

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20140805

Dossier : T-1307-13

Référence : 2014 CF 775

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 5 août 2014

En présence de monsieur le juge Mosley

ENTRE :

SA MAJESTÉ LA REINE

appelante

et

ATLANTIC INDUSTRIAL SERVICES

intimée

JUGEMENT ET MOTIFS

I. CONTEXTE

[1] La Cour est saisie d'un appel, présenté en vertu de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, LC 1999, c 33, article 269 [la LCPE] et de la partie 6 des *Règles des Cours fédérales*, d'une décision datée du 7 juillet 2013 par laquelle un réviseur-chef a annulé l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement 1008-2013-03-22-007.

[2] Le Canada est partie à des accords internationaux qui exigent le contrôle de l'exportation, de l'importation et du transport des matières dangereuses susceptibles de nuire à l'environnement, en particulier la Convention de Bâle sur le contrôle des mouvements transfrontières de déchets dangereux et de leur élimination et l'Accord entre le Canada et les États-Unis concernant les déplacements transfrontaliers de déchets dangereux.

[3] Le Canada respecte ces accords par le truchement de la LCPE et des règlements d'application de celle-ci, dont le *Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses*, DORS/2005-149, [le Règlement sur l'exportation et l'importation], qui sont appliqués par les employés d'Environnement Canada.

[4] Atlantic Industrial Services (AIS) exploite des installations de gestion de déchets pétroliers en Nouvelle-Écosse et au Nouveau-Brunswick. Elle détient des certificats d'approbation délivrés par les gouvernements du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse l'autorisant à manipuler des déchets pétroliers (par exemple des sols usés, de l'eau contaminée aux hydrocarbures, des filtres à huile, des chiffons imprégnés d'huile, des déchets de plastique et des matériaux absorbant les hydrocarbures). Ces certificats autorisent AIS à recevoir, recueillir, transporter, stocker et traiter dans ses installations des produits pétroliers. Les certificats provinciaux n'autorisent pas l'exportation de ces produits vers d'autres pays, y compris les États-Unis.

[5] Véolia Services à l'environnement (VSE), une société québécoise, est un des principaux fournisseurs d'huiles usées d'AIS. VSE recueille les lubrifiants, l'huile à transmission et l'huile

pour moteurs usés auprès de garages et les traite dans une certaine mesure en réduisant leur teneur en eau, en filtrant les solides qu'ils peuvent contenir et en réduisant leur teneur en métaux lourds avant de les vendre à AIS. Pour atteindre les teneurs en métaux souhaitées, elle peut ajouter des produits de différentes sources. Afin de s'assurer qu'il respecte les critères du gouvernement du Québec relatifs à la vente de combustible, VSE fait ensuite analyser le produit fini par un laboratoire indépendant. VSE fournit de l'huile de ce type à AIS depuis 8 ou 9 ans.

[6] AIS vend ce produit comme combustible à ses clients. Elle détient un permis de grossiste de combustible délivré par le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Un des clients d'AIS est Lincoln Pulp & Paper (Lincoln), une entreprise établie dans l'État du Maine. AIS lui a fourni deux ou trois cargaisons de combustible par semaine pendant « de nombreuses années », dont de l'huile recueillie et expédiée à AIS par VSE. En moyenne, AIS livre de trois à quatre millions de litres par année à Lincoln, dans le Maine. L'expédition de l'huile aux États-Unis est visée par le Règlement sur l'exportation et l'importation.

[7] Dans le cadre d'une « opération éclair » de routine menée le 14 mars 2013 au poste frontalier de Saint Stephen, au Nouveau-Brunswick, Robert Robichaud, gestionnaire de district d'Environnement Canada, a inspecté un camion vide rentrant au Canada. Le camionneur a fourni des documents décrivant la substance exportée comme du combustible industriel re-raffiné, du mazout lourd numéro 6 et du combustible re-raffiné. Le connaissance que le camionneur avait rempli indiquait que 30 000 litres de « déchets pétroliers re-raffinés » avaient été livrés à Lincoln. En outre, le camion arborait une plaque-étiquette de danger, soit une plaque en forme de diamant, indiquant la présence de matières dangereuses conformément aux exigences du

Règlement sur le transport des marchandises dangereuses DORS/2001-286 [le Règlement sur le transport].

[8] La plaque-étiquette apposée sur la remorque-citerne et les documents fournis à M. Robichaud indiquaient que la remorque avait servi à transporter un liquide inflammable de catégorie 3, selon la définition du Règlement sur le transport, qui est inclus dans la définition de « matière recyclable dangereuse » énoncée dans le Règlement sur l'exportation et l'importation.

[9] Le 21 mars 2013, l'agent d'application de la loi Charles Richard s'est rendu à l'installation d' AIS à Saint John. Au cours de sa visite, la directrice de l'exploitation locale d' AIS, M^{me} Amanda Tobin, l'a informé que le combustible expédié à Lincoln avait été acheté de VSE. Elle ne savait pas exactement ce que VSE avait fait à l'huile à part en retirer de l'eau.

[10] Le 22 mars 2013, M. Richard s'est entretenu avec M. Pierre Potvin de VSE. M. Potvin lui a dit que l'huile livrée par VSE à AIS était de l'huile usée provenant de garages qui font des vidanges et qu'elle n'était pas transformée avant d'être envoyée à AIS. M. Potvin a ajouté que VSE expédiait de l'huile usée à AIS à Saint John depuis 8 ou 9 ans. Le 25 mars 2013, M. Richard a consulté M. Robin Tremblay, scientifique principal de programme de la Division de la réduction et de la gestion des déchets d'Environnement Canada. M. Tremblay a confirmé à M. Richard que l'huile lubrifiante usée était une substance contrôlée en vertu du Règlement. Il a aussi confirmé par courrier électronique qu' AIS ne détenait aucun permis en vertu de la Loi pour exporter des huiles usées aux États-Unis.

