

2022 FC 1310 T-1094-21	2022 CF 1310 T-1094-21
Her Majesty the Queen in Right of Canada (<i>Appellant</i>)	Sa Majesté la Reine du chef du Canada (<i>appelante</i>)
v.	c.
The Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund (<i>Respondent</i>)	L'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causés par les navires (<i>intimé</i>)
T-1104-21	T-1104-21
Her Majesty the Queen in Right of Canada (<i>Applicant</i>)	Sa Majesté la Reine du chef du Canada (<i>demanderesse</i>)
v.	c.
The Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund (<i>Respondent</i>)	L'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causés par les navires (<i>défendeur</i>)
INDEXED AS: CANADA v. CANADA (SHIP-SOURCE OIL POLLUTION FUND)	RÉPERTORIÉ : CANADA C. CANADA (CAISSE D'INDEMNISATION DES DOMMAGES DUS À LA POLLUTION PAR LES HYDROCARBURES CAUSÉE PAR LES NAVIRES)
Federal Court, Strickland J.—By videoconference, July 13; Ottawa, September 21, 2022.	Cour fédérale, juge Strickland—Par vidéoconférence, 13 juillet; Ottawa, 21 septembre 2022.
<i>Maritime Law — Torts — Oil pollution — Statutory appeals brought pursuant to Marine Liability Act (Act) s. 106(2), applications for judicial review, all arising from two decisions of Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund (SOPF) (respondent) disallowing claims made by Canadian Coast Guard (CCG) — CCG claims made to respondent pursuant to Act, s. 103(1), sought compensation for costs, expenses incurred by CCG to prevent anticipated oil pollution damage from incidents involving two vessels: Miss Terri, Stelie II — Respondent found that claims were made outside of limitation period established by Act, s. 103(2)(a) — In respect of each vessel, applicant/appellant (appellant) brought two appeals, pursuant to Act, s. 106(2), also two applications for judicial review challenging respondent's decisions — Both appeals, applications for judicial review were consolidated — Both vessels had damages; were docked at harbours; threatened polluting waters for various reasons — Both vessels removed from waters since being risk to marine environment, eventually deconstructed — Regarding Miss Terri claim, respondent stated that although materials submitted with claim by CCG not directly documenting discharge</i>	<i>Droit maritime — Responsabilité délictuelle — Pollution par les hydrocarbures — Appels interjetés en vertu du paragraphe 106(2) de la Loi sur la responsabilité en matière maritime (la Loi) et demandes de contrôle judiciaire, découlant tous de deux décisions par lesquelles l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (la CIDPHN) (l'intimé) a rejeté des demandes en recouvrement de créance faites par la Garde côtière du Canada (la GCC) — Les demandes de la GCC ont été présentées en vertu du paragraphe 103(1) de la Loi et visaient à obtenir une indemnisation pour les frais qu'avait engagés la GCC en vue de prévenir des dommages prévus dus à la pollution par les hydrocarbures à la suite d'incidents impliquant deux navires: le Miss Terri et le Stelie II — L'intimé a conclu que les demandes de recouvrement de créance avaient été faites en dehors du délai prescrit à l'alinéa 103(2)a) de la Loi — La demanderesse-appelante (l'appelante) a interjeté deux appels, un pour chaque navire, conformément au paragraphe 106(2) de la Loi, et elle a également déposé deux demandes de contrôle judiciaire pour contester les décisions de l'intimé — Les deux appels</i>

of oil from vessel, careful review of evidence suggested that discharge had occurred; therefore, that given probable determination, claim was likely submitted to respondent after applicable prescription date, should therefore be rejected — As for *Stelie II*, respondent of view that vessel in fact caused discharge of oils; that while evidence not expressly recording such discharge, this might reasonably be inferred — Believed that discharge of contaminated waters would probably have resulted in oil pollution damage, which would engage two-year limitation period, which period would have already expired — Whether challenges to respondent's decisions disallowing claims, based on limitation periods in Act, s. 103(2) properly taken as applications for judicial review or as statutory appeals under Act, s. 106(2) — Whether respondent committed reviewable error in finding that Act, s. 103(2)(a) limitation period applied, that CCG was out of time to file claim pursuant to s. 103(1) with respect to either or both of *Miss Terri* or *Stelie II* claims — Act, s. 106(2) providing that claimant may appeal, in particular; disallowance of claim but, in appeal from disallowance of claim, Court may consider only matters described in ss. 105(3)(a),(b) — Act, s. 106(2) giving rise to ambiguity which pertained to whether s. 103(2), which contains limitation periods applicable to claims made under s. 103(1), is integral to, or included within or modifies reference to “loss, damage, costs or expenses in s. 103(1)”; whether this is to be assessed as aspect of s. 103 claim — No explicit provision within ss. 103 to 106 as to how, when s. 103(2) limitation periods to be assessed with respect to s. 103(1) claim — Only connection to limitation periods is reference to s. 103(1) contained in s. 105(3)(a) — This, other factors suggested that respondent's determination of whether claim falling outside of limitation period is to be made when investigating, assessing claim, not outside of that process — Act, s. 103(2) was thus correctly interpreted such that respondent is to consider limitation period as part of claim — Therefore, limitation periods in s. 103(2) falling under respondent's scope of authority in s. 105(3); thus under Court's scope of review in s. 106(2) — Accordingly, matters in this case had to proceed as appeal pursuant to Act, s. 106(2) — With respect to reviewable errors, limitation periods found in s. 103(2) examined — Distinction between application of either of two s. 103(2) limitation periods (five years; two years) was purely factual distinction; that is, whether or not oil pollution damage occurred — Here, parties agreed that if any oil entered water; then oil pollution damage could be assumed — Therefore, whether or not oil pollution entered marine environment was factual determination that was to be made by respondent — Determination of that question dictated which of two s. 103(2) limitation periods applied — Standard of proof respondent entitled to use in making findings of fact such as dealing with claims under s. 103(1) is balance of probabilities — Respondent correctly identified balance of probabilities as being applicable standard of proof when making its factual determinations — Respondent also entitled to make factual inferences based on evidence before it — In present matter, while discharge of oil may not have been directly observed, respondent entitled to consider other evidence before it

ont été réunis en un seul, tout comme les deux demandes de contrôle judiciaire — Les deux navires ont subi des dommages; étaient amarrés dans des ports; représentaient une menace de pollution des eaux pour diverses raisons — Les deux navires ont été retirés de l'eau puisqu'ils présentaient un risque pour le milieu marin, et ont éventuellement été déconstruits — Pour ce qui est de la demande concernant le *Miss Terri*, l'intimé a déclaré que même si les documents que la GCC avait présentés ne faisaient pas directement état du rejet d'hydrocarbures venant du navire, un examen détaillé de la preuve donnait à penser qu'un rejet avait bel et bien eu lieu; donc, en raison de cette conclusion probable, la demande en recouvrement de créance a vraisemblablement été faite à l'intimé après le délai de prescription applicable et il convenait donc de la rejeter — Pour ce qui est du *Stelie II*, l'intimé était d'avis que ce navire avait bel et bien causé un rejet d'hydrocarbures; que même si la preuve ne faisait pas expressément état d'un tel rejet, il était possible de tirer raisonnablement cette inférence — L'intimé était d'avis que le rejet d'eau contaminée aurait probablement causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, ce qui aurait déclenché le délai de prescription de deux ans, lequel aurait déjà pris fin — Il s'agissait de savoir si les contestations relatives aux décisions par lesquelles l'intimé a rejeté les demandes en recouvrement de créance, en se fondant sur les délais de prescription prévus au paragraphe 103(2) de la Loi, étaient considérées à juste titre comme des demandes de contrôle judiciaire ou comme des appels prescrits par la loi en vertu du paragraphe 106(2) de la Loi — Il s'agissait également de savoir si l'intimé a commis une erreur susceptible de contrôle en concluant que le délai de prescription prévu à l'alinéa 103(2)a) de la Loi s'appliquait et que, pour la GCC, il était trop tard pour déposer une demande en recouvrement de créance en vertu du paragraphe 103(1), relativement à l'une ou l'autre des demandes concernant le *Miss Terri* ou le *Stelie II*, ou les deux — Le paragraphe 106(2) de la Loi prévoit qu'un demandeur peut interjeter appel, en particulier; du rejet de la demande, mais, dans le cas d'un appel du rejet de la demande, la Cour ne prend en considération que les faits mentionnés aux alinéas 105(3)a) et b) — Le paragraphe 106(2) soulève une ambiguïté qui a trait à la question de savoir si le paragraphe 103(2) qui contient les délais de prescription applicables aux demandes présentées en vertu du paragraphe 103(1), fait partie intégrante de la référence faite à « la créance [...] visée par le paragraphe 103(1) », s'il y est inclus ou s'il la modifie; s'il est nécessaire de l'évaluer en tant qu'aspect d'une demande en recouvrement de créance présentée en vertu de l'article 103 — Rien n'est dit explicitement aux articles 103 à 106 quant à la façon de savoir comment et quand les délais de prescription visés au paragraphe 103(2) doivent être évalués dans le cas d'une demande présentée en vertu du paragraphe 103(1) — Le seul lien qu'il y a avec les délais de prescription est la référence au paragraphe 103(1) qui est faite à l'alinéa 105(3)a) — Ces facteurs ainsi que d'autres donnaient à penser que la décision de l'intimé à propos du fait de savoir si une demande en recouvrement de créance se situe en dehors d'un délai de prescription doit être

to assess whether more likely than not that oil was discharged without being observed — Respondent also entitled to make inferences of fact based on evidence before it, not erring by taking that approach — As to whether respondent committed reviewable errors in finding that CCG's s. 103(1) claims not eligible for compensation because made outside limitation period, with respect to both Miss Terri, Stelie II, respondent not committing palpable, overriding error — Respondent considered all evidence with respect to containers of oil on deck, made inferences, on balance of probabilities, that some of that oil was discharged — Appellant not demonstrating respondent made palpable, overriding error in making those inferences — In conclusion, respondent not erring in its determination that discharges of oil pollution occurred — Therefore, limitation period under Act, s. 103(2)(a) applied, had expired prior to submission of CCG's claims for each vessel — In result, CCG's s. 103(1) claims for compensation were precluded since they were made outside applicable limitation period — Appeals dismissed.

prise lorsqu'il enquête sur la créance et l'évalue, et non en dehors de ce processus — La bonne manière d'interpréter le paragraphe 103(2) de la Loi était donc la suivante: l'intimé doit considérer que le délai de prescription fait partie de la demande en recouvrement de créance — Par conséquent, les délais de prescription visés au paragraphe 103(2) entrent dans les limites des pouvoirs que le paragraphe 105(3) confère à l'intimé; de ce fait, dans les limites de l'examen que la Cour peut effectuer en vertu du paragraphe 106(2) — Donc, les affaires dont il était question devaient être entendues sous la forme d'un appel interjeté en vertu du paragraphe 106(2) de la Loi — En ce qui concerne des erreurs susceptibles de contrôle, un examen des délais de prescription visés au paragraphe 103(2) a été fait — La distinction entre l'application de l'un ou l'autre des deux délais de prescription que prévoit le paragraphe 103(2) (cinq ans et deux ans) était de nature purement factuelle; c'est-à-dire, des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont-ils produits ou pas? — En l'espèce, les parties ont convenu que si des hydrocarbures étaient entrés dans l'eau, on pouvait présumer que cela avait causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures — De ce fait, la question de savoir si de la pollution par les hydrocarbures était entrée dans le milieu marin était une conclusion factuelle qu'il revenait à l'intimé de tirer — La réponse à cette question dictait lequel des deux délais de prescription visés au paragraphe 103(2) s'appliquait — La norme de preuve que l'intimé est en droit d'utiliser pour tirer des conclusions de fait comme pour le traitement de demandes en vertu du paragraphe 103(1) est la prépondérance des probabilités — L'intimé a considéré avec raison que la prépondérance des probabilités était la norme de preuve à appliquer pour tirer ses conclusions factuelles — L'intimé était également en droit de tirer des inférences de fait à partir de la preuve qui lui était soumise — Dans cette affaire, même si l'on n'avait peut-être pas directement observé un rejet d'hydrocarbures, l'intimé était en droit de prendre en compte d'autres éléments de preuve qu'il avait en main pour évaluer si, selon toute vraisemblance, des hydrocarbures avaient néanmoins été rejetés sans qu'on les ait observés — L'intimé était également en droit de tirer des inférences de fait à partir des éléments de preuve qu'il avait en main, et il n'a pas commis d'erreur en abordant ces éléments de cette façon — À la question de savoir si l'intimé a commis une erreur susceptible de contrôle en concluant que les demandes présentées par la GCC en vertu du paragraphe 103(1) ne pouvaient pas donner droit à une indemnisation parce qu'elles avaient été présentées en dehors du délai de prescription, relativement au Miss Terri et au Stelie II, l'intimé n'a pas commis d'erreur manifeste et dominante — L'intimé a pris en considération la totalité des éléments de preuve concernant les contenants d'huile qui se trouvaient sur le pont et il a inféré, selon la prépondérance des probabilités, qu'une partie de cette huile avait fui — L'appelante n'a pas établi que l'intimé a commis une erreur manifeste et dominante en tirant ces inférences — En conclusion, l'intimé n'a pas commis d'erreur en concluant que des rejets de pollution par les hydrocarbures se sont produits — Par conséquent, le délai de

Administrative Law — Statutory Appeals — Statutory appeals brought pursuant to Marine Liability Act (Act) s. 106(2), applications for judicial review, all arising from two decisions of Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund (SOPF) (respondent) disallowing claims made by Canadian Coast Guard (CCG) — CCG claims made to respondent pursuant to Act, s. 103(1), sought compensation for costs, expenses incurred by CCG to prevent anticipated oil pollution damage from incidents involving two vessels: Miss Terri, Stelie II — Respondent found that claims were made outside of limitation period established by Act, s. 103(2)(a) — In respect of each vessel, applicant/appellant (appellant) brought two appeals, pursuant to Act, s. 106(2), also two applications for judicial review challenging respondent's decisions — Both appeals, applications for judicial review were consolidated — Both vessels had damages; were docked at harbours; threatened polluting waters for various reasons — Were challenges herein properly taken as applications for judicial review or as statutory appeals under Act, s. 106(2)? — What was applicable standard of review? — Limitation periods in Act, s. 103(2) fall under respondent's scope of authority in Act, s. 105(3), and therefore under Court's scope of review in Act, s. 106(2) — Accordingly, challenges had to proceed as appeal pursuant to Act, s. 106(2) — Since challenges had to be heard as statutory appeal, appellate standards of review applied — Where legislature has provided statutory appeal mechanism from administrative decision to court, this signals legislature's intent that appellate standards apply when court reviews decision — This meant that applicable standard was to be determined with reference to nature of question, to Court's case law on appellate standards of review — On appeal, questions of law are reviewable on correctness standard while findings of fact, findings of mixed fact, law without extricable legal question are reviewable on standard of palpable, overriding error.

prescription visé à l'alinéa 103(2)a de la Loi s'appliquait et avait expiré avant que la GCC présente des demandes en recouvrement de créance pour les deux navires — En fin de compte, les demandes en recouvrement de créance que la GCC a présentées en vertu du paragraphe 103(1) ont été rejetées, car elles ont été faites en dehors du délai de prescription applicable — Appels rejetés.

