

T-1150-07
2008 FC 615

T-1150-07
2008 CF 615

Minister of the Environment (*Appellant*)

Ministre de l'Environnement (*appelant*)

v.

c.

**Custom Environmental Services Ltd., Gavin Scott
and Brian Winters** (*Respondents*)

**Custom Environmental Services Ltd., Gavin Scott et
Brian Winters** (*intimés*)

*INDEXED AS: CANADA (MINISTER OF THE ENVIRONMENT) v.
CUSTOM ENVIRONMENTAL SERVICES LTD. (F.C.)*

*RÉPERTORIÉ : CANADA (MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT) c.
CUSTOM ENVIRONMENTAL SERVICES LTD. (C.F.)*

Federal Court, Layden-Stevenson J.—Edmonton, May
6; Ottawa, May 16, 2008.

Cour fédérale, juge Layden-Stevenson—Edmonton,
6 mai; Ottawa, 16 mai 2008.

Environment — Appeal from Chief Review Officer's (CRO) decision exempting Custom Environmental Services Ltd. (CESL) from operation of Storage of PCB Material Regulations (Storage Regulations), under s. 3(4), cancelling environmental protection order (EPCO) — S. 3(4) providing Storage Regulations not applicable in respect of "handling offering for transport, or transport of PCB material" governed by Transportation of Dangerous Goods Act (TDGA) — CESL's hazardous waste (including polychlorinated biphenyl (PCB) waste) management facility receiving, disposing of PCB contaminants after sorting/separating/cleaning processes — PCB material remaining on CESL's premises until sufficient quantity accumulated for disposal — CRO wrongly concluding CESL not storing PCB material; that material considered "in use" during separation processes; that after processing phase, activity considered packing, handling in course of transport — During period between arrival, departure PCB material in fact stored based on definition of "PCB storage site" in Storage Regulations, s. 2, ordinary meaning of word "store" — CESL not demonstrating operations falling within activities in s. 3(4) — TDGA definition of "handling", Transportation of Dangerous Goods Regulations definition of "offer for transport", "in transport" considered — "Unloading", "loading" clearly "handling" — Processing of PCB material not "using" material since arriving at CESL after useful cycle complete — Appeal allowed.

Environnement — Appel à l'encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté Custom Environmental Services Ltd. (CESL) de l'application du Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC conformément à l'art. 3(4) et a annulé l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE) — L'art. 3(4) précise que le Règlement sur le stockage ne s'applique pas « à la manutention, à l'offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC » régis par la Loi sur le transport des marchandises dangereuses (LTMD) — L'entreprise de gestion de déchets dangereux (y compris ceux qui contiennent des biphényles polychlorés (BPC)) de CESL reçoit des matières contaminées par les BPC et s'en débarrasse après l'opération de tri/séparation/nettoyage — Les matières contenant de BPC restent sur les installations de CESL jusqu'à ce que celle-ci en accumule une quantité suffisante pour les expédier — La réviseure-chef a conclu à tort que CESL n'entrepose pas de matières contenant des BPC, que les matières sont considérées être « utilisées » pendant l'opération de séparation et qu'après le traitement, l'activité est considérée être un travail d'emballage et de manutention au cours du transport — Pendant la période entre l'arrivée et le départ, les matières contenant des BPC sont effectivement stockées selon la définition de « dépôt de BPC » énoncé à l'art. 2 du Règlement sur le stockage; sens ordinaire du mot « stocker » — CESL n'a pas démontré que ses activités sont visées par l'art. 3(4) — Examen du sens attribué aux expressions « manutention » dans la LTMD et « demande de transport » et « en transport » dans le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses — L'action de « décharger » et le « chargement » sont manifestement visés par la « manutention » — Le traitement des matières contenant des BPC n'équivaut pas à « utiliser » les matières parce qu'elles arrivent chez CESL après que leur cycle utile a pris fin — Appel accueilli.

Transportation — Appeal from Chief Review Officer's (CRO) decision exempting Custom Environmental Services Ltd.

Transports — Appel à l'encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté Custom Environmental Services

(CESL) from operation of Storage of PCB Material Regulations, cancelling environmental protection order — S. 3(4) exempting from application of Storage Regulations “handling, offering for transport or transporting of” PCB material governed by Transportation of Dangerous Goods Act (TDGA) — TDGA, definition of “handling” including loading, unloading, packing or unpacking dangerous goods — Transportation of Dangerous Goods Regulations (TDGR), defining “offer for transport” of dangerous goods not in transport as including preparation of dangerous goods so that carrier can take possession for transport — “In transport” defined in TDGR as possession of dangerous goods to transport or store in course of transportation — TDGA definition of “handling” also including storing material in course of transportation, TDGR covering situations where goods may not actually be “in transport” — Given purpose, context of definitions in legislative provisions, TDGR must be read to mean storage necessarily incidental to transport of PCB material — While PSB material sits at CESL facility awaiting accumulation of sufficient quantity to ship, not being packed, handled in accordance with TDGA — Continuum of transportation of material ends when material unpacked at CESL — Tracking under Storage Regulations triggered.

This was an appeal from the decision of a Chief Review Officer (CRO) exempting Custom Environmental Services Ltd. (CESL) from the operation of the *Storage of PCB Material Regulations* (Storage Regulations) in accordance with subsection 3(4). CESL operates a hazardous waste management facility, which includes the collection and transfer, for disposal, of all classes of hazardous wastes (including polychlorinated biphenyl (PCB) waste) and the processing of hazardous recyclables. As a broker of hazardous waste, CESL is authorized to operate as a receiver, generator or carrier of hazardous waste and must comply with relevant legislation. When CESL receives PCB contaminated material, it recycles the uncontaminated components and, after sorting, separating and cleaning processes take place, disposes of the PCB contaminants by transporting them to a disposal site. The material remains on-site until CESL accumulates a sufficient quantity for shipment, which on average is four to six weeks. The Storage Regulations require that specific information with respect to received and removed PCB material be recorded and reported to Environment Canada. When Environment Canada asked CESL for an inventory update on its stored PCB material, CESL replied that it was exempt under subsection 3(4) which states that the Regulations do not apply in respect of the handling, offering for transport

Ltd. (CESL) de l'application du Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC et a annulé l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement — L'art. 3(4) précise que le Règlement sur le stockage ne s'applique pas « à la manutention, à l'offre de transport ou au transport » de matériels contenant des BPC régis par la Loi sur le transport des marchandises dangereuses (LTMD) — La LTMD prévoit que le mot « manutention » désigne toute opération de chargement, de déchargement, d'emballage ou de déballage de marchandises dangereuses — Le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses (RTMD) définit « demande de transport » en ce qui concerne des marchandises dangereuses qui ne sont pas en transport comme le fait de les préparer pour qu'un transporteur en prenne possession aux fins du transport — Dans le RTMD, « en transport » qualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport — La définition du mot « manutention » dans la LTMD inclut les opérations d'entreposage effectuées au cours du transport et le RTMD vise les situations dans lesquelles les marchandises ne sont peut-être pas « en transport » — Compte tenu de l'objet et du contexte des définitions figurant dans les dispositions législatives, le RTMD doit être interprété comme signifiant un stockage qui est nécessairement accessoire au transport des matières contenant des BPC — Bien que les matières contenant des BPC restent chez CESL en attendant l'accumulation d'une quantité suffisante pour pouvoir les expédier, ils ne font pas l'objet d'un travail d'emballage et de manutention conformément à la LTMD — Le continuum du transport prend fin lorsque les matières contenant des BPC arrivent chez CESL et sont déballées — L'opération de suivi en vertu du Règlement sur le stockage est déclenchée.

Il s'agissait d'un appel à l'encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté Custom Environmental Services Ltd. (CESL) de l'application du *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC* (le Règlement sur le stockage) conformément au paragraphe 3(4). CESL exploite une entreprise de gestion de déchets dangereux, qui vise la collecte et le transport, en vue de leur élimination, de toutes les catégories de déchets dangereux (y compris ceux qui contiennent des biphényles polychlorés (BPC)) ainsi que le traitement des matières recyclables dangereuses. À titre de courtier en déchets dangereux, CESL est autorisée à exercer les activités de réceptionnaire, de producteur ou de transporteur de déchets dangereux et doit se conformer aux lois applicables. Lorsque CESL reçoit des matières contaminées par les BPC, elle recycle les éléments non contaminés et se débarrasse, après les opérations de tri, séparation et nettoyage, des éléments contaminés par les BPC en les transportant jusqu'à un site d'élimination. Les matières demeurent sur place jusqu'à ce que CESL en accumule une quantité suffisante pour les expédier, ce qui prend en moyenne de quatre à six semaines. Le Règlement sur le stockage exige que des renseignements précis sur les matériels contenant des BPC qui sont reçus et déplacés soient enregistrés et déclarés à Environnement Canada. Lorsque ce

or transport of PCB material governed by the TDGA. An environmental protection compliance order (EPCO) was issued requiring CESL to comply with the recording and reporting requirements of the Storage Regulations. Upon review, the CRO cancelled the EPCO because its operations are all covered by the *Transportation of Dangerous Goods Act* (TDGA) and its associated Regulations, namely the *Transportation of Dangerous Goods Regulations* (TDGR). The CRO determined that CESL does not store PCB material in the sense of warehousing since its intent is to process the material and ship it for destruction. She concluded that during the separation processes, the material can be considered “in use” while the phase after processing may be considered packing and handling in the course of transport.

The Storage Regulations prescribe specific requirements as to mandatory storage (sections 4, 9) and reporting and recording (section 13) for persons who own or manage property on which PCB material that is “not being used daily” is located. The TDGA applies to dangerous goods when they are actually “in transport” and also to the materials immediately prior to and after transport and to any storage that is necessary to transport them. The TDGR provide for the tracking of the movement and location of dangerous goods.

Held, the appeal should be allowed.

The CRO’s interpretation of the applicable legislative provisions was incorrect and unreasonable. At issue was the period between the arrival and departure of PCB material. The interpretation of the word “storage” and of the exemption in subsection 3(4) of the Storage Regulations were pivotal. “PCB storage site” is defined in section 2 of the Storage Regulations as a “site referred to in section 4 that is used to store PCB material”. Thus, the word “store” relates merely to the manner in which the PCB material must be kept or “stored”. The Storage Regulations do not require that storage be for any particular length of time or for any particular purpose. They do not contemplate intent. Whether CESL is keeping the PCB material for destruction, later transportation or permanent storage, the material is being stored.

To escape the application of the Storage Regulations, CESL had to demonstrate that its operations fall within the meaning of at least one of the “activities” referred to in subsection 3(4). The TDGA provides that “handling” means loading, unloading,

dernier a demandé à CESL de fournir une mise à jour de ses stocks de matériels contenant des BPC, CESL a affirmé qu’elle était exemptée en vertu du paragraphe 3(4), qui précise que le Règlement ne s’applique pas à la manutention, à l’offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la LTMD. Un ordre d’exécution en matière de protection de l’environnement (OEPE) a été délivré pour obliger CESL à se conformer au Règlement sur le stockage. À la suite de la révision, la réviseure-chef a annulé l’OEPE parce que les activités sont toutes visées par la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses* (LTMD) et du règlement qui y est associé, soit le *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses* (RTMD). La réviseure-chef a établi que CESL ne stocke pas de matières contenant des BPC au sens où elle les met en entreposage puisque son intention est de les traiter et de les expédier en vue de leur destruction. Elle a conclu que lors des opérations de séparation, les matières peuvent être considérées « utilisées » alors que la phase qui suit la transformation peut être considérée comme une opération d’emballage et de manutention au cours du transport.

Le Règlement sur le stockage comporte des exigences précises impératives en matière de stockage (articles 4 et 9) et de rapports et d’enregistrement (article 13) à l’intention des personnes qui possèdent ou gèrent un bien dans lequel sont situés des matériels contenant des BPC qui « ne sont pas utilisés quotidiennement ». La LTMD s’applique aux matières dangereuses dites « en transport » et à ces matières juste avant et après leur transport, ainsi qu’aux activités de stockage nécessaires pour les transporter. Le RTMD prévoit le suivi du déplacement et de l’emplacement de matières dangereuses.

Jugement : l’appel doit être accueilli.

L’interprétation qu’a fait la réviseure-chef des dispositions législatives applicables était inexacte et déraisonnable. La période entre l’arrivée et le départ des matières contenant des BPC posait problème. L’interprétation du mot « stockage » et de l’exemption prévue au paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage étaient essentiels. L’article 2 du Règlement sur le stockage définit un « dépôt de BPC » comme « un endroit mentionné à l’article 4, qui sert à stocker des matériels contenant des BPC ». Ainsi, le mot « stocker » est simplement lié à la façon dont les matériels contenant des BPC doivent être gardés ou « stockés ». Le Règlement sur le stockage n’exige pas que ce stockage dure un temps particulier ou soit destiné à une fin particulière. Le Règlement sur le stockage n’envisage aucune intention. Indépendamment du fait que CESL garde les matières contenant des BPC en vue de leur destruction, de leur transport ultérieur ou de leur stockage permanent, ces matières sont stockées.

Pour pouvoir se soustraire à l’application du Règlement sur le stockage, CESL devait démontrer que ses activités correspondent au sens d’au moins une des « activités » dont il est question au paragraphe 3(4). La LTMD prévoit que le mot

packing or unpacking dangerous goods in a means of containment or transport for the purpose of, in the course of, or following transportation and includes storing them in the course of transportation. Offer for transport is defined in the TDGR as including “to prepare or allow the preparation of the dangerous goods so that a carrier can take possession of them for transport”. Although “transporting” is not defined in either the TDGA or the TDGR, the TDGR defines “in transport” as possession of dangerous goods to transport or store them in the course of transportation. The acts of “unloading” PCB material on CESL’s site and of “loading” PCB material for shipment from CESL are clearly captured by the TDGA’s definition of “handling”. The processing of PCB material (sorting/cleaning/separating processes) to prepare it for destruction is not “using” the material since it arrives at CESL after its useful cycle has ended and the “use” is not reincarnated by virtue of the sorting/cleaning/separating process.

While the PCB material sits at the CESL facility pending accumulation of a sufficient quantity to ship, it is not being packed and handled in accordance with the TDGA. The continuum of the transportation terminates when the PCB material arrives at CESL and is unpacked. It is at this point that the “tracking” operation of the Storage Regulations is triggered to fill the gap. The TDGA definition of “handling” includes “storing [the material] in the course of transportation” and the TDGR cover situations where goods may not actually be “in transport”. Given the purpose and context of the definitions in the legislative provisions, the TDGR must be read to mean storage that is necessarily incidental to the transport of PCB material, not storage for the purpose of future transportation. CESL’s accumulation of a sufficient quantity of PCB material to warrant an economically viable shipment does not constitute storing the material in the course of transportation. Because the PCB material shipped to CESL may sit on its premises awaiting the sorting/cleaning/separation process for an undefined period of time, the documentary “tracking” is lost during these “hiatus” periods. This loss is contrary to the clear intention of Parliament in its enactment of the legislation.

« manutention » désigne toute opération de chargement, de déchargement, d’emballage ou de déballage de marchandises dangereuses effectuée en vue de leur transport, au cours de celui-ci ou par après, et cela inclut les opérations d’entreposage effectuées au cours du transport. La « demande de transport » est définie, eu égard aux marchandises dangereuses, dans le RTMD comme le fait « de les préparer ou d’en permettre la préparation pour qu’un transporteur en prenne possession aux fins du transport ». Bien que le mot « transport » ne soit pas défini dans la LTMD ou dans le RTMD, selon le RTMD, « en transport » qualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport. L’action de « décharger » des matériels contenant des BPC dans les installations de CESL et le « chargement » de matériels contenant des BPC en vue de les expédier depuis les installations de CESL sont manifestement visés par la définition du mot « manutention » énoncée dans la LTMD. Le traitement des matières contenant des BPC (opération de tri/nettoyage/séparation) en vue de les préparer à leur destruction n’équivaut pas à « utiliser » les matières parce qu’elles arrivent chez CESL après que leur cycle utile a pris fin et que l’« utilisation » ne renaît pas chez CESL en raison de l’opération de tri/nettoyage/séparation.

Bien que les matériels contenant des BPC restent chez CESL en attendant l’accumulation d’une quantité suffisante pour pouvoir les expédier, ils ne font pas l’objet d’un travail d’emballage et de manutention conformément à la LTMD. Le continuum du transport prend fin lorsque les matières contenant des BPC arrivent chez CESL et sont déballées. C’est à ce stade que l’opération de « suivi » du Règlement sur le stockage est déclenchée pour combler le vide. La définition du mot « manutention » que l’on trouve dans la LTMD inclut les « opérations d’entreposage effectuées au cours du transport » et le RTMD vise les situations dans lesquelles les marchandises ne sont peut-être pas « en transport ». Compte tenu de l’objet et du contexte des définitions figurant dans les dispositions législatives, le RTMD doit être interprété comme signifiant un stockage qui est nécessairement accessoire au transport des matières contenant des BPC, pas au stockage en vue d’un transport futur. L’accumulation par CESL d’une quantité suffisante de matières contenant des BPC pour justifier l’envoi d’une cargaison économiquement viable ne constitue pas une opération d’entreposage effectuée au cours du transport. Parce que les matières contenant des BPC qui sont expédiées à CESL peuvent rester sur place en attendant l’opération de tri/nettoyage/séparation pendant un temps indéterminé, le « suivi » documentaire est perdu lors de ces « hiatus ». Cette perte est contraire à l’intention claire qu’avait le législateur lorsqu’il a édicté la loi.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Environmental Assessment Act, S.C. 1992, c. 37.
Canadian Environmental Protection Act, 1999, S.C. 1999,

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 86(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 39, art. 139).

c. 33, préambule, ss. 34(2), 235, 237, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 269, 270.