[11] Le 10 avril 2013, M. Richard a envoyé à AIS un avis d'intention d'émettre un ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement (OEPE) (l'avis d'intention). Les représentants d'AIS ont été invités à soumettre des observations expliquant pourquoi le Règlement sur l'exportation et l'importation ne s'appliquait pas à leur produit, ce qu'ils ont fait. Par la suite, un OEPE a été délivré. Il indiquait qu'il existait des motifs raisonnables de croire qu'AIS avait contrevenu et continuait de contrevenir à l'alinéa 185(1)a), au sous-alinéa 185(1)b)(i) et à l'alinéa 185(1)c) de la LCPE, ainsi qu'au paragraphe 7(1) du Règlement sur l'exportation et l'importation. Le paragraphe 7(1) exige l'envoi d'un préavis écrit au ministre de l'intention d'exporter, d'importer ou de transporter des déchets dangereux ou des matières recyclables dangereuses.

[12] L'OEPE exigeait qu'AIS cesse toute exportation de la substance contrôlée, soit d'huile usée, aux États-Unis jusqu'à ce qu'un permis d'exportation lui soit délivré, comme l'exige le Règlement sur l'exportation et l'importation. Dans l'OEPE, on informait aussi AIS qu'elle devait, en vertu du paragraphe 238(1) de la LCPE, respecter l'OEPE, et que, dans le cas contraire, AIS contreviendrait à l'alinéa 272(1)a) de la LCPE et s'exposerait aux sanctions prévues au paragraphe 272(4) de la LCPE. Ces sanctions sont, dans le cas d'une première infraction, une amende de 75 000 \$ à 4 000 000 \$ pour une déclaration de culpabilité par mise en accusation et une amende de 25 000 \$ à 2 000 000 \$ pour une déclaration de culpabilité par procédure sommaire. AIS a été informée qu'elle pouvait demander une révision de l'OEPE en vertu de la loi, mais qu'une telle demande ne suspendait pas l'exécution de l'OEPE.

[13] Dans une lettre datée du 2 mai 2013, AIS a demandé au réviseur-chef de réviser l'OEPE. Une audience de révision a eu lieu le mercredi 26 juin 2013 à Moncton, au Nouveau-Brunswick. M. Robichaud, M. Richard, M. John Henderson, ingénieur-conseil engagé par AIS, et M. Andre Lachevrotière, directeur général d'AIS, ont rendu un témoignage.

[14] M. Lachevrotière a décrit la relation d'affaires de longue date qu'AIS entretenait avec VSE et Lincoln et le traitement fait à l'installation de Saint John. L'huile usée reçue de VSE était filtrée afin d'en retirer tous les solides qui pouvaient rester (écrous, boulons, gants, etc.) au moment où elle était versée dans les réservoirs de stockage d'AIS, l'eau en était retirée, et la décantation avait lieu avant l'expédition aux clients comme Lincoln. À part la filtration, la décantation et l'évaporation, la substance ne subissait aucun processus de raffinage.

[15] Dans son témoignage, M. Henderson a exprimé une opinion concernant l'objet du Règlement sur l'exportation et l'importation et du Règlement sur le transport. Il a parlé du traitement effectué par AIS à l'huile usée à son installation de Debert, en Nouvelle-Écosse. M. Henderson croyait que l'installation de Saint John était en cours de mise hors service et qu'AIS était particulièrement intéressée à obtenir des conseils de sa société sur l'interprétation correcte du Règlement aux fins de ses activités futures. Il a reconnu que le traitement fait par AIS à Saint John consistait tout simplement à retirer l'eau et des sédiments, sans nouveau raffinage.

[16] À la demande de l'intimée, le réviseur-chef a accepté de recevoir les dernières observations des parties par écrit. Il a dit qu'il penchait plutôt en faveur de l'intimée, et a exprimé son inquiétude concernant les répercussions financières de l'OEPE sur la société.

II. LA DÉCISION FAISANT L'OBJET DE L'APPEL

[17] À la suite d'un examen sommaire du contexte de la procédure, le réviseur-chef s'est exprimé comme suit :

Je conclus, aux fins de l'application de la réglementation et de l'exigence en matière de permis d'exportation qui sont en cause en l'espèce, que le produit est et demeurera un combustible recyclé et issu du retraitement, et qu'il n'est pas assujéti à la réglementation. Il n'est pas exporté pour être éliminé en tant que déchet ni pour être recyclé, mais afin d'être utilisé comme combustible pour des usages industriels. Le produit a été recyclé comme combustible, et ce n'est donc pas un produit recyclable. Il n'est pas visé par le Règlement sur le transport des marchandises dangereuses étant donné que, comme M. Henderson l'a déclaré dans son témoignage d'expert, son point d'inflammation est de 67 °C, ce qui est supérieur à la norme environnementale de 60 °C ou moins. Environnement Canada a par ailleurs concédé que la question du lixiviat n'avait pas été abordée et qu'elle ne constituait pas le motif pour lequel l'ordonnance d'exécution avait été rendue.

Le produit n'est ni un déchet dangereux ni une matière dangereuse recyclable, mais un combustible régénéré ou recyclé, exporté pour être utilisé comme combustible, et non pour être éliminé en tant que déchet ou recyclé en un autre produit. En conséquence, la réglementation ne s'applique pas. J'annule donc l'ordonnance d'exécution 1008-2013-03-22-007. Pour le cas où un appel serait interjeté, et d'ici à ce qu'un éventuel jugement subséquent et définitif soit rendu dans la présente affaire, je suspends également l'ordonnance, compte tenu de la preuve claire et non contestée selon laquelle l'ordonnance entraîne un préjudice économique important pour AIS.