Droit administratif — Appels prévus par la loi — Appels interjetés en vertu du paragraphe 106(2) de la Loi sur la responsabilité en matière maritime (la Loi) et demandes de contrôle judiciaire, découlant tous de deux décisions par lesquelles l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (la CIDPHN) (l'intimé) a rejeté des demandes en recouvrement de créance faites par la Garde côtière du Canada (la GCC) — Les demandes de la GCC ont été présentées en vertu du paragraphe 103(1) de la Loi et visaient à obtenir une indemnisation pour les frais qu'avait engagés la GCC en vue de prévenir des dommages prévus dus à la pollution par les hydrocarbures à la suite d'incidents impliquant deux navires: le Miss Terri et le Stelie II — L'intimé a conclu que les demandes de recouvrement de créance avaient été faites en dehors du délai prescrit à l'alinéa 103(2)a de la Loi — La demanderesse-appelante (l'appelante) a interjeté deux appels, un pour chaque navire, conformément au paragraphe 106(2) de la Loi, et elle a également déposé deux demandes de contrôle judiciaire pour contester les décisions de l'intimé — Les deux appels ont été réunis en un seul, tout comme les deux demandes de contrôle judiciaire — Les deux navires ont subi des dommages; étaient amarrés dans des ports; représentaient une menace de pollution des eaux pour diverses raisons — Les contestations relatives aux décisions ont-elles été considérées à juste titre comme des demandes de contrôle judiciaire ou comme des appels prescrits par la loi en vertu du paragraphe 106(2) de la Loi? — Quelle était la norme de contrôle applicable? — Les délais de prescription visés au paragraphe 103(2) entrent dans les limites des pouvoirs que le paragraphe 105(3) confère à l'intimé et, de ce fait, dans les limites de l'examen que la Cour peut effectuer en vertu du paragraphe 106(2) — Donc, les contestations devaient être entendues sous la forme d'un appel interjeté en vertu du paragraphe 106(2) de la Loi — Comme les contestations devaient être entendues sous la forme d'appels prévus par la loi, ce sont les normes de contrôle en matière d'appel qui s'appliquaient — Si le législateur a prévu un mécanisme d'appel contre une décision administrative d'une cour de justice, cela dénote son intention que ce sont les normes en matière d'appel qui s'appliquent lorsqu'une cour de justice contrôle la décision — Ainsi, la norme de contrôle applicable devait être déterminée eu égard à la nature de la question et à la jurisprudence de la Cour en matière de normes de contrôle — Dans le cas d'un appel, les questions de droit sont susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte, et les conclusions de fait et les conclusions mixtes de fait et de droit, en l'absence d'un

These proceedings involved statutory appeals brought pursuant to subsection 106(2) of the *Marine Liability Act* (Act) and applications for judicial review, all arising from two decisions of the Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund (SOPF) (respondent) disallowing claims made by the Canadian Coast Guard (CCG). The CCG claims were made pursuant to subsection 103(1) of the Act and sought compensation for costs and expenses incurred by the CCG to prevent anticipated oil pollution damage from incidents involving two vessels: the *Miss Terri* and the *Stelie II*. The respondent found that the claims were made outside of the limitation period established by paragraph 103(2)(a) of the Act and disallowed them. In respect of each vessel, the applicant/appellant (appellant) brought two appeals, pursuant to subsection 106(2) of the Act, and also two applications for judicial review challenging the respondent's decisions. Both appeals and applications for judicial review were consolidated. According to the claim submission of the CCG to the respondent, on February 23, 2018, the Harbour Master for a harbour in British Columbia, reported that the *Miss Terri*'s bilge pump was operating continuously due to an ingress of water. Initial efforts to contact the vessel owner were not successful and the Harbour Master continued to maintain a watch on the vessel. The vessel owner was contacted but he failed to provide any mitigation plan. On September 11, 2018, a CCG Environmental Response (CCG ER) crew was on site to observe the bilge pumps of the *Miss Terri* running at high intensity. The vessel owner was again advised of the situation but did not respond. On September 18, 2018, the Harbour Master reported that the bilge pumps were continuously pumping water and he could not continue to monitor the vessel and maintain the pumps. Due to the imminent threat of the *Miss Terri* sinking and polluting the marine environment, the CCG ER retained a marine towing service which towed the *Miss Terri* to a facility on September 19, 2018. The CCG ER also retained a marine surveyor to attend on the vessel. Further efforts to have the vessel owner take measures to mitigate the threat of marine pollution were unsuccessful. On November 6, 2018, the marine towing company retained by CCG removed the *Miss Terri* from the marine environment. On removal, the vessel was found to have significant hull damage below the waterline. The *Miss Terri* was deconstructed between November 29, 2018, and December 14, 2018, at the CCG's expense. The CCG made a claim to the respondent, by letter dated August 27, 2020, in the amount of \$88,576.24. The submission's supporting materials included invoices and a survey report. By letter dated February 23, 2021, the respondent wrote to the CCG informing it that the subject matter of the claim involved a novel issue of mixed fact and law. The respondent stated that although the materials submitted by the CCG did not directly document the discharge of oil from the vessel, a careful review of the

principe juridique isolable, sont susceptibles de contrôle selon la norme de l'erreur manifeste et dominante.

La présente instance portait sur des appels interjetés en vertu du paragraphe 106(2) de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* (la Loi) et sur des demandes de contrôle judiciaire, lesquels découlaient tous de deux décisions par lesquelles l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causés par les navires (la CIDPHN) (l'intimé) a rejeté des demandes en recouvrement de créance faites par la Garde côtière du Canada (la GCC). Les demandes de la GCC ont été présentées en vertu du paragraphe 103(1) de la Loi et visaient à obtenir une indemnisation pour les frais qu'avait engagés la GCC en vue de prévenir des dommages prévus dus à la pollution par les hydrocarbures à la suite d'incidents impliquant deux navires: le *Miss Terri* et le *Stelie II*. L'intimé a conclu que les demandes de recouvrement de créance avaient été faites en dehors du délai prescrit à l'alinéa 103(2)a) de la Loi et il les a rejetées. La demanderesse-appelante (l'appelante) a interjeté deux appels, un pour chaque navire, conformément au paragraphe 106(2) de la Loi, et elle a également déposé deux demandes de contrôle judiciaire pour contester les décisions de l'intimé. Les deux appels ont été réunis en un seul, tout comme les deux demandes de contrôle judiciaire. Selon la demande en recouvrement de créance que la GCC a faite à l'intimé le 23 février 2018, le directeur d'un port en Colombie-Britannique a signalé que la pompe de cale du *Miss Terri* fonctionnait sans interruption à cause d'une infiltration d'eau. Les premiers efforts faits pour entrer en contact avec le propriétaire du navire ont été vains et le directeur du port a continué de surveiller le navire. On est parvenu à entrer en contact avec le propriétaire du navire, mais il n'a fourni aucun plan d'atténuation. Le 11 septembre 2018, une équipe d'intervention environnementale de la GCC (IE GCC) était présente sur place et a remarqué que les pompes de cale du *Miss Terri* fonctionnaient à intensité élevée. Le propriétaire du navire a de nouveau été avisé de la situation, mais il n'a pas répondu. Le 18 septembre 2018, le directeur du port a signalé que les pompes de cale pompaient de l'eau sans interruption et qu'il ne pouvait pas continuer de surveiller le navire et le fonctionnement des pompes. En raison de la menace imminente que le *Miss Terri* coule et pollue le milieu marin, l'équipe d'IE GCC a retenu les services d'un service de remorquage maritime qui a remorqué le *Miss Terri* jusqu'à une installation le 19 septembre 2018. L'équipe d'IE GCC a également retenu les services d'un expert maritime pour s'occuper du navire. D'autres efforts faits pour que le propriétaire du navire prenne des mesures destinées à atténuer la menace de pollution du milieu marin se sont révélés vains. Le 6 novembre 2018, le service de remorquage maritime retenu par la GCC a retiré le *Miss Terri* du milieu marin. Il a été découvert à ce moment-là que la coque du navire était sérieusement endommagée sous la ligne de flottaison. Le *Miss Terri* a été déconstruit entre le 29 novembre 2018 et le 14 décembre 2018,

evidence suggested that a discharge had occurred. As a result of that probable determination, the claim was likely submitted to the respondent after the applicable prescription date and should therefore be rejected. The respondent issued a “Letter of Disallowance” on May 17, 2021 with respect to the CCG’s *Miss Terri* claim.

As for the *Stelie II*, according to the claim submission of the CCG to the respondent, on March 23, 2016, Transport Canada (TC) was informed that the *Stelie II* had broken free of its mooring facility in Port Saunders, Newfoundland and Labrador, during high winds and was starting to sink in the ice. The vessel was resting against an adjacent dock causing damage and a concern had also been raised about pollutants on board. TC contacted the CCG ER to inform it of the pollution potential. CCG ER determined that the vessel posed an immediate potential pollution threat. Various efforts to have the vessel owner take measures to mitigate the threat of marine pollution and assume responsibility for the vessel were unsuccessful. CCG corresponded with the respondent in March and April 2016, alerting it to the situation. On March 8, 2018, the respondent wrote to the CCG advising, based on the CCG’s representations that the *Stelie II* was not the source of a discharge of pollutants and the actions taken by the CCG were taken in regard to a threat of pollution, that the applicable limitation period before which the CCG could bring a claim to SOPF was five years from the date of the occurrence, being March 24, 2016. Accordingly, the CCG’s claim would be admissible until March 25, 2021. The *Stelie II* remained in storage for some time. Eventually a company was retained to conduct a vessel survey and a report was prepared. Afterwards, the CCG deemed the vessel to be an unacceptable risk to the marine environment. The *Stelie II* was thus deconstructed in August 2019 at the CCG’s expense. The CCG made a claim to the respondent in respect of its costs and expenses incurred with respect to the *Stelie II* in the amount of \$114,897.43 on October 7, 2020. The respondent was of the view that the *Stelie II* did in fact cause a discharge of oils at some point in late March 2016 and that while the evidence did not expressly record any such discharge, it might be reasonably inferred. The respondent also believed that some or all of the contaminated water ended up in the waters of the harbour and that this discharge would probably have resulted in oil pollution damage,

aux frais de la GCC. La GCC a présenté une demande en recouvrement de créance à l’intimé, par la voie d’une lettre datée du 27 août 2020, soit un montant de 88 576,24 \$. Les documents à l’appui de cette demande comprenaient des factures et un rapport d’expertise. Par une lettre datée du 23 février 2021, l’intimé a écrit à la GCC pour l’informer que l’objet de sa demande en recouvrement de créance portait sur une nouvelle question mixte de fait et de droit. L’intimé a déclaré que même si les documents que la GCC avait présentés ne faisaient pas directement état du rejet d’hydrocarbures venant du navire, un examen détaillé de la preuve donnait à penser qu’un rejet avait bel et bien eu lieu. En raison de cette conclusion probable, la demande en recouvrement de créance avait vraisemblablement été faite à l’intimé après le délai de prescription applicable et il convenait donc de la rejeter. L’intimé a envoyé une « lettre de rejet » le 17 mai 2021 au sujet de la demande en recouvrement de créance de la GCC concernant le *Miss Terri*.

Pour ce qui est du *Stelie II*, selon la demande en recouvrement de créance que la GCC avait faite à l’intimé le 23 mars 2016, Transports Canada (TC) avait été avisé que le *Stelie II* s’était libéré par grand vent de son point d’amarrage à Port Saunders (Terre-Neuve-et-Labrador) et qu’il commençait à s’enfoncer dans la glace. Le navire, accoté contre un quai adjacent, causait des dommages et on disait craindre aussi qu’il y ait des polluants à bord. TC est entré en contact avec l’équipe d’IE GCC pour l’informer du risque de pollution. L’équipe d’IE GCC a jugé que le navire constituait une menace immédiate de pollution potentielle. Divers efforts destinés à faire en sorte que le propriétaire du navire intervienne pour atténuer la menace de pollution marine et assume les responsabilités financières et d’autre nature concernant le navire ont été infructueux. Au mois de mars et avril 2016, la GCC a correspondu avec l’intimé, l’avertissant de la situation. Le 8 mars 2018, l’intimé a écrit à la GCC pour l’informer que, d’après les observations de la GCC selon lesquelles le *Stelie II* n’était pas la source d’un rejet de polluants et que les mesures prises par la GCC concernaient une menace de pollution, le délai de prescription applicable avant lequel la GCC pouvait présenter une demande en recouvrement de créance à la CIDPHN était de cinq ans à compter de la date de l’événement, soit le 24 mars 2016. La demande de la GCC serait donc admissible jusqu’au 25 mars 2021. Le *Stelie II* est resté en remisage pendant un certain temps. Éventuellement, les services d’une entreprise ont été retenus pour procéder à une inspection du navire et un rapport a été établi. Cela étant, la GCC a considéré que le navire constituait un risque inacceptable pour le milieu marin. Le *Stelie II* a donc été déconstruit en août 2019 aux frais de la GCC. Le 7 octobre 2020, la GCC a présenté à l’intimé une demande en recouvrement de créance pour les frais qu’elle avait engagés à l’égard du *Stelie II*, soit un montant de 114 897,43 \$. L’intimé était d’avis que le *Stelie II* avait bel et bien causé un rejet d’hydrocarbures à un certain moment à la fin du mois de mars 2016 et que même si la preuve ne faisait pas expressément état d’un

which would engage the two-year limitation period, which period would have expired in late March 2018. A letter of disallowance with respect to the CCG's *Stelie II* claim was issued by the respondent in May 2021.

The issues were (1) whether the challenges to the decisions of the respondent disallowing the claims, based on the limitation periods in subsection 103(2) of the Act, were properly taken as applications for judicial review or as statutory appeals under subsection 106(2) of the Act; (2) what was the applicable standard of review; and (3) whether the respondent committed a reviewable error in finding that the paragraph 103(2)(a) limitation period of the Act applied and that the CCG was out of time to file a claim pursuant to subsection 103(1) with respect to either or both of the *Miss Terri* or the *Stelie II* claims.

Held, the appeals should be dismissed.

Subsection 106(2) of the Act provides that a claimant may appeal the adequacy of a settlement offer or the disallowance of a claim but, in an appeal from the disallowance of a claim, the Court “may consider only the matters described in paragraphs 105(3)(a) and (b)”. Section 105 concerns the respondent’s duties when a claim for compensation is received under subsection 103(1) of the Act. Under subsection 105(1) the respondent must do two things: investigate and assess the claim; and make an offer of compensation to the claimant for whatever portion of the claim the respondent finds to be established. The respondent is explicitly limited by subsection 105(3) in what factors or matters it may consider when doing so. Subsection 106(2), viewed in the context of related provisions in subsections 105(3) and 103(1) and (2), gives rise to latent ambiguity. That is, the “matters” referred to in subsection 106(2) are explicitly only those described in paragraphs 105(3)(a) and (b). The ambiguity pertains to whether subsection 103(2), which contains the limitation periods applicable to claims made under subsection 103(1), is integral to, or included within or modifies the reference to “loss, damage, costs or expenses in subsection 103(1)” and is to be assessed as an aspect of a section 103 claim. Sections 103 to 106 provide claimants with an avenue by which claims can be quickly and directly resolved by the respondent, which is reflected in subsection 105(3). The respondent’s investigation and assessment are undertaken as the first procedural step on receipt of a claim. However, there is no explicit provision within sections 103

tel rejet, il était possible de tirer raisonnablement cette inférence. L’intimé était également d’avis que l’eau contaminée, en tout ou en partie, avait fini par se retrouver dans les eaux du port et que ce rejet aurait probablement causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, ce qui déclencherait le délai de prescription de deux ans, lequel aurait pris fin à la fin de mars 2018. En mai 2021, l’intimé a envoyé une lettre de rejet à propos de la demande en recouvrement de créance de la GCC concernant le *Stelie II*.

Il s’agissait de savoir 1) si les contestations relatives aux décisions par lesquelles l’intimé a rejeté les demandes en recouvrement de créance, en se fondant sur les délais de prescription prévus au paragraphe 103(2) de la Loi étaient considérées à juste titre comme des demandes de contrôle judiciaire ou comme des appels prescrits par la loi en vertu du paragraphe 106(2) de la Loi; 2) quelle était la norme de contrôle applicable; 3) si l’intimé a commis une erreur susceptible de contrôle en concluant que le délai de prescription prévu à l’alinéa 103(2)a) de la Loi s’appliquait et que, pour la GCC, il était trop tard pour déposer une demande en recouvrement de créance en vertu du paragraphe 103(1), relativement à l’une ou l’autre des demandes concernant le *Miss Terri* ou le *Stelie II*, ou les deux.

Jugement : les appels doivent être rejetés.

Le paragraphe 106(2) de la Loi prévoit que le demandeur peut interjeter appel du caractère approprié de l’offre d’indemnité ou de l’avis de rejet de sa demande, mais, dans le cas d’un appel du rejet de la demande, la Cour « ne prend en considération que les faits mentionnés aux alinéas 105(3)a) et b) ». L’article 105 porte sur les fonctions de l’intimé lorsqu’une demande en recouvrement de créance est présentée en vertu du paragraphe 103(1) de la Loi. Aux termes du paragraphe 105(1), l’intimé est tenu de faire deux choses : faire enquête sur la créance et l’évaluer; et faire une offre d’indemnité pour la partie de la demande que l’intimé juge recevable. Le paragraphe 105(3) limite explicitement les facteurs ou les questions que peut prendre en considération l’intimé à ce moment-là. Le paragraphe 106(2), considéré dans le contexte des dispositions connexes que comportent les paragraphes 105(3) et 103(1) et (2), soulève une ambiguïté latente. C’est-à-dire que les « faits » auxquels il est fait référence au paragraphe 106(2) sont explicitement ceux qui sont décrits aux alinéas 105(3)a) et b). L’ambiguïté concerne le fait de savoir si le paragraphe 103(2), qui contient les délais de prescription applicables aux demandes présentées en vertu du paragraphe 103(1), fait partie intégrante de la référence faite à « la créance [...] visée par le paragraphe 103(1) », s’il y est inclus ou s’il la modifie, et s’il est nécessaire de l’évaluer en tant qu’aspect d’une demande en recouvrement de créance présentée en vertu de l’article 103. Les articles 103 à 106 procurent aux demandeurs un moyen de faire régler rapidement et directement par l’intimé les

to 106 as to how and when the subsection 103(2) limitation periods are to be assessed with respect to a subsection 103(1) claim. The only connection to the limitation periods is the reference to subsection 103(1) contained in paragraph 105(3)(a). This and other factors suggested that the respondent's determination of whether a claim falls outside of a limitation period is to be made "when investigating and assessing a claim", and not outside of that process. As the respondent submitted, the subsection 103(2) limitation period provisions had to be interpreted as "modifying" subsection 103(1)—that is modifying *when* the losses set out in subsection 103(1) are eligible for compensation, and *when* they are outside of the scope of subsection 103(1) claims. Subsection 103(2) was thus correctly interpreted such that the respondent considers the limitation period *as part of the claim*. On that interpretation, the limitation periods in subsection 103(2) fall under the respondent's scope of authority in subsection 105(3) and therefore under the Court's scope of review in subsection 106(2). Accordingly, these matters had to proceed as an appeal pursuant to subsection 106(2) of the Act.