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 86(1) (as am. by S.C. 1995, c. 39, s. 139).

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21.

Storage of PCB Material Regulations, SOR/92-507, ss. 2 “PCB storage site”, 3, 4, 9, 13 (as am. by SOR/2000-102, s. 18), 14 (as am. *idem*), 15, 16(b).

Transportation of Dangerous Goods Act, 1992, S.C. 1992, c. 34, s. 2 “handling” (as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 212(E)).

Transportation of Dangerous Goods Regulations, SOR/2001-286, s. 1.4 “in transport”, “offer for transport”.

Loi canadienne sur la protection de l’environnement (1999), L.C. 1999, ch. 33, préambule, art. 34(2), 235, 237, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 256, 257, 258, 260, 261, 262, 263, 264, 265, 266, 269, 270.

Loi canadienne sur l’évaluation environnementale, L.C. 1992, ch. 37.

Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses, L.C. 1992, ch. 34, art. 2 « manutention » (mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 212(A)).

Loi d’interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21.

Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC, DORS/92-507, art. 2 « dépôt de BPC », 3, 4, 9, 13 (mod. par DORS/2000-102, art. 18), 14 (mod., *idem*), 15, 16b).

Règlement sur le transport des marchandises dangereuses, DORS/2001-286, art. 1.4 « demande de transport », « en transport ».

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

West Vancouver (District) v. British Columbia (Ministry of Transportation) (2005), 14 C.E.L.R. (3d) 157; 273 F.T.R. 253; 2005 FC 593; *Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [2000] 2 F.C. 263; (1999), 31 C.E.L.R. (N.S.) 239; 248 N.R. 25 (C.A.); *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative v. Canada (Atomic Energy Control Board)*, [2005] 1 F.C.R. 372; (2004), 7 C.E.L.R. (3d) 161; 322 N.R. 30; 2004 FCA 218.

DISTINGUISHED:

Dunsmuir v. New Brunswick, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; 69 Imm. L.R. (3d) 1; 170 L.A.C. (4th) 1; 372 N.R. 1; 2008 SCC 9.

CONSIDERED:

R. v. Jarvis, [2002] 3 S.C.R. 757; (2002), 317 A.R. 1; 219 D.L.R. (4th) 233; [2003] 3 W.W.R. 197; 8 Alta. L.R. (4th) 1; 169 C.C.C. (3d) 1; 6 C.R. (6th) 23; 101 C.R.R. (2d) 35; [2003] 1 C.T.C. 135; 2002 DTC 7547; 295 N.R. 201; 2002 SCC 73; *R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.* (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (Ont. Ct. J.).

REFERRED TO:

Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34; 2003 SCC 19; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

West Vancouver (District) c. Colombie-Britannique (Ministry of Transportation), 2005 CF 593; *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [2000] 2 C.F. 263 (C.A.); *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative c. Canada (Commission de contrôle de l’énergie atomique)*, [2005] 1 R.C.F. 372; 2004 CAF 218.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B. (2^e) 1; 2008 CSC 9.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

R. c. Jarvis, [2002] 3 R.C.S. 757; 2002 CSC 73; *R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.* (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (C.J. Ont.).

DÉCISIONS CITÉES:

Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia, [2003] 1 R.C.S. 226; 2003 CSC 19; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559; 2002 CSC 42; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688;

S.C.R. 559; (2002), 212 D.L.R. (4th) 1; [2002] 5 W.W.R. 1; 166 B.C.A.C. 1; 100 B.C.L.R. (3d) 1; 18 C.R.R. (4th) 289; 93 C.R.R. (2d) 189; 2002 SCC 42; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; (1998), 36 O.R. (3d) 418; 154 D.L.R. (4th) 193; 50 C.B.R. (3d) 163; 33 C.C.E.L. (2d) 173; 221 N.R. 241; 106 O.A.C. 1; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688; (1999), 171 D.L.R. (4th) 385; 121 B.C.A.C. 161; 133 C.C.C. (3d) 385; [1999] 2 C.N.L.R. 252; 23 C.R. (5th) 197; 238 N.R. 1; *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539; (2005), 258 D.L.R. (4th) 193; 339 N.R. 1; 2005 SCC 51; *R. v. Carlos*, [2002] 2 S.C.R. 411; (2002), 165 B.C.A.C. 221; 163 C.C.C. (3d) 449; 1 C.R. (6th) 1; 2002 SCC 35.

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

APPEAL from a Chief Review Officer's decision exempting the respondent Custom Environmental Services Ltd. from the operation of the *Storage of PCB Material Regulations* in accordance with subsection 3(4) and cancelling the environmental protection compliance order that had been issued. Appeal allowed.

APPEARANCES:

Doreen C. Mueller for appellant.
Lawrence W. Olesen, Q.C. and *Heather Smith* for respondents.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Bryan & Company LLP, Edmonton, for respondents.

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

[1] LAYDEN-STEVENSON J.: Custom Environmental Services Ltd. (CESL) was found, by a Chief Review Officer (CRO), to be exempt from the operation of the legislation that regulates the storage of PCB material. The Minister of the Environment (the Minister) asserts that the CRO's conclusion is wrong and that the CRO erred by failing to interpret "storage" in a manner that achieves the objectives of the relevant legislation.

Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration); *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539; 2005 CSC 51; *R. c. Carlos*, [2002] 2 R.C.S. 411; 2002 CSC 35.

DOCTRINE CITÉE

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.

APPEL à l'encontre de la décision par laquelle une réviseure-chef a exempté l'intimée Custom Environmental Services Ltd. de l'application du *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC* conformément au paragraphe 3(4) et a annulé l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement qui avait été délivré. Appel accueilli.

ONT COMPARU :

Doreen C. Mueller pour l'appellant.
Lawrence W. Olesen, c.r. et *Heather Smith* pour les intimés.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Le sous-procureur général du Canada pour l'appellant.
Bryan & Company LLP, Edmonton, pour les intimés.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendu par

[1] LA JUGE LAYDEN-STEVENSON : Une réviseure-chef a conclu que Custom Environmental Services Ltd. (CESL) était exemptée de l'application de la législation qui régleme le stockage de matières (appelés aussi « matériels » selon le contexte) contenant des BPC. Le ministre de l'Environnement (le ministre) soutient que la conclusion de la réviseure-chef est erronée et que cette dernière a commis une erreur en n'interprétant pas le mot

[2] On this statutory appeal, I conclude that the standard of review applicable to the decision of the CRO is that of correctness. Applying that standard, I determine that the CRO's interpretation of the relevant statutory provisions is incorrect. Further, and in any event, the interpretation is unreasonable. Consequently, the appeal will be allowed and the determination of the CRO will be set aside.

Background

[3] CESL, an Alberta company, operates a hazardous waste management facility in southeast Edmonton. Its business operations include the collection and transfer of materials, for disposal, of all classes of hazardous wastes (including polychlorinated biphenyl (PCB) waste) and the processing of hazardous recyclables. It is authorized by Alberta Environment to be a broker of hazardous waste in Alberta. The authorization permits CESL to operate as a receiver, generator, or carrier of hazardous waste and specifically requires that CESL, as a hazardous waste carrier, "comply with other relevant legislation, for example: The Transportation of Dangerous Goods Control Act and Associated Regulations and the Occupational Health & Safety Act." CESL has also been licensed to transport hazardous waste by the Province of British Columbia.

[4] At its premises in southeast Edmonton, CESL receives, among other things, PCB contaminated material. Typically, it recycles the uncontaminated components and disposes of the PCB contaminants by transporting them to a disposal site (normally Swan Hills, Alberta). CESL uses its own fleet of vehicles, or third-party carriers, to transport the material. CESL is in possession of PCB material from the time of receipt (from the consignor) until the time of transport (to the waste disposal facility). The duration of CESL's possession of PCB material varies.

« stockage » d'une manière qui atteint les objectifs de la législation pertinente.

[2] Dans le cadre du présent appel prévu par la loi, je conclus que la norme de contrôle qui s'applique à la décision de la réviseure-chef est la décision correcte. En appliquant cette norme, j'en arrive à la conclusion que la réviseure-chef a interprété de manière inexacte les dispositions législatives applicables. De plus, et en tout état de cause, l'interprétation est déraisonnable. De ce fait, l'appel sera accueilli et la décision de la réviseure-chef infirmée.

Le contexte

[3] CESL, une société albertaine, exploite une entreprise de gestion de déchets dangereux dans le sud-est d'Edmonton. Ses activités commerciales comprennent la collecte et le transport de matières, en vue de leur élimination, de toutes les catégories de déchets dangereux, y compris ceux qui contiennent des biphenyles polychlorés (BPC), ainsi que le traitement des matières recyclables dangereuses. Le ministère de l'Environnement de l'Alberta (Alberta Environnement) l'autorise à agir comme courtier en déchets dangereux dans cette province. Cette autorisation lui permet d'exercer les activités de réceptionnaire, de producteur ou de transporteur de déchets dangereux et exige expressément qu'à titre de transporteur de déchets dangereux elle [TRADUCTION] « se conforme aux autres lois applicables, telles que la Transportation of Dangerous Goods Control Act et les règlements connexes, ainsi que la Occupational Health & Safety Act ». CESL est également autorisée par la province de la Colombie-Britannique à transporter des déchets dangereux.

[4] Au sein des installations qu'elle possède dans le sud-est d'Edmonton, CESL reçoit notamment des matières contaminées par les BPC. Habituellement, elle recycle les éléments non contaminés et se débarrasse des éléments contaminés par les BPC en les transportant jusqu'à un site d'élimination (il s'agit en général de Swan Hills, en Alberta). Elle se sert de son propre parc de véhicules, ou de transporteurs tiers, pour transporter les matières. Elle a en sa possession des matières contenant des BPC entre le moment de leur réception (du consignateur) et celui de leur transport (vers le site

[5] The *Storage of PCB Material Regulations*, SOR/92-507 (the Storage Regulations), enacted under the *Canadian Environmental Protection Act, 1999*, S.C. 1999, c. 33 (CEPA), regulate the storage of PCB material. The Storage Regulations, among other things, require that specific information with respect to received and removed PCB material be recorded and reported to Environment Canada. CESL claims that because its operation is conducted under the *Transportation of Dangerous Goods Act, 1992*, S.C. 1992, c. 34 (TDGA) and the associated *Transportation of Dangerous Goods Regulations*, SOR/2001-286 (TDGR), it is exempt from the Storage Regulations. It relies on subsection 3(4) of the Storage Regulations which specifically states that the Storage Regulations “do not apply in respect of the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the [TDGA].”

[6] A dispute between Environment Canada and CESL regarding the applicability of the Storage Regulations has existed for some time. The record indicates that, on occasion, CESL reported to Environment Canada regarding PCB material entering its facility. CESL maintains that such reporting was voluntary. In the late 1990s, correspondence between CESL’s solicitors and the Department of Justice reveals divergent views regarding the propriety of the Storage Regulations’ application to a processing facility, such as CESL.

[7] At some point in the early 2000s, Environment Canada began a “PCB Inventory Reconciliation Program” aimed at updating and consolidating its records on the storage of PCB material. In response to inquiries arising out of this program, CESL reiterated its position that it fell within the subsection 3(4) exemption of the Storage Regulations. Environment Canada asked CESL to provide an inventory update by February of 2002. Meetings between CESL and Environment Canada were proposed and scheduled, but ultimately did not materialize. CESL

d’élimination des déchets). Le temps pendant lequel elle détient ces matières varie.

[5] Le *Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC*, DORS/92-507 (le *Règlement sur le stockage*), édicté en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l’environnement (1999)*, L.C. 1999, ch. 33 (la LCPE), régit le stockage des matériels (ou « matières ») contenant des BPC. Le *Règlement sur le stockage*, entre autres prescriptions, exige que des renseignements précis sur les matériels contenant des BPC qui sont reçus et déplacés soient enregistrés et déclarés à Environnement Canada. CESL soutient qu’étant donné qu’elle mène ses activités en application de la *Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses*, L.C. 1992, ch. 34 (la LTMD) et du *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses* qui y est associé, DORS/2001-286 (le RTMD), elle est exemptée de l’application du *Règlement sur le stockage*. Elle se fonde sur le paragraphe 3(4) de ce *Règlement*, qui indique précisément qu’il « ne s’applique pas à la manutention, à l’offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la [LTMD] ».

[6] Cela fait un certain temps qu’il y a un différend entre Environnement Canada et CESL à propos de l’applicabilité du *Règlement sur le stockage*. Le dossier indique que, à l’occasion, CESL a fait rapport à Environnement Canada des matériels contenant des BPC qu’elle recevait à son installation. CESL soutient que ces rapports étaient volontaires. À la fin des années 1990, des lettres échangées entre les avocats de CESL et le ministère de la Justice font état d’opinions divergentes concernant le bien-fondé de l’application du *Règlement sur le stockage* à une installation de traitement telle que CESL.

[7] Au début des années 2000, Environnement Canada a lancé un [TRADUCTION] « programme de rapprochement des stocks de BPC » destiné à mettre à jour et à regrouper les documents qu’il détenait sur le stockage des matières contenant des BPC. En réponse à des demandes de renseignements découlant de ce programme, CESL a réitéré sa position selon laquelle elle tombait sous le coup de l’exemption prévue au paragraphe 3(4) du *Règlement sur le stockage*. Environnement Canada a demandé à CESL de fournir une mise à jour de ses stocks

submitted some information on “PCB activities.” Its information did not satisfy Environment Canada. It seems, from the record, that a stalemate ensued. By correspondence dated April 7, 2003, Environment Canada restated its position that the Storage Regulations applied to CESL. However, after restating its position, Environment Canada also stated that, because nearly a year had passed, it was “closing its file.” It informed CESL that it would “periodically request updates.”

[8] On May 5, 2005 (two years later), there was a fire at the CESL premises. CESL informed Environment Canada inspectors that while limited quantities of PCB material were involved in the fire, many of CESL’s records had been destroyed. Evidently, this event precipitated further correspondence and discussion regarding the applicability of the Storage Regulations to CESL’s operation.

[9] On June 6, 2006, an Environment Canada enforcement officer conducted an inspection at CESL. The officer noted two “C-containers” (shipping containers) containing PCB material. During the inspection, the manager of CESL informed the officer that CESL had shipped PCB material to the destruction facility “two to three weeks” earlier. Environment Canada’s last report from CESL regarding removal of PCB material was dated February of 2005. As of August 22, 2006, the Environment Canada record showed 3931 PCB items registered at the CESL facility with no record of these items having been moved. These “recorded” items were not on CESL’s premises at the time of the inspection.

[10] The enforcement officer determined that, although the quantities of PCB material at CESL during the inspection were insufficient to trigger the Storage Regulations, there was evidence that CESL, for quite some time, had

au plus tard en février 2002. Des réunions entre CESL et Environnement Canada ont été proposées et planifiées, mais, en fin de compte, elles n’ont jamais eu lieu. CESL a produit quelques renseignements sur ses [TRADUCTION] « activités relatives aux BPC ». Ces renseignements n’ont pas satisfait Environnement Canada. Il semble, d’après le dossier, qu’il en ait résulté une impasse. Par une lettre datée du 7 avril 2003, Environnement Canada a réitéré sa position selon laquelle le Règlement sur le stockage s’appliquait à CESL. Cependant, après avoir fait de nouveau état de sa position, le Ministère a également déclaré que, comme il s’était écoulé près d’un an, il allait [TRADUCTION] « clore son dossier ». Il a fait savoir à CESL qu’il allait [TRADUCTION] « demander périodiquement des mises à jour ».

[8] Le 5 mai 2005 (deux ans plus tard), un incendie a éclaté dans les installations de CESL. Cette dernière a informé les inspecteurs d’Environnement Canada que des quantités restreintes de matières contenant des BPC avaient été touchées par l’incendie, mais qu’un grand nombre de ses dossiers avaient été détruits. À l’évidence, cet incident a déclenché des échanges de lettres et des discussions additionnelles à propos de l’applicabilité du Règlement sur le stockage aux activités de l’entreprise.

[9] Le 6 juin 2006, un agent de l’autorité d’Environnement Canada a procédé à une inspection chez CESL. L’agent a remarqué deux « conteneurs-C » (conteneurs d’expédition) qui renfermaient des matières contenant des BPC. Lors de l’inspection, le directeur de CESL a informé l’agent que CESL avait expédié des matières contenant des BPC au site de destruction [TRADUCTION] « deux ou trois semaines » plus tôt. Le rapport le plus récent qu’Environnement Canada avait reçu de CESL au sujet de l’élimination de matières contenant des BPC était daté de février 2005. Le 22 août 2006, le dossier d’Environnement Canada faisait état de 3 931 articles contenant des BPC enregistrés à l’installation de CESL, mais il n’y avait aucune indication que ces articles avaient été déplacés. Ces articles [TRADUCTION] « enregistrés » ne se trouvaient pas chez CESL au moment de l’inspection.