III. QUESTIONS EN LITIGE

[18] Les dispositions légales pertinentes sont jointes aux présents motifs à l'annexe A.

[19] L'appelante fait valoir que les questions à trancher sont les suivantes : Le réviseur-chef a-t-il commis une erreur a) en omettant d'appliquer la définition légale de « matière recyclable dangereuse »? b) en concluant que la substance n'était pas assujettie à la LCPE ni au Règlement? c) en rendant une décision contraire à l'objet et aux objectifs de la LCPE, du Règlement et des engagements internationaux du Canada?

[20] L'intimée souhaite principalement que la Cour décide si la substance exportée par AIS est une « matière recyclable dangereuse » au sens de la LCPE et du règlement. À mon avis, il n'appartient pas à la Cour de prendre une telle décision; elle doit plutôt chercher à savoir si le réviseur-chef a commis une erreur lorsqu'il a appliqué la loi et le règlement à la preuve.

[21] Par conséquent, selon moi, les questions en l'espèce sont les suivantes :

1. Quelle est la norme de contrôle applicable?
2. Le réviseur-chef a-t-il commis une erreur en concluant que la substance exportée par AIS n'était pas une « matière recyclable dangereuse » au sens de la LCPE et du Règlement en raison d'une interprétation incorrecte des dispositions législatives?

IV. ANALYSE

A. *Norme de contrôle*

[22] Les parties ne s'entendent pas sur la norme de contrôle applicable. Invoquant *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 RCS 190 [*Dunsmuir*] et *Canada (Environnement) c*

Custom Environmental Services Ltd., 2008 CF 615, [2008] ACF n° 781 [*CESL*], aux paragraphes 15 à 27, l'appelante fait valoir que la norme applicable est celle de la décision correcte. L'intimée soutient quant à elle que si l'on se fonde sur les critères de *Dunsmuir*, on doit conclure que la norme applicable est celle de la décision raisonnable.

[23] Dans *CESL*, la juge Carolyn Layden-Stevenson a souligné l'absence de jurisprudence sur la norme de contrôle appropriée concernant la décision d'un réviseur-chef nommé en vertu de la LCPE, car la loi habilitante est relativement récente. Par conséquent, elle a effectué la deuxième partie de l'examen décrit dans *Dunsmuir*, soit une analyse des facteurs suivants : 1) la présence ou l'absence d'une clause privative; 2) l'objectif du tribunal, à la lumière de l'interprétation de la loi habilitante; 3) la nature de la question en jeu; 4) l'expertise du tribunal.

[24] Dans *CESL*, la question se rapportait à l'application des dispositions législatives à des faits non contestés, soit à une question mixte de fait et de droit probablement susceptible d'être révisée en raison de son caractère déraisonnable. En appliquant les facteurs énoncés dans *Dunsmuir*, la juge Layden-Stevenson a dit qu'il n'y avait aucune clause privative; l'article 269 de la LCPE prévoit un droit d'appel auprès de la Cour fédérale, et l'article 270 prescrit que l'appelant a le droit de se faire entendre sur toutes les questions de fait ou de droit. La disposition sur les appels est large et traduit l'intention du Parlement d'assujettir au contrôle judiciaire les décisions prises en vertu de la loi.

[25] Bien que les personnes nommées réviseur-chef doivent être, aux termes de l'article 247 de la Loi, compétentes dans les domaines de la conservation et de la protection de

l'environnement canadien, de la salubrité de l'environnement et de la santé humaine, du droit administratif ou dans celui des connaissances écologiques autochtones traditionnelles, la juge Layden-Stevenson a souligné que la Loi n'exigeait pas qu'elles soient des experts en la matière.

[26] Dans l'affaire qui nous occupe, les parties n'ont pas été en mesure de me montrer une pièce au dossier indiquant que le réviseur-chef avait, en l'espèce, une expertise dans l'interprétation et l'application du règlement d'application de la LCPE. Le réviseur-chef exerce des fonctions administratives, affecte les réviseurs aux audiences et, dans certains cas, comme *CESL*, tient lui-même ces audiences. Ces postes ne sont pas des postes à temps plein étant donné qu'il est interdit aux réviseurs d'occuper un emploi qui est incompatible avec les fonctions qui leur sont confiées en application de la LCPE (article 248). Cela ne penche pas en faveur de la retenue.

[27] Après avoir pondéré les facteurs dans *CESL*, la juge Layden-Stevenson a déterminé que la norme de contrôle appropriée était celle de la décision correcte, ce qui est confirmé par la jurisprudence dans le contexte plus large de l'environnement : *West Vancouver c Colombie-Britannique*, 2005 CF 593, 273 FTR 253; *Friends of the West Country Association c Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1999] ACF n° 1515, [2000] 2 CF 263 (C.A.); *Commission de contrôle de l'énergie atomique c Inter-Church Uranium Committee Educational Co-Operative*, 2004 CAF 218, [2005] 1 RCF 372.

[28] L'intimée soutient qu'une distinction doit être faite entre *CESL* et la présente espèce, étant donné que la présente affaire soulève la question de l'interprétation par le réviseur-chef

d'une disposition de sa loi habilitante, à savoir la signification de « matière recyclable dangereuse » dans le contexte de l'article 185(1) de la LCPE, soit la loi habilitante du réviseur-chef, et non d'une disposition d'un règlement adopté en vertu de celle-ci; les questions soulevées au moment de la révision étaient suffisamment techniques et scientifiques pour exiger une preuve d'expert, qu'on doit évaluer avec retenue; le rôle du réviseur-chef, défini dans la LCPE, est de soutenir la protection de l'environnement dans l'intérêt du public et, dans le cas présent, la LCPE et le Règlement exigent explicitement la prise en considération de l'intention de l'exportateur et de l'utilisateur final.