As to the standard of review, since the matters had to be heard as a statutory appeal, appellate standards of review applied. Where the legislature has provided a statutory appeal mechanism from an administrative decision to a court, this signals the legislature's intent that appellate standards apply when a court reviews the decision. This means that the applicable standard is to be determined with reference to the nature of the question and to the Court's case law on appellate standards of review. On appeal, questions of law are reviewable on the correctness standard while findings of fact and findings of mixed fact and law without an extricable legal question are reviewable on the standard of palpable and overriding error.

With respect to whether the respondent committed reviewable errors on the limitation periods, a review of the limitation periods found in subsection 103(2) of the Act was made. It was clear that the distinction between the application of either of the two subsection 103(2) limitation periods was a purely factual distinction. That is, whether or not oil pollution damage

demandes en recouvrement de créance, ce qui est illustré au paragraphe 105(3). L'enquête et l'évaluation qu'effectue l'intimé sont la première mesure procédurale qui est prise à la réception d'une demande en recouvrement de créance. Cependant, rien n'est dit explicitement aux articles 103 à 106 quant à la façon de savoir comment et quand les délais de prescription visés au paragraphe 103(2) doivent être évalués dans le cas d'une demande présentée en vertu du paragraphe 103(1). Le seul lien qu'il y a avec les délais de prescription est la référence au paragraphe 103(1) qui est faite à l'alinéa 105(3)a). Ces facteurs ainsi que d'autres donnaient à penser que la décision de l'intimé à savoir si une demande en recouvrement de créance se situe en dehors d'un délai de prescription doit être prise lorsqu'il « enquête sur la créance et l'évalue », et non en dehors de ce processus. Comme l'intimé l'a indiqué, les dispositions en matière de délai de prescription du paragraphe 103(2) devaient être considérées comme « modifiant » le paragraphe 103(1) — c'est-à-dire modifiant le *moment* où les pertes mentionnées au paragraphe 103(1) donnent droit à une indemnisation, et le *moment* où elles débordent le cadre des demandes en recouvrement de créance présentées en vertu du paragraphe 103(1). La bonne manière d'interpréter le paragraphe 103(2) était la suivante: l'intimé considère que le délai de prescription *fait partie de la demande en recouvrement de créance*. Selon cette interprétation, les délais de prescription visés au paragraphe 103(2) entrent dans les limites des pouvoirs que le paragraphe 105(3) confère à l'intimé et, de ce fait, dans les limites de l'examen que la Cour peut effectuer en vertu du paragraphe 106(2). Donc, les affaires dont il était question devaient être entendues sous la forme d'un appel interjeté en vertu du paragraphe 106(2) de la Loi.

En ce qui concerne la norme de contrôle applicable, comme les présentes affaires devaient être entendues sous la forme d'appels prévus par la loi, ce sont les normes de contrôle en matière d'appel qui s'appliquaient. Si le législateur a prévu un mécanisme d'appel contre une décision administrative d'une cour de justice, cela dénote son intention que ce soient les normes en matière d'appel qui s'appliquent lorsqu'une cour de justice contrôle la décision. Ainsi, la norme de contrôle applicable doit être déterminée eu égard à la nature de la question et à la jurisprudence de la Cour en la matière. Dans le cas d'un appel, les questions de droit sont susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte, et les conclusions de fait et les conclusions mixtes de fait et de droit, en l'absence d'un principe juridique isolable, sont susceptibles de contrôle selon la norme de l'erreur manifeste et dominante.

En ce qui concerne la question de savoir si l'intimé a commis une erreur susceptible de contrôle en matière de délais de prescription, un examen des délais de prescription visés au paragraphe 103(2) de la Loi a été fait. Il était évident que la distinction entre l'application de l'un ou l'autre des deux délais de prescription que prévoit le paragraphe 103(2) était de

occurred. Here, the parties agreed that if any oil entered the water, then oil pollution damage could be assumed. Therefore, whether or not oil pollution entered the marine environment was a factual determination that was to be made by the respondent. It was the determination of that question that would dictate which of the two subsection 103(2) limitation periods applied.

Some of the points raised by the appellant in its statutory interpretation analysis were addressed. The most significant of these was the standard of proof the respondent is entitled to utilize when determining if a discharge of oil pollution occurred. When it is tasked with making findings of fact, as it is required to do in determining whether the claim is for loss, damage, costs or expenses referred to in subsection 103(1), including which limitation period applies pursuant to subsection 103(2), the respondent must do so on the balance of probabilities. Even in a non-adversarial proceeding, such as the determination of a claim under subsection 103(1) of the Act, the evidence must still be assessed. This is demonstrated by the requirement of subsection 105(1) that the respondent investigate and assess such claims considering the factors set out in subsection 105(3), as well as subsection 105(2), which outlines the powers of the respondent when investigating and assessing a claim. In addition to assessing the evidence to determine what it establishes directly, the respondent, as an administrative decision maker, is also entitled to make factual inferences based on the evidence before it. Furthermore, case law confirms that indirect or circumstantial evidence can properly support the making of a factual inference, which should generally be treated by reviewing courts in the same way as a direct factual finding. This is especially true, and especially necessary, where there is an evidentiary gap. Thus, in this case, although a discharge of oil may not have been directly observed, the respondent was entitled to consider other evidence that was before it to assess whether it was more likely than not that oil was nevertheless discharged without being observed. Therefore, the respondent correctly identified the balance of probabilities as being the applicable standard of proof when making its factual determinations. The respondent was also entitled to make inferences of fact based on the evidence before it and did not err by taking that approach to the evidence. While the appellant submitted that there was no “actual evidence” upon which the respondent could make a factual finding as to whether a discharge of oil occurred, i.e. direct observation of a discharge, the respondent had before it other evidence such as survey reports and the CCG’s narrative of events. The respondent was entitled to make findings of fact and to make factual inferences based on that evidence. Such inferences can be determinative.

nature purement factuelle. C’est-à-dire, des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont-ils produits ou pas? En l’espèce, les parties ont convenu que si des hydrocarbures étaient entrés dans l’eau, on pouvait donc présumer que cela avait causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. De ce fait, la question de savoir si de la pollution par les hydrocarbures était entrée dans le milieu marin était une conclusion factuelle qu’il revenait à l’intimé de tirer. C’était la réponse à cette question qui devait dicter lequel des deux délais de prescription visés au paragraphe 103(2) s’appliquait.

Certains des points qui découlaient de l’analyse d’interprétation législative qu’a faite l’appelante ont été examinés. Le point le plus important était la norme de preuve que l’intimé est en droit d’utiliser pour décider s’il s’est produit un rejet de pollution par les hydrocarbures. Lorsqu’il a pour tâche de tirer des conclusions de fait, ainsi qu’il est tenu de le faire pour décider si la demande en recouvrement de créance s’applique aux pertes, aux dommages ou aux frais visés au paragraphe 103(1), et cela inclut le choix du délai de prescription qui s’applique conformément au paragraphe 103(2), l’intimé se doit de le faire selon la prépondérance des probabilités. Même dans une instance non contradictoire, comme la détermination d’une demande en recouvrement de créance présentée en vertu du paragraphe 103(1) de la Loi, il faut quand même évaluer la preuve. C’est ce que démontre le paragraphe 105(1), qui exige que l’intimé enquête sur la créance et l’évalue en prenant en considération les facteurs énoncés au paragraphe 105(3), ainsi qu’au paragraphe 105(2), qui déterminent les pouvoirs de l’intimé lorsqu’il fait enquête sur une créance et qu’il l’évalue. En plus d’évaluer la preuve pour déterminer ce qu’elle établit directement, l’intimé, à titre de décideur administratif, est également en droit de tirer des inférences de fait à partir de la preuve qui lui est soumise. De plus, la jurisprudence confirme qu’une preuve indirecte ou circonstancielle peut légitimement étayer la formulation d’une inférence factuelle, que les cours de révision devraient traiter en général de la même façon qu’une conclusion factuelle directe. Cela est particulièrement vrai, et particulièrement nécessaire, quand la preuve comporte des lacunes. Ainsi, dans cette affaire, même si l’on n’a peut-être pas directement observé un rejet d’hydrocarbures, l’intimé était en droit de prendre en compte d’autres éléments de preuve qu’il avait en main pour évaluer si, selon toute vraisemblance, des hydrocarbures avaient néanmoins été rejetés sans qu’on les ait observés. C’est donc dire que l’intimé a considéré avec raison que la prépondérance des probabilités était la norme de preuve à appliquer pour tirer ses conclusions factuelles. L’intimé était également en droit de tirer des inférences de fait à partir des éléments de preuve qu’il avait en main, et il n’a pas commis d’erreur en abordant ces éléments de cette façon. L’appelante a soutenu qu’il n’y avait aucune « preuve réelle » qui permettrait à l’intimé de tirer une conclusion factuelle quant à la question de savoir si s’était produit un rejet d’hydrocarbures, c’est-à-dire une observation directe d’un rejet, mais l’intimé disposait

Concerning the main issue of whether the respondent made a reviewable error in finding that discharges of oil had occurred and, therefore, the CCG's subsection 103(1) claims were ineligible for compensation since they were made outside the applicable limitation period, with respect to the *Miss Terri*, the respondent did not commit a palpable and overriding error. It found that the *Miss Terri* probably discharged oil prior to September 4, 2018 and, therefore, that the paragraph 103(2)(a) limitation period applied. The respondent referred to the *Miss Terri* Survey Report, submitted by the CCG, in reaching the conclusion that it was more probable than not that a discharge, or more likely multiple discharges, occurred prior to September 4, 2018, as a result of rain water entering the vessel, becoming contaminated with oil and then pumped overboard. The evidence submitted supported the respondent's inference on that point. Although the respondent did not specify the date on which it became more likely than not that a discharge occurred, it was not merely speculating or relying on a "floating" date in order to deny the claim as the appellant asserted. The respondent did not need to make a specific finding on whether the discharge(s) occurred on September 3, 2018 or at some point prior to that since it was not consequential for the success of the CCG's claim and would not impact the result. The respondent was required to, and did, base its inferred findings of fact as to the timeline of the discharge(s) on the evidence before it.

The respondent assessed and weighed the available evidence as to the condition of the vessel and the environmental conditions at the relevant times in determining whether a discharge occurred. This was not reliance on "speculation" or on "no evidence". There was no reviewable error in this approach, and the appellant did not demonstrate that the respondent made a palpable and overriding error when inferring that a discharge of oil pollution occurred prior to September 4, 2018.

The respondent also did not commit a palpable and overriding error in determining, with respect to the *Stelie II*, that a discharge of oil likely occurred between March 23, 2016 and March 26, 2016. The respondent pointed to two potential sources of discharge of oil. The first being the possibility of

d'autres éléments de preuve, comme des rapports d'inspection et le récit, fait par la GCC, des événements. L'intimé était en droit de tirer des conclusions de fait et de formuler des inférences de fait à partir de ces éléments de preuve. De telles inférences peuvent être déterminantes.

En ce qui concerne la principale question en litige, soit celle de savoir si l'intimé a commis une erreur susceptible de contrôle en concluant que des rejets d'hydrocarbures s'étaient produits et, de ce fait, que les demandes présentées par la GCC en vertu du paragraphe 103(1) ne pouvaient pas donner droit à une indemnisation parce qu'elles avaient été présentées en dehors du délai de prescription applicable, pour ce qui est du *Miss Terri*, l'intimé n'a pas commis d'erreur manifeste et dominante. Il a conclu que le *Miss Terri* avait probablement rejeté des hydrocarbures avant le 4 septembre 2018 et que, de ce fait, le délai de prescription visé à l'alinéa 103(2)a) s'appliquait. L'intimé a fait référence au Rapport d'inspection du *Miss Terri*, présenté par la GCC, pour arriver à la conclusion que, selon toute vraisemblance, un rejet, ou, fort probablement, de multiples rejets, s'étaient produits avant le 4 septembre 2018 parce que de l'eau de pluie s'était infiltrée dans le navire, elle avait été contaminée par des hydrocarbures et elle avait ensuite été pompée par-dessus bord. Les éléments de preuve présentés étayaient l'inférence de l'intimé à cet égard. Bien que l'intimé n'ait pas précisé la date à laquelle, selon toute vraisemblance, un rejet s'est produit, il ne faisait pas que conjecturer ou se fonder sur une date « flottante » pour rejeter la demande en recouvrement de créance, comme l'affirmait l'appelante. L'intimé n'avait pas besoin de tirer une conclusion précise sur le fait de savoir si le ou les rejets s'étaient produits le 3 septembre 2018 ou à une date antérieure, puisque cela était sans conséquence pour le succès de la demande en recouvrement de créance de la GCC et n'aurait pas eu d'incidence sur le résultat. L'intimé était tenu de fonder les conclusions de fait qu'il inférait quant au moment où le ou les rejets s'étaient produits sur les éléments de preuve dont il disposait, et il l'a effectivement fait.

L'intimé a évalué et soupesé les éléments de preuve disponibles au sujet de l'état du navire et des conditions environnementales aux dates pertinentes pour déterminer s'il s'était produit un rejet ou non. Cela n'était pas se fonder sur des « conjectures » ou sur une « absence de preuve ». Il n'y avait aucune erreur susceptible de contrôle dans cette démarche et l'appelante n'a pas établi que l'intimé a commis une erreur manifeste et dominante en inférant qu'un rejet de pollution par les hydrocarbures s'était produit avant le 4 septembre 2018.

L'intimé n'a pas commis non plus d'erreur manifeste et dominante en concluant, au sujet du *Stelie II*, qu'il y avait vraisemblablement eu un rejet d'hydrocarbures entre le 23 mars 2016 et le 26 mars 2016. L'intimé a fait état de deux sources possibles de rejet hydrocarbures: la première étant la possibilité

discharge out of the open containers and trays of oil on the vessel's deck when the vessel listed, drifted across the dock facility, and impacted the dock on the opposite side. The second being the discharge of oily water during the dewatering operation on March 25–26, 2016. The information as to the state of the vessel came from the CCG's narrative filed in support of its claim, advising that the *Stelie II* had broken its moorings during high winds, had a substantial list and was resting against an adjacent dock. The respondent found, on a balance of probabilities, that some of the oil observed in open containers on deck escaped based on information provided about the vessel and photographs. The onus was on the CCG to support its claim for compensation. Here, the respondent considered all of the evidence with respect to the containers of oil on deck and made an inference, on the balance of probabilities, that some of that oil escaped. Moreover, the CCG offered no explanation as to how any spilled oil would find its way into a contained area of the vessel rather than into the harbour. The appellant did not demonstrate that the respondent made a palpable and overriding error in making the inference, based on the evidence before it, that on a balance of probabilities, oil would likely be displaced from open containers on the deck of the vessel, as a result of the storm and/or the vessel's substantial list, and found its way into the marine environment. Nevertheless, the respondent's further inference that pumping water from the engine room of the *Stelie II* directly into the harbour was likely to have discharged some oil was not as clear. Ultimately, the respondent concluded that regardless of the CCG's position as to the placement of the intake hose, given the large volume of water pumped and the contaminated state of the *Stelie II*, that a discharge had occurred during the pumping operation. While the respondent's reasons lacked clarity in regard to the role of the oiled timbers, considering the evidence that the respondent assessed and weighed in whole, the respondent did not make a palpable and overriding error in determining that a discharge of oil occurred during the dewatering process. The respondent's reasons demonstrated that it assessed the available evidence, inferred from the evidence that a discharge had occurred, and found the responding submissions insufficient to lead it to a different conclusion. Regardless, its finding that a discharge had occurred from the open containers of oil on deck would have been sufficient to ground the application of the paragraph 103(2)(a) limitation period.