[10] L’agent de l’autorité a décidé que, même si les quantités de matières contenant des BPC qui étaient présentes chez CESL au moment de l’inspection étaient insuffisantes pour déclencher l’application du Règlement

not complied with the reporting requirements of the Storage Regulations. A departmental decision was taken to issue an environmental protection compliance order (EPCO) to CESL. As required by the provisions of the CEPA (subsection 237(1)), a notice of intent to issue the EPCO was delivered to CESL on November 20, 2006. CESL was provided an opportunity to make representations and did so on December 6, 2006.

[11] On December 8, 2006, Environment Canada issued an EPCO requiring CESL to comply with the Storage Regulations, specifically the recording (section 13 [as am. by SOR/2000-102, s. 18]) and reporting (paragraph 16(b)) requirements. The EPCO directs CESL to “submit on or by Wednesday 06 June, 2007, the written report(s) that contains the information required by the Regulations in regards to the removal of PCB material from the facility that will reconcile the 3931 items on the enclosed PCB inventory.” The “enclosed PCB inventory” consists of a list of items obtained from Environment Canada’s files, dating back to 2000. The evidence indicates that the “inventory” is a printout from Environment Canada’s database and does not represent the PCB material that was on site at the time of the June inspection.

[12] Pursuant to section 256 of the CEPA, CESL applied for review, by a Chief Review Officer, of the EPCO. In accordance with section 257, a review was conducted. Following the review, in a decision dated May 18, 2007, the CRO cancelled the EPCO.

The Standard of Review

[13] The written submissions of the parties were filed before the Supreme Court of Canada released its reasons for judgment in *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*). Prior to the hearing of this matter, counsel were notified that the *Dunsmuir* decision

sur le stockage, il y avait des éléments de preuve démontrant que CESL, depuis un certain temps, ne se conformait pas aux exigences de ce règlement en matière de rapports. Il a été décidé à l’échelon ministériel de signifier à CESL un ordre d’exécution en matière de protection de l’environnement (OEPE). Comme l’exigent les dispositions applicables de la LCPE — le paragraphe 237(1) — un avis d’intention de délivrer l’OEPE a été signifié à CESL le 20 novembre 2006. CESL a eu la possibilité de présenter des observations, ce qu’elle a fait le 6 décembre 2006.

[11] Le 8 décembre 2006, Environnement Canada a délivré un OEPE obligeant CESL à se conformer au Règlement sur le stockage, et plus précisément aux exigences en matière d’enregistrement (article 13 [mod. par DORS/2000-102, art. 18]) et de rapports (1^{er} alinéa 16b)). Cet OEPE ordonnait à CESL de [TRADUCTION] « produire le mercredi 6 juin 2007 ou avant cette date le ou les rapports écrits renfermant les renseignements qu’exige le Règlement à propos de l’enlèvement des matériels contenant des BPC de l’installation, ce qui permettra de procéder au rapprochement des 3 931 articles figurant dans l’inventaire des BPC ci-joint ». Cet inventaire consiste en une liste d’articles obtenus des dossiers d’Environnement Canada, et remontant à l’année 2000. Selon la preuve, [TRADUCTION] « l’inventaire » est un imprimé tiré de la base de données d’Environnement Canada et il ne représente pas les matières contenant des BPC qui se trouvaient sur les lieux au moment de l’inspection du mois de juin.

[12] Conformément à l’article 256 de la LCPE, CESL a demandé qu’un réviseur-chef procède à une révision de l’OEPE et, conformément à l’article 257, cette révision a été effectuée. À la suite de la révision, par une décision datée du 18 mai 2007, la réviseure-chef a annulé l’OEPE.

La norme de contrôle

[13] Les observations écrites des parties ont été produites avant que la Cour suprême du Canada rende ses motifs dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*). Avant l’audition de la présente affaire, les avocats ont été informés qu’il fallait

should be incorporated into their oral arguments regarding the standard of review. However, as counsel for the respondents put it, “Dunsmuir doesn’t change much.” The Minister, on the one hand, maintained the position that the applicable standard of review is correctness and that, in any event, the CRO’s determination is unreasonable. CSEL, on the other hand, steadfastly held to the view that although the appropriate standard of review is reasonableness, the CRO’s conclusion withstands review on a correctness standard. In other words, the parties reiterated the respective positions advanced in their written submissions.

[14] *Dunsmuir* directs a two-stage inquiry for determination of the applicable standard of review. First, I am to look to the jurisprudence in an effort to ascertain whether the deference warranted regarding the particular type of administrative decision in issue has been satisfactorily determined. If it has not, I must proceed to a standard of review analysis which entails an analysis of the “factors making it possible to identify the proper standard of review.” This analysis must be contextual and is dependent upon the application of a number of relevant factors, including: (1) the presence or absence of a privative clause; (2) the purpose of the tribunal as determined by interpretation of enabling legislation; (3) the nature of the question at issue; and (4) the expertise of the tribunal (*Dunsmuir*, at paragraphs 62-64).

[15] The enabling legislation in this matter was enacted in 1999. Its provisions have been squarely before the Court on only a handful of occasions. Counsel did not submit, and I have not identified, any authority where the Court has determined the appropriate standard of review regarding a decision of a review officer appointed pursuant to the CEPA. Consequently, while the existing jurisprudence is interesting and informative, it is not determinative with respect to the applicable standard of review.

[16] The facts in this matter are not in dispute. Neither side suggests error on the part of the CRO in this respect. It is the application of the legislative provisions to the

tenir compte de l’arrêt *Dunsmuir* dans leurs arguments oraux concernant la norme de contrôle applicable. Cependant, comme l’ont déclaré les avocats des intimés : [TRADUCTION] « *Dunsmuir* ne change pas grand-chose ». Le ministre, d’une part, a maintenu sa position selon laquelle la norme de contrôle applicable était la décision correcte et que, en tout état de cause, la décision de la réviseuse-chef était déraisonnable. CSEL, d’autre part, a maintenu catégoriquement que, même si la norme de contrôle appropriée était la décision raisonnable, la conclusion de la réviseuse-chef résistait à un examen selon la norme de la décision correcte. Autrement dit, les parties ont réitéré les positions respectives dont elles avaient fait état dans leurs observations écrites.

[14] L’arrêt *Dunsmuir* prescrit un examen en deux étapes en vue de déterminer la norme de contrôle applicable. Premièrement, il me faut examiner la jurisprudence afin de vérifier si le degré de déférence qu’il convient d’accorder en fonction du type particulier de décision administrative qui est en litige a été déterminé de façon satisfaisante. Dans la négative, il me faut procéder à une analyse de la norme de contrôle, ce qui inclut l’analyse « des éléments qui permettent d’arrêter la bonne norme de contrôle ». Cette analyse doit être contextuelle et elle dépend de l’application d’un certain nombre de facteurs pertinents, dont : 1) l’existence ou l’inexistence d’une clause privative; 2) la raison d’être du tribunal administratif suivant l’interprétation de sa loi habilitante; 3) la nature de la question en cause; et 4) l’expertise du tribunal administratif (*Dunsmuir*, aux paragraphes 62 à 64).

[15] Dans la présente affaire, la loi habilitante a été édictée en 1999. Ses dispositions n’ont été soumises directement à la Cour qu’à un faible nombre d’occasions. Les avocats n’ont pas soumis — et je n’ai pas relevé — de décisions dans lesquelles la Cour s’est prononcée sur la norme de contrôle qu’il convient d’appliquer à la décision d’un réviseur nommé en vertu de la LCPE. Par conséquent, bien que la jurisprudence existante soit intéressante et instructive, elle n’est pas déterminante pour ce qui est de la norme de contrôle à appliquer.

[16] En l’espèce, les faits ne sont pas contestés. Ni l’une ni l’autre des parties ne laisse entendre que la réviseuse-chef a commis une erreur à cet égard. C’est

undisputed facts that forms the subject of debate. On its face, it appears that the issue centres on a question of mixed fact and law. In accordance with *Dunsmuir*, such a question is presumptively reviewable for unreasonableness. However, the standard of review analysis leads me to conclude that the applicable standard of review, in the circumstances of this case, is correctness.

[17] There is no privative clause. To the contrary, section 269 of the CEPA provides for a statutory right of appeal to the Federal Court. Section 270 provides that the appellant has the right to be heard on all questions of fact and law. This is a broad appeal provision and is indicative of Parliament's intent that a decision taken under the legislation is to be subject to judicial oversight. It militates away from deference.

[18] Regarding the expertise of the decision maker, section 243 of the CEPA obliges the Minister to establish a "roster of review officers" from which one officer is to be appointed as the CRO (subsection 244(1)). The CRO performs administrative functions, assigns review officers to conduct hearings and, in certain cases (such as this one), conducts review hearings (subsection 244(2)). In the absence of the CRO, any review officer may act (subsection 244(3)). Appointments are for a term of three years and may be renewed (section 245, subsections (1) and (2)). Appointed individuals must be knowledgeable regarding "the Canadian environment, environmental and human health, administrative law or traditional aboriginal ecological knowledge" (section 247, my emphasis). The appointments are not full-time since review officers "shall not engage" in employment that is inconsistent with their function under the CEPA (section 248).

[19] Sections 260 and 261 of the CEPA equip the review officer with enforceable powers to summon witnesses and documents. Section 263 permits the review officer to confirm or cancel an EPCO, to amend or suspend a term or condition, to add or delete a term or condition, and to

l'application des dispositions législatives aux faits non contestés qui forme le sujet du débat. À première vue, il semble que le point en litige s'articule autour d'une question mixte de fait et de droit. Conformément à l'arrêt *Dunsmuir*, une question de cette nature est en principe susceptible de contrôle selon la décision raisonnable. Cependant, l'analyse de la norme de contrôle m'amène à conclure que, dans les circonstances de l'espèce, la norme qu'il convient d'appliquer est la décision correcte.

[17] Il n'existe aucune clause privative. Au contraire, l'article 269 de la LCPE confère un droit d'appel devant la Cour fédérale. L'article 270 prévoit que l'appelant a le droit de se faire entendre sur toute question de droit ou de fait. Il s'agit d'une disposition d'appel de nature générale, et elle témoigne de l'intention du législateur qu'une décision prise en vertu de la loi peut être soumise à une surveillance judiciaire. Cela milite contre toute déférence.

[18] Pour ce qui est de l'expertise du décideur, l'article 243 de la LCPE oblige le ministre à dresser une « liste de réviseurs » à partir de laquelle un réviseur doit être nommé à titre de réviseur-chef : paragraphe 244(1). Le réviseur-chef exerce des fonctions administratives, affecte des réviseurs à des audiences et, dans certains cas (comme celui-ci), tient lui-même des audiences en matière de révision : paragraphe 244(2). En l'absence du réviseur-chef, n'importe quel réviseur peut agir : paragraphe 244(3). Les réviseurs sont nommés pour un mandat de trois ans, et celui-ci est renouvelable : article 245, paragraphes (1) et (2). Les personnes nommées doivent être « compétentes dans le domaine de l'environnement canadien, dans celui de la salubrité de l'environnement et dans celui de la santé humaine, dans celui du droit administratif ou dans celui des connaissances écologiques autochtones traditionnelles » : article 247, non souligné dans l'original). Les nominations ne sont pas faites à temps plein car « il est interdit » aux réviseurs d'occuper un emploi incompatible avec les fonctions qui leur sont confiées en vertu de la LCPE : article 248.

[19] Les articles 260 et 261 de la LCPE confèrent au réviseur le pouvoir exécutoire de citer des personnes à comparaître devant lui et de leur ordonner de déposer des documents. L'article 263 permet au réviseur de confirmer ou d'annuler un OEPE, de modifier ou de suspendre une

extend the duration of the EPCO for a period of not more than 180 days. The exercise of these powers is prohibited in the event of risk to: impairment of the quality of the environment; injury or damage to any property or to any plant or animal life; or danger to the health or safety of any person (section 265). A decision must be rendered within five days of the review (of the EPCO) and written reasons must be provided within 10 days (section 266). However, a review officer (at any time before a notice of appeal is filed), upon providing reasonable notice and allowing a reasonable opportunity for oral submissions, may modify a decision.

[20] A request for review does not suspend the operation of an EPCO although a review officer, upon application, may suspend operation (if appropriate) and impose reasonable conditions that are consistent with the protection of the environment and public safety (section 258).

[21] These noted provisions impact on the characterization of the CRO's expertise. The statute requires some degree of knowledge yet does not mandate expertise. The CRO in this case was required to interpret the Storage Regulations as well as provisions of the TDGA and the TDGR. Although the Storage Regulations were enacted pursuant to the CRO's enabling or "home" statute, the CRO was not called upon to interpret only the enabling legislation. Rather, it was necessary to interpret the home statute, its regulations, and other inter-related acts and regulations. Notably, there are 46 associated regulations passed pursuant to the CEPA alone.

[22] There is no indication that the CRO has acquired expertise analogous to that of institutional tribunals (such as labour) where a body of jurisprudence is established. Nor is there any suggestion that the CRO is specifically knowledgeable with respect to dangerous goods, the transportation or storage of dangerous goods, or industry standards in these areas. General environmental knowledge does not equate to expertise. Indeed, given the volume of the associated regulations, it is difficult to imagine that any reviewing officer could develop specific expertise in

condition ou d'en ajouter ou d'en supprimer une, ainsi que de proroger la durée de l'OEPE pendant un maximum de 180 jours. Il est interdit d'exercer ces pouvoirs si cela devait occasionner la dégradation de la qualité de l'environnement, un préjudice ou des dommages à des biens, des végétaux ou des animaux, ou un danger pour la santé ou la sécurité de quiconque : article 265. Une décision doit être rendue dans les cinq jours suivant la révision (de l'OEPE) et des motifs écrits doivent être rendus dans les 10 jours suivants : article 266. Cependant, un réviseur (à quelque moment que ce soit avant le dépôt d'un avis d'appel), après avoir donné un avis raisonnable et une occasion raisonnable de présenter des observations orales, peut modifier une décision.

[20] Une demande de révision ne suspend pas l'application d'un OEPE, mais un réviseur peut, sur demande, suspendre cette application (le cas échéant) et imposer des conditions raisonnables qui sont compatibles avec la protection de l'environnement et la sécurité publique : article 258.

[21] Les dispositions susmentionnées ont une incidence sur la description de l'expertise du réviseur-chef. La loi requiert un certain degré de compétence, mais elle n'exige aucune expertise. En l'espèce, la réviseure-chef était tenue d'interpréter le Règlement sur le stockage, de même que les dispositions de la LTMD et du RTMD. Même si le Règlement sur le stockage a été édicté en vertu de la loi habilitante ou « constitutive » de la réviseure-chef, cette dernière n'était pas appelée à interpréter uniquement la loi habilitante. Il fallait plutôt interpréter la loi constitutive, ses dispositions réglementaires ainsi que d'autres lois et règlements interdépendants. Il est à noter que 46 règlements connexes ont été adoptés en vertu de la seule LCPE.

[22] Rien n'indique que la réviseure-chef a acquis une expertise analogue à celle de tribunaux institutionnels (comme dans le domaine du travail) pour lesquels il existe de la jurisprudence. Rien n'indique non plus que la réviseure-chef est expressément compétente dans les domaines des matières dangereuses, du transport ou du stockage des matières dangereuses, ou des normes industrielles qui s'appliquent dans ces domaines. Une compétence générale dans le domaine de l'environnement n'est pas assimilable à une expertise. En fait, vu le nombre

all areas. This factor does not favour deference.

[23] The CEPA's purpose is to regulate the behaviour of entities in order to promote public safety, protect the environment and contribute to sustainable development through pollution protection. To that end, section 235 of the CEPA allows an enforcement officer to issue an EPCO if the officer has reasonable grounds to believe that any provision of the CEPA or its regulations has been contravened. The alleged contravention at issue here is with respect to the reporting and recording requirements mandated by the Storage Regulations. These provisions regulate the storage of specific quantities of PCB material that is "not being used daily."

[24] The TDGA promotes public safety in the transportation of dangerous goods and governs the transportation of PCB material. This statute and its associated regulations provide definitions of key terms such as "handling", "in transport" and "offer for transport". The Acts (CEPA and TDGA) work together to ensure that the chain of custody of PCB material over the course of its existence is tracked. Because the statutes are concerned with the protection of the public, their purpose may point toward deference: *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, at paragraph 31.

[25] The nature of the question appears to be one of mixed fact and law because it involves the application of a statutory provision to a particular factual situation. If this is so, deference may be owed. That is, *Dunsmuir* may dictate that the appropriate standard of review is reasonableness. However, in my view, the question before the CRO is a pure question of law. The factual context is not in dispute, nor has it ever been. The CRO's task is strictly one of statutory interpretation. Moreover, in the context in which it arises, it is a question of general law that is of central importance to the proper functioning of the scheme as a whole and is outside the CRO's "knowledgeable" area. If it is a mixed question, the

des règlements connexes, il est difficile d'imaginer qu'un réviseur puisse acquérir une expertise précise dans tous les domaines. Ce facteur ne milite pas en faveur de la déférence.

[23] La LCPE a pour objet de réglementer le comportement d'entités afin de promouvoir la sécurité publique, de protéger l'environnement et de contribuer au développement durable au moyen de la prévention de la pollution. À cette fin, l'article 235 de cette Loi permet à un agent de l'autorité de délivrer un OEPE s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à une disposition quelconque de la LCPE ou de ses règlements a été commise. L'infraction alléguée dont il est question en l'espèce a trait aux exigences en matière de rapports et d'enregistrement que comporte le Règlement sur le stockage. Ces dispositions réglementent le stockage de quantités précises de matériels contenant des BPC qui « ne sont pas utilisés quotidiennement ».