[29] Je ne suis pas convaincu qu'il faille faire preuve de retenue à l'égard des décisions des réviseurs-chefs. Il est évident que pour faire une révision et prendre une décision, les réviseurs-chefs peuvent être appelés à interpréter leur loi habilitante et l'un ou plusieurs des 46 règlements d'application de la LCPE. Rien ne montre dans le dossier qui m'a été soumis qu'en l'espèce, le réviseur-chef avait acquis une expertise analogue à celle des tribunaux institutionnels lorsqu'une jurisprudence a été établie et que les membres du tribunal la connaissent bien.

[30] Toutefois, il ne s'agit pas d'une demande de contrôle judiciaire, mais plutôt d'un appel en vertu de l'article 269 de la LCPE et de la partie 6 des *Règles des Cours fédérales*.

[31] La norme de contrôle applicable aux appels est énoncée dans *Housen c Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 RCS 235, aux paragraphes 1, 8, 10 et 36 :

1 Il va sans dire qu'une cour d'appel ne devrait modifier les conclusions d'un juge de première instance qu'en cas d'erreur

manifeste et dominante. On reformule parfois cette proposition en disant qu'une cour d'appel ne peut réviser la décision du juge de première instance dans les cas où il existait des éléments de preuve qui pouvaient étayer cette décision.

[...]

8 Dans le cas des pures questions de droit, la règle fondamentale applicable en matière de contrôle des conclusions du juge de première instance est que les cours d'appel ont toute latitude pour substituer leur opinion à celle des juges de première instance. La norme de contrôle applicable à une question de droit est donc celle de la décision correcte : Kerans, *op. cit.*, p. 90.

[...]

10 Suivant la norme de contrôle applicable aux conclusions de fait, ces conclusions ne peuvent être infirmées que s'il est établi que le juge de première instance a commis une « erreur manifeste et dominante » : *Stein c. Le navire « Kathy K »*, [1976] 2 R.C.S. 802, p. 808; *Ingles c. Tutkaluk Construction Ltd.*, [2000] 1 R.C.S. 298, 2000 CSC 12, par. 42; *Ryan c. Victoria (Ville)*, [1999] 1 R.C.S. 201, par. 57. On cite souvent cette norme, mais rarement les principes justifiant ce degré élevé de retenue. Pour les besoins du présent pourvoi, nous estimons qu'il est utile d'examiner brièvement les diverses considérations de principe qui incitent les cours d'appel à faire preuve d'un degré élevé de retenue à l'égard des conclusions de fait.

[...]

36 [...] Les questions mixtes de fait et de droit s'étalent le long d'un spectre. Lorsque, par exemple, la conclusion de négligence est entachée d'une erreur imputable à l'application d'une norme incorrecte, à l'omission de tenir compte d'un élément essentiel d'un critère juridique ou à une autre erreur de principe semblable, une telle erreur peut être qualifiée d'erreur de droit et elle est contrôlée suivant la norme de la décision correcte. Les cours d'appel doivent cependant faire preuve de prudence avant de juger que le juge de première instance a commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu à la négligence, puisqu'il est souvent difficile de départager les questions de droit et les questions de fait. Voilà pourquoi on appelle certaines questions des questions « mixtes de fait et de droit ». Si le principe juridique n'est pas facilement isolable, il s'agit alors d'une « question mixte de fait et de droit », assujettie à une norme de contrôle plus rigoureuse. Selon la règle générale énoncée dans l'arrêt *Jaegli Enterprises*, précité, si la

question litigieuse en appel soulève l'interprétation de l'ensemble de la preuve par le juge de première instance, cette interprétation ne doit pas être infirmée en l'absence d'erreur manifeste et dominante.

[32] Je considère que je suis lié par la norme de l'erreur manifeste et dominante à l'égard des conclusions de fait et des conclusions de questions mixtes de fait et de droit du réviseur-chef. Je ne suis pas lié par cette norme à l'égard de l'interprétation que fait le réviseur-chef de la loi, interprétation que je suis autorisé à infirmer si je la considère comme incorrecte.

- (1) *Le réviseur-chef a-t-il commis une erreur en concluant que la substance exportée par AIS n'était pas une « matière recyclable dangereuse » au sens de la LCPE et du Règlement en raison d'une interprétation incorrecte des dispositions législatives?*

[33] L'article 185 de la LCPE dispose que « [l]'importation, l'exportation et le transit de déchets dangereux, de matières recyclables dangereuses et de déchets non dangereux régis devant être éliminés définitivement sont subordonnés » à la notification préalable du mouvement au ministre, au paiement des droits réglementaires, à l'obtention du permis approprié et à l'observation des conditions énoncées dans ce permis.

[34] Le terme « matière recyclable dangereuse » est défini à l'article 2 du Règlement sur l'exportation et l'importation, qui intègre par renvoi des dispositions du Règlement sur le transport.

<i>Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses,</i>	<i>Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous Recyclable Material Regulations,</i>
--	--

DORS/2005-149

SOR/2005-149

Définition de « matière recyclable dangereuse »

Definition of “hazardous recyclable material”

2. (1) Pour l'application de la section 8 de la partie 7 et de la partie 10 de la Loi et du présent règlement, « matière recyclable dangereuse » s'entend de toute chose qui est destinée à être recyclée selon une opération prévue à l'annexe 2 et qui répond à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

2. (1) In Division 8 of Part 7 and Part 10 of the Act and in these Regulations, “hazardous recyclable material” means anything that is intended to be recycled using one of the operations set out in Schedule 2 and that

a) elle figure à la colonne 2 de l'annexe 3;

(a) is set out in column 2 of Schedule 3;

b) elle est comprise dans au moins une des classes 2 à 6, 8 et 9 du Règlement sur le transport des marchandises dangereuses;

(b) is included in at least one of Classes 2 to 6, 8 or 9 of the Transportation of Dangerous Goods Regulations;

[35] L'annexe 2 du Règlement sur l'exportation et l'importation attribue un code de recyclage, soit un « code R », à diverses activités, y compris les suivantes :

R1 – L'utilisation comme combustible dans un système de recouvrement d'énergie, si le pouvoir calorifique net du produit est d'au moins 12 780 kJ/kg.