In conclusion, the respondent did not err in its determination that discharges of oil pollution occurred and, therefore, the limitation period under paragraph 103(2)(a) of the Act applied and had expired prior to the submission of the CCG's claims for

de rejets dus aux contenants et aux plateaux d'huile ouverts sur le pont du navire, quand ce dernier avait gîté, avait dérivé à travers le bassin et avait heurté le quai situé du côté opposé, la seconde étant le rejet d'eau huileuse pendant l'opération d'assèchement exécutée les 25 et 26 mars 2016. Les renseignements concernant l'état du navire provenaient de l'exposé circonstancié que la GCC avait déposé à l'appui de sa demande en recouvrement de créance, indiquant que le *Stelie II* avait rompu ses amarres par grand vent, qu'il gîtait considérablement et qu'il était appuyé contre un quai adjacent. L'intimé a conclu, selon la prépondérance des probabilités, qu'une partie des hydrocarbures observés dans des contenants ouverts sur le pont avaient fui, sur le fondement d'informations et de photographies obtenues au sujet du navire. Il incombait à la GCC d'étayer sa demande en recouvrement de créance. En l'espèce, l'intimé a pris en considération la totalité des éléments de preuve concernant les contenants d'huile qui se trouvaient sur le pont et il a inféré, selon la prépondérance des probabilités, qu'une partie de cette huile avait fui. De plus, la GCC n'a nullement expliqué comment de l'huile déversée se retrouverait dans un compartiment confiné du navire plutôt que dans le port. L'appelante n'a pas établi que l'intimé a commis une erreur manifeste et dominante en inférant, à partir des éléments de preuve dont il disposait, que, selon la prépondérance des probabilités, de l'huile aurait vraisemblablement été déversée de contenants ouverts se trouvant sur le pont du navire, à cause de l'orage ou de la forte gîte du navire, et qu'elle se serait retrouvée dans le milieu marin. Néanmoins, l'inférence supplémentaire de l'intimé, à savoir que le fait d'avoir pompé de l'eau se trouvant dans la salle des machines du *Stelie II* directement dans le port était susceptible d'avoir rejeté de l'huile, n'était pas claire. En fin de compte, l'intimé a conclu que, indépendamment de la position de la GCC au sujet de l'emplacement du boyau d'aspiration, vu la grande quantité d'eau pompée et l'état contaminé du *Stelie II*, un rejet s'est produit lors de l'opération de pompage. Même si les motifs de l'intimé manquaient de clarté au sujet du rôle de la charpente imbibée d'hydrocarbures, compte tenu de la preuve que l'intimé a évaluée et soupesée dans son ensemble, l'intimé n'a pas commis une erreur manifeste et dominante en concluant qu'un rejet d'hydrocarbures s'était produit au cours du processus d'assèchement. Il ressortait des motifs de l'intimé qu'il a évalué les éléments de preuve disponibles, qu'il a inféré à partir de ces derniers qu'il y a eu un rejet et qu'il a conclu que les observations fournies en réponse étaient insuffisantes pour donner lieu à une conclusion différente. Quand même, sa conclusion selon laquelle un rejet avait eu lieu depuis les contenants d'huile ouverts sur le pont aurait été suffisante pour justifier l'application du délai de prescription visé à l'alinéa 103(2)a).

En conclusion, l'intimé n'a pas commis d'erreur en concluant que des rejets de pollution par les hydrocarbures se sont produits et, par conséquent, que le délai de prescription visé à l'alinéa 103(2)a) de la Loi s'appliquait et qu'il avait

each of the vessels, *Miss Terri* and the *Stelie II*. In the result, the CCG's subsection 103(1) claims for compensation were precluded as they were made outside the applicable limitation period.

expiré avant que la GCC présente des demandes en recouvrement de créance pour les navires *Miss Terri* et *Stelie II*. En fin de compte, les demandes en recouvrement de créance que la GCC a présentées en vertu du paragraphe 103(1) ont été rejetées, car elles ont été faites en dehors du délai de prescription applicable.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canada Shipping Act, R.S.C., 1985, c. S-9, ss. 667(1), 677(1),(10), 710, 711(2).
Canada Shipping Act, 2001, S.C. 2001, c. 26, s. 180.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 400(1),(3),(4).
Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11, Part 1.
Marine Liability Act, S.C. 2001, c. 6, ss. 51, 71, 77, 91(1), 101, 103, 104, 105, 106, 109.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, 2001, 23 March 2001, Art. 3, being Schedule 8 to the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6.
International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992, 27 November 1992, Art. 3, as amended by the Resolution of 2000, being Schedule 5 to the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6.
International Convention on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, December 18, 1971, [1989] Can. T.S. No. 47.

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, 1998 CanLII 837; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *F.H. v. McDougall*, 2008 SCC 53, [2008] 3 S.C.R. 41; *Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2019 FCA 149; *Magonza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 14, [2019] 2 F.C.R. D-6; *R v. McIvor*, 2021 MBCA 55 (CanLII).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, L.C. 2001, ch. 26, art. 180.
Loi sur la marine marchande du Canada, L.R.C. (1985), ch. S-9, art. 667(1), 677(1),(10), 710, 711(2).
Loi sur la responsabilité en matière maritime, L.C. 2001, ch. 6, art. 51, 71, 77, 91(1), 101, 103, 104, 105, 106, 109.
Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), ch. I-11, partie 1.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 400(1), (3),(4).

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 27 novembre 1992, art. 3, modifiée par la résolution de 2000, qui constitue l'annexe 5 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6.
Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute, 23 mars 2001, art. 3, qui constitue l'annexe 8 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6.
Convention internationale portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, 18 décembre 1971, [1989] R.T. Can. n° 47.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *F.H. c. McDougall*, 2008 CSC 53, [2008] 3 R.C.S. 41; *Première nation de Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2019 CAF 149; *Magonza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 14, [2019] 2 R.C.F. F-8; *R v. McIvor*, 2021 MBCA 55 (CanLII).

CONSIDERED:

McLean v. British Columbia (Securities Commission), 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *R. v. J.D. Irving Ltd.*, [1999] 2 F.C. 346 (T.D.).

REFERRED TO:

CanadianOxy Chemicals Ltd. v. Canada (Attorney General), [1999] 1 S.C.R. 743, 171 D.L.R. (4th) 733; *ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140; *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141; *Cholmondeley (Marquis) v. Clinton (Lord)* (1820), 2 Jac & W 1, 37 E.R. 527 (Ch.); *M.(K.) v. M.(H.)*, [1992] 3 S.C.R. 6, [1992] S.C.J. No. 85 (QL); *Wewaykum Indian Band v. Canada*, 2002 SCC 79, [2002] 4 S.C.R. 245; *Deng v. Canada*, 2019 FCA 312; *Canada (Attorney General) v. Kattenburg*, 2021 FCA 86, [2021] 3 F.C.R. 410; *Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 FCA 22; *Hoang v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FC 1133; *Bernard v. Canada (Revenue Agency)*, 2015 FCA 263; *Public Service Alliance of Canada v. Canada Post Corp.*, 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572, revg in part 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221; *Stetler v. Ontario (Agriculture, Food & Rural Affairs Appeal Tribunal)*, [2005] O.J. No. 2817 (QL), 141 A.C.W.S. (3d) 157 (WL Can.) (C.A.); *Pacasum v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 822; *Teva Canada Limited v. Pfizer Canada Inc.*, 2017 FC 526; *K.K. v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 78; *Moffat v. Edmonton (City) Police Service*, 2021 ABCA 183 (CanLII); *Yee v. Chartered Professional Accountants of Alberta*, 2020 ABCA 98, 9 Alta. L.R. (7th) 10; *Teal Cedar Products Ltd. v. British Columbia*, 2017 SCC 32, [2017] 1 S.C.R. 688.

AUTHORS CITED

Blake, Sara. *Administrative Law in Canada*, 7th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2022.
Brown, Donald J. M. and John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf. Toronto: Thomson Reuters Canada, 2022.
Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.

APPEALS brought pursuant to subsection 106(2) of the *Marine Liability Act* and applications for judicial review, all arising from two decisions of the Administrator of the Ship-source Oil Pollution Fund disallowing claims made by the Canadian Coast Guard

DÉCISIONS EXAMINÉES :

McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission), 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *R. c. J.D. Irving Ltd.*, [1999] 2 C.F. 346 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

CanadianOxy Chemicals Ltd. c. Canada (Procureur général), [1999] 1 R.C.S. 743; *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141; *Cholmondeley (Marquis) c. Clinton (Lord)* (1820), 2 Jac & W 1, 37 E.R. 527 (Ch.); *M.(K.) c. M.(H.)*, [1992] 3 R.C.S. 6, [1992] A.C.S. n° 85 (QL); *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2002 CSC 79, [2002] 4 R.C.S. 245; *Deng c. Canada*, 2019 CAF 312; *Canada (Procureur général) c. Kattenburg*, 2021 CAF 86, [2021] 3 R.C.F. 410; *Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22; *Hoang c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CF 1133; *Bernard c. Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263; *Alliance de la fonction publique du Canada c. Société canadienne des postes*, 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572, infirmant en partie 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221; *Stetler v. Ontario (Agriculture, Food & Rural Affairs Appeal Tribunal)*, [2005] O.J. n° 2817 (QL), 141 A.C.W.S. (3d) 157 (WL Can.) (C.A.); *Pacasum c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 822; *Teva Canada Limitée c. Pfizer Canada Inc.*, 2017 CF 526; *K.K. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 78; *Moffat v. Edmonton (City) Police Service*, 2021 ABCA 183 (CanLII); *Yee v. Chartered Professional Accountants of Alberta*, 2020 ABCA 98, 9 Alta. L.R. (7th) 10; *Teal Cedar Products Ltd. c. Colombie-Britannique*, 2017 CSC 32, [2017] 1 R.C.S. 688.

DOCTRINE CITÉE

Blake, Sara. *Administrative Law in Canada*, 7^e éd. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2022.
Brown, Donald J. M. et John M. Evans. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto: Thomson Reuters Canada 2022.
Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2^e éd. Toronto : Butterworths, 1983.

APPELS interjetés en vertu du paragraphe 106(2) de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* et des demandes de contrôle judiciaire, lesquels découlaient tous de deux décisions par laquelle l'administrateur de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution

in relation to separate incidents involving two vessels.
Appeals dismissed.

par les hydrocarbures causés par les navires a rejeté
des demandes en recouvrement de créance faites par la
Garde côtière du Canada. Appels rejetés.

APPEARANCES

Michele Charles and Paul Saunders for
appellant/applicant.
Cameron Grant and Ryan Gauvin for respondent.

ONT COMPARU:

Michele Charles et Paul Saunders pour
l'appelante/la demanderesse.
Cameron Grant et Ryan Gauvin pour l'intimé/
le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for
appellant/applicant.
*Office of the Administrator of the Ship-source Oil
Pollution Fund, Ottawa,* for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour
l'appelante/la demanderesse.
*Bureau de l'administrateur de la Caisse d'indem-
nisation des dommages dus à la pollution par les
hydrocarbures causés par les navires, Ottawa,*
pour l'intimé/le défendeur.

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

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

STRICKLAND J.:

LA JUGE STRICKLAND :

Overview

[1] These proceedings involve statutory appeals brought pursuant to subsection 106(2) of the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6 (MLA) and, applications for judicial review, all arising from two decisions of the Administrator (Administrator) of the Ship-source Oil Pollution Fund (SOPF) disallowing claims made by the Canadian Coast Guard (CCG). The CCG claims were made pursuant to subsection 103(1) of the MLA and sought compensation for costs and expenses incurred by the CCG to prevent anticipated oil pollution damage from incidents involving two vessels: the *Miss Terri* and the *Stelie II*. The Administrator found that the claims were made outside of the limitation period established by paragraph 103(2)(a) of the MLA and disallowed them.

Survol

[1] La présente instance porte sur des appels interjetés en vertu du paragraphe 106(2) de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6 (la LRM) et sur des demandes de contrôle judiciaire, lesquels découlent tous de deux décisions par lesquelles l'administrateur (l'administrateur) de la Caisse d'indemnisation des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures causée par les navires (la CIDPHN) a rejeté des demandes en recouvrement de créance faites par la Garde côtière du Canada (la GCC). Ces demandes, présentées en vertu du paragraphe 103(1) de la LRM, visaient à obtenir une indemnisation pour les frais qu'avait engagés la GCC en vue de prévenir des dommages prévus dus à la pollution par les hydrocarbures à la suite d'incidents impliquant deux navires : le *Miss Terri* et le *Stelie II*. L'administrateur a conclu que les demandes de recouvrement de créance avaient été faites en dehors du délai prescrit à l'alinéa 103(2)a) de la LRM et il les a rejetées.

[2] The Applicant/Appellant (Canada) brought two appeals, one in respect of each vessel, pursuant to subsection 106(2) of the MLA, and also two applications for judicial review, one in respect of each vessel, challenging the Administrator's decisions. By orders of Prothonotary Aalto, dated July 16, 2021, both appeals were consolidated as Court File No. T-1094-21 and both applications for judicial review were consolidated as Court File No. T-1104-21. It was also ordered that Court Files Nos. T-1094-21 and T-1104-21 would be heard together.

Factual Background

Miss Terri

[3] According to the claim submission of the CCG to the Administrator, on February 23, 2018, the Harbour Master for Discovery Harbour, at Campbell River, British Columbia, reported to the CCG that the *Miss Terri*'s bilge pump was operating continuously due to an ingress of water. The Harbour Master, assisted by the CCG, installed additional bilge pumps to keep the vessel afloat. Initial efforts to contact the vessel owner were not successful and the Harbour Master continued to maintain a watch on the vessel. The bilge pumps were reported as pumping water for 30 minutes a day, twice a day. When the vessel owner was contacted, he was informed that he was responsible for mitigating the risk of a discharge of oil pollution and that he must submit a plan for doing so. The owner did not provide any mitigation plan.

[4] On September 11, 2018, a CCG Environmental Response (CCG ER) crew were at the Discovery Harbour marina responding to another incident. They observed the bilge pumps of the *Miss Terri* running 30 minutes of every hour. The vessel owner was advised of the situation but did not respond. On September 18, 2018, the Harbour Master reported that the bilge pumps were continuously pumping water and he could not continue to monitor the vessel and maintain the pumps. Due to the imminent threat of the *Miss Terri* sinking and polluting

[2] La demanderesse-appelante (le Canada) a interjeté deux appels, un pour chaque navire, conformément au paragraphe 106(2) de la LRM, et elle a également déposé deux demandes de contrôle judiciaire, un pour chaque navire, pour contester les décisions de l'administrateur. Par des ordonnances du protonotaire Aalto datées du 16 juillet 2021, les deux appels ont été réunis en un seul, sous le numéro de dossier de la Cour T-1094-21, tout comme les deux demandes de contrôle judiciaire, sous le numéro de dossier de la Cour T-1104-21. Il a aussi été ordonné que les numéros de dossiers de la Cour T-1094-21 et T-1104-21 soient instruits ensemble.

Le contexte factuel

Le Miss Terri

[3] Selon la demande en recouvrement de créance que la GCC a faite à l'administrateur le 23 février 2018, le directeur du port de Discovery, à Campbell River (Colombie-Britannique), a signalé à la GCC que la pompe de cale du *Miss Terri* fonctionnait sans interruption à cause d'une infiltration d'eau. Le directeur du port, avec l'aide de la GCC, a mis en place des pompes de cale supplémentaires afin de maintenir le navire à flot. Les premiers efforts faits pour entrer en contact avec le propriétaire du navire ont été vains et le directeur du port a continué de surveiller le navire. Il a été signalé que les pompes de cale pompaient de l'eau deux fois par jour, durant 30 minutes. Lorsqu'on est parvenu à entrer en contact avec le propriétaire du navire, on l'a informé qu'il lui incombait d'atténuer le risque de rejet de pollution par les hydrocarbures et qu'il lui fallait soumettre un plan à cet effet. Le propriétaire n'a fourni aucun plan d'atténuation.

[4] Le 11 septembre 2018, une équipe d'intervention environnementale de la GCC (IE GCC) était présente dans la marina du port de Discovery, où elle répondait à un autre incident. Cette équipe a remarqué que les pompes de cale du *Miss Terri* fonctionnaient 30 minutes toutes les heures. Le propriétaire du navire a été avisé de la situation, mais il n'a pas répondu. Le 18 septembre 2018, le directeur du port a signalé que les pompes de cale pompaient de l'eau sans interruption et qu'il ne pouvait pas continuer de surveiller le navire et le

the marine environment, the CCG ER retained Saltair Marine (Saltair) which towed the *Miss Terri* to a facility at Ladysmith, British Columbia on September 19, 2018. The CCG ER also retained a marine surveyor, Building Sea Marine, to attend on the vessel.

[5] Further efforts to have the vessel owner take measures to mitigate the threat of marine pollution were unsuccessful. On November 1, 2018, Saltair reported to the CCG that the *Miss Terri* required constant pumping to keep it afloat. On November 6, 2018, the CCG instructed Saltair to remove the *Miss Terri* from the marine environment. On removal, the vessel was found to have significant hull damage below the waterline. The *Miss Terri* was deconstructed by Saltair between November 29, 2018, and December 14, 2018, at the CCG's expense. The CCG made a claim to the Administrator, by letter dated August 27, 2020, in the amount of \$88,576.24. The submission's supporting materials included invoices from Saltair and a survey report entitled "Miss Terri Survey for Condition & Salvage Value" prepared by Building Sea Marine (*Miss Terri* Survey Report).