[24] La LTMD vise à accroître la sécurité publique dans le transport des matières dangereuses et régit le transport des matières contenant des BPC. Cette loi et les règlements qui y sont associés comportent des définitions de divers mots et expressions clés tels que « manutention », « en transport » et « offre de transport » (ou « demande de transport »). Les Lois (LCPE et LTMD) agissent de pair afin de garantir que l'on suit la chaîne de possession des matières contenant des BPC durant toute leur existence. Comme les lois visent la protection du public, leur objet peut donc suggérer une certaine déférence : *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, au paragraphe 31.

[25] La question semble être de la nature d'une question mixte de fait et de droit car elle met en cause l'application d'une disposition législative à une situation de fait particulière. Si tel est le cas, il est possible qu'il faille faire preuve de déférence. Plus précisément, il se peut que l'arrêt *Dunsmuir* établisse que la norme de contrôle appropriée est la décision raisonnable. À mon avis, toutefois, la question soumise à la réviseure-chef est une pure question de droit. Le contexte factuel n'est pas contesté, et ne l'a jamais été. La tâche de la réviseure-chef consiste strictement à interpréter la loi. Par ailleurs, dans le contexte, il s'agit d'une question de droit général qui revêt une importance capitale pour le bon fonc-

question of law is easily extricated. This factor yields little deference.

[26] I conclude, in balancing the factors, that the applicable standard of review is that of correctness. I note that jurisprudence, in the environmental law context, points to a similar result. In *West Vancouver (District) v. British Columbia (Ministry of Transportation)* (2005), 14 C.E.L.R. (3d) 157 (F.C.), Mr. Justice Lemieux examined a decision of federal “responsible authorities” under the *Canadian Environmental Assessment Act* [S.C. 1992, c. 37]. The “responsible authorities” determined that a highway project would not cause significant adverse environmental impact, without consulting the public, a process that the applicant claimed was mandatory under the Act. Mr. Justice Lemieux adopted the reasoning of Mr. Justice Rothstein, then of the Federal Court of Appeal, in *Friends of the West Country Assn. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)*, [2000] 2 F.C. 263 (C.A.). Justice Rothstein, at paragraph 10, held that the standard of review was one of correctness. Additionally, and again in relation to the *Canadian Environmental Assessment Act*, the Federal Court of Appeal in *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative v. Canada (Atomic Energy Control Board)*, [2005] 1 F.C.R. 372, found the applicable standard of review to be correctness on a question of statutory interpretation of the Act.

[27] In *Dunsmuir*, the Supreme Court noted that the nature of the question at issue was one of pure law. The Court considered whether the correctness standard would apply, despite the presence of an administrative regime (analogous to the labour context) and a privative clause. It concluded that the applicable standard of review was reasonableness. In this case, there is a question of law without a privative clause. This is not a judicial review. The statute provides a broad statutory right of appeal. The decision maker is not an institutional-type tribunal. Although the CRO must have some knowledge, there is no requirement or indication of specific expertise. In my view, these factors distinguish this matter from *Dunsmuir*.

tionnement du régime dans son ensemble et qui se situe en dehors du cadre de la « compétence » de la réviseure-chef. S’il s’agit d’une question mixte, la question de droit est facilement isolée. Ce facteur appelle peu de déférence.

[26] Je conclus, après avoir pondéré les facteurs, que la norme de contrôle applicable est la décision correcte. Je signale que la jurisprudence, dans le contexte du droit de l’environnement, met en évidence un résultat semblable. Dans la décision *West Vancouver (District) c. Colombie-Britannique (Ministry of Transportation)*, 2005 CF 593, le juge Lemieux a examiné une décision prise par des « autorités responsables » fédérales en vertu de la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale* [L.C. 1992, ch. 37]. Les « autorités responsables » avaient décidé qu’un projet routier ne causerait pas d’effet environnemental négatif important, et ce, sans consulter le public, un processus qui, d’après la demanderesse, était obligatoire au titre de la Loi. Le juge Lemieux a fait sien le raisonnement du juge Rothstein, qui, à l’époque, siégeait à la Cour d’appel fédérale, dans l’arrêt *Friends of the West Country Assn. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [2000] 2 C.F. 263 (C.A.). Au paragraphe 10 de sa décision, le juge Rothstein a déclaré que la norme de contrôle était celle de la décision correcte. En outre, et une fois de plus relativement à la *Loi canadienne sur l’évaluation environnementale*, la Cour d’appel fédérale a conclu dans l’arrêt *Inter-Church Uranium Committee Educational Co-operative c. Canada (Commission de contrôle de l’énergie atomique)*, [2005] 1 R.C.F. 372, que la norme de contrôle applicable était la décision correcte au sujet d’une question d’interprétation de la Loi.

[27] Dans l’arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême a fait remarquer que la question en litige était une pure question de droit. La Cour a examiné si la norme de la décision correcte s’appliquerait, malgré la présence d’un régime administratif (analogue au contexte du travail) et d’une clause privative. La norme de contrôle applicable, a-t-elle conclu, était la décision raisonnable. En l’espèce, nous avons affaire à une question de droit sans clause privative. Il n’est pas question ici d’un contrôle judiciaire. La loi confère un large droit d’appel. Le décideur n’est pas un tribunal de type institutionnel. Bien que la réviseure-chef doive avoir une certaine compétence, il n’est ni exigé ni indiqué qu’elle doive posséder une

Moreover, the noted factors connote a standard of review of correctness. However, if I am wrong in this respect, I will also have regard to the reasonableness standard.

The Undisputed Facts

[28] CESL recycles contaminated material. Incoming material arrives at CESL's premises in varying sizes, from very small to very large (such as transformers). The material contains PCBs in various volumes. CESL deals in large quantities of PCB material.

[29] After receiving PCB material, CESL sorts it, cleans it, carries out processing (depending on the material) and packages it for transport to the disposal site. Prior to the sorting and cleaning processes, the material may sit on-site for a period of time. This time frame depends largely on staff availability and workloads. Upon completion of the cleaning and sorting processes, CESL places the PCB material in containers where it remains until it is shipped to the disposal site for destruction.

[30] The PCB material in the containers remains on-site until CSEL accumulates a sufficient quantity for shipment. Although the length of time to acquire such a load varies, on average, it is four to six weeks.

[31] The rationale underlying the need to accumulate a sufficient load of PCB material for shipment is that it is not economical to send several small shipments. Consequently, staffing and workload impact on the length of time required for the acquisition of enough material for a load. Additional factors affecting the duration that the PCB material remains on-site include the availability of the disposal site (its schedule) and, from time to time, waiting for lab analysis test results.

expertise particulière. À mon avis, ces facteurs distinguent la présente affaire de *Dunsmuir*. En outre, les facteurs susmentionnés évoquent la norme de contrôle de la décision correcte. Cependant, si je me trompe à cet égard, je tiendrai aussi compte de la norme de la décision raisonnable.

Les faits non contestés

[28] CESL recycle des matières contaminées. Ces matières arrivent à ses installations en des tailles différentes, de très petite à très grosse (comme des transformateurs). Les matières contiennent des BPC en des quantités diverses. CESL traite de grandes quantités de matières contenant des BPC.

[29] Après avoir reçu les matières contenant des BPC, CESL les trie, les nettoie, procède aux activités de traitement nécessaires (suivant les matières en question) et les emballe en vue de leur transport au site d'élimination. Avant d'être triées et nettoyées, il est possible que les matières restent sur place un certain temps. Ce temps dépend en grande partie de la disponibilité du personnel et des charges de travail. Après avoir effectué les opérations de nettoyage et de tri, CESL dépose les matières contenant des BPC dans des conteneurs, où elles restent jusqu'à ce qu'elles soient expédiées au site d'élimination en vue de leur destruction.

[30] Les matières contenant des BPC qui se trouvent dans les conteneurs demeurent sur place jusqu'à ce que CESL en accumule une quantité suffisante pour les expédier. Même si le temps requis pour accumuler une telle charge varie, il est en moyenne de quatre à six semaines.

[31] S'il faut accumuler une charge suffisante de matières contenant des BPC en vue de leur expédition, c'est parce qu'il n'est pas économique d'expédier plusieurs petites cargaisons. Par conséquent, la dotation en personnel et la charge de travail ont une incidence sur le temps nécessaire pour accumuler suffisamment de matières pour représenter une charge. D'autres facteurs ont une incidence sur le temps pendant lequel les matières contenant des BPC restent sur place, dont la disponibilité du site d'élimination (son horaire) et, de temps à autre, le fait d'attendre les résultats d'analyses de laboratoire.

[32] In summary, PCB material is kept at CESL's premises, on average, from four to six weeks. However, depending on the circumstances, the duration ranges from a few days to a much longer period.

The Decision

[33] By decision dated May 23, 2007, the CRO determined that CESL's operations involving PCB material did not fall within the scope of the Storage Regulations. Therefore, the EPCO should be cancelled. The decision was based on the following key findings:

- The PCBs on CESL's premises are either waiting to be separated from recyclable material, being separated, or being collected into an appropriately sized shipment that will be sent to a destruction facility when the facility's schedule allows the shipment to proceed. There is no intention to store as such, except for the collection into an appropriate shipment;
- Neither the concept of "storage" under the Storage Regulations nor the "handling in the course of transportation" under the TDGA covers all of CESL's activities unequivocally;
- When the PCB materials are consolidated in anticipation of shipment—this part of the journey may indeed be considered to be packing and handling in the course of transport and covered by the TDGA (and exempted from the Storage Regulations);
- Yet, the term "handling" cannot be stretched to cover the intervention of the physical and chemical separation processes applied to the PCB material once it arrives at CESL's premises. Most of the PCB material received by CESL is subject to these processes, which interrupt the shipment in a significant fashion. (CESL's creation of new shipping documents is not dispositive, but it is consistent with the conclusion that the shipment is interrupted);

[32] En résumé, les matières contenant des BPC sont conservées dans les installations de CESL, en moyenne, pendant une période de quatre à six semaines. Toutefois, suivant les circonstances, la période varie de quelques jours à un délai nettement plus long.

La décision

[33] Par une décision datée du 23 mai 2007, la réviseure-chef a décidé que les activités de CESL concernant les matières contenant des BPC ne tombaient pas sous le coup du Règlement sur le stockage. Il y avait donc lieu d'annuler l'OEPE. La décision était fondée sur les principales constatations qui suivent :

- Les BPC qui se trouvent dans les installations de CESL sont soit en attente d'être séparés des matières recyclables, soit séparés, soit regroupés en une cargaison d'une taille appropriée, qui sera expédiée à un site de destruction, quand l'horaire de ce dernier permettra de recevoir la cargaison en question. Il n'y a aucune intention de stocker ces matières en tant que telles, sauf pour les regrouper en une cargaison appropriée;
- Ni le concept de « stockage » au sens du Règlement sur le stockage ni la « manutention au cours du transport » au sens de la LTMD n'englobent clairement l'ensemble des activités de CESL;
- Lorsque les matières contenant des BPC sont regroupées en prévision de leur expédition — cette partie de l'opération peut effectivement être considérée comme un travail d'emballage et de manutention au cours du transport et être visée par la LTMD (et exemptée de l'application du Règlement sur le stockage);
- Cependant, le mot « manutention » ne peut pas être étiré au point d'englober l'intervention des opérations de séparation physique et chimique que l'on fait subir aux matières contenant des BPC une fois qu'elles arrivent aux installations de CESL. La plupart des matières contenant des BPC que reçoit CESL sont soumises à ces opérations, lesquelles interrompent l'expédition de manière importante (le fait que CESL crée de nouveaux documents d'expédition n'est pas déterminant, mais cela concorde avec la conclusion selon laquelle l'expédition est interrompue);

• During these separation processes, the PCB material can be considered “in use” thereby removing the application of the Storage Regulations as these Regulations only apply to PCBs that are not being used. Although the PCB materials are not being put to their original industrial use, they are being actively subjected to a physical or chemical process of separation;

• CESL does not store PCB material in the sense of warehousing it for any appreciable period of time; the intent with respect to the PCB material on site is either to process it or to ship it for destruction. Any delay in shipment that takes place is purely incidental to this overall process.

It is from this decision that the Minister appeals.

Statutory Provisions

[34] The relevant statutory provisions are attached to these reasons as Schedule A. For ease of reference, subsection 3(4) of the Storage Regulations, the definition of “handling” [as am. by S.C. 1999, c. 31, s. 212(E)] in section 2 of the TDGA and the definitions of “in transport” and “offer for transport” in section 1.4 of the TDGR are reproduced below.

Storage of PCB Material Regulations, SOR/92-507

3. ...

(4) These Regulations do not apply in respect of the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the *Transportation of Dangerous Goods Act*.

Transportation of Dangerous Goods Act, 1992, S.C. 1992, c. 34

2. In this Act,

...

• Il est possible de considérer que, lors de ces opérations de séparation, les matières contenant des BPC sont « utilisées », ce qui écarte ainsi l’application du Règlement sur le stockage car ce dernier ne s’applique qu’aux BPC non utilisés. Même si les matières contenant des BPC ne sont pas affectées à leur utilisation industrielle originale, elles sont activement soumises à une opération physique ou chimique de séparation;

• CESL ne stocke pas de matières contenant des BPC dans le sens où elle les mettrait en entreposage pendant un temps considérable; le but visé, pour ce qui est des matières contenant des BPC qui se trouvent sur place, est soit de les traiter, soit de les expédier en vue de leur destruction. Tout retard subi sur le plan de l’expédition est purement accessoire à cette opération générale.

C’est cette décision-là que le ministre porte en appel.

Les dispositions législatives

[34] Les dispositions législatives applicables sont jointes ci-après, en tant qu’annexe A. Par souci de commodité, le texte du paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage, la définition du mot « manutention » [mod. par L.C. 1999, ch. 31, art. 212(A)] qui figure à l’article 2 de la LTMD, de même que les définitions des expressions « en transport » et « demande de transport » qui figurent à l’article 1.4 du RTMD, sont reproduits ci-dessous.

Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC, DORS/92-507

3. [...]

(4) Le présent règlement ne s’applique pas à la manutention, à l’offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses, L.C. 1992, ch. 34

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

[...]

“handling” means loading, unloading, packing or unpacking dangerous goods in a means of containment for the purposes of, in the course of or following transportation and includes storing them in the course of transportation;

Transportation of Dangerous Goods Regulations,
SOR/2001-286

1.4 Definitions

...

in transport means that a person has possession of dangerous goods for the purposes of transportation or for the purposes of storing them in the course of transportation.

...

offer for transport means, for dangerous goods not in transport, to select or allow the selection of a carrier to transport the dangerous goods, to prepare or allow the preparation of the dangerous goods so that a carrier can take possession of them for transport or to allow a carrier to take possession of the dangerous goods for transport. [Emphasis in original.]

Issue

[35] The sole issue is whether the CRO correctly interpreted the legislative provisions.

Overview of the Arguments

[36] The Minister asserts that the purpose of the Storage Regulations is to achieve adequate control and safe storage of PCB material, a dangerous substance. The intent is to alert Environment Canada regarding “when and where PCB is located” to enable Environment Canada to “monitor, track and control” the location of the substance. Both the Storage Regulations and the TDGA deal with tracking the chain of custody of PCB material over the course of its existence.

« manutention » Toute opération de chargement, de déchargement, d’emballage ou de déballage de marchandises dangereuses effectuée en vue de leur transport, au cours de celui-ci ou par après. Les opérations d’entreposage effectuées au cours du transport sont incluses dans la présente définition.

Règlement sur le transport des marchandises dangereuses,
DORS/2001-286

1.4 Définitions

[...]

en transport Qualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport.

demande de transport. En ce qui concerne des marchandises dangereuses qui ne sont pas en transport, le fait de choisir un transporteur ou d’en permettre le choix dans le but de les transporter, le fait de les préparer ou d’en permettre la préparation pour qu’un transporteur en prenne possession aux fins du transport ou le fait de permettre à un transporteur d’en prendre possession aux fins du transport. [Souligné dans l’original.]

La question en litige

[35] La seule question en litige consiste à savoir si la réviseure-chef a interprété correctement les dispositions législatives.

Survol des arguments invoqués

[36] Le ministre affirme que le Règlement sur le stockage a pour objet de réaliser un contrôle adéquat et un stockage sécuritaire des matières contenant des BPC, une substance dangereuse. L’intention est de prévenir Environnement Canada [TRADUCTION] « du moment et de l’endroit où sont situés des BPC » afin de permettre à ce Ministère de [TRADUCTION] « surveiller, suivre et contrôler » l’emplacement de la substance. Tant le Règlement sur le stockage que la LTMD traitent du suivi de la chaîne de possession des matières contenant des BPC pendant leur existence.

[37] The Minister's stated concern relates to the time between CESL "shipping in" and "shipping out" the PCB material. That is, the time period during which the PCB material, according to the Minister, is "stored" on-site. During this time, the PCB material is not in "use daily." Therefore, the Storage Regulations should apply.

[38] Further, the Minister submits that although the Storage Regulations exempt the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the TDGA, not all of CESL's activities are covered by the exemption. The CRO erred in concluding that CESL's activities amounted to packing and handling of PCB material in the course of transportation within the meaning of the TDGA. She also erred in finding that "storage" comprises an element of intent.