R9 – Le re-raffinage, ou les réemplois, des huiles usées, autrement que par l'opération R1.

R14 – La récupération ou la régénération d'une substance ou l'emploi ou le réemploi d'une matière recyclable, autrement que par l'une ou l'autre des opérations R1 à R10.

[36] L'alinéa 2(1)a) renvoie à l'annexe 3, qui décrit les déchets dangereux comme des matières recyclables dangereuses. « HAZ2 » correspond à ce qui suit :

Huiles de graissage usées, en quantités de 500 L ou plus, provenant de moteurs à combustion interne ou de boîtes de vitesses, de transmissions, de transformateurs, de systèmes hydrauliques ou de tout autre équipement associé à de tels moteurs.

[37] Pour savoir si une substance est visée par la définition et par le fait même assujettie aux exigences en matière de notification et de permis de l'article 185(1) de la LCPE, il faut lire l'article 2 du Règlement sur l'exportation et l'importation et les catégories pertinentes du Règlement sur le transport comme s'il s'agissait d'un seul et même texte législatif. Ces dispositions s'appliquent aux substances qui sont importées et exportées, et non aux substances qui proviennent du Canada et qui y demeurent.

[38] Conformément à ces dispositions, une « matière recyclable dangereuse », dans le contexte de la présente instance, est une substance qui est en cours d'exportation à l'étranger, destinée au recyclage dans le territoire de destination au moyen de l'une des opérations décrites à l'annexe 2 et qui satisfait à l'un des critères énoncés aux alinéas 2(1)a) à g) du Règlement sur l'exportation et l'importation. Comme le soutient AIS, le fait que la substance ait été « raffinée » ou « recyclée » par filtration, par décantation et par évaporation au Canada avant l'exportation n'est pas pertinent. Même si cela pourrait constituer du raffinage, ce qui est à mon avis discutable, la substance serait tout de même visée par les codes R9 ou R14, qui couvrent « le raffinage, ou les réemplois, des huiles usées » et « la récupération ou la régénération d'une substance ou l'emploi ou le réemploi d'une matière recyclable », respectivement.

[39] Les activités figurant à la colonne 2 de l'annexe 2 doivent être prises en considération à la lumière de l'utilisation prévue de la substance dans le territoire de destination. Dans le présent

contexte, la substance devait être utilisée comme « combustible dans un système de recouvrement d'énergie, si le pouvoir calorifique net du produit est d'au moins 12 780 kJ/kg », comme il est indiqué au point 1 (R1) de cette colonne. Personne ne conteste le fait que brûler la substance à l'usine de pâte à papier située dans le Maine générera au moins ce pouvoir calorifique net dans un système de recouvrement d'énergie (les chaudières de l'usine). Le pouvoir calorifique des huiles usées obtenues auprès de VSE a été certifié à 42 723 kJ/kg.

[40] Bien que la définition soit quelque peu sinieuse, il est évident, selon moi, qu'elle vise le produit qu' AIS exporte de son installation de Saint John à Lincoln.

[41] Le réviseur-chef s'est exprimé ainsi : « Je conclus, aux fins de l'application de la réglementation et de l'exigence en matière de permis d'exportation qui sont en cause en l'espèce, que le produit est et demeurera un combustible recyclé et issu du retraitement, et qu'il n'est pas assujéti à la réglementation. Il n'est pas exporté pour être éliminé en tant que déchet ni pour être recyclé, mais afin d'être utilisé comme combustible pour des usages industriels. Le produit a été recyclé comme combustible, et ce n'est donc pas un produit recyclable. »

[42] Je suis d'accord avec l'affirmation de l'appelante selon laquelle il n'est pas facile de savoir quelle définition de « matière recyclable dangereuse », le cas échéant, le réviseur-chef a appliquée pour rendre sa décision, et il n'y a aucune mention des raisons qui motivent le sens de l'expression en vertu d'une loi ou d'un règlement. Le fait que l'utilisation prévue de la substance correspondait à l'une des formes de recyclage prévues dans le Règlement sur l'exportation et

l'importation ne signifie pas qu'elle avait été recyclée au moment où elle avait quitté l'installation, comme semble l'avoir conclu le réviseur-chef.

[43] Le Règlement sur l'exportation et l'importation ne fait aucune distinction entre les matières qui ont subi un certain traitement avant leur exportation et celles qui n'ont pas été traitées. Il s'attarde plutôt à l'utilisation prévue de la substance dans le territoire de destination. Dans le cas qui nous occupe, il était manifestement prévu que la substance serait utilisée aux États-Unis dans le cadre d'une des activités figurant à l'annexe 2 et qu'elle respectait au moins deux des critères énoncés aux alinéas 2(1)a) à g) du Règlement, plus précisément ceux visés aux alinéas 2(1)a) et 2(1)b).

[44] En ce qui a trait à l'alinéa 2(1)a), la substance respecte le critère « HAZ2 » selon la colonne 2 de l'annexe 3. Malgré les efforts courageux de l'intimée pour me convaincre du contraire, la substance demeure une substance « usée » malgré la filtration, la décantation et l'évaporation par AIS avant la livraison aux clients. L'avocat a concédé au cours de l'audience que cette huile ne pourrait jamais être revendue comme de l'huile neuve. Il ne s'agit pas d'un « produit vierge », comme l'indiquait AIS dans ses observations finales soumises au réviseur-chef. En fait, le réviseur-chef a clairement reconnu ce fait en utilisant les expressions « huiles usagées » et « produits d'huile moteur » pour décrire la substance.