[6] By letter dated February 23, 2021, the Administrator wrote to the CCG informing it that the subject matter of the claim involved a novel issue of mixed fact and law. The Administrator stated that although the materials submitted by the CCG "do not directly document the discharge of oil from the vessel ... a careful review of the evidence suggests that a discharge did occur. As a result of that probable determination, the claim was likely submitted to the Administrator after the applicable prescription date and should therefore be rejected". The Administrator attached a 24-page draft decision and invited the CCG to provide any submissions or feedback on the expected determination that the *Miss Terri* had discharged oil, as well as how the limitation period ought to be applied on the facts. By letter dated March 30, 2021, the CCG provided submissions in response to the Administrator's draft reasons.

fonctionnement des pompes. En raison de la menace imminente que le *Miss Terri* coule et pollue le milieu marin, l'équipe d'IE GCC a retenu les services de Saltair Marine (Saltair), qui a remorqué le *Miss Terri* jusqu'à une installation située à Ladysmith (Colombie-Britannique), le 19 septembre 2018. L'équipe d'IE GCC a également retenu les services d'un expert maritime, Building Sea Marine, pour s'occuper du navire.

[5] D'autres efforts faits pour que le propriétaire du navire prenne des mesures destinées à atténuer la menace de pollution du milieu marin se sont révélés vains. Le 1^{er} novembre 2018, Saltair a signalé à la GCC que le *Miss Terri* nécessitait un travail de pompage constant pour rester à flot. Le 6 novembre 2018, la GCC a donné instruction à Saltair de retirer le *Miss Terri* du milieu marin, et il a été découvert à ce moment-là que la coque du navire était sérieusement endommagée sous la ligne de flottaison. Saltair a procédé à la déconstruction du *Miss Terri* entre le 29 novembre 2018 et le 14 décembre 2018, aux frais de la GCC. Celle-ci a présenté une demande en recouvrement de créance à l'administrateur, par la voie d'une lettre datée du 27 août 2020, soit un montant de 88 576,24 \$. Les documents à l'appui de cette demande comprenaient des factures de Saltair et un rapport d'expertise intitulé « "Miss Terri" Survey for Condition & Salvage Value » (Évaluation de l'état et de la valeur d'épave du « Miss Terri ») et établi par Building Sea Marine (le Rapport d'inspection du *Miss Terri*).

[6] Par une lettre datée du 23 février 2021, l'administrateur a écrit à la GCC pour l'informer que l'objet de sa demande en recouvrement de créance portait sur une question mixte de fait et de droit nouvelle. Il a déclaré que même si les documents qu'elle avait présentés [TRANSDUCTION] « ne font pas directement état du rejet d'hydrocarbures venant du navire [...] un examen détaillé de la preuve donne à penser qu'un rejet a bel et bien eu lieu. En raison de cette conclusion probable, la demande en recouvrement de créance a vraisemblablement été faite à l'administrateur après le délai de prescription applicable et il convient donc de la rejeter ». L'administrateur a joint à sa lettre une ébauche de décision de 24 pages et a invité la GCC à lui faire part de ses observations ou de ses commentaires sur la conclusion prévue selon laquelle le *Miss Terri* avait rejeté des hydrocarbures, ainsi que sur la question de savoir comment appliquer le délai

[7] The Administrator issued a “Letter of Disallowance” on May 17, 2021 with respect to the CCG’s *Miss Terri* claim. This is one of the decisions that is the subject of an appeal and an application for judicial review now before me.

Stelie II

[8] According to the claim submission of the CCG to the Administrator, on March 23, 2016, Transport Canada (TC) was informed by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) that the *Stelie II* had broken free of its mooring at Northern Boat Repair Ltd.’s (NBR) facility in Port Saunders, Newfoundland and Labrador, during high winds and was starting to sink in the ice. The vessel was resting against an adjacent dock causing damage and a concern had also been raised about pollutants on board. TC contacted the CCG ER to inform it of the pollution potential.

[9] The CCG ER personnel attended on the vessel on March 25, 2016. The vessel was found with no mooring lines and a substantial starboard list. The CCG narrative reported that upon entry, a strong odour of diesel fuel was noted. The engine room was three-quarters full of water, and pollutants consisting of lube oil, hydraulic oil, diesel oil and debris were described as scattered everywhere. There were open trays with oil, buckets of oil, paint cans, fire extinguishers on deck, flares scattered about and other pollutants were reported as clearly visible even though the vessel had no lights or power. The CCG ER determined that the vessel posed an immediate potential pollution threat and the best immediate course of action would be to pump the ingress water out of the vessel. The CCG ER commenced dewatering the vessel on March 25, 2016. This was completed on March 26, 2016, at which time the vessel was lifted out of the water and stored at the CCG’s expense.

de prescription aux faits. Par une lettre datée du 30 mars 2021, la GCC a transmis des observations en réponse à l’ébauche de motifs de l’administrateur.

[7] L’administrateur a envoyé une [TRADUCTION] « lettre de rejet » le 17 mai 2021 au sujet de la demande en recouvrement de créance de la GCC concernant le *Miss Terri*. Il s’agit là de l’une des décisions faisant l’objet d’un appel et d’une demande de contrôle judiciaire dont je suis maintenant saisie.

Le Stelie II

[8] Selon la demande en recouvrement de créance que la GCC a faite à l’administrateur le 23 mars 2016, Transports Canada (TC) a été avisé par la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) que le *Stelie II* s’était libéré par grand vent de son point d’amarrage dans l’installation de Northern Boat Repair Ltd. (NBR), à Port Saunders (Terre-Neuve-et-Labrador) et qu’il commençait à s’enfoncer dans la glace. Le navire, accoté contre un quai adjacent, causait des dommages et on disait craindre aussi qu’il y avait des polluants à bord. TC est entré en contact avec l’équipe d’IE GCC pour l’informer du risque de pollution.

[9] Des membres du personnel d’IE GCC se sont rendus auprès du navire le 25 mars 2016. Ils l’ont trouvé sans amarres et gîtant fortement sur tribord. Selon l’exposé circonstancié de la GCC, en entrant dans le bateau, les membres du personnel ont constaté une forte odeur de carburant diesel. La salle des machines était remplie aux trois quarts d’eau et des polluants, constitués d’huile lubrifiante, d’huile hydraulique, de carburant diesel et de débris, étaient éparpillés partout. Il y avait des plateaux ouverts contenant de l’huile, des seaux d’huile, des pots de peinture, des extincteurs d’incendie sur le pont, des fusées éclairantes dispersées çà et là, et d’autres polluants, a-t-il été signalé, étaient clairement visibles, même si le navire était dépourvu de toute source d’éclairage ou d’alimentation. L’équipe d’IE GCC a jugé que le navire constituait une menace immédiate de pollution potentielle et que la meilleure mesure à prendre sur-le-champ serait d’évacuer par pompage l’eau qui s’était infiltrée dans le navire. L’équipe d’IE GCC a commencé à retirer l’eau du navire le 25 mars 2016. Cette opération

[10] Various efforts to have the vessel owner take measures to mitigate the threat of marine pollution and assume financial and other responsibility for the vessel were unsuccessful.

[11] On March 29, 2016, and April 7, 2016, the CCG corresponded with the Administrator, alerting it to the situation. On March 8, 2018, at the request of the CCG, the Administrator wrote to the CCG advising, based on the CCG's representations that the *Stelie II* was not the source of a discharge of pollutants and the actions taken by the CCG were taken in regard to a threat of pollution, that the applicable limitation period before which the CCG could bring a claim to SOPF was five years from the date of the occurrence, represented as being March 24, 2016. Accordingly, the CCG's claim would be admissible until March 25, 2021.

[12] The CCG sent an "interim" submission to the Administrator on April 30, 2018, to be held in abeyance until such time as the response operations had been resolved. By email of July 5, 2018, the Administrator advised the CCG that the interim claim had not suspended or otherwise affected the limitation period. By reply email, counsel for the CCG confirmed that they shared this understanding.

[13] The *Stelie II* remained in storage for some time, in part due to an ownership dispute. The CCG retained TriNav Marine Design Inc. (TriNav) to conduct a vessel survey. TriNav completed its assessment of the vessel on August 18, 2016, and prepared a report entitled "'Stelie II' Vessel Survey" dated September 23, 2016 (*Stelie II* Survey Report). On October 26, 2016, the CCG ER hired vacuum trucks from Pardy's Waste Management and Industrial Service Limited (Pardy's) to remove pollutants on board the *Stelie II*. On February 14, 2018, the CCG deemed the vessel to be an unacceptable risk and that its deconstruction was the only feasible option to prevent future oil pollution to the marine environment. The *Stelie II* was deconstructed in August 2019 at the CCG's expense. The CCG made a claim to the Administrator in respect of

a pris fin le 26 mars 2016, date à laquelle le navire a été soulevé hors de l'eau et remisé aux frais de la GCC.

[10] Divers efforts destinés à faire en sorte que le propriétaire du navire intervienne pour atténuer la menace de pollution marine et assume les responsabilités financières et d'autre nature concernant le navire ont été infructueux.

[11] Le 29 mars 2016 et le 7 avril 2016, la GCC a correspondu avec l'administrateur, l'avertissant de la situation. Le 8 mars 2018, à la demande de la GCC, l'administrateur lui a écrit pour l'informer que, d'après les observations de la GCC selon lesquelles le *Stelie II* n'était pas la source d'un rejet de polluants et que les mesures qu'elle avait prises concernaient une menace de pollution, le délai de prescription applicable avant lequel la GCC pouvait présenter une demande en recouvrement de créance à la CIDPHN était de cinq ans à compter de la date de l'événement, soit le 24 mars 2016. La demande de la GCC serait donc admissible jusqu'au 25 mars 2021.

[12] Le 30 avril 2018, la GCC a envoyé à l'administrateur une demande [TRADUCTION] « provisoire », à garder en suspens jusqu'à la fin des opérations d'intervention. Par un courriel daté du 5 juillet 2018, l'administrateur a informé la GCC que la demande provisoire n'avait pas eu pour effet de suspendre ou de modifier par ailleurs le délai de prescription. Par un courriel de réponse, les avocats de la GCC ont confirmé qu'ils étaient du même avis.

[13] Le *Stelie II* est resté en remisage pendant un certain temps, en partie à cause d'un différend en matière de propriété. La GCC a retenu les services de TriNav Marine Design Inc. (TriNav) pour procéder à une inspection du navire. TriNav a effectué son évaluation du navire le 18 août 2016 et a établi un rapport intitulé « "Stelie II" Vessel Survey » (Inspection du « *Stellie II* ») daté du 23 septembre 2016 (le Rapport d'inspection du *Stelie II*). Le 26 octobre 2016, l'équipe d'IE GCC a loué des camions-pompe à Pardy's Waste Management and Industrial Service Limited (Pardy) pour éliminer les polluants présents à bord du *Stelie II*. Le 14 février 2018, la GCC a considéré que le navire constituait un risque inacceptable et que sa déconstruction était la seule option possible pour éviter toute pollution future

its costs and expenses incurred with respect to the *Stelie II* in the amount of \$114,897.43 on October 7, 2020.

[14] By email dated February 26, 2021, counsel for the Administrator wrote to counsel for the CCG, advising that the Administrator had concerns about the CCG's submission that the Administrator wished to bring to the CCG's attention and, that the concerns resulted in an invitation to submit supplementary documentation. The email states that "it appears to the Administrator that the *STELIE II* probably did in fact cause a discharge of oils at some point in late March of 2016". Counsel for the Administrator stated that while the evidence did not expressly record any such discharge, one might be reasonably inferred because the CCG's narrative reported that the *Stelie II* was listing severely with open trays and buckets of oil on its deck. This list may have caused some quantity of these oils to enter the water. Further, the CCG's documentation offered no explanation as to what was done with the presumably large volume of oily water pumped from the *Stelie II* on March 25 and 26, 2016. Without any evidence showing that this contaminated water was isolated and disposed of through appropriate waste streams, it appeared likely that some or all of it ended up in the waters of the harbour. This discharge would probably have resulted in oil pollution damage, which would engage the two-year limitation period. This period would have expired in late March 2018. As a result, the claim might not be eligible for compensation. Counsel for the Administrator invited the CCG to present all relevant documentation in its possession, as well as any comment it may have, by March 31, 2021.

[15] Counsel for the CCG provided a response submission by email dated March 31, 2021.

du milieu marin par des hydrocarbures. Le *Stelie II* a été déconstruit en août 2019 aux frais de la GCC. Le 7 octobre 2020, la GCC a présenté à l'administrateur une demande en recouvrement de créance pour les frais qu'elle avait engagés à l'égard du *Stelie II*, soit un montant de 114 897,43 \$.

[14] Par un courriel daté du 26 février 2021, les avocats de l'administrateur ont écrit aux avocats de la GCC, disant que l'administrateur se posait des questions à propos de la demande en recouvrement de la GCC qu'il souhaitait porter à son attention, et que, de ce fait, il invitait la GCC à produire des documents supplémentaires. Le courriel indiquait : [TRADUCTION] « il semble à l'administrateur que, selon toute probabilité, le *STELIE II* a bel et bien causé un rejet d'hydrocarbures à un certain moment à la fin du mois de mars 2016 ». Les avocats de l'administrateur ont indiqué que même si la preuve ne faisait pas expressément état d'un tel rejet, il était possible de tirer raisonnablement cette inférence parce que la GCC, dans son exposé circonstancié, avait déclaré que le *Stelie II* gîtait fortement et qu'il y avait sur le pont des plateaux ouverts et des seaux d'huile. La gîte du navire avait peut-être eu pour effet qu'une certaine quantité de ces hydrocarbures étaient entrés dans l'eau. De plus, les documents de la GCC n'offrait aucune explication sur ce qui avait été fait de la quantité vraisemblablement importante d'eau huileuse pompée hors du *Stelie II* les 25 et 26 mars 2016. Sans preuve que cette eau contaminée avait été isolée et éliminée au moyen de flux de traitement de déchets appropriés, il semblait vraisemblable que cette eau, en tout ou en partie, avait fini par se retrouver dans les eaux du port. Ce rejet aurait probablement causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, ce qui déclencherait le délai de prescription de deux ans. Ce délai aurait pris fin à la fin de mars 2018. Il se pouvait donc que la demande en recouvrement de créance ne soit pas admissible. Les avocats de l'administrateur ont invité la GCC à produire tous les documents pertinents que celle-ci avait en sa possession, de même que tout commentaire connexe, avant le 31 mars 2021.

[15] Les avocats de la GCC ont fourni une réponse par courriel le 31 mars 2021.

[16] The Administrator issued a “Letter of Disallowance” dated May 26, 2021 with respect to the CCG’s *Stelie II* claim. This is one of the decisions that is the subject of an appeal and application for judicial review now before me.

[16] L’administrateur a envoyé une [TRADUCTION] « lettre de rejet » datée du 26 mai 2021 à propos de la demande en recouvrement de créance de la GCC concernant le *Stelie II*. Il s’agit là de l’une des décisions faisant l’objet d’un appel et d’une demande de contrôle judiciaire dont je suis maintenant saisie.

Relevant Legislation

Marine Liability Act, S.C. 2001, c. 6* (*version in force from 2015-06-08 to 2018-12-12, the time period relevant to these matters)

Les dispositions législatives applicables

Loi sur la responsabilité en matière maritime, L.C. 2001, ch. 6* (*version en vigueur du 2015-06-08 au 2018-12-12, soit la période qui s’applique à la présente affaire)

Claims filed with Administrator

103 (1) In addition to any right against the Ship-source Oil Pollution Fund under section 101, a person who has suffered loss or damage or incurred costs or expenses referred to in section 51, 71 or 77, Article III of the Civil Liability Convention or Article 3 of the Bunkers Convention in respect of actual or anticipated oil pollution damage may file a claim with the Administrator for the loss, damage, costs or expenses.

Dépôt des demandes auprès de l’administrateur

103 (1) En plus des droits qu’elle peut exercer contre la Caisse d’indemnisation en vertu de l’article 101, toute personne qui a subi des pertes ou des dommages ou qui a engagé des frais mentionnés aux articles 51, 71 ou 77, à l’article III de la Convention sur la responsabilité civile ou à l’article 3 de la Convention sur les hydrocarbures de soute à cause de dommages — réels ou prévus — dus à la pollution par les hydrocarbures peut présenter à l’administrateur une demande en recouvrement de créance à l’égard de ces dommages, pertes et frais.

Limitation period

(2) Unless the Admiralty Court fixes a shorter period under paragraph 111(a), a claim must be made

Délais

(2) Sous réserve du pouvoir donné à la Cour d’amirauté à l’alinéa 111a), la demande en recouvrement de créance doit être faite :

(a) within two years after the day on which the oil pollution damage occurs and five years after the occurrence that causes that damage; or

a) s’il y a eu des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, dans les deux ans suivant la date où ces dommages se sont produits et dans les cinq ans suivant l’événement qui les a causés;

(b) if no oil pollution damage occurs, within five years after the occurrence in respect of which oil pollution damage is anticipated.

b) sinon, dans les cinq ans suivant l’événement à l’égard duquel des dommages ont été prévus.

....

[...]