[39] CESL maintains that if the TDGA applies, the Storage Regulations do not. The TDGA involves an industry that has as its object the disposal of hazardous material, specifically PCB material. Achievement of the objective begins with the consignor and ends at the disposal site. CESL is not the destination of the PCB material. Rather, it is a stopping point on the journey. The power to enact regulations under subsection 34(2) of the CEPA is restricted. There is no power to regulate an aspect of the substance that is regulated by or under another Act.

[40] CESL claims that the PCB material located on its premises is not "stored"; it is in the course of transportation. CESL is not a commercial storage facility nor does it charge any entity for storage of PCB material on its site. While several weeks or months may pass when the PCB material remains at CESL (a number of factors contribute to the time frame), CESL's intent is not to store PCB material but to transport it to its final destination for destruction. This is the nature of its business.

[37] Les préoccupations exprimées par le ministre concernent le temps qui s'écoule entre [TRADUCTION] « l'arrivée » des matières contenant des BPC chez CESL et leur [TRADUCTION] « sortie », c'est-à-dire le temps durant lequel les matières contenant des BPC, selon le ministre, sont [TRADUCTION] « stockées » sur place. Pendant ce temps, les matières contenant des BPC ne sont pas « utilisées quotidiennement ». Le Règlement sur le stockage devrait donc s'appliquer.

[38] Par ailleurs, le ministre soutient que, même si le Règlement sur le stockage exempte la manutention, la demande de transport ou le transport des matières contenant des BPC qui sont régies par la LTMD, ce ne sont pas toutes les activités de CESL qui bénéficient de l'exemption. La réviseure-chef a commis une erreur en concluant que les activités de CESL étaient assimilables à une opération d'emballage et de manutention de matières contenant des BPC au cours du transport, au sens de la LTMD. Elle a commis également une erreur en concluant que le « stockage » comporte un élément d'intention.

[39] CESL soutient que si la LTMD s'applique, le Règlement sur le stockage, lui, ne s'applique pas. La LTMD vise une industrie qui a pour objet d'éliminer des matières dangereuses, plus précisément les matières contenant des BPC. La réalisation de l'objectif visé commence chez le consignataire et prend fin au site d'élimination. L'installation de CESL n'est pas la destination des matières contenant des BPC. Il s'agit plutôt d'un point d'arrêt au cours de leur voyage. Le pouvoir d'édicter des règlements en vertu du paragraphe 34(2) de la LCPE est restreint. Il n'existe pas de pouvoir de réglementer un aspect de la substance qui est réglementé par une autre loi ou en vertu d'une autre loi.

[40] CESL soutient que les matières contenant des BPC qui sont situées dans ses installations ne sont pas « stockées »; elles sont en cours de transport. CESL n'est pas une installation de stockage commerciale, pas plus qu'elle ne facture des frais à une entité quelconque pour stocker des matières contenant des BPC sur son site. Même s'il peut s'écouler plusieurs semaines ou plusieurs mois pendant lesquels les matières contenant des BPC se trouvent chez CESL (un certain nombre de facteurs contribuent au délai), son intention n'est pas de stocker

[41] Relying on subsection 3(4) of the Storage Regulations, CESL contends that its activities are exempt because the provision states that the Storage Regulations do not apply to the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the TDGA. All of CESL's activities with respect to the PCB material are covered by some combination of these three categories. CESL submits that it has always functioned under, and in compliance with, the TDGA and its associated regulations.

Analysis

[42] Distilled, the CRO determined that CESL does not store PCB material in the sense of warehousing. The intent is to process it/ship it for destruction. During the separation processes, the material can be considered "in use." The phase after processing may be considered packing and handling in the course of transport. Delay in shipment is purely incidental to the overall process.

[43] In my view, the CRO's interpretation of the legislative provisions is incorrect. Further, it falls outside the "range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law": *Dunsmuir*, at paragraph 47.

[44] The Supreme Court of Canada has repeatedly articulated the proper approach to statutory interpretation. In *R. v. Jarvis*, [2002] 3 S.C.R. 757, at paragraph 77, the Court directed that "one is to seek the intent of Parliament by reading the words of the provision in context and according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and the object of the statute". The stated principle was supported by specific reference to the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re.)*, [1998] 1

des matières contenant des BPC, mais de les transporter jusqu'à leur destination finale en vue de leur destruction. Telle est la nature de son entreprise.

[41] S'appuyant sur le paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage, CESL soutient que ses activités sont exemptées, car cette disposition indique que le Règlement sur le stockage ne s'applique pas à la manutention, à l'offre de transport ou au transport des matériels contenant des BPC qui sont régis par la LTMD. Toutes les activités de CESL qui se rapportent aux matériels contenant des BPC tombent sous le coup d'une certaine combinaison de ces trois catégories. CESL soutient qu'elle a toujours exercé ses activités en vertu de la LTMD et des règlements qui y sont associés, ainsi qu'en conformité avec cette Loi et ces règlements.

Analyse

[42] En bref, la réviseure-chef a décidé que CESL ne stocke pas de matières contenant des BPC au sens où elle les met en entreposage. Son intention est de les traiter et de les expédier en vue de leur destruction. Lors des opérations de séparation, les matières peuvent être considérées « utilisées ». La phase qui suit la transformation peut être considérée comme une opération d'emballage et de manutention au cours du transport. Un retard sur le plan de l'expédition est purement accessoire à l'opération générale.

[43] À mon avis, l'interprétation que fait la réviseure-chef des dispositions législatives est inexacte. En outre, cette interprétation se situe en dehors des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » : *Dunsmuir*, au paragraphe 47.

[44] La Cour suprême du Canada a exposé à maintes reprises l'approche qu'il convient de suivre à l'égard de l'interprétation législative. Dans l'arrêt *R. c. Jarvis*, [2002] 3 R.C.S. 757, au paragraphe 77, la Cour statue qu'« il faut déterminer l'intention du législateur et, à cette fin, lire les termes de la loi dans leur contexte, en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit et l'objet de la loi ». Le principe déclaré est étayé par des renvois précis : la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559; *Rizzo & Rizzo Shoes*

S.C.R. 27; *R. v. Gladue*, [1999] 1 S.C.R. 688; E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at page 87. The approach was confirmed again in *Medovarski v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*; *Esteban v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2005] 2 S.C.R. 539. This search for parliamentary intent constitutes an exercise in ascertaining, in accordance with the noted principle, what Parliament set out to accomplish.

[45] I stated earlier, at paragraph 23 of these reasons that the CEPA is regulatory legislation. Its purpose is to promote public safety, to regulate the behaviour of entities in order to protect the environment and contribute to sustainable development through pollution protection. The Storage Regulations were enacted following a fire at a storage warehouse in Basile-le-Grand, Quebec where, unknown to Environment Canada, PCB material had been stored for many years. The intent of the Storage Regulations is to monitor any high concentration or amount of PCB material being stored at any given location. The Storage Regulations prescribe specific requirements for persons who own or manage property on which PCB material is located, specifically with respect to safe storage, fire protection and emergency procedures. Section 2 states that a “PCB storage site” means a site referred to in section 4 that is used to store PCB material. Section 3 indicates that the Storage Regulations apply to certain quantities of PCB liquids, solids, substances, or equipment that are not being used daily. Mandatory storage, reporting and recording requirements are set out in sections 4, 9, 13 and paragraph 16(b) in relation to quantities of PCB material that are subject to the Storage Regulations.

[46] Section 4 requires that “[e]very person who owns, controls or possesses PCB material, or who owns or manages a property in or on which PCB material is located ... shall store the PCB material” in a specific manner. Section 9 further details the storage requirements

Ltd. (Re.), [1998] 1 R.C.S. 27; *R. c. Gladue*, [1999] 1 R.C.S. 688; E. A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), à la page 87. L’approche a été confirmée de nouveau dans l’arrêt *Medovarski c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*; *Esteban c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2005] 2 R.C.S. 539. Cette recherche d’intention du législateur constitue un exercice de vérification, en conformité avec le principe susmentionné, de ce que le législateur a voulu accomplir.

[45] J’ai déclaré plus tôt, au paragraphe 23 des présents motifs, que la LCPE est une loi de nature réglementaire. Elle a pour objet d’accroître la sécurité publique, de réglementer le comportement des entités afin de protéger l’environnement et de contribuer au développement durable au moyen de la prévention de la pollution. Le Règlement sur le stockage a été édicté à la suite de l’éclatement d’un incendie dans un entrepôt de stockage à Saint-Basile-le-Grand (Québec) où, à l’insu d’Environnement Canada, des matières contenant des BPC étaient stockées depuis de nombreuses années. L’objet du règlement est de contrôler toute concentration ou quantité élevée de matériels contenant des BPC qui sont stockés à n’importe quel endroit donné. Le Règlement sur le stockage comporte des exigences précises à l’intention des personnes qui possèdent ou gèrent un bien dans lequel sont situés des matériels contenant des BPC, particulièrement en ce qui concerne les mesures de stockage sécuritaires, la protection contre les incendies et les mesures d’urgence. L’article 2 indique qu’un « dépôt de BPC » désigne un endroit visé à l’article 4 qui sert au stockage des matériels contenant des BPC. Selon l’article 3, le Règlement sur le stockage s’applique à certaines quantités de liquides, de solides, de substances ou d’équipement contenant des BPC qui ne sont pas utilisés quotidiennement. Les exigences impératives en matière de stockage, de rapports et d’enregistrement sont énoncées aux articles 4, 9 et 13 ainsi qu’à l’alinéa 16b), relativement aux quantités de matériels contenant des BPC qui sont assujetties au Règlement sur le stockage.

[46] L’article 4 exige que « [t]oute personne qui est le propriétaire de matériels contenant des BPC ou qui en possède ou en contrôle ou toute personne qui est le propriétaire ou le gestionnaire d’un bien dans ou sur lequel se trouvent des matériels contenant des BPC [...]

that “[e]very owner or manager of a PCB storage site” must adhere to, depending upon the type of PCB material involved. Under section 13, every owner or manager of a PCB storage site shall maintain, and have available for review by an enforcement officer, records of PCB materials received and removed from the storage site. The owner or manager of a PCB storage site shall submit a copy of this information to the Minister pursuant to paragraph 16(b).

[47] The purpose of the TDGA is to promote public safety in the transportation of dangerous goods. The TDGA regulates the manner in which dangerous goods are imported, transported and labelled (both for and during transport). It provides for the designation of inspectors to foster compliance with the TDGA. Its schedule delineates nine classes of dangerous goods. The TDGA is relatively brief; it comprises some 22 pages. The TDGR (the associated Regulations) are complex and lengthy, comprising some 722 pages. The TDGR are intended to incorporate all possible situations in transport, whatever the mode, for millions of chemical compounds.

[48] In totality, the TDGA’s application is not confined to dangerous goods when they are actually “in transport.” It also applies to the materials immediately prior to and after transport as well as to any storage that is necessary to transport them.

[49] The CRO properly recognized that the CEPA, the TDGA and their respective associated regulations are aimed at protecting the public welfare and should be given a broad and liberal interpretation. Additionally, the CRO noted that the legislative enactments are intended to function in harmony with one another.

[50] It is not disputed that when PCB material is *en route* to CESL or when it is *en route* from CESL to the disposal facility, it is being transported or is “in transport” and thus governed by the TDGA. It is the intervening period, between the arrival and the departure (the shipping in and shipping out) of the PCB material that is the issue.

doit stocker ces matériels » d’une manière précise. L’article 9 explicite les exigences en matière de stockage auxquelles « [l]e propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC » doit se conformer, suivant le type de matériels contenant des BPC en question. Aux termes de l’article 13, le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC tient, en ce qui concerne les matériels contenant des BPC qui sont reçus au dépôt et retirés de ce dernier, un registre qu’il tient à la disposition de l’agent de l’autorité pour examen. Le propriétaire ou le gestionnaire d’un dépôt de BPC doit présenter au ministre une copie de cette information, conformément à l’alinéa 16b).

[47] La LTMD a pour objet d’accroître la sécurité publique en matière de transport des marchandises dangereuses. Cette loi réglemente la façon dont les matières dangereuses sont importées, transportées et étiquetées (tant pour le transport qu’au cours de ce dernier). Elle prévoit la désignation d’inspecteurs en vue de favoriser l’observation de la loi. Elle comporte une annexe où les matières dangereuses sont divisées en neuf classes. La LTMD est relativement succincte; elle compte environ 22 pages. Le RTMD (le Règlement afférent à la LTMD) est complexe et long, et il s’étend sur quelque 722 pages. Il vise à englober toutes les situations possibles qui se rapportent au transport, tous modes confondus, de millions de composés chimiques.

[48] En tout, l’application de la LTMD ne se limite pas aux matières dangereuses dites « en transport ». Elle s’applique aussi à ces matières juste avant et après leur transport, ainsi qu’aux activités de stockage nécessaires pour les transporter.

[49] La réviseure-chef a reconnu avec raison que la LCPE, la LTMD et leurs règlements connexes respectifs visent à protéger le bien-être du public et qu’il convient de les interpréter de manière large et libérale. En outre, elle a noté que ces textes de loi sont conçus pour fonctionner en harmonie les uns avec les autres.

[50] Il n’est pas contesté que, lorsque des matières contenant des BPC sont en route vers l’installation de CESL ou qu’elles sont en route depuis cette installation, vers le site d’élimination, ces matières sont transportées ou « en transport » et donc régies par la LTMD. C’est la période intermédiaire, entre l’arrivée et le départ (l’entrée

More specifically, the question is: does the manner in which CESL deals with the PCB material during this intervening period fall within the scope of subsection 3(4) of the Storage Regulations. I should note that the Minister acknowledges that when the material is being packed up for transport (for example, 24–48 hours before transport) the period comes within the exemption.

[51] The CRO reasoned that the interpretation of the word “storage” and the meaning of the language of subsection 3(4) of the Storage Regulations are pivotal. I agree.

[52] In relation to “storage,” the CRO requested written submissions directed to the meaning of the word and, in particular, whether “intent” to store is a prerequisite element. Although the CRO did not definitively determine that intent was a condition precedent, she did conclusively determine, for various reasons that need not be enumerated, that CESL did not intend to store PCB material on its premises.

[53] The CRO’s analysis and conclusion are troublesome. Moreover, the interpretation is neither correct, nor reasonable. To return to the principle articulated earlier, the words of a provision are to be read in context, according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the statute. There is no need to revert to dictionary definitions in this case. The meaning of the word “store” is readily apparent from its ordinary meaning and the manner in which it is used in the context of the legislative provisions. To reiterate, section 2 of the Storage Regulations defines “PCB storage site” as “a site referred to in section 4 that is used to store PCB material.” Section 4 requires that “every person who owns, controls or possesses PCB material, or who owns or manages a property in or on which PCB material is located” [emphasis added] shall store the PCB material in a specific manner.

et la sortie) des matières contenant des BPC, qui pose problème. Plus précisément, la question qui se pose est la suivante : la façon dont CESL traite les matières contenant des BPC durant cette période intermédiaire tombe-t-elle sous le coup du paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage? Je signale que le ministre reconnaît que, lorsque les matières sont emballées en vue de leur transport (par exemple, dans les 24 à 48 heures qui précèdent), cette période tombe sous le coup de l’exemption.

[51] La réviseure-chef a exprimé l’avis que l’interprétation du mot « stockage » et le sens du libellé du paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage sont essentiels. Je suis d’accord.

[52] Pour ce qui est du « stockage », la réviseure-chef a demandé qu’on lui présente des observations écrites sur le sens de ce mot et, en particulier, sur le fait de savoir si l’« intention » de stocker est une condition préalable. Bien que la réviseure-chef n’ait pas décidé de manière définitive que l’intention était une condition préalable, elle a quand même décidé de manière concluante, pour diverses raisons qu’il n’est pas nécessaire d’énumérer, que CESL n’avait pas l’intention de stocker dans ses installations des matières contenant des BPC.

[53] L’analyse et la conclusion de la réviseure-chef posent problème. Par ailleurs, l’interprétation n’est ni correcte ni raisonnable. Pour revenir au principe formulé plus tôt, les termes d’une disposition doivent être lus dans leur contexte, en suivant le sens grammatical et ordinaire qui s’harmonise avec l’esprit et l’objet de la loi. En l’espèce, il n’est pas nécessaire de recourir à des définitions de dictionnaire. Le sens du mot « stocker » ressort facilement de son sens ordinaire et de la manière dont il est employé dans le contexte des dispositions législatives. Comme je l’ai déjà dit, l’article 2 du Règlement sur le stockage définit un « dépôt de BPC » comme un « [d]épôt visé à l’article 4 qui sert au stockage des matériels contenant des BPC ». L’article 4 exige que « [t]oute personne qui est le propriétaire de matériels contenant des BPC ou qui en possède ou en contrôle ou [...] qui est le propriétaire ou le gestionnaire d’un bien dans ou sur lequel se trouve des matériels contenant des BPC » [non souligné dans l’original] doit stocker ces matériels d’une manière précise.

[54] The word “store” is no vaguer than the word “keep.” Put another way, the word relates merely to the manner in which the PCB material must be kept or “stored.” The Storage Regulations dictate the manner in which anyone referred to in section 4 must store (or keep) the PCB material.

[55] But for the exemption in subsection 3(4) of the Storage Regulations, in my view, it is beyond dispute that the legislated requirements would apply to the activities of CESL. There is no question about the quantity of PCB material that arrives at CESL’s premises. Equally, there is no doubt that CESL would be considered a “PCB storage site” as contemplated by sections 2 and 4 noted above. However, subsection 3(4) exempts PCB activities covered by the TDGA. I will return to subsection 3(4) shortly.