[45] Le réviseur-chef a accepté le témoignage de M. Henderson selon lequel la substance n'était pas assujettie au Règlement sur le transport étant donné son point d'éclair, qui est supérieur à 60 °Celsius. Toutefois, la preuve présentée à Environnement Canada au moment où

l'OEPE a été émis indiquait le contraire. Par exemple, selon deux documents fournis à M. Robichaud à la frontière, la substance appartenait à la « catégorie 3, UN 1993 ». Les « numéros UN » sont attribués aux substances dangereuses par le Comité d'experts des Nations Unies sur le transport des marchandises dangereuses. « UN 1993 » désigne une substance de catégorie 3 en vertu du Règlement sur le transport. Selon le témoignage de M. Henderson, le point d'éclair varie selon les métaux présents dans l'huile usée; il a forgé son opinion d'après la substance produite à l'installation de Debert et non d'après celle expédiée de Saint John.

[46] Par conséquent, Environnement Canada avait des motifs raisonnables de croire que la substance était comprise dans « au moins une des classes 2 à 6 » du Règlement sur le transport et qu'elle respectait ainsi le critère énoncé à l'alinéa 2(1)b) du Règlement sur l'exportation et l'importation. Cela vient appuyer les conclusions d'Environnement Canada selon lesquelles la substance correspond à la définition de « matière recyclable dangereuse » du Règlement. Elle satisfaisait à l'exigence de l'annexe 2 et respectait deux des critères énoncés aux alinéas 2(1)a) à g), alors qu'il suffit qu'un seul de ces critères soit respecté.

[47] Le réviseur-chef semble aussi avoir accordé une grande importance à l'intention de l'intimée de mettre hors service l'installation de Saint John et de n'utiliser que son installation de Debert, en Nouvelle-Écosse, qui emploiera un procédé d'évaporation ou de distillation à température élevée en plus de la filtration et de la décantation pour enlever les impuretés, et de déshydratation afin d'accroître la qualité des produits d'huile moteur usagée. Bien que cela puisse être souhaitable pour l'exploitation de la société dans l'avenir, ce n'était pas une question importante aux fins de l'OEPE sur lequel se penchait le réviseur-chef.

[48] Je souligne également qu'à la fin de l'audience de révision, le réviseur-chef a fait remarquer que sa préoccupation principale était le préjudice économique important que causerait l'OEPE aux intérêts commerciaux de l'intimée. L'appelante fait valoir, et je suis d'accord avec elle, que la décision faisant l'objet de l'appel est contraire aux objectifs et au caractère réparateur de la loi énoncés au paragraphe 2(1) de la LCPE ainsi qu'aux principes de la Convention de Bâle et de l'Accord Canada-États-Unis. L'OEPE n'aurait pas empêché la société d'exporter la substance, mais elle l'aurait plutôt contrainte à obtenir un permis avant l'exportation aux États-Unis. Ce point a été confirmé par M. Lachevrotière à l'audience. Bien que cela aurait constitué une tracasserie administrative pour la société, cela n'aurait pas eu d'incidence défavorable sur ses activités.

[49] En conclusion, je suis d'accord avec l'appelante lorsqu'elle dit que l'omission d'appliquer la définition légale de « matière recyclable dangereuse » a amené le réviseur-chef à conclure à tort que le Règlement sur l'exportation et l'importation ne s'appliquait pas au produit exporté par AIS de Saint John. Il s'agit d'une erreur manifeste et dominante. Si le réviseur-chef avait appliqué correctement la définition légale et réglementaire, il serait parvenu à la conclusion que le produit était une « matière recyclable dangereuse » et aurait confirmé l'OEPE. Pour ces motifs, j'annule sa décision et je rétablis l'OEPE.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que l'appel est accueilli avec dépens. La décision du réviseur-chef est annulée et l'ordre d'exécution en matière de protection de l'environnement est rétabli.

« Richard G. Mosley »

Juge

Traduction certifiée conforme
Sandra de Azevedo, L.L.B.

ANNEXE A

Loi canadienne sur la protection de l'environnement, LC 1999, c 33

Canadian Environmental Protection Act, SC 1999, c 33

Importation, exportation et transit

Import, export and transit

185. (1) L'importation, l'exportation et le transit de déchets dangereux, de matières recyclables dangereuses et de déchets non dangereux régis devant être éliminés définitivement sont subordonnés :

185. (1) No person shall import, export or convey in transit a hazardous waste or hazardous recyclable material, or prescribed non-hazardous waste for final disposal, except

a) à la notification préalable du mouvement au ministre et au paiement des droits réglementaires;

(a) after notifying the Minister and paying the prescribed fee;

b) à la délivrance préalable par le ministre, selon le cas :

(b) after receiving from the Minister whichever one of the following permits is applicable:

(i) d'un permis d'importation ou d'exportation attestant, sous réserve du paragraphe (4), que les autorités du pays de destination et, le cas échéant, du pays de transit ont autorisé le mouvement et celles du territoire de destination, l'élimination définitive ou le recyclage,

(i) an import permit or export permit that, except in the case of a permit issued under subsection (4), states that the authorities of the country of destination and, if applicable, of the country of transit have authorized the movement, and that the authorities of the jurisdiction of destination have authorized the final disposal or recycling of the waste or material,

or

[...]

[...]

c) à l'observation des conditions réglementaires.

(c) in accordance with the prescribed conditions.