Administrator’s duties

105 (1) On receipt of a claim under section 103, the Administrator shall

Fonctions de l’administrateur

105 (1) Sur réception d’une demande en recouvrement de créance présentée en vertu de l’article 103, l’administrateur :

(a) investigate and assess it; and

a) enquête sur la créance et l’évalue;

(b) make an offer of compensation to the claimant for whatever portion of it that the Administrator finds to be established.

....

Factors to be considered

(3) When investigating and assessing a claim, the Administrator may consider only

(a) whether it is for loss, damage, costs or expenses referred to in subsection 103(1); and

(b) whether it resulted wholly or partially from

(i) an act done or omitted to be done by the claimant with intent to cause damage, or

(ii) the claimant's negligence.

....

106 ...

Appeal to Admiralty Court

(2) A claimant may, within 60 days after receiving an offer of compensation or a notification that the Administrator has disallowed the claim, appeal the adequacy of the offer or the disallowance of the claim to the Admiralty Court, but in an appeal from the disallowance of a claim, that Court may consider only the matters described in paragraphs 105(3)(a) and (b).

Canada Shipping Act, 2001, S.C. 2001, c. 26 (CSA)

Minister may take necessary measures

180 (1) If the Minister of Fisheries and Oceans believes on reasonable grounds that a vessel or an oil handling facility has discharged, is discharging or may discharge a pollutant, he or she may

(a) take the measures that he or she considers necessary to repair, remedy, minimize or prevent pollution damage from the vessel or oil handling facility, including, in the case of a vessel, by removing — or by selling, dismantling, destroying or otherwise disposing of — the vessel or its contents;

b) fait une offre d'indemnité pour la partie de la demande qu'il juge recevable.

[...]

Facteurs à considérer

(3) Dans le cadre de l'enquête et de l'évaluation, l'administrateur ne prend en considération que la question de savoir :

a) d'une part, si la créance est visée par le paragraphe 103(1);

b) d'autre part, si la créance résulte, en tout ou en partie :

(i) soit d'une action ou omission du demandeur visant à causer un dommage,

(ii) soit de sa négligence

[...]

106 [...]

Appel à la Cour d'amirauté

(2) Le demandeur peut, dans les soixante jours suivant la réception de l'offre d'indemnité ou de l'avis de rejet de sa demande, interjeter appel devant la Cour d'amirauté; dans le cas d'un appel du rejet de la demande, la Cour d'amirauté ne prend en considération que les faits mentionnés aux alinéas 105(3)a) et b).

Loi de 2001 sur la marine marchande du Canada, L.C. 2001, ch. 26 (LMMC)

Mesures du ministre

180 (1) Le ministre des Pêches et des Océans peut, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un bâtiment ou une installation de manutention d'hydrocarbures a rejeté, rejeté ou risque de rejeter un polluant :

a) prendre les mesures qu'il estime nécessaires pour prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages dus à la pollution, voire enlever ou détruire le bâtiment et son contenu, et disposer du bâtiment et de son contenu;

(b) monitor the measures taken by any person or vessel to repair, remedy, minimize or prevent pollution damage from the vessel or oil handling facility; or

(c) if he or she considers it necessary to do so, direct any person or vessel to take measures referred to in paragraph (a) or to refrain from doing so.

b) surveiller l'application de toute mesure prise par toute personne en vue de prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages dus à la pollution;

c) dans le cas où il l'estime nécessaire, ordonner à toute personne ou à tout bâtiment de prendre les mesures visées à l'alinéa a) ou de s'abstenir de les prendre.

[17] Unless otherwise specified, all references to the MLA in these reasons are to the version that was in force at the time of the *Miss Terri* and *Stelie II* incidents, as set out above.

Decisions Under Review

The Miss Terri

[18] In the May 17, 2021 Letter of Disallowance, the Administrator determined that the limitation period under paragraph 103(2)(a) of the MLA applied and had expired prior to the submission of the CCG's claim. Therefore, the submission was not admissible under subsection 103(1) of the MLA.

[19] After reviewing the narrative of the incident as submitted by the CCG, the Administrator stated that in determining which limitation period applied, it was important to first determine if there was a discharge of oil from the vessel. The Administrator noted the absence of an "explicit observation" of oil in the water originating from the vessel. However, this did not mean that no discharge occurred. There was indirect evidence of a discharge, or more likely multiple discharges, occurring prior to September 4, 2018. The Administrator stated it was more probable than not that rain water would have regularly entered the vessel, become contaminated with oil, and then been pumped overboard.

[20] The Administrator stated that the layout of the vessel and its physical condition provided important evidence. The *Miss Terri* Survey Report found that most of the paying compound was missing, many of the (deck) planks had gone soft or were rotted entirely and that rain

[17] À moins d'indication contraire, tous les renvois faits à la LRM dans les présents motifs se rapportent à la version qui était en vigueur à l'époque des incidents du *Miss Terri* et du *Stelie II*, tels que décrits plus tôt.

Les décisions faisant l'objet du présent contrôle

Le Miss Terri

[18] Dans la lettre de rejet du 17 mai 2021, l'administrateur a dit juger que le délai de prescription que prévoit l'alinéa 103(2)a) de la LRM s'appliquait et qu'il avait expiré avant que la GCC présente sa demande en recouvrement de créance. Cette demande n'était donc pas admissible en vertu du paragraphe 103(1) de la LRM.

[19] Après avoir passé en revue l'exposé circonstancié qu'avait fait la GCC au sujet de l'incident, l'administrateur a déclaré que, pour déterminer quel délai de prescription s'appliquait, il était important de déterminer tout d'abord s'il y avait eu un rejet d'hydrocarbures du navire. Il a signalé l'absence d'une [TRADUCTION] « observation explicite » dans l'eau d'hydrocarbures venant du navire. Cependant, cela ne voulait pas dire qu'il n'y avait eu aucun rejet. Il y avait une preuve indirecte de rejet, ou vraisemblablement de plusieurs rejets, datant d'avant le 4 septembre 2018. L'administrateur a déclaré que, selon toute vraisemblance, de l'eau de pluie serait entrée régulièrement dans le navire, qu'elle aurait été contaminée par des hydrocarbures et qu'elle aurait ensuite été pompée par-dessus bord.

[20] L'administrateur a déclaré que l'aménagement du navire et son état matériel constituaient une preuve importante. Dans le Rapport d'inspection du *Miss Terri* il a été conclu que la majeure partie du composé servant d'enduit avait disparu, qu'un grand nombre des planches

water could have penetrated most of the areas of the deck that were exposed to the elements. The Administrator found that the surveyor's observations and conclusions with respect to the deck were likely correct and, on a balance of probabilities, that rain would have penetrated the deck and entered the below-deck spaces throughout the vessel, including the forward spaces.

[21] Further, the *Miss Terri* Survey Report also noted that the vessel's machinery space and forecastle bilges were "moderately fouled with oil" and photographs from that report showed oily bilges in the main engine, fore-castle and stern gland areas of the vessel. Based on this, as well as photographs from Saltair, the Administrator stated that it was accepted that both the machinery space and the forecastle space were contaminated with oil such that water coming into contact with those spaces would be contaminated with oil. The Administrator noted that there was no evidence that the oily state of the vessel had changed between February 23, 2018 (when the CCG had first installed additional bilge pumps) and when it was inspected by Building Sea Marine (on September 18, 2018).

[22] Although there was no direct evidence as to what happened to the vessel between those dates, the Administrator had already determined that it was more likely than not that when rain fell on the vessel, the rain water penetrated the deck, became contaminated with oil and was then discharged from the aft pumps. Further, that it was "accepted" that between February 23 and September 3, 2018, there had been significant and multiple rainfalls. The Administrator received the CCG's submission on September 4, 2020, but concluded that the discharges of oil occurred prior to September 4, 2018.

(du pont) s'étaient amollies ou étaient entièrement pourries et que de l'eau de pluie aurait pu pénétrer la plupart des secteurs du pont qui étaient exposés aux éléments. L'administrateur a conclu que les observations et les conclusions de l'expert maritime au sujet du pont étaient vraisemblablement correctes et que, selon la prépondérance des probabilités, la pluie aurait traversé le pont et serait entrée dans les compartiments situés sous le pont de ce dernier d'un bout à l'autre du navire, y compris dans les compartiments situés à l'avant.

[21] De plus, il était également signalé dans le Rapport d'inspection du *Miss Terri* que le compartiment machine du navire et les compartiments de cale du gaillard d'avant étaient [TRADUCTION] « modérément pollués par des hydrocarbures », et des photographies extraites de ce rapport montraient des fonds huileux dans les principaux compartiments de la salle des machines, du gaillard d'avant et de la poupe du navire. Se fondant sur cela, ainsi que sur des photographies prises par Saltair, l'administrateur a déclaré qu'il était admis que tant le compartiment machine que le gaillard d'avant étaient contaminés par des hydrocarbures, de sorte que l'eau entrant en contact avec ces compartiments aurait été contaminée par des hydrocarbures. Il a fait remarquer qu'il n'y avait aucune preuve que l'état huileux du navire avait changé entre le 23 février 2018 (date à laquelle la GCC avait tout d'abord mis en place des pompes de cale supplémentaires) et la date à laquelle le navire avait été inspecté par Building Sea Marine (le 18 septembre 2018).

[22] Même s'il n'y avait aucune preuve directe de ce qui était arrivé au navire entre ces deux dates, l'administrateur avait déjà conclu que, selon toute vraisemblance, quand il avait plu sur le navire, cette eau avait pénétré le pont, avait été contaminée par des hydrocarbures et avait ensuite été rejetée par les pompes arrière. De plus, il était [TRADUCTION] « admis » qu'entre le 23 février et le 3 septembre 2018 il y avait eu plusieurs chutes de pluie abondantes. L'administrateur a reçu la demande en recouvrement de créance de la GCC le 4 septembre 2020, mais il a conclu que les rejets d'hydrocarbures avaient eu lieu avant le 4 septembre 2018.

[23] As the claim was not submitted within two years of those discharges, the Administrator stated that the shortest of the limitation periods under subsection 103(2) might apply and that an examination of whether the claim could be admitted under subsection 103(1) was required. The Administrator then embarked on a lengthy exercise of statutory interpretation of paragraph 103(2)(a) and concluded that the provision imposes a limitation period of two years after the oil pollution damage occurs as a result of an initiating incident. It further concluded that all claims stemming from the same facts, and all claimants were therefore subject to the same limitation period.

[24] The Administrator stated that the final determination to be made was whether the discharges that occurred caused “oil pollution damage” as defined in subsection 91(1) of the MLA and, based on its prior findings of fact, concluded that the discharges prior to September 4, 2018, likely caused oil pollution damage. As a result, the paragraph 103(2)(a) limitation period expired prior to September 4, 2020, and the CCG’s claim was inadmissible under subsection 103(1).

[25] The Administrator then reviewed the response received from the CCG to the Administrator’s February 23, 2021 correspondence providing its draft decision. The Administrator understood the CCG to make two primary points. First, that the CCG handled the incident in accordance with threat assessment criteria in accordance with the CSA and there was no evidence that a discharge occurred. The Administrator stated that the CCG’s use of the CSA threat assessment was understandable but the Administrator did not agree that those criteria had any bearing on when the limitation period began to run. As such, the CCG’s response did not alter the Administrator’s factual determinations in that regard. Second, the CCG submitted that it was problematic for a claimant not to know when the limitation period begins to run. To this the Administrator agreed that under its

[23] L’administrateur a déclaré qu’étant donné que la demande en recouvrement de créance n’avait pas été faite dans les deux ans suivant la date de ces rejets, c’était probablement le plus court des délais de prescription prévus au paragraphe 103(2) qui s’appliquait et qu’il était nécessaire d’examiner si la demande pouvait être admise en vertu du paragraphe 103(1). Il s’est ensuite lancé dans un long exercice d’interprétation législative de l’alinéa 103(2)a) et il a conclu que cette disposition imposait un délai de prescription de deux ans après la date de survenue des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures par suite d’un incident les ayant causés. Il a de plus estimé que toutes les demandes en recouvrement de créance découlaient des mêmes faits, et que les demandeurs étaient donc tous assujettis au même délai de prescription.

[24] L’administrateur a déclaré que la dernière conclusion à tirer consistait à savoir si les rejets qui avaient eu lieu avaient causé des « dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » au sens du paragraphe 91(1) de la LRM et, en se fondant sur les conclusions de fait qu’il avait tirées antérieurement, il a conclu que les rejets antérieurs au 4 septembre 2018 avaient vraisemblablement causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. En conséquence, le délai de prescription prévu à l’alinéa 103(2)a) avait expiré avant le 4 septembre 2020 et la demande en recouvrement de créance de la GCC était inadmissible en vertu du paragraphe 103(1).

[25] L’administrateur a ensuite passé en revue la réponse qu’il avait reçue de la GCC à la lettre du 23 février 2021 par laquelle il lui avait communiqué son ébauche de décision. Il a dit comprendre que la GCC soulevait deux points principaux. Premièrement, que la GCC s’était occupée de l’incident conformément aux critères d’évaluation d’une menace prévus par la LMMC et qu’il n’y avait aucune preuve qu’un rejet avait eu lieu. L’administrateur a déclaré qu’il était compréhensible que la GCC recoure aux critères d’évaluation d’une menace prévus par la LMMC, mais qu’il n’était pas d’accord pour dire que ces critères avaient une incidence quelconque sur la date à laquelle le délai de prescription commençait à courir. Cela étant, la réponse de la GCC ne changeait pas les conclusions factuelles que l’administrateur avait tirées à cet égard. Deuxièmement, la GCC

interpretation, a claimant might lose the right to claim as a result of not being aware of when the limitation period began to run and a claim might even be barred before a claimant suffers damage. However, in the Administrator's view, an alternative interpretation of subsection 103(2) allowing consideration of a claimant's knowledge and subjective beliefs in determining when the limitation period begins to run was not available. The relevant limitation period is focused on events affecting the subject ship, rather than a claimant's role in those events. The Administrator concluded that its factual determinations and determinations of mixed fact and law did not change in light of the CCG's response.

The Stelie II

[26] In the May 26, 2021 Letter of Disallowance concerning the *Stelie II*, the Administrator determined that the limitation period under paragraph 103(2)(a) of the MLA applied and had expired prior to the submission of the CCG's claim. Therefore, the claim was not admissible under subsection 103(1) of the MLA.

[27] In support of that determination, the Administrator set out the exchanges between it and the CCG prior to its claim submission on October 8, 2020, including photographs provided by the CCG. The Administrator also noted the *Stelie II* Survey Report, which had been included with the CCG's claim submission, finding that certain passages of that report were relevant to the determinations of the Administrator. In particular, references to the presence of oily water in various spaces on board the vessel. The Administrator also noted that the CCG notes submitted with its claim indicated that a pumper truck had been on standby for March 25, 2016.

a fait valoir que, pour un demandeur, il était problématique de ne pas savoir quand le délai de prescription commençait à courir. L'administrateur a convenu que, selon son interprétation, un demandeur pourrait perdre le droit de présenter une demande en recouvrement de créance parce qu'il ignorait le moment où le délai de prescription commençait à courir et qu'une telle demande pourrait même être irrecevable avant qu'un demandeur subisse des dommages. Cependant, à son avis, une interprétation différente du paragraphe 103(2), qui permettrait de prendre en considération la connaissance et la croyance subjective d'un demandeur pour ce qui était de déterminer à quel moment commençait à courir le délai de prescription, n'était pas possible. Le délai de prescription applicable est axé sur les événements qui ont touché le navire en cause, plutôt que sur le rôle qu'un demandeur a joué dans ces événements. Il a conclu qu'à la lumière de la réponse de la GCC ses conclusions de fait et ses conclusions mixtes de fait et de droit ne changeaient pas.

Le Stelie II

[26] Dans la lettre de rejet du 26 mai 2021 concernant le *Stelie II*, l'administrateur a conclu que le délai de prescription prévu à l'alinéa 103(2)a) de la LRM s'appliquait et qu'il avait expiré avant que la GCC présente sa demande en recouvrement de créance. Cette demande n'était donc pas admissible en vertu du paragraphe 103(1) de la LRM.

[27] À l'appui de cette décision, l'administrateur a fait état des échanges qu'il y avait eu entre la GCC et lui avant que celle-ci présente sa demande en recouvrement de créance le 8 octobre 2020, dont des photographies qu'elle avait fournies. Il a également mentionné le Rapport d'inspection du *Stelie II*, qui accompagnait la demande en recouvrement de créance de la GCC, jugeant que certains passages de ce document étaient pertinents à l'égard des conclusions qu'il avait à tirer. Notamment, des références faites à la présence d'eau huileuse dans divers compartiments du navire. L'administrateur a également fait remarquer que dans les notes qu'elle avait présentées avec sa demande, la GCC avait indiqué qu'un camion-pompe avait été mis à sa disposition pour le 25 mars 2016.

[28] The Administrator then described its February 26, 2021 letter to the CCG outlining the Administrator's concerns with the CCG's claim and the CCG's March 31, 2021 response. The Administrator described its investigation into whether a discharge had occurred, which was comprised of calls to the RCMP, who advised that none of its personnel were on scene, to the proprietor of the NBR facility who did not recall whether oil was visible in the harbour or on the ice around the *Stelie II* and, to Pardy's who neither confirmed nor denied having been on scene and refused to discuss its CCG contracts without authorization to do so.