[56] As for CESL’s submission that the PCB material is not destined (or intended) to remain indefinitely on CESL property, I agree with the Minister that the Storage Regulations do not require that storage be for any particular length of time or for any particular purpose. That is, the Storage Regulations do not apply only to long-term or permanent PCB storage. I note that, even in the criminal context, there is no requirement of long-term or permanent storage in order to constitute “storage” within the meaning of subsection 86(1) [as am. by S.C. 1995, c. 39, s. 139] of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46]: *R. v. Carlos*, [2002] 2 S.C.R. 411.

[57] The provisions of the Storage Regulations do not contemplate intent. Consequently, whether CESL intends to function as a commercial storage facility or intends to “store PCB material for long periods of time” is of no moment. In the course of its business, PCB material remains on CESL’s premises for weeks or months. Whether CESL is keeping (or storing) the material for destruction, for later transportation or for permanent storage, does not change the fact that, during the intervening period, the material is being stored. This result is the

[54] Le mot « stocker » n’est pas plus vague que le mot « garder ». Autrement dit, le mot est simplement lié à la façon dont les matériels contenant des BPC doivent être gardés ou « stockés ». Le Règlement sur le stockage dicte la façon dont toute personne mentionnée à l’article 4 doit stocker (ou garder) les matériels contenant des BPC.

[55] Si ce n’était de l’exemption figurant au paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage, il est incontesté, selon moi, que les exigences prévues par la loi s’appliqueraient aux activités de CESL. La quantité des matériels (ou matières) contenant des BPC qui arrivent aux installations de CESL ne suscite aucune question. Il n’y a pas non plus de doute que CESL serait considérée comme un « dépôt de BPC », comme l’envisagent les articles 2 et 4 susmentionnés. Toutefois, le paragraphe 3(4) exempte les activités relatives aux BPC que visent la LTMD. Je reviendrai sous peu à ce paragraphe.

[56] Quant à l’observation de CESL selon laquelle les matériels contenant des BPC ne sont pas destinés à demeurer indéfiniment sur un bien lui appartenant, je suis d’accord avec le ministre que le Règlement sur le stockage n’exige pas que ce stockage dure un temps particulier ou soit destiné à une fin particulière. Plus précisément, le Règlement sur le stockage ne s’applique pas seulement au stockage à long terme ou permanent de BPC. Je signale que, même dans le contexte pénal, il n’est pas obligatoire qu’un entreposage (qui est synonyme de « stockage ») soit de longue durée ou permanent pour constituer un « entreposage » au sens du paragraphe 86(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 39, art. 139] du *Code criminel* [L.R.C. (1985), ch. C-46] : *R. c. Carlos*, [2002] 2 R.C.S. 411.

[57] Les dispositions du Règlement sur le stockage n’envisagent aucune intention. Par conséquent, le fait de savoir si CESL entend fonctionner comme une installation de stockage commerciale ou entend [TRADUCTION] « stocker des matériels contenant des BPC pendant une longue période » importe peu. Dans le cadre de ses activités, des matériels contenant des BPC restent dans les installations de CESL pendant des semaines, voire des mois. Indépendamment du fait que CESL garde (ou stocke) les matières en vue de leur destruction, de leur

same irrespective of: “intent”; the fact that CESL does not operate as a warehouse; or the fact that CESL is not compensated for the storage.

[58] What then is to be said of subsection 3(4) of the Storage Regulations? It states that these Regulations will not apply in respect of “the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the [TDGA].” The point to be made here is, to escape the application of the Storage Regulations, CESL must demonstrate that its operations fall within the meaning of at least one of the “activities” referred to in subsection 3(4). If CESL fails in this respect, compliance with the Storage Regulations is obligatory.

[59] For ease of reference, the TDGA provides that “‘handling’ means loading, unloading, packing or unpacking dangerous goods in a means of containment or transport for the purposes of, in the course of or following transportation and includes storing them in the course of transportation” [emphasis added]. “‘Offer for transport’ [in the TDGR] means, for dangerous goods not in transport, to select or allow the selection of a carrier to transport the dangerous goods, to prepare or allow the preparation of the dangerous goods so that a carrier can take possession of them for transport or to allow a carrier to take possession of the dangerous goods for transport” [some emphasis added].

[60] The “transporting of PCB material governed by the [TDGA]” is also exempted from the Storage Regulations. “Transporting” is not defined in either the TDGA or the TDGR. The TDGR state that “‘in transport’ means a person has possession of dangerous goods for the purposes of transportation or for the purposes of storing them in the course of transportation” [emphasis in original].

transport ou de leur stockage permanent, il n’en demeure pas moins qu’au cours de la période intermédiaire ces matières sont stockées. Le résultat est le même, indépendamment de : l’« intention »; le fait que CESL n’agisse pas comme un entrepôt; ou le fait que CESL ne soit pas payée pour le stockage.

[58] Que peut-on donc dire à propos du paragraphe 3(4) du Règlement sur le stockage? Cette disposition indique que le règlement ne s’applique pas « à la manutention, à l’offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la [LTMD] ». Il convient de dire ici que, pour pouvoir se soustraire à l’application du Règlement sur le stockage, CESL doit démontrer que ses activités correspondent au sens d’au moins une des « activités » dont il est question au paragraphe 3(4). Si CESL n’y parvient pas, elle se trouve dans l’obligation de se conformer au Règlement sur le stockage.

[59] Pour plus de commodité, la LTMD prévoit que le mot « manutention » désigne « [t]oute opération de chargement, de déchargement, d’emballage ou de déballage de marchandises dangereuses effectuée en vue de leur transport, au cours de celui-ci ou par après. Les opérations d’entreposage effectuées au cours du transport sont incluses dans la présente définition. » « “Demande de transport” [aux termes du RTMD] [e]n ce qui concerne des marchandises dangereuses qui ne sont pas en transport, le fait de choisir un transporteur ou d’en permettre le choix dans le but de les transporter, le fait de les préparer ou d’en permettre la préparation pour qu’un transporteur en prenne possession aux fins du transport ou le fait de permettre à un transporteur d’en prendre possession aux fins du transport » [certains soulignés sont ajoutés].

[60] Le « transport de matériels contenant des BPC régis par la *Loi sur le transport de matières dangereuses* » est lui aussi exempté de l’application du Règlement sur le stockage. Le mot « transport » n’est défini ni dans la LTMD ni dans le RTMD. Aux termes du RTMD, « “en transport” [q]ualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport [souligné dans l’original].

[61] The act of “unloading” PCB material from vehicles on CESL’s premises and similarly, the “loading” of PCB material onto vehicles in order to ship it from CESL’s premises clearly will be captured by the definition of “handling”. Two remaining segments of CESL’s activities during the intervening period require examination: (1) the process of sorting/cleansing/separating these materials; and (2) the accumulation of PCB material until sufficient quantity is acquired to make it economically feasible to ship it.

The sorting/cleansing/separating processes

[62] The CRO opined that “the term ‘handling’ cannot be stretched to cover the intervention of the physical and chemical separation processes applied to the PCB materials once they arrive at CESL’s premises.” The CRO found that, during these processes, the PCB material was “in use” and was not subject to the Storage Regulations (because the Storage Regulations apply only to PCB materials not in use). This conclusion is neither correct nor reasonable. Moreover, it gives rise to confusion.

[63] PCB material arrives at CESL because it is no longer being put to use and must be destroyed. Processing PCB material, to prepare it for destruction, is not “using” the material and should not be so interpreted. Consider a situation where PCB material arrives at CESL (not in use). CESL begins to sort the PCB material (causing the material to be “in use” according to the CRO), but the task is interrupted and the material sits for several days. Is it still “in use,” or would the Storage Regulations apply during the suspension of the sorting task? Such an interpretation yields indefinable responses. The PCB material arrives at CESL after its useful cycle has ended. The “use” is not reincarnated at CESL by virtue of the sorting/cleansing/separating process.

[61] L’action de « décharger » des matériels contenant des BPC de véhicules dans les installations de CESL et, de la même façon, le « chargement » de matériels contenant des BPC à bord de véhicules en vue de les expédier depuis les installations de CESL seront manifestement visés par la définition du mot « manutention ». Deux derniers segments des activités de CESL au cours de la période intermédiaire doivent être examinés : 1) l’opération de tri/nettoyage/séparation de ces matières; et 2) l’accumulation de matières contenant des BPC jusqu’à ce que l’on en obtienne une quantité suffisante pour qu’il soit économiquement profitable de les expédier.

L’opération de tri/nettoyage/séparation

[62] La réviseure-chef a exprimé l’opinion que [TRADUCTION] « le mot “manutention” ne peut pas être étiré au point d’englober l’intervention des opérations de séparation physique et chimique que l’on fait subir aux matières contenant des BPC une fois qu’elles arrivent aux installations de CESL ». Elle a conclu qu’au cours de ces opérations les matières contenant des BPC étaient « utilisées » et non assujetties au Règlement sur le stockage (parce que ce dernier s’applique uniquement aux matériels contenant des BPC qui ne sont pas utilisés). Cette conclusion n’est ni exacte ni raisonnable. En outre, elle prête à confusion.

[63] Les matières contenant des BPC arrivent chez CESL parce qu’elles ne sont plus utilisées et doivent être détruites. Le fait de traiter les matières contenant des BPC, en vue de les préparer à leur destruction, n’équivaut pas à « utiliser » les matières et ne devrait pas être interprété de cette façon. Considérons le cas où des matières contenant des BPC arrivent chez CESL (non utilisées). CESL commence à trier ces matières (ce qui fait qu’elles sont « utilisées », au dire de la réviseure-chef), mais le travail est interrompu et les matières restent sur place plusieurs jours. Sont-elles toujours « utilisées », ou le Règlement sur le stockage s’appliquerait-il durant la suspension de l’opération de tri? Une telle interprétation mène à des réponses indéfinissables. Les matières contenant des BPC arrivent chez CESL après que leur cycle utile a pris fin. L’« utilisation » ne renaît pas chez CESL en raison de l’opération de tri/nettoyage/séparation.

The accumulation of PCB material pending sufficient quantity to ship

[64] The second segment concerns the time period during which sorted PCB material sits on the premises awaiting shipment. While factors external to the business operation can impact on the length of this period, the primary reason for the delay in shipping is that it is not economically viable to forward small shipments. Consequently, CESL accumulates quantities of PCB material in containers, over time, until a quantity sufficient to warrant shipment is acquired. The length of time can vary from days to months. As noted earlier, it averages four to six weeks.

[65] The CRO's determinations in this respect are founded upon her earlier (and misconceived) determinations. In accordance with *R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.* (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (Ont. Ct. J.), an authority relied upon by both sides, the CRO adopted the finding of Kastner J. that the transportation of dangerous goods is not a finite transaction. Rather, it is [at paragraph 9] "a continuum that commences at the packing of the item and continues through to the unpacking of the item at its destination." Having concluded that the PCB material is not being stored (in the sense of warehousing) because the intent is to process it or to ship it for destruction, the CRO determined that the PCB material was "in use" during the sorting/cleansing/separating process. She then summarily determined that, during the time frame which followed, the PCB material is "consolidated in anticipation of shipment" and that this "may indeed be considered to be packing and handling in the course of transport and hence covered by the [TDGA] and exempted from the operation of the Regulations." No analysis is provided in support of the conclusion. It is therefore impossible for me to ascertain the basis upon which the CRO arrived at her conclusion in this respect. However, for the reasons that follow, I conclude that this determination is incorrect and unreasonable.

L'accumulation de matières contenant des BPC en attendant d'en obtenir une quantité suffisante pour pouvoir les expédier

[64] Le second segment concerne le temps pendant lequel les matières contenant des BPC qui sont triées restent sur place en attendant d'être expédiées. Bien que des facteurs étrangers à l'activité commerciale puissent avoir une incidence sur la durée de cette période, la principale justification du retard associé à l'expédition est qu'il n'est pas économiquement viable d'expédier de petites cargaisons. Par conséquent, CESL accumule des quantités de matières contenant des BPC dans des conteneurs pendant un certain temps, jusqu'à en disposer en quantité suffisante pour justifier leur expédition. Le temps en question peut varier de quelques jours à quelques mois. Comme je l'ai signalé plus tôt, il est en moyenne de quatre à six semaines.

[65] Les décisions que la réviseure-chef a prises à cet égard sont fondées sur ses décisions antérieures (et mal formées). Conformément à la décision *R. v. Snap-On Tools of Canada Ltd.* (2001), 44 C.E.L.R. (N.S.) 301 (C.J. Ont.), une décision jurisprudentielle sur laquelle les deux parties se sont fondées, la réviseure-chef a adopté la conclusion du juge Kastner, à savoir que le transport de marchandises dangereuses n'est pas une opération finie, mais plutôt un [au paragraphe 9] [TRADUCTION] « continuum qui débute au moment de l'emballage de l'article et se poursuit jusqu'à son déballage à son point de destination ». Ayant conclu que les matières contenant des BPC ne sont pas stockées (dans le sens de « mis en entreposage ») parce que l'intention est de les transformer ou de les expédier en vue de leur destruction, la réviseure-chef a décidé que les matières contenant des BPC étaient « utilisées » lors de l'opération de tri/nettoyage/séparation. Elle a ensuite décidé sommairement que, pendant le temps qui suivait, les matières contenant des BPC sont [TRADUCTION] « regroupées en prévision de leur expédition » et que cela [TRADUCTION] « peut effectivement être considéré comme une opération d'emballage et de manutention pendant le transport et donc un fait visé par la LTMD et exempté de l'application du Règlement ». Aucune analyse n'est présentée à l'appui de cette conclusion. Il m'est donc impossible de vérifier le fondement à partir duquel la réviseure-chef est arrivée à sa conclusion à cet égard. Cependant, pour les motifs qui

[66] CESL asserts that the time period during which the sorted PCB material sits on its premises awaiting transport constitutes “storage in the course of transportation” as part of the TDGA definition of “handling”. CESL is not the final destination for PCB material. Therefore, the PCB material is still in the course of transportation while it is temporarily located at CESL.

[67] Accepting the notion of the “continuum” advanced by the parties, the question becomes: when does the transportation of the PCB material end? Clearly, the PCB material, as noted earlier, is subject to the requirements of the TDGA when it is being shipped into the CESL facility. However, when the PCB material arrives at the CESL facility (CESL does not deal only with PCB material), the continuum of transportation terminates.

[68] All PCB material shipped in (to CESL) and all PCB material shipped out (from CESL) is documented by movement manifests. A movement manifest is a document required under the TDGR to track the movement and location of dangerous goods. The evidence indicates that there is a generator/consignor, a carrier and a receiver. The generator/consignor must complete Section A of the manifest; the carrier must complete Section B; and the consignee or receiver must complete Section C.

[69] The CRO, after hearing the evidence of witnesses as to how CESL conducts its operations, conducted a site visit to witness the operations first-hand. She noted that the shipping documents accompanying the PCB material identify CESL as the destination, that is, the receiver (the termination point of transportation). When PCB material is shipped out from CESL, it must, as the “generator,” begin anew the process of completing documentation. While it is not entirely clear from the record whether, in every situation, CESL takes ownership of the material

suivent, je juge que cette conclusion est inexacte et déraisonnable.

[66] CESL soutient que le temps pendant lequel les matières contenant des BPC qui sont triées restent sur place en attendant d’être transportées constitue une opération de [TRADUCTION] « stockage en cours de transport », c’est-à-dire un élément de la définition du mot « manutention » que donne la LTMD. L’installation de CESL n’est pas la destination finale des matières contenant des BPC. C’est donc dire que ces dernières sont toujours en transport pendant qu’elles sont temporairement situées chez CESL.

[67] Si l’on accepte le concept du « continuum » qu’invoquent les parties, la question devient la suivante : quand le transport des matières contenant des BPC prend-il fin? Manifestement, les matières contenant des BPC, comme je l’ai signalé plus tôt, sont assujetties aux exigences de la LTMD lorsqu’elles sont expédiées chez CESL. Cependant, lorsque ces matières arrivent chez CESL (cette dernière ne s’occupe pas seulement de matières contenant des BPC), le continuum du transport prend fin.

[68] Toutes les matières contenant des BPC qui sont expédiées chez CESL et toutes celles qui sont expédiées à partir de l’installation de CESL sont consignées dans des manifestes de transport. Un manifeste de transport est un document qu’exige le RTMD pour suivre le déplacement et l’emplacement des matières dangereuses. La preuve indique qu’il y a un producteur/consignateur, un transporteur et un réceptionnaire. Le producteur/consignateur doit remplir la section A du manifeste, le transporteur doit remplir la section B, et le consignataire ou le réceptionnaire doit remplir la section C.

[69] Après avoir entendu le témoignage de divers témoins sur la façon dont CESL menait ses activités, la réviseure-chef a fait une visite sur place afin d’assister directement aux activités. Elle a constaté que les documents d’expédition accompagnant les matières contenant des BPC indiquaient CESL comme lieu de destination, c’est-à-dire le réceptionnaire (le point de terminaison du transport). Lorsque les matières contenant des BPC sont expédiées à partir de l’installation de CESL, celle-ci doit, à titre de « producteur », commencer à nouveau le pro-

when it arrives on site, it is certainly the implication or inference arising from the evidence. For practical purposes, the transportation (and the operation of the TDGA) terminates when the PCB material arrives at CESL and is unpacked. It is at this point that the “tracking” operation of the Storage Regulations is triggered to fill the gap. A new continuum of transportation begins when CESL packs the material up to ship it out to the disposal site destination.