Ordres

Order

235. (1) Lors de l'inspection ou de la perquisition, l'agent de l'autorité qui a des motifs raisonnables de croire qu'une infraction à la présente loi ou aux règlements a été commise par une personne — et continue de l'être — ou le sera vraisemblablement, dans les cas prévus au paragraphe (2), 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.

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 are likely to 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, if 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.

Cas

Circumstances

(2) Les cas de contravention sont :

(2) For the purposes of subsection (1), the circumstances in which the alleged contravention has been or will be committed are as

follows, namely,

a) l'importation, l'exportation, la fabrication, le transport, la transformation ou la distribution d'une substance ou d'un produit la contenant;

(a) the exportation, importation, manufacture, transportation, processing or distribution of a substance or product containing a substance;

[...]

[...]

Personnes visées

Application

(3) Pour l'application du paragraphe (1), les intéressés sont les personnes qui, selon le cas :

(3) Subsection (1) applies to any person who

a) sont propriétaires de la substance en cause dans la perpétration de la prétendue infraction, d'un produit la contenant ou du lieu où se trouve cette substance ou ce produit, ou ont toute autorité sur eux;

(a) owns or has the charge, management or control of the substance or any product containing the substance to which the alleged contravention relates or the property on which the substance or product is located;

[...]

[...]

Mesures

Specific measures

4) L'ordre peut enjoindre à l'intéressé de prendre une ou plusieurs des mesures suivantes :

(4) For the purposes of subsection (1), an order in relation to an alleged contravention of any provision of this Act or the regulations may specify that the person to whom the order is directed take one or more of the following measures:

a) s'abstenir d'agir en violation de la présente loi ou de ses règlements ou, au contraire, faire quoi que

(a) refrain from doing anything in contravention of this Act or the regulations, or do anything to comply with this Act or

ce soit pour s'y conformer;

the regulations;

b) cesser une activité ou fermer notamment un ouvrage ou une entreprise, pour une période déterminée;

(b) stop or shut down any activity, work, undertaking or thing for a specified period;

c) cesser l'exercice d'une activité ou l'exploitation d'une partie notamment d'un ouvrage ou d'une entreprise jusqu'à ce que l'agent de l'autorité soit convaincu qu'ils sont conformes à la présente loi et aux règlements;

(c) cease the operation of any activity or any part of a work, undertaking or thing until the enforcement officer is satisfied that the activity, work, undertaking or thing will be operated in accordance with this Act and the regulations;

d) déplacer un moyen de transport vers un autre lieu, y compris faire entrer un navire au port ou faire atterrir un aéronef;

(d) move any conveyance to another location including, in the case of a ship, move the ship into port or, in the case of an aircraft, land the aircraft;

e) décharger un moyen de transport ou le charger;

(e) unload or re-load the contents of any conveyance; and

f) prendre toute autre mesure que l'agent de l'autorité estime nécessaire pour favoriser l'exécution de l'ordre — ou rétablir les éléments de l'environnement endommagés par la prétendue infraction ou protéger ceux menacés par la prétendue infraction —, notamment :

(f) take any other measure that the enforcement officer considers necessary to facilitate compliance with the order — or to restore the components of the environment damaged by the alleged contravention or to protect the components of the environment put at risk by the alleged contravention — including

(i) tenir des registres sur toute question pertinente,

(i) maintaining records on any relevant matter,

(ii) lui faire périodiquement rapport,

(ii) reporting periodically to the enforcement officer, and

(iii) lui transmettre les renseignements, propositions ou plans qu'il précise et qui énoncent les mesures à prendre par l'intéressé à l'égard de toute question qui y est précisée.

(iii) submitting to the enforcement officer any information, proposal or plan specified by the enforcement officer setting out any action to be taken by the person with respect to the subject-matter of the order.

Règlement sur l'exportation et l'importation de déchets dangereux et de matières recyclables dangereuses, DORS/2005-149.

Export and Import of Hazardous Waste and Hazardous Recyclable Material Regulations, SOR/2005-149.

Définition de « matière recyclable dangereuse »

Definition of "hazardous recyclable material"

2. (1) Pour l'application de la section 8 de la partie 7 et de la partie 10 de la Loi et du présent règlement, « matière recyclable dangereuse » s'entend de toute chose qui est destinée à être recyclée selon une opération prévue à l'annexe 2 et qui répond à l'une ou l'autre des conditions suivantes :

2. (1) In Division 8 of Part 7 and Part 10 of the Act and in these Regulations, "hazardous recyclable material" means anything that is intended to be recycled using one of the operations set out in Schedule 2 and that

a) elle figure à la colonne 2 de l'annexe 3;

(a) is set out in column 2 of Schedule 3;

b) elle est comprise dans au moins une des classes 2 à 6, 8 et 9 du *Règlement sur le transport des marchandises*

(b) is included in at least one of Classes 2 to 6, 8 or 9 of the *Transportation of Dangerous Goods Regulations*;

dangereuses;

c) elle figure à la colonne 2 de l'annexe 4 et est comprise dans au moins une des classes 2 à 6, 8 et 9 du *Règlement sur le transport des marchandises dangereuses;*

d) elle figure à la colonne 1 de l'annexe 5 et se trouve dans une concentration égale ou supérieure à la concentration applicable prévue à la colonne 2 de cette annexe;

e) elle produit un lixiviat qui contient un constituant figurant à la colonne 2 de l'annexe 6 en une concentration égale ou supérieure à la concentration applicable prévue à la colonne 3 de cette annexe, la concentration étant déterminée selon la méthode intitulée *Method 1311, Toxicity Characteristic Leaching Procedure*, publiée en juillet 1992 dans le document intitulé *Test Methods for Evaluating Solid Waste, Volume 1C : Laboratory Manual, Physical/Chemical Methods*, 3e édition, SW-846, publié en novembre 1986 par la United States Environmental Protection Agency et qui, pour l'application de la présente