[29] According to the Administrator, whether the claim was submitted within the limitation period was an issue that required significant factual and legal determinations. The Administrator noted that there was some ambiguity in paragraph 103(2)(a) of the MLA, but that it would first address whether the incident resulted in a "discharge" of oil, because "oil pollution damage" as defined in the MLA cannot occur without a discharge of some volume of oil.

[30] The Administrator determined that it was probable that a discharge of oil occurred as a result of the incident and the response to the incident. The Administrator first found that it was likely that some oil from the open containers on the vessel's deck had escaped into the water. The *Stelie II* had begun to list on March 23 or March 24, 2016, and continued to do so until the pumping operation on March 25, 2016. Photographs on the record showed nothing in the vessel's configuration that would have prevented oil stored in open containers on deck from escaping into the water while the vessel leaned heavily to starboard. Further, the containers themselves would have inevitably slid and jostled as the vessel listed. Second, stormy weather, which the Administrator stated it had determined was violent enough to sever the vessel's mooring lines, caused the vessel to drift through ice and impact the other side of the dock facility. The Administrator noted that none of

[28] L'administrateur a ensuite décrit la lettre qu'il avait envoyée le 26 février 2021 à la GCC, dans laquelle il faisait part de ses doutes quant à sa demande en recouvrement de créance, ainsi que la réponse de la GCC datée du 31 mars 2021. L'administrateur a décrit l'enquête qu'il avait menée sur la question de savoir si un rejet avait eu lieu, enquête dans le cadre de laquelle des appels avaient été faits à la GRC, qui avait fait savoir qu'aucun de ses membres n'était présent sur les lieux, au propriétaire de l'installation de NBR qui, ne se souvenait pas si des hydrocarbures étaient visibles dans le port ou sur la glace entourant le *Stelie II*, de même qu'à Pardy, qui n'avait ni confirmé ni nié s'être trouvé sur les lieux et qui avait refusé de discuter de ses contrats avec la GCC sans avoir l'autorisation de le faire.

[29] Selon l'administrateur, la question de savoir si la demande en recouvrement de créance avait été présentée à l'intérieur du délai de prescription était un aspect qui obligeait à tirer d'importantes conclusions de fait et de droit. Il a signalé qu'il y avait une certaine ambiguïté dans l'alinéa 103(2)a) de la LRM, mais qu'il traiterait tout d'abord du fait de savoir si l'incident avait causé un « rejet » d'hydrocarbures, parce que des « dommages dus à la pollution par les hydrocarbures », tels que définis dans la LRM, ne peuvent pas survenir sans qu'il y ait eu rejet d'une certaine quantité d'hydrocarbures.

[30] L'administrateur a conclu qu'il était probable que l'incident, ainsi que les mesures d'intervention prises par la suite, avaient causé un rejet d'hydrocarbures. Il a tout d'abord jugé qu'il était vraisemblable qu'un peu d'hydrocarbures venant des contenants ouverts qui se trouvaient sur le pont du navire avait fui dans l'eau. Le *Stelie II* avait commencé à gîter le 23 ou le 24 mars 2016, et il avait continué à le faire jusqu'à l'opération de pompage du 25 mars 2016. Les photographies au dossier montraient qu'il n'y avait rien dans la configuration du navire qui aurait empêché les hydrocarbures stockés dans des contenants ouverts sur le pont de fuir dans l'eau pendant que le navire gîtait fortement du côté tribord. De plus, les contenants eux-mêmes auraient inévitablement glissé et se seraient entrechoqués à mesure que le navire s'inclinait. Deuxièmement, les intempéries qui, l'administrateur a-t-il dit avoir déterminé, avaient été suffisamment violentes pour rompre les amarres du navire,

the photographs depicting the vessel's starboard side and adjacent harbour ice appeared to show signs of escaped oils, however, that the absence of visual evidence was not wholly determinative of the issue. The Administrator stated that if a discharge had occurred, any resulting hydrocarbon staining may not be readily apparent from photographs taken from a distance and that any discharge may have been somewhat dispersed during the storm.

[31] In addition to the likely discharge from the containers on deck, the Administrator pointed to the fact that there had been significant water ingress into the *Stelie II*'s engine room (and other below-deck spaces) which was pumped directly from the engine room into the harbour. Referring to the CCG narrative, the *Stelie II* Survey Report, and photographs showing that sorbent materials were used in deconstruction, the Administrator found that the volume of water pumped overboard would have been substantial, that the water levels would have largely submerged the vessel's machinery, and that the water within the vessel's engine room must have been contaminated. While the CCG had submitted that the intake hose was placed deep within the vessel during dewatering so as not to discharge the oil which was floating on the surface of the water within the vessel, the Administrator stated that it did not have the benefit of a direct witness's account as to what was done. Further, the CCG had claimed deconstruction costs, which are allowable if the vessel itself poses a threat of oil pollution, such as when a wooden vessel is so saturated with oil that, if submerged, its timbers would discharge oil. That being the case, submerging a hose deep into the water inside the engine room would not necessarily be sufficient to avoid a discharge of oil. The Administrator found that even if the oil on the surface of the water inside the *Stelie II* had been successfully avoided, it would not be safe to conclude that no discharge occurred.

avaient fait dériver le navire à travers la glace et heurter ensuite l'autre côté de l'installation de transbordement. Il a signalé qu'aucune des photographies du côté tribord du navire et de la glace adjacente ne semblait montrer des signes de fuite d'hydrocarbures; cependant, l'absence de preuve visuelle n'était pas tout à fait déterminante. Il a déclaré que si un rejet avait eu lieu, les taches d'hydrocarbures en décollant, s'il y en avait, n'auraient peut-être pas été faciles à distinguer dans des photographies prises à une certaine distance et que tout rejet se serait peut-être dispersé quelque peu pendant la tempête.

[31] L'administrateur a fait remarquer qu'en plus du rejet probable venant des contenants présents sur le pont une abondante quantité d'eau était entrée dans la salle des machines du *Stelie II* (et dans d'autres compartiments sous le pont), et cette eau avait été pompée directement de la salle des machines et rejetée dans le port. Se reportant à l'exposé circonstancié de la GCC, au Rapport d'inspection du *Stelie II* ainsi qu'aux photographies montrant qu'on avait utilisé des matières sorbantes lors de la déconstruction du navire, l'administrateur a conclu que la quantité d'eau pompée par-dessus bord aurait été considérable, que les niveaux d'eau auraient submergé en grande partie les machines du navire et que l'eau présente dans la salle des machines était sûrement contaminée. Il a déclaré que même si la GCC avait soutenu que le boyau d'aspiration avait été mis en place au fond du navire pendant l'opération de pompage, de manière à ne pas rejeter les hydrocarbures flottant à la surface de l'eau dans le navire, il ne bénéficiait pas du récit direct d'un témoin sur ce qui avait été fait. De plus, la GCC avait réclamé des frais de déconstruction, qui sont admissibles si le navire lui-même présente une menace de pollution par les hydrocarbures, comme dans le cas où un navire en bois est à ce point saturé d'hydrocarbures que, s'il était submergé, sa charpente rejeterait des hydrocarbures. Cela étant le cas, l'immersion d'un boyau au fond de l'eau présente dans la salle des machines ne serait pas nécessairement suffisante pour éviter un rejet d'hydrocarbures. L'administrateur a conclu que même si l'on avait évité avec succès les hydrocarbures présents à la surface de l'eau se trouvant dans le *Stelie II*, il serait impossible de conclure, sans risque d'erreur, qu'aucun rejet n'avait eu lieu.

[32] The Administrator stated that, notwithstanding the CCG's position as to a lack of observation of a discharge and the positioning of the intake hose during dewatering, given the large volume of water pumped out and the contaminated state of the *Stelie II*, it was determined that a discharge occurred during the pumping operation. The oil in the open containers also had to be taken into account and this bolstered the determination that a discharge occurred during or before the CCG's response on March 25 and 26, 2016.

[33] The Administrator then referenced its interpretation of paragraph 103(2)(a) in the *Miss Terri* matter. First noting that the appropriate reading of paragraph 103(2)(a) results in a limitation period of two years after the first instance of "oil pollution damage" that occurs as a result of an underlying incident and all claims stemming from the same facts are therefore subject to the same limitation period. Second, that the appropriate threshold for determining whether "oil pollution damage" as having occurred is very low.

[34] The Administrator determined, on the balance of probabilities, that the discharge or discharges that occurred between March 23 and 26, 2016, caused oil pollution damage. Therefore, the paragraph 103(2)(a) limitation period expired at some time between March 23 and 26, 2018. As the claim was not submitted within two years of those dates, the claim was inadmissible under subsection 103(1), and was disallowed.

Issues

[35] In my view, the issues in these matters can be appropriately framed as follows:

1. Are challenges to the decisions of the Administrator disallowing the claims, based on the limitation periods in subsection 103(2) of the MLA, properly taken as applications for judicial review or, as statutory appeals under subsection 106(2) of the MLA?

[32] L'administrateur a déclaré que, indépendamment de la position de la GCC quant à l'absence d'observation d'un rejet et à la position du boyau d'aspiration lors de l'opération de pompage, vu la grande quantité d'eau pompée et l'état contaminé du *Stelie II* il avait été décidé qu'un rejet avait eu lieu pendant l'opération de pompage. Il fallait aussi prendre en considération les hydrocarbures présents dans les contenants ouverts, et ce fait renforçait la conclusion qu'un rejet s'était produit pendant ou avant la réponse transmise par la GCC les 25 et 26 mars 2016.

[33] L'administrateur a ensuite fait référence à la manière dont il a interprété l'alinéa 103(2)a) dans l'affaire du *Miss Terri*. Premièrement, l'interprétation appropriée de cet alinéa donne lieu à un délai de prescription de deux ans après le premier cas de « dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » qui sont causés par un incident sous-jacent, et toutes les demandes découlant des mêmes faits sont donc assujetties au même délai de prescription. Deuxièmement, le seuil à appliquer pour décider si des « dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » se sont produits est peu rigoureux.

[34] L'administrateur a conclu, selon la prépondérance des probabilités, que le ou les rejets qui s'étaient produits entre le 23 et le 26 mars 2016 avaient causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. En conséquence, le délai de prescription prévu à l'alinéa 103(2)a) avait expiré à un certain moment entre le 23 et le 26 mars 2018. Comme la demande en recouvrement de créance n'avait pas été présentée dans les deux ans suivant ces dates, elle était inadmissible en vertu du paragraphe 103(1), et donc rejetée.

Les questions en litige

[35] À mon avis, il est possible de formuler de manière appropriée les questions qui sont en litige comme suit :

1. Les contestations relatives aux décisions par lesquelles l'administrateur a rejeté les demandes en recouvrement de créance, en se fondant sur les délais de prescription prévus au paragraphe 103(2) de la LRM, sont-elles considérées à juste titre

2. What is the applicable standard of review?
3. Did the Administrator commit a reviewable error in finding that the paragraph 103(2)(a) limitation period applied and that the CCG was out of time to file a claim pursuant to subsection 103(1) with respect to either or both of the *Miss Terri* or the *Stelie II* claims?

Issue 1: Are these matters properly heard as applications for judicial review or as statutory appeals pursuant to subsection 106(2) of the MLA?

[36] Given the uncertainty as to the appropriate procedure, and erring on the side of caution, Canada filed both applications for judicial review (one in respect of each vessel), and appeals (one in respect of each vessel). The parties submit that direction from the Court is required to determine whether Canada's challenges to the decisions of the Administrator—and future challenges to decisions disallowing claims based on the limitation periods—should proceed as applications for judicial review or as appeals.

[37] I agree with the parties that this issue requires resolution as, on an immediate basis, it impacts the standard(s) of review applicable to the substantive issue of whether the Administrator erred in finding that the CCG's claims were not made within the applicable limitation period. I also agree with Canada that resolving this issue now may prevent future claimants from missing the 30-day filing timeframe for judicial review on the belief that the 60-day timeframe for a statutory appeal applies.

comme des demandes de contrôle judiciaire ou comme des appels prescrits par la loi en vertu du paragraphe 106(2) de la LRM?

2. Quelle est la norme de contrôle applicable?
3. L'administrateur a-t-il commis une erreur susceptible de contrôle en concluant que le délai de prescription prévu à l'alinéa 103(2)a s'appliquait et que, pour la GCC, il était trop tard pour déposer une demande en recouvrement de créance en vertu du paragraphe 103(1), relativement à l'une ou l'autre des demandes concernant le *Miss Terri* ou le *Stelie II*, ou les deux?

La question n° 1 : Ces questions sont-elles entendues à bon droit à titre de demandes de contrôle judiciaire ou d'appels prévus par la loi en vertu du paragraphe 106(2) de la LRM?

[36] Vu l'incertitude entourant la procédure appropriée, et par souci de prudence, le Canada a présenté à la fois des demandes de contrôle judiciaire (une pour chaque navire) et des appels (un pour chaque navire). Les parties soutiennent qu'il est nécessaire que la Cour donne des directives pour déterminer si les contestations que formule le Canada à l'égard des décisions de l'administrateur — et les contestations ultérieures de décisions rejetant des demandes en recouvrement de créance en raison des délais de prescription — doivent être entendues sous la forme de demandes de contrôle judiciaire ou d'appels.

[37] Je conviens avec les parties qu'il faut régler cette question, car, dans l'immédiat, elle se répercute sur la ou les normes de contrôle qui s'appliquent à la question de fond, laquelle consiste à savoir si l'administrateur a commis une erreur en concluant que la GCC n'a pas présenté ses demandes en recouvrement de créance dans le délai de prescription applicable. Je conviens également avec le Canada que le fait de régler à présent cette question pourrait éviter que d'autres demandeurs manquent le délai de présentation de 30 jours en vue de la tenue d'un contrôle judiciaire parce qu'ils croient que le délai de 60 jours pour un appel prévu par la loi s'applique.

Canada's position

[38] Canada submits that many statutes provide for both appeal and judicial review mechanisms in different contexts, indicating two roles for reviewing courts. Further, it is notable that statutory appeal mechanisms are often circumscribed, limiting the types of questions on which a party may appeal, and that the existence of such a circumscribed right of appeal does not preclude judicial review of those aspects of such decisions to which the appeal mechanism does not apply. On review of such questions to which the statutory appeal does not apply, the presumptive standard of review of reasonableness applies (citing *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*), at paragraph 52).

[39] Canada submits that on a plain reading the appeal mechanism in subsection 106(2) of the MLA allows the Court to consider “only” the matters listed in subsection 105(3), which do not include consideration of a challenge to the Administrator’s determination on a time limitation. Canada submits that it therefore appears that such a challenge would properly proceed as a judicial review on the reasonableness standard.

The Administrator's position

[40] The Administrator submits that subsection 106(2) of the MLA is ambiguous and therefore requires statutory interpretation.

[41] The Administrator states that on a “strictly literal interpretation” of subsection 106(2), an appeal can be taken following either an offer of compensation or the disallowance of a claim. However, that the *right* of appeal under subsection 106(2) is not restricted—only the *issues* the Court can consider are restricted. That is, the right of appeal appears to be broader than the scope of review during an appeal. The Administrator submits that this is potentially problematic as, in the normal course, the right to judicial review arises only when a party has

La position du Canada

[38] Le Canada fait valoir que de nombreuses lois prévoient à la fois un mécanisme d’appel et un mécanisme de contrôle judiciaire dans des contextes différents, ce qui dénote que les cours de révision ont deux rôles à jouer. De plus, il convient de noter que les mécanismes d’appel prévus par la loi sont souvent circonscrits, limitant les genres de questions à l’égard desquelles une partie peut interjeter appel, et que l’existence d’un droit d’appel ainsi circonscrit n’empêche pas de soumettre à un contrôle judiciaire les aspects de ces décisions auxquels le mécanisme d’appel ne s’applique pas. Pour ce qui est du contrôle des questions auxquelles le mécanisme d’appel prévu par la loi ne s’applique pas, c’est la présomption d’application de la norme de la décision raisonnable qui s’applique (citant *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*), au paragraphe 52).

[39] Le Canada estime que, selon une simple lecture, le mécanisme d’appel que prévoit le paragraphe 106(2) de la LRM autorise la Cour à ne prendre en considération « que » les faits mentionnés au paragraphe 105(3), ce qui n’inclut pas une contestation de la conclusion que tire l’administrateur au sujet d’un délai de prescription. Il semble donc qu’une telle contestation, ajoute-t-il, serait entendue à bon droit sous la forme d’un contrôle judiciaire, fondé sur la norme de la décision raisonnable.

La position de l'administrateur

[40] L’administrateur fait valoir que le paragraphe 106(2) de la LRM est ambigu et qu’il requiert donc une interprétation législative.