[70] I do not disagree with CESL that its facility is not a warehouse. However, for purposes of the legislation, its characterization is immaterial. The object of the TDGA and the CEPA is to track dangerous substances. The point is, in the circumstances relating to CESL, the documentary “tracking” of dangerous goods pursuant to the TDGA, specifically PCB material, is aborted when the PCB material is shipped into and unloaded by the CESL operation.

[71] It is correct, as CESL states, that the TDGA definition of “handling” includes “storing them in the course of transportation.” Further, the TDGR cover situations where goods may not actually be “in transport.” However, given the purpose and the context of the definitions contained in the legislative provisions, and bearing in mind that the CEPA and the TDGA are to be read in harmony, the TDGR must be read, in this respect, to mean storage that is necessarily incidental to the transport of the PCB material. It is difficult, if not impossible, to conceive that PCB material that sits on CESL premises for extended periods of time, due to staffing and workload issues (in at least one case for a period of five months or more), awaiting the sorting/cleansing/separation process could possibly fall within the parameters of the cited provision. Additionally, CESL readily acknowledged that the accumulation of sufficient PCB material to warrant shipment is a matter of economics. I concur with the Minister that this constitutes a business decision. Unquestionably, it is open to CESL to make such a decision. However, it does not follow that the accumulation of a sufficient quantity of PCB material to warrant an

cessus consistant à remplir des documents. Même s’il n’est pas tout à fait clair d’après le dossier si, dans n’importe quelle situation, CESL assume la propriété des matières lorsque celles-ci arrivent sur les lieux, c’est certes l’implication ou l’inférence qui ressort de la preuve. En pratique, le transport (et l’application de la LTMD) prend fin lorsque les matières contenant des BPC arrivent chez CESL et sont déballées. C’est à ce stade que l’opération de « suivi » du Règlement sur le stockage est déclenchée pour combler le vide. Un nouveau continuum de transport commence lorsque CESL emballe les matières en vue de leur expédition au site d’élimination.

[70] Je ne suis pas en désaccord avec CESL quand elle dit que son installation n’est pas un entrepôt. Cependant, pour l’application de la législation, sa description importe peu. La LTMD et la LCPE ont pour objet de suivre les substances dangereuses. Il reste que, dans les circonstances relatives à CESL, le « suivi » documentaire de marchandises dangereuses en application de la LTMD, et plus précisément celui des matières contenant des BPC, prend fin lorsque ces dernières arrivent chez CESL et que celle-ci les décharge.

[71] Il est exact, comme le dit CESL, que la définition du mot « manutention » que l’on trouve dans la LTMD inclut les « opérations d’entreposage effectuées au cours du transport ». En outre, le RTMD vise les situations dans lesquelles les marchandises ne sont peut-être pas à proprement parler « en transport ». Cependant, compte tenu de l’objet et du contexte des définitions figurant dans les dispositions législatives, et vu que la LCPE et la LTMD doivent être lues de concert, le RTMD doit être interprété, à cet égard, comme signifiant un stockage qui est nécessairement accessoire au transport des matières contenant des BPC. Il est difficile, voire impossible, de concevoir que des matières contenant des BPC qui séjournent dans les installations de CESL pendant un temps prolongé, en raison de problèmes de dotation en personnel et de charge de travail (dans un cas au moins, pendant une période de cinq mois ou plus), en attendant d’être soumises à l’opération de tri/nettoyage/séparation, puissent correspondre aux paramètres de la disposition citée. En outre, CESL reconnaît sans hésitation que l’accumulation d’une quantité suffisante de matières contenant des BPC pour justifier leur expédition est une

economically viable shipment is “storing them in the course of transportation” for it is not storage that is necessarily incidental to the transport of the PCB material. The interpretation advanced by CESL stretches the exemption to include “storage for the purpose of future transportation.”

[72] The evidence indicates that, although the periods of time with respect to accumulation may vary, on average, they encompass four to six weeks. Further, PCB material shipped to CESL may sit on its premises awaiting the sorting/cleansing/separation process for an undefined period of time, depending upon staffing and workload. The periods of time are not insignificant. The documentary “tracking” is lost during these “hiatus” periods. This loss is contrary to the clear intention of Parliament in its enactment of the legislation. To hold otherwise compromises the intent and the integrity of the legislation.

[73] The decision of the CRO is both incorrect and unreasonable. As a result, the appeal will be allowed with costs. The decision of the CRO will be set aside and the EPCO restored. That said, I reiterate my comments at the hearing, with which the Minister concurred, that CESL cannot perform impossible feats. It is simply not possible for it to produce records that, due to destruction, no longer exist.

JUDGMENT

The appeal is allowed with costs. The decision of the Chief Review Officer is set aside and the environmental protection compliance order is restored.

question d'économie. Je conviens avec le ministre que cela constitue une décision de nature commerciale. Il ne fait aucun doute qu'il est loisible à CESL de prendre une telle décision. Mais il ne s'ensuit pas que l'accumulation d'une quantité suffisante de matières contenant des BPC pour justifier l'envoi d'une cargaison économiquement viable constitue une « [opération] d'entreposage [effectuée] au cours du transport », car il ne s'agit pas d'un stockage qui est nécessairement accessoire au transport des matières contenant des BPC. L'interprétation qu'avance CESL étire l'exemption de manière à englober le « stockage en vue d'un transport futur ».

[72] Il ressort de la preuve que, même si les périodes d'accumulation peuvent varier, elles sont en moyenne de quatre à six semaines. En outre, il est possible que les matières contenant des BPC qui sont expédiées à CESL restent sur place en attendant l'opération de tri/nettoyage/séparation pendant un temps indéterminé, suivant la dotation en personnel et la charge de travail. Les périodes ne sont pas négligeables. Le « suivi » documentaire est perdu lors de ces « hiatus », et cette perte est contraire à l'intention claire qu'avait le législateur lorsqu'il a édicté la loi. Soutenir le contraire compromet l'intention et l'intégrité de la loi.

[73] La décision de la réviseure-chef est à la fois inexacte et déraisonnable et, de ce fait, l'appel sera accueilli avec dépens. La décision de la réviseure-chef sera infirmée et l'OEPE rétabli. Cela dit, je réitère les commentaires que j'ai faits à l'audience, et auxquels le ministre a souscrit, à savoir que CESL ne peut pas accomplir des prouesses impossibles. Il ne lui est tout simplement pas possible de produire des documents qui n'existent plus parce qu'ils ont été détruits.

JUGEMENT

L'appel est accueilli avec dépens. La décision de la réviseure-chef est infirmée et l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement rétabli.

Schedule A
to the
reasons for order dated May 16, 2008
in
Minister of the Environment
and
Custom Environmental Services Ltd.,
Gavin Scott and Brian Winters

T-1150-07

Canadian Environmental Protection Act, 1999, S.C. 1999, c. 33

It is hereby declared that the protection of the environment is essential to the well-being of Canadians and that the primary purpose of this Act is to contribute to sustainable development through pollution prevention.

Whereas the Government of Canada seeks to achieve sustainable development that is based on an ecologically efficient use of natural, social and economic resources and acknowledges the need to integrate environmental, economic and social factors in the making of all decisions by government and private entities;

Whereas the Government of Canada is committed to implementing pollution prevention as a national goal and as the priority approach to environmental protection;

Whereas the Government of Canada acknowledges the need to virtually eliminate the most persistent and bioaccumulative toxic substances and the need to control and manage pollutants and wastes if their release into the environment cannot be prevented;

Whereas the Government of Canada recognizes the importance of an ecosystem approach;

Whereas the Government of Canada will continue to demonstrate national leadership in establishing environmental standards, ecosystem objectives and environmental quality guidelines and codes of practice;

Whereas the Government of Canada is committed to implementing the precautionary principle that, where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation;

Annexe A
jointe aux
motifs d'ordonnance datés du 16 mai 2008
dans la décision
Ministre de l'Environnement
et
Custom Environmental Services Ltd.,
Gavin Scott et Brian Winters

T-1150-07

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, ch. 33

Il est déclaré que la protection de l'environnement est essentielle au bien-être de la population du Canada et que l'objet principal de la présente loi est de contribuer au développement durable au moyen de la prévention de la pollution.

Attendu :
que le gouvernement du Canada vise au développement durable fondé sur l'utilisation écologiquement rationnelle des ressources naturelles, sociales et économiques et reconnaît la nécessité, pour lui et les organismes privés, de prendre toute décision en tenant compte des facteurs environnementaux, économiques et sociaux;

qu'il s'engage à privilégier, à l'échelle nationale, la prévention de la pollution dans le cadre de la protection de l'environnement;

qu'il reconnaît la nécessité de procéder à la quasi-élimination des substances toxiques les plus persistantes et bioaccumulables et de limiter et gérer les polluants et déchets dont le rejet dans l'environnement ne peut être évité;

qu'il reconnaît l'importance d'adopter une approche basée sur les écosystèmes;

qu'il continue à jouer un rôle moteur au plan national dans l'établissement de normes environnementales, d'objectifs relatifs aux écosystèmes et de directives et codes de pratique nationaux en matière de qualité de l'environnement;

qu'il s'engage à adopter le principe de la prudence, si bien qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement;

Whereas the Government of Canada recognizes that all governments in Canada have authority that enables them to protect the environment and recognizes that all governments face environmental problems that can benefit from cooperative resolution;

Whereas the Government of Canada recognizes the importance of endeavouring, in cooperation with provinces, territories and aboriginal peoples, to achieve the highest level of environmental quality for all Canadians and ultimately contribute to sustainable development;

Whereas the Government of Canada recognizes that the risk of toxic substances in the environment is a matter of national concern and that toxic substances, once introduced into the environment, cannot always be contained within geographic boundaries;

Whereas the Government of Canada recognizes the integral role of science, as well as the role of traditional aboriginal knowledge, in the process of making decisions relating to the protection of the environment and human health and that environmental or health risks and social, economic and technical matters are to be considered in that process;

Whereas the Government of Canada recognizes the responsibility of users and producers in relation to toxic substances and pollutants and wastes, and has adopted the “polluter pays” principle;

Whereas the Government of Canada is committed to ensuring that its operations and activities on federal and aboriginal lands are carried out in a manner that is consistent with the principles of pollution prevention and the protection of the environment and human health;

Whereas the Government of Canada will endeavour to remove threats to biological diversity through pollution prevention, the control and management of the risk of any adverse effects of the use and release of toxic substances, pollutants and wastes, and the virtual elimination of persistent and bioaccumulative toxic substances;

Whereas the Government of Canada recognizes the need to protect the environment, including its biological diversity, and human health, by ensuring the safe and effective use of biotechnology;

And whereas the Government of Canada must be able to fulfil its international obligations in respect of the environment;

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

qu’il reconnaît que tous les gouvernements au Canada disposent des pouvoirs leur permettant de protéger l’environnement et qu’il est à leur avantage mutuel de collaborer pour résoudre les problèmes environnementaux auxquels ils ont tous à faire face;

qu’il reconnaît l’importance de s’efforcer, en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et les autochtones, d’atteindre le plus haut niveau possible de qualité de l’environnement pour les Canadiens et de contribuer ainsi au développement durable;

qu’il reconnaît que le risque de la présence de substances toxiques dans l’environnement est une question d’intérêt national et qu’il n’est pas toujours possible de circonscrire au territoire touché la dispersion de substances toxiques ayant pénétré dans l’environnement;

qu’il reconnaît le rôle naturel de la science et le rôle des connaissances autochtones traditionnelles dans l’élaboration des décisions touchant à la protection de l’environnement et de la santé humaine et la nécessité de tenir compte des risques d’atteinte à l’environnement ou à la santé ainsi que de toute question d’ordre social, économique ou technique lors de cette élaboration;

qu’il reconnaît la responsabilité des utilisateurs et producteurs à l’égard des substances toxiques, des polluants et des déchets et a adopté en conséquence le principe du pollueur-payeur;

qu’il est déterminé à faire en sorte que ses opérations et activités sur le territoire domanial et les terres autochtones respectent les principes de la prévention de la pollution et de la protection de l’environnement et de la santé humaine;

qu’il s’efforcera d’éliminer les menaces à la diversité biologique au moyen de la prévention de la pollution, de la réglementation et de la gestion des risques d’effets nocifs de l’utilisation et du rejet de substances toxiques, de polluants et de déchets et de la quasi-élimination des substances toxiques persistantes et bioaccumulables;

qu’il reconnaît la nécessité de protéger l’environnement — notamment la diversité biologique — et la santé humaine en assurant une utilisation sécuritaire et efficace de la biotechnologie;

qu’il se doit d’être en mesure de respecter les obligations internationales du Canada en matière d’environnement,

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

...

235. (1) Whenever, during the course of an inspection or a search, an enforcement officer has reasonable grounds to believe that any provision of this Act or the regulations has been contravened in the circumstances described in subsection (2) by a person who is continuing the commission of the offence, or that any of those provisions will be contravened in the circumstances described in that subsection, the enforcement officer may issue an environmental protection compliance order directing any person described in subsection (3) to take any of the measures referred to in subsection (4) and, where applicable, subsection (5) that are reasonable in the circumstances and consistent with the protection of the environment and public safety, in order to cease or refrain from committing the alleged contravention.

...

237. (1) Except in exigent circumstances, the enforcement officer shall, wherever practicable, before issuing an order,

(a) provide an oral or a written notice of the intent of the enforcement officer to issue the order to every person who will be subject to the order; and

(b) allow a reasonable opportunity in the circumstances for the person to make oral representations.

(2) A notice of intent to issue an order shall include

(a) a statement of the purpose of the notice;

(b) a reference to the statutory authority under which the order will be issued; and

(c) a statement that the party notified may make oral representations to the enforcement officer within the period stated in the notice.

...

243. The Minister shall establish and maintain a roster of review officers.

244. (1) The Minister shall appoint one of the review officers as the Chief Review Officer to perform the functions of the Chief Review Officer as and when required.

(2) The Chief Review Officer shall

(a) perform administrative functions related to the work of review officers, including assigning review officers to conduct review hearings; and

[...]

235. (1) Lors de l'inspection ou de la perquisition, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la présente loi ou à ses règlements a été commise — et continue de l'être — ou le sera, dans les cas prévus au paragraphe (2), l'agent de l'autorité peut ordonner à tout intéressé visé au paragraphe (3) de prendre les mesures prévues au paragraphe (4) et, s'il y a lieu, au paragraphe (5) qui sont justifiées en l'espèce et compatibles avec la protection de l'environnement et la sécurité publique pour mettre fin à la perpétration de l'infraction ou s'abstenir de la commettre.

[...]

237. (1) Sauf en cas d'urgence, l'agent de l'autorité doit, dans la mesure du possible et avant de donner l'ordre, aviser oralement ou par écrit tout intéressé de son intention de le faire et donner à celui-ci la possibilité de lui présenter oralement ses observations.

(2) L'avis d'intention doit préciser les trois éléments suivants :

a) son objet;

b) le texte aux termes duquel l'ordre sera donné;

c) le fait que l'intéressé peut, dans le délai précisé, présenter oralement ses observations à l'agent de l'autorité.

[...]

243. Le ministre établit et tient à jour une liste de réviseurs.

244. (1) Le ministre nomme un des réviseurs à titre de réviseur-chef pour exercer, de la manière et au moment voulus, les fonctions afférentes.

(2) Le réviseur-chef exerce toutes les fonctions administratives liées au travail des réviseurs, notamment en affectant les réviseurs aux audiences à tenir en matière de révision, et, dans certains cas, tient lui-même ces audiences.

(b) in certain cases, conduct review hearings.

(3) If the Chief Review Officer is absent or unable to act or if the office is vacant, any other review officer that is designated by the Minister shall perform the functions of the Chief Review Officer.

245. (1) Review officers shall be appointed to hold office during good behaviour for a term of not more than three years, but may be removed by the Minister at any time for cause.

(2) A review officer may be re-appointed.

246. The Minister shall publish the roster of review officers in the *Canada Gazette*.

247. A person is not eligible to be appointed as a review officer unless the person is knowledgeable about the Canadian environment, environmental and human health, administrative law or traditional aboriginal ecological knowledge.

248. Review officers shall not accept or hold any office or employment inconsistent with their functions under this Act.

...

256. (1) Any person to whom an order is directed may, by notice in writing given to the Chief Review Officer within 30 days after receipt by the person of a copy of the written order or after the oral order is given, make a request to the Chief Review Officer for a review of the order.

(2) The Chief Review Officer may extend the period within which a request for a review may be made where, in the Chief Review Officer's opinion, it is in the public interest to do so.

257. On receipt of a notice under subsection 256(1), the Chief Review Officer shall conduct a review of the order, including a hearing, or cause a review and hearing of the order to be conducted by a review officer assigned by the Chief Review Officer.

258. (1) Subject to subsection (2), the request for a review by a review officer does not suspend the operation of an order.

(2) A review officer may, on application made by a person subject to the order before the beginning of the hearing, suspend the operation of the order if the review officer considers it appropriate in the circumstances and, in that case, impose on all the persons subject to the order conditions that are reasonable in the circumstances and consistent with the protection of the environment and public safety.