(c) is set out in column 2 of Schedule 4 and is included in at least one of Classes 2 to 6, 8 or 9 of the *Transportation of Dangerous Goods Regulations;*

(d) is set out in column 1 of Schedule 5 in a concentration equal to or greater than the applicable concentration set out in column 2 of that Schedule;

(e) produces a leachate containing a constituent set out in column 2 of Schedule 6 in a concentration equal to or greater than the applicable concentration set out in column 3 of that Schedule, determined in accordance with *Method 1311, Toxicity Characteristic Leaching Procedure, July 1992, in Test Methods for Evaluating Solid Waste, Volume 1C: Laboratory Manual, Physical/Chemical Methods, Third Edition, SW-846, November 1986, published by the United States Environmental Protection Agency, which, for the purposes of this definition, shall be read without reference to section 7.1.3;*

définition, se lit sans le renvoi à l'article 7.1.3;

f) elle figure à la colonne 2 de l'annexe 7, elle est pure ou est le seul ingrédient actif, et elle est inutilisée;

g) selon les informations que le Canada a obtenues des États-Unis ou aux termes de la Convention, elle est considérée ou définie comme dangereuse par la législation du pays où elle est destinée et son importation ou son transit est interdit dans ce pays.

[...]

Notification

7. (1) Quiconque projette d'exporter, d'importer ou de faire transiter des déchets dangereux ou des matières recyclables dangereuses doit personnellement présenter au ministre une notification écrite, dans les douze mois précédant l'exportation, l'importation ou le transit.

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

Classe 3, Liquides inflammables

B. 2.18 Généralités

1) Sont incluses dans la classe 3, Liquides inflammables, les matières qui sont des liquides ou des liquides contenant des

(f) is set out in column 2 of Schedule 7, is pure or is the only active ingredient, and is unused; or

(g) according to information that Canada has received from the United States or in accordance with the Convention, is considered or defined as hazardous under the legislation of the country receiving it and is prohibited by that country from being imported or conveyed in transit.

[...]

Delivery of notice

7. (1) Every person that proposes to export, import or convey in transit a hazardous waste or hazardous recyclable material must personally submit a notice to the Minister in writing within 12 months before the export, import or transit.

Transportation of Dangerous Goods Regulations,
SOR/2001-286

Class 3, Flammable Liquids

B. 2.18 General

(1) Substances that are liquids or liquids containing solids in solution or suspension are included in Class 3,

solides en solution ou en suspension si, selon le cas :

a) leur point d'éclair est inférieur ou égal à 60 °C en utilisant la méthode d'épreuve en creuset fermé visée au chapitre 2.3 des Recommandations de l'ONU; DORS/2008-34

Un point d'éclair de 65,6 °C en utilisant la méthode d'épreuve en creuset ouvert visée au chapitre 2.3 des Recommandations de l'ONU est équivalent à 60 °C en utilisant la méthode d'épreuve en creuset fermé. DORS/2008-34

b) elles sont destinées à être, ou sont censées être, à une température supérieure ou égale à leur point d'éclair à n'importe quel moment pendant qu'elles sont en transport.

Le numéro UN et l'appellation réglementaire des marchandises dangereuses mentionnées à l'alinéa b) sont UN3256, LIQUIDE TRANSPORTÉ À CHAUD, INFLAMMABLE, N.S.A.

2) Malgré l'alinéa (1)a), ne sont pas inclus dans la classe 3, Liquides inflammables, les liquides dont le point d'éclair est supérieur à 35 °C et qui, selon le cas

Flammable Liquids, if they

(a) have a flash point less than or equal to 60°C using the closed-cup test method referred to in Chapter 2.3 of the UN Recommendations; or SOR/2008-34

A flash point of 65.6°C, using the open-cup test method referred to in Chapter 2.3 of the UN Recommendations, is equivalent to 60°C using the closed-cup test. SOR/2008-34

(b) are intended or expected to be at a temperature that is greater than or equal to their flash point at any time while the substances are in transport.

The UN number and shipping name for the dangerous goods referred to in paragraph (b) are UN3256, ELEVATED TEMPERATURE LIQUID, FLAMMABLE, N.O.S.

(2) Despite paragraph (1)(a), liquids that have a flash point greater than 35°C are not included in Class 3, Flammable Liquids, if they

a) n'entretiennent pas la combustion, tel qu'il est déterminé conformément à l'épreuve de combustibilité entretenue visée à l'article 2.3.1.3 du chapitre 2.3 des Recommandations de l'ONU;

b) ont un point d'inflammation supérieur à 100 °C, tel qu'il est déterminé conformément à la norme ISO 2592;

c) sont des solutions miscibles avec l'eau dont la teneur en eau est supérieure à 90 pour cent (masse).

(a) do not sustain combustion, as determined in accordance with the sustained combustibility test referred to in section 2.3.1.3 of Chapter 2.3 of the UN Recommendations;

(b) have a fire point greater than 100°C, as determined in accordance with ISO 2592; or

(c) are water-miscible solutions with a water content greater than 90 per cent by mass.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1307-13

INTITULÉ : SA MAJESTÉ LA REINE c ATLANTIC INDUSTRIAL SERVICES

LIEU DE L'AUDIENCE : FREDERICTON (NOUVEAU-BRUNSWICK)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 14 AVRIL 2014

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE MOSLEY

DATE : LE 5 AOÛT 2014

COMPARUTIONS :

Sarah Drodge POUR L'APPELANTE

Josie H. Marks POUR L'INTIMÉE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

William F. Pentney POUR L'APPELANTE
Sous-procureur général du Canada
Halifax (Nouvelle-Écosse)

Josie H. Marks POUR L'INTIMÉE
Steve Murphy
Avocats
Moncton (Nouveau-Brunswick)