(3) Les fonctions du réviseur-chef sont, en cas d'absence ou d'empêchement de celui-ci ou de vacance de son poste, assumées par le réviseur que désigne le ministre.

245. (1) Sauf révocation motivée de la part du ministre, les réviseurs exercent leurs fonctions à titre inamovible pour un mandat maximal de trois ans.

(2) Le mandat des réviseurs est renouvelable.

246. Le ministre publie la liste des réviseurs dans la *Gazette du Canada*.

247. Seules peuvent être nommées réviseurs les personnes compétentes dans le domaine de l'environnement canadien, dans celui de la salubrité de l'environnement et dans celui de la santé humaine, dans celui du droit administratif ou dans celui des connaissances écologiques autochtones traditionnelles.

248. Il est interdit aux réviseurs d'occuper ou d'accepter une charge ou un emploi incompatible avec les fonctions qui leur sont confiées en application de la présente loi.

[...]

256. (1) Toute personne visée par l'ordre peut en demander la révision au réviseur-chef par avis écrit adressé dans les trente jours de la date où elle en reçoit le texte ou de celle où il lui est donné oralement.

(2) Le réviseur-chef peut proroger le délai dans lequel la demande de révision peut être faite s'il estime qu'il est dans l'intérêt public de le faire.

257. Sur réception de l'avis de demande de révision, le réviseur-chef procède à la révision de l'ordre, notamment en tenant une audience, ou y fait procéder par le réviseur qu'il désigne.

258. (1) La demande de révision n'a pas pour effet de suspendre l'application de l'ordre.

(2) Le réviseur peut toutefois, sur demande présentée avant le début de l'audience par toute personne visée par l'ordre, en suspendre l'application s'il l'estime indiqué, et, le cas échéant, assujettir toutes les personnes concernées aux conditions justifiées en l'occurrence et compatibles avec la protection de l'environnement et la sécurité publique.

(3) Where the operation of an order is suspended under subsection (2), the period for which the order is issued is suspended until the review is completed.

...

260. (1) A review officer may summon any person to appear as a witness before the review officer and may order the witness to

(a) give evidence orally or in writing; and

(b) produce any documents and things that the review officer considers necessary or desirable for the purpose of performing any of the review officer's functions.

(2) A witness who is served with a summons under subsection (1) is entitled to receive the fees and allowances to which persons who are summoned to appear as witnesses before the Federal Court are entitled.

261. Any summons to a witness issued or order made under subsection 260(1) by a review officer may be made a summons to a witness or an order of the Federal Court or of the superior court of a province and is enforceable in the same manner as a summons to a witness or an order of that court.

262. To make a summons issued or an order made under subsection 260(1) by a review officer a summons or an order of the Federal Court or of the superior court of a province, the usual practice and procedure of the court in such matters may be followed, or a certified copy of the summons or order may be filed with the registrar of the court and the summons or order thereupon becomes a summons or an order of the court.

263. The review officer, after reviewing the order and after giving all persons who are subject to the order, and the Minister, reasonable notice orally or in writing of a hearing and allowing a reasonable opportunity in the circumstances for those persons and the Minister to make oral representations, may

(a) confirm or cancel the order;

(b) amend or suspend a term or condition of the order, or add a term or condition to, or delete a term or condition from, the order; or

(c) extend the duration of the order for a period of not more than 180 days less the number of days that have passed since the day on which the order was received by the person who is subject to the order, not counting the days during which the order was suspended under subsection 258(3).

264. At any time before a notice of appeal to the Federal Court is filed in relation to an order, the review officer may, on the review officer's own motion, after giving reasonable notice

(3) Dès lors, l'effet de l'ordre est suspendu jusqu'à la fin de la révision.

[...]

260. (1) Le réviseur peut citer toute personne à comparaître devant lui et lui ordonner de déposer oralement ou par écrit, ou de produire toute pièce qu'il juge utile pour l'exercice de ses fonctions.

(2) La personne citée à comparaître a droit aux indemnités applicables aux convocations de la Cour fédérale.

261. Les citations et les ordres visés au paragraphe 260(1) peuvent être homologués par la Cour fédérale ou une juridiction supérieure provinciale; le cas échéant, leur exécution s'effectue selon les mêmes modalités que les citations et ordonnances de la juridiction saisie.

262. L'homologation se fait soit selon les règles de pratique et de procédure de la juridiction, soit par le dépôt au greffe de celle-ci d'une copie certifiée conforme de la citation ou de l'ordre.

263. Après avoir examiné l'ordre, avoir donné aux intéressés et au ministre un avis écrit ou oral suffisant de la tenue d'une audience et leur avoir accordé la possibilité de lui présenter oralement leurs observations, le réviseur peut décider, selon le cas :

a) de le confirmer ou de l'annuler;

b) de modifier, suspendre ou supprimer une condition de l'ordre ou d'en ajouter une;

c) de proroger sa validité d'une durée équivalant au plus à cent quatre-vingts jours moins le nombre de jours écoulés depuis sa réception hors suspension.

264. Tant qu'un avis d'appel à la Cour fédérale n'a pas été déposé, le réviseur peut, d'office et après avoir donné à l'intéressé un avis oral ou écrit suffisant et la possibilité de lui présenter

orally or in writing and allowing a reasonable opportunity in the circumstances for the person subject to the order to make oral representations, modify the decision of the review officer in respect of the order and exercise any of the powers of the review officer under section 263 in respect of the order.

265. A review officer shall not exercise any of the powers referred to in section 263 if doing so would result in

(a) impairment or serious risk of impairment of the quality of the environment for any use that can be made of it;

(b) injury or damage or serious risk of injury or damage to any property or to any plant or animal life; or

(c) danger to the health or safety of any person.

266. The review officer shall, within five days after the completion of the review of an order, render a decision and give written reasons for doing so within 10 days after the completion of the review, and provide a copy of the decision and those reasons to all persons to whom the order was directed and to the Minister.

...

269. The Minister or any person to whom an order, as confirmed or varied by a review officer under section 263, is directed may, by filing a written notice of appeal within 30 days after the written reasons are provided by the review officer under section 266, appeal to the Federal Court — Trial Division from the decision of the review officer.

270. The Minister or the person to whom the order is directed, as the case may be, has the right, on an appeal to the Federal Court made under section 269, to be heard on all questions of fact and law.

Storage of PCB Material Regulations, SOR/92-507
[s. 14 (as am. by SOR/2000-102, s. 18)]

2. In these Regulations,

...

“PCB storage site” means a site referred to in section 4 that is used to store PCB material;

...

ses observations, modifier la décision qu’il a prise au sujet de l’ordre et exercer les pouvoirs visés à l’article 263.

265. Le réviseur ne peut toutefois exercer les pouvoirs visés à l’article 263 si cela devait occasionner :

a) la dégradation ou un risque grave de dégradation de la qualité de l’environnement relativement à tout usage que l’on peut en faire;

b) un préjudice ou des dommages — ou un risque grave de préjudice ou de dommages — à des biens, des végétaux ou des animaux;

c) un danger pour la santé ou la sécurité de quiconque.

266. Le réviseur rend sa décision dans les cinq jours suivant la fin de la révision, la motive par écrit dans les dix jours suivant celle-ci et transmet une copie de la décision et des motifs aux personnes visées par l’ordre et au ministre.

[...]

269. Le ministre ou toute personne visée par la modification ou la confirmation de l’ordre peut interjeter appel de cette décision auprès de la Section de première instance de la Cour fédérale, en déposant un avis d’appel devant la Cour dans les trente jours suivant la transmission des motifs par le réviseur.

270. Lors de l’appel, la personne visée par la modification ou la confirmation de l’ordre ou le ministre, selon le cas, a le droit de se faire entendre sur toute question de droit ou de fait.

Règlement sur le stockage des matériels contenant des BPC, DORS/92-507 [art. 14 (mod. par DORS/2000-102, art. 18)]

2. Les définitions qui suivent s’appliquent au présent règlement.

[...]

« dépôt de BPC » Dépôt visé à l’article 4 qui sert au stockage des matériels contenant des BPC.

[...]

3. (1) Subject to subsections (2), (4) and (5), these Regulations apply in respect of any of the following PCB material that is not being used daily:

(a) PCB liquids in an amount of 100 L or more;

(b) PCB solids or PCB substances in an amount of 100 kg or more;

(c) PCB liquids, PCB solids or PCB substances, or any combination thereof, in an amount less than that referred to in paragraph (a) or (b), that contains 1 kg or more of PCBs; and

(d) PCB equipment that contains an amount of PCBs, PCB liquids, PCB solids or PCB substances referred to in any of paragraphs (a) to (c).

...

(4) These Regulations do not apply in respect of the handling, offering for transport or transporting of PCB material governed by the *Transportation of Dangerous Goods Act*.

...

4. Every person who owns, controls or possesses PCB material, or who owns or manages a property in or on which PCB material is located or a parcel of land on which PCB material is located, shall store the PCB material at a site that is

(a) a building, room, shipping container or other structure; or

(b) an area that is enclosed by a woven mesh wire fence or any other fence or wall with similar security characteristics, where the fence or wall is at least 1.83 m high.

...

13. Every owner or manager of a PCB storage site shall maintain, and have available for review by an enforcement officer, a record containing the following information in respect of all PCB equipment and containers of PCB material at the PCB storage site, including every container of PCB material that is found in another container:

(a) the name-plate description, the manufacturer's serial number, any number for the PCB material that is registered with or provided to the Department of the Environment, the quantity of any PCB liquid, PCB solid or PCB substance

3. (1) Sous réserve des paragraphes (2), (4) et (5), le présent règlement s'applique aux matériels contenant des BPC suivants qui ne sont pas utilisés quotidiennement :

a) des liquides contenant des BPC, en une quantité de 100 L ou plus;

b) des solides ou des substances contenant des BPC, en une quantité de 100 kg ou plus;

c) des liquides, solides ou substances contenant des BPC, ou toute combinaison de ceux-ci, en des quantités moindres que celles visées aux alinéas a) ou b), qui renferment 1 kg ou plus de BPC;

d) tout équipement contenant des BPC qui renferme une quantité de BPC ou de liquides, solides ou substances contenant des BPC visée à l'un des alinéas a) à c).

[...]

(4) Le présent règlement ne s'applique pas à la manutention, à l'offre de transport ou au transport de matériels contenant des BPC régis par la *Loi sur le transport des marchandises dangereuses*.

[...]

4. Toute personne qui est le propriétaire de matériels contenant des BPC ou qui en possède ou en contrôle ou toute personne qui est le propriétaire ou le gestionnaire d'un bien dans ou sur lequel se trouvent des matériels contenant des BPC ou d'un terrain sur lequel se trouvent de tels matériels doit stocker ces matériels dans un dépôt qui est :

a) soit un bâtiment, pièce, conteneur ou autre ouvrage;

b) soit un endroit entouré d'une clôture grillagée ou d'un autre genre de clôture ou d'un mur présentant des caractéristiques similaires sur le plan de la sécurité, la clôture ou le mur ayant au moins 1,83 m de haut.

[...]

13. Le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC tient, en ce qui concerne l'équipement contenant des BPC et les récipients de matériels contenant des BPC au dépôt de BPC, y compris tout récipient de tels matériels qui se trouve dans un autre récipient, un registre qu'il tient à la disposition de l'agent de l'autorité pour examen et dans lequel sont consignés :

a) la mention que porte la plaque d'identification, le numéro de série du fabricant, tout numéro pour les matériels contenant des BPC qui est enregistré auprès du ministère de l'Environnement ou qui lui est communiqué, la quantité de

contained in each piece of PCB equipment and in each container and the location of the PCB equipment and the containers at the PCB storage site;

(b) in the case of PCB material received at the PCB storage site,

(i) the address or location from which the PCB material was received,

(ii) the name of the individual who received the PCB material at the site,

(iii) the date of receipt,

(iv) the name of the carrier, and

(v) the information set out in paragraph (a) that is applicable to that PCB material; and

(c) in the case of PCB material removed from the PCB storage site,

(i) the destination of the PCB material,

(ii) the name of the individual who authorized the transport of the PCB material,

(iii) the date of removal,

(iv) the name of the carrier, and

(v) the information set out in paragraph (a) that is applicable to that PCB material.

14. Every owner or manager of a PCB storage site shall keep, and have available for review by an enforcement officer, a record of all inspections conducted at the PCB storage site under paragraph 11(a), which record shall

(a) list all items that are inspected;

(b) describe any deficiency found; and

(c) set out the measures taken to remedy the deficiency.

15. Every owner or manager of a PCB storage site who is required to maintain a record pursuant to section 13 shall retain the record for not less than five years after the removal of all PCB material from the PCB storage site.

16. The owner or manager of a PCB storage site shall submit in writing to the Minister, care of the Regional Director of Environmental Protection, Department of the Environment, located in the same province as the PCB storage site,

liquides, de solides ou de substances contenant des BPC que renferme chaque pièce d'équipement contenant des BPC et chaque récipient, ainsi que leur emplacement au dépôt;

b) dans le cas des matériels contenant des BPC qui sont reçus au dépôt :

(i) l'adresse ou le lieu de leur provenance,

(ii) le nom du réceptionnaire,

(iii) la date de réception,

(iv) le nom du transporteur,

(v) les renseignements visés à l'alinéa a) qui s'appliquent aux matériels;

c) dans le cas des matériels contenant des BPC qui sont enlevés du dépôt :

(i) leur destination,

(ii) le nom de la personne ayant autorisé leur transport,

(iii) la date de leur enlèvement,

(iv) le nom du transporteur,

(v) les renseignements visés à l'alinéa a) qui s'appliquent aux matériels.

14. Le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC tient un registre de toutes les inspections effectuées au dépôt aux termes de l'alinéa 11a) et le tient à la disposition de l'agent de l'autorité pour examen, lequel registre :

a) énumère tous les points inspectés;

b) indique toutes les lacunes relevées;

c) énonce les mesures à prendre pour y remédier.

15. Le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC tenu de tenir un registre conformément à l'article 13 doit conserver celui-ci pendant au moins cinq ans après l'enlèvement, du dépôt, de tous les matériels contenant des BPC.

16. Le propriétaire ou le gestionnaire du dépôt de BPC présente par écrit au ministre, aux soins du directeur régional de la Protection de l'environnement, du ministère de l'Environnement, situé dans la même province que le dépôt de BPC :

(a) a copy of the record referred to in section 13 within 90 days after the day on which these Regulations come into force or, in the case of a PCB storage site established after that day, within 30 days after the site has been established;

(b) where PCB material is received at or removed from a PCB storage site, a copy of the information referred to in paragraphs 13(b) and (c)

(i) on January 1 and July 1 of each year, for capacitors containing less than 0.5 kg of PCBs, and

(ii) within 30 days after the date of receipt or removal, for any other PCB material; and

(c) information in respect of any change in the name or address of the owner or manager and any change in the location at the site of any PCB equipment or container of PCB material, within 30 days after the change.

a) une copie du registre visé à l'article 13, dans les 90 jours suivant la date d'entrée en vigueur du présent règlement ou, s'il s'agit d'un dépôt de BPC mis sur pied après cette date, dans les 30 jours suivant sa mise sur pied;

b) lorsque des matériels contenant des BPC sont reçus au dépôt ou en sont enlevés, une copie des renseignements visés aux alinéas 13b) et c) :

(i) le 1^{er} janvier et le 1^{er} juillet de chaque année, pour chaque condensateur renfermant moins de 0,5 kg de BPC,

(ii) dans les 30 jours suivant la date de réception ou d'enlèvement pour tout autre matériel contenant des BPC;

c) tout changement de nom ou d'adresse du propriétaire ou du gestionnaire et tout changement d'emplacement, au dépôt, de tout équipement contenant des BPC ou de récipients renfermant des matériels contenant des BPC, dans les 30 jours suivant le changement.

Transportation of Dangerous Goods Act, 1992, S.C. 1992, c. 34

2. In this Act,

...

“handling” means loading, unloading, packing or unpacking dangerous goods in a means of containment or transport for the purposes of, in the course of or following transportation and includes storing them in the course of transportation;

Transportation of Dangerous Goods Regulations, SOR/2001-286

1.4 Definitions

...

in transport means that a person has possession of dangerous goods for the purposes of transportation or for the purposes of storing them in the course of transportation.

...

offer for transport means, for dangerous goods not in transport, to select or allow the selection of a carrier to transport the dangerous goods, to prepare or allow the preparation of the dangerous goods so that a carrier can take possession of them for transport or to allow a carrier to take possession of the dangerous goods for transport. [Emphasis in original.]

Loi de 1992 sur le transport des marchandises dangereuses, L.C. 1992, ch. 34

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

[...]

« manutention » Toute opération de chargement, de déchargement, d'emballage ou de déballage de marchandises dangereuses effectuée en vue de leur transport, au cours de celui-ci ou par après. Les opérations d'entreposage effectuées au cours du transport sont incluses dans la présente définition.

Règlement sur le transport des marchandises dangereuses, DORS/2001-286

1.4 Définitions

[...]

en transport Qualifie des marchandises dangereuses dont une personne a la possession en vue de leur transport ou de leur entreposage pendant leur transport.

demande de transport. En ce qui concerne des marchandises dangereuses qui ne sont pas en transport, le fait de choisir un transporteur ou d'en permettre le choix dans le but de les transporter, le fait de les préparer ou d'en permettre la préparation pour qu'un transporteur en prenne possession aux fins du transport ou le fait de permettre à un transporteur d'en prendre possession aux fins du transport. [Souligné dans l'original.]