[41] À son avis, selon une « interprétation strictement littérale » du paragraphe 106(2), un appel peut être interjeté à la suite soit d’une offre d’indemnisation, soit du rejet d’une demande d’indemnisation. Cependant, le *droit* d’appel que prévoit le paragraphe 106(2) n’est pas circonscrit — seuls le sont les *faits* que la Cour peut prendre en considération. C’est-à-dire que le droit d’appel semble être d’une portée plus large que celle de la révision qui a lieu lors d’un appel. Il ajoute que cela est potentiellement problématique, car, en général, le droit à

exhausted all other avenues of review. Under subsection 106(2), the right of statutory appeal covers all conceivable issues arising with respect to a disallowance but, ultimately, given the restricted scope of review, the Court may lack jurisdiction to afford the remedy sought. Thus, the only recourse is judicial review, which must be commenced within 30 days, as opposed to the 60-day period for filing an appeal. The Administrator submits that these deadlines mean that claimants erring on the side of caution would need to pre-empt the possible failure of an as-yet unfiled appeal by filing a judicial review application within 30 days—but doing so would, as noted above, be technically premature.

[42] The Administrator submits that an interpretation which would allow issues for which no remedy appears to be available by way of subsection 106(2) (i.e. those issues that required consideration of matters outside the subsection 105(3) factors) to proceed immediately to judicial review is also problematic as the same fact set could lead to dismissal for two different reasons—one of which might be covered by the right of appeal and the other by judicial review. This, in turn, could lead to two different proceedings reviewing the administrative decision, and potentially the same facts, on different standards of review.

[43] The Administrator submits that a purposive reading of sections 103 to 106 of the MLA can avoid this uncertainty in the application of subsection 106(2). This would entail reading the reference in subsection 105(3) to “loss, damage, costs or expenses referred to in subsection 103(1)” as also including the limitation periods in subsection 103(2) on the basis that subsection 103(2) is intrinsically linked to subsection 103(1) in that it specifies when “loss, damage, costs or expenses” may be claimed. In turn, this would avoid any uncertainty concerning subsection 106(2).

un contrôle judiciaire ne prend naissance que lorsqu’une partie a épuisé toutes les autres voies de révision. Au paragraphe 106(2), le droit d’appel prévu par la loi englobe toutes les questions imaginables qui se posent au sujet du rejet d’une demande, mais, en fin de compte, vu la portée restreinte de la révision, la Cour n’a peut-être pas compétence pour accorder la réparation recherchée. Le seul recours est donc la demande de contrôle judiciaire, laquelle doit être introduite dans un délai de 30 jours, par opposition au délai de 60 jours qui est prévu pour interjeter appel. L’administrateur estime que ces délais signifient que les demandeurs voulant prendre le maximum de précautions auraient à court-circuiter l’échec possible d’un appel non encore interjeté en déposant une demande de contrôle judiciaire dans un délai de 30 jours — mais, comme il a été signalé plus tôt, agir de la sorte serait techniquement prématuré.

[42] L’administrateur est d’avis qu’une interprétation qui permettrait de soumettre immédiatement à un contrôle judiciaire les questions pour lesquelles aucune réparation ne semble être disponible par le truchement du paragraphe 106(2) (c.-à-d., celles qui obligent à prendre en considération des questions qui débordent le cadre des facteurs énoncés au paragraphe 105(3)) est elle aussi problématique, car la même série de faits pourrait se solder par un rejet pour deux raisons différentes — l’une pouvant être visée par le droit d’appel et l’autre par le contrôle judiciaire. Cela, par ricochet, pourrait donner lieu à deux instances différentes qui contrôleraient la décision administrative, et potentiellement les mêmes faits, en fonction de normes de contrôle différentes.

[43] L’administrateur soutient qu’une interprétation téléologique des articles 103 à 106 de la LRM peut éviter cette incertitude dans l’application du paragraphe 106(2). Il faudrait pour cela considérer que la référence faite au paragraphe 105(3) à « la créance [...] visée par le paragraphe 103(1) » inclut également les délais de prescription prévus au paragraphe 103(2), et ce, parce que ce paragraphe est intrinsèquement lié au paragraphe 103(1), en ce sens qu’il précise à quel moment il est possible de présenter une « demande en recouvrement de créance à l’égard de ces dommages, pertes et frais ». Par ricochet, cela éviterait toute incertitude entourant le paragraphe 106(2).

[44] The Administrator also suggests that there is some historic support for its proposed interpretation. This is because before the MLA came into force, the SOPF was governed by the CSA. Subsection 710(1) of the version of the CSA then in effect was analogous to MLA subsections 103(1) and (2). In the CSA, the predecessor of sections 103 and 105 were built into a single section. Thus, the restriction on the Administrator's authority when investigating and assessing a claim did not give rise to difficulty in the context of a limitation period because the claims provision which it pointed to, subsection 710(1), included the limitation periods. In turn, the appeal provision, subsection 711(2), therefore also permitted an appeal of claims dismissed due to missed limitation periods. The Administrator submits that a review of Hansard does not indicate that there was an intention by Parliament to change how the former section 710 was to function when it was removed from the CSA to the MLA and suggests that this change, that is, the removal of the limitation period provisions from the claims provision, may have been inadvertent.

[45] The Administrator submits that “[a]n interpretation that treats subsection 103(2) as modifying 103(1), such that it comes within the jurisdictional provision [subsection 105(3)] and therefore the appeal provision [section 106], therefore has considerable merit”.

Analysis

[46] The principles of statutory interpretation that have application in this matter are well established by the jurisprudence of the Supreme Court of Canada. When interpreting a statute, “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament” (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, 1998 CanLII 837 (S.C.C.), at paragraph 21, referencing Elmer Driedger in *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto:

[44] L'administrateur laisse également entendre qu'il existe, pour l'interprétation qu'il propose, une certaine justification historique. En effet, avant l'entrée en vigueur de la LRM, la CIDPHN était régie par la LMMC. Le paragraphe 710(1) de la version de la LMMC qui était en vigueur à cette époque était analogue aux paragraphes 103(1) et (2) de la LRM. Dans la LMMC, la disposition qui a précédé les articles 103 et 105 présentait sous la forme d'une seule disposition. De ce fait, la restriction imposée au pouvoir qu'avait l'administrateur au moment d'enquêter sur une créance et de l'évaluer ne suscitait pas de difficultés dans le contexte d'un délai de prescription parce que la disposition vers laquelle elle pointait, le paragraphe 710(1), incluait les délais de prescription. Quant à elle, la disposition en matière d'appel, le paragraphe 711(2), permettait donc aussi de porter en appel les demandes rejetées pour cause de non-respect d'un délai de prescription. L'administrateur soutient qu'une lecture du Hansard n'indique pas que le législateur entendait changer la manière dont l'ancien article 710 devait s'appliquer quand il a été déplacé de la LMMC vers la LRM, et cela dénote que ce changement, c'est-à-dire la suppression des dispositions relatives aux délais de prescription de la disposition relative aux demandes en recouvrement de créance, peut avoir été fait par inadvertance.

[45] L'administrateur ajoute : [TRADUCTION] « une interprétation qui considère que le paragraphe 103(2) modifie le paragraphe 103(1), de sorte qu'il tombe sous le coup de la disposition attributive de compétence [le paragraphe 105(3)] et, en conséquence, de la disposition en matière d'appel [l'article 106], est donc très justifiée ».

Analyse

[46] Les principes d'interprétation législative qui s'appliquent en l'espèce sont bien établis par la jurisprudence de la Cour suprême du Canada. Pour interpréter une loi, [TRADUCTION] « il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » (*Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837 (C.S.C.), au paragraphe 21, faisant référence à Elmer Driedger, dans son ouvrage intitulé *Construction*

Butterworths, 1983, at page 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, 2002 SCC 42, [2002] 2 S.C.R. 559 (*Bell ExpressVu*), at paragraph 26).

[47] This was subsequently restated and elaborated upon in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601 (*Trustco*) [at paragraph 10]:

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: see 65302 *British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

[48] Further, any ambiguity must be “real”, that is, the words of the provision must be reasonably capable of more than one meaning. However, the entire context of a provision must also be considered before it can be determined if it is reasonably capable of multiple interpretations. “It is only when genuine ambiguity arises between two or more plausible readings, each equally in accordance with the intentions of the statute, that the courts need to resort to external interpretive aids” (*Bell ExpressVu*, at paragraph 29 citing *CanadianOxy Chemicals Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [1999] 1 S.C.R. 743, 171 D.L.R. (4th) 733, at paragraph 14, emphasis added in *Bell ExpressVu*). In every case, the Court must undertake a contextual and purposeful approach and then determine if there is ambiguity (*Bell ExpressVu*, at paragraph 30). The Court should therefore “suspend judgment on the precise scope” of the words at issue until the words can be “weighed in the light of successive circles of context” (*Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada*

of Statutes, 2e éd. Toronto : Butterworths, 1983, à la page 87; *Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, 2002 CSC 42, [2002] 2 R.C.S. 559 (*Bell ExpressVu*), au paragraphe 26).

[47] Ce principe a plus tard été reformulé et explicité dans l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601 (*Trustco*) [au paragraphe 10] :

Il est depuis longtemps établi en matière d’interprétation des lois qu’« il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : voir 65302 *British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux.

[48] De plus, toute ambiguïté doit être « réelle », c’est-à-dire que le texte de la disposition doit être raisonnablement susceptible de donner lieu à plus d’une interprétation. Toutefois, il faut aussi tenir compte du contexte global de la disposition pour pouvoir déterminer si elle est raisonnablement susceptible de plusieurs interprétations. « C’est uniquement lorsque deux ou plusieurs interprétations plausibles, qui s’harmonisent chacune également avec l’intention du législateur, créent une ambiguïté véritable que les tribunaux doivent recourir à des moyens d’interprétation externes » (*Bell ExpressVu*, au paragraphe 29, citant *CanadianOxy Chemicals Ltd. c. Canada (Procureur général)*, [1999] 1 R.C.S. 743, au paragraphe 14, passage souligné dans *Bell ExpressVu*). La Cour doit, dans chaque cas, se livrer à une analyse contextuelle et téléologique, puis se demander s’il existe une ambiguïté (*Bell ExpressVu*, au paragraphe 30). La Cour devrait donc « réserver [son] jugement sur la portée exacte » des mots en litige jusqu’à ce que ces

(*Attorney General*), 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, at paragraphs 43–44).

[49] In this matter, subsection 106(2) of the MLA provides that a claimant may appeal the adequacy of a settlement offer or the disallowance of a claim but, in an appeal from the disallowance of a claim, the Court “may consider only the matters described in paragraphs 105(3)(a) and (b)”.

[50] Section 105 concerns the Administrator’s duties when a claim for compensation is received under subsection 103(1). Under subsection 105(1) the Administrator must do two things: investigate and assess the claim; and make an offer of compensation to the claimant for whatever portion of the claim the Administrator finds to be established. The Administrator is explicitly limited by subsection 105(3) in what factors or matters it may consider when doing so:

105 ...

Factors to be considered

(3) When investigating and assessing a claim, the Administrator may consider only

(a) whether it is for loss, damage, costs or expenses referred to in subsection 103(1); and

(b) whether it resulted wholly or partially from

(i) an act done or omitted to be done by the claimant with intent to cause damage, or

(ii) the claimant’s negligence.

[51] I first admit to some initial doubt as to whether all of the potential procedural uncertainties raised by the Administrator serve to make subsection 106(2) as ambiguous as the Administrator asserts. However, concern as to the operation of subsection 106(2) is demonstrated by the very fact that Canada in these matters filed both appeals and applications for judicial review to err on the side of caution.

derniers puissent être « appréciés d’après des cercles contextuels successifs » (*Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533, aux paragraphes 43–44).

[49] En l’espèce, le paragraphe 106(2) de la LRM prévoit que le demandeur peut interjeter appel du caractère approprié de l’offre d’indemnité ou de l’avis de rejet de sa demande, mais, dans le cas d’un appel du rejet de la demande, la Cour « ne prend en considération que les faits mentionnés aux alinéas 105(3)a et b ».

[50] L’article 105 porte sur les fonctions de l’administrateur lorsqu’une demande en recouvrement de créance lui est présentée en vertu du paragraphe 103(1). Aux termes du paragraphe 105(1), l’administrateur est tenu de faire deux choses : faire enquête sur la créance et l’évaluer, et faire une offre d’indemnité pour la partie de la demande qu’il juge recevable. Ce paragraphe limite explicitement les facteurs ou les questions que peut prendre en considération l’administrateur à ce moment-là :

105 [...]

Facteurs à considérer

(3) Dans le cadre de l’enquête et de l’évaluation, l’administrateur ne prend en considération que la question de savoir :

a) d’une part, si la créance est visée par le paragraphe 103(1);

b) d’autre part, si la créance résulte, en tout ou en partie :

(i) soit d’une action ou omission du demandeur visant à causer un dommage,

(ii) soit de sa négligence.

[51] Il me faut admettre que j’ai eu au départ quelques doutes quant à la question de savoir si toutes les incertitudes procédurales possibles que l’administrateur a soulevées contribuent à rendre le paragraphe 106(2) aussi ambigu qu’il l’affirme. Cependant, les doutes que suscite l’application de ce paragraphe sont illustrés par le fait même que le Canada, en l’espèce, a déposé à la fois des appels et des demandes de contrôle judiciaire par souci de prudence.

[52] I also agree with Canada that on a plain reading of subsection 106(2), it is clear that on appeal the Court can only consider the two matters specified in subsection 105(3)—and that these do not include limitation periods—which are found in subsection 103(2). On its face, and read in isolation, this would suggest that these proceedings should be heard as applications for judicial review. However, this is not necessarily sufficient to dispose of the matter, as demonstrated by the Supreme Court of Canada’s decision in *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895 [at paragraphs 42–44]:

Beginning with the ordinary meaning of “the events”, on the surface it would appear that “the even[t]” giving rise to a proceeding under s. 161(6)(d) is the fact of “ha[ving] agreed with a securities regulatory authority” to be subject to regulatory action. By ordinary meaning, I refer simply to the “natural meaning which appears when the provision is simply read through” (*Canadian Pacific Air Lines Ltd. v. Canadian Air Line Pilots Assn.*, [1993] 3 S.C.R. 724, at p. 735). The ordinary meaning would thus appear to support the Commission’s interpretation.

However, satisfying oneself as to the ordinary meaning of the phrase “is not determinative and does not constitute the end of the inquiry” (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at para. 48). Although it is presumed that the ordinary meaning is the one intended by the legislature, courts are obliged to look at other indicators of legislative meaning as part of their work of interpretation. That is so because

[w]ords that appear clear and unambiguous may in fact prove to be ambiguous once placed in their context. The possibility of the context revealing a latent ambiguity such as this is a logical result of the modern approach to interpretation.

(*Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141, at para. 10)

That possibility is realized here. Though the ordinary meaning seems apparent enough, digging deeper into the context and purpose of the provision casts some doubt on

[52] Je conviens également avec le Canada qu’il ressort clairement d’une simple lecture du paragraphe 106(2) que, en appel, la Cour ne peut prendre en considération que les deux faits mentionnés au paragraphe 105(3) — et ceux-ci n’incluent pas les délais de prescription, qui figurent au paragraphe 103(2). À première vue, et en considérant isolément ces dispositions, cela donnerait à penser qu’il faudrait que la présente instance soit entendue sous la forme d’une demande de contrôle judiciaire. Toutefois, cela n’est pas forcément suffisant pour trancher l’affaire, comme l’a illustré la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895 [aux paragraphes 42 à 44] :

Considérons d’abord le sens ordinaire de « l’événement ». À première vue, l’événement qui donne lieu à l’instance fondée sur l’al. 161(6)d paraît être le fait, pour la personne en cause, de [TRADUCTION] « [convenir] avec un organisme de réglementation des valeurs mobilières » de faire l’objet d’une mesure réglementaire. J’entends seulement par sens ordinaire le « sens naturel qui se dégage de la simple lecture de la disposition » (*Lignes aériennes Canadien Pacifique Ltée c. Assoc. canadienne des pilotes de lignes aériennes*, [1993] 3 R.C.S. 724, p. 735). Le sens ordinaire semble donc étayer l’interprétation de la Commission.

Toutefois, arrêter le sens ordinaire du terme « n’est pas déterminant et ne met pas fin à l’analyse » (*ATCO Gas and Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy and Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, par. 48). Même si le sens ordinaire est présumé être celui voulu par le législateur, une cour de justice doit tenir compte d’autres éléments pour interpréter un texte législatif, et ce, pour la raison suivante :

Des mots en apparence clairs et exempts d’ambiguïté peuvent, en fait, se révéler ambigus une fois placés dans leur contexte. La possibilité que le contexte révèle une telle ambiguïté latente découle logiquement de la méthode moderne d’interprétation.

(*Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141, par. 10)

Cette possibilité se réalise en l’espèce. Bien que le sens ordinaire semble assez manifeste, un examen approfondi du contexte de la disposition et de son objet suscite un

that conclusion — and introduces the possibility of another reasonable interpretation.

[53] Ultimately, I am persuaded that subsection 106(2), viewed in the context of related provisions in subsections 105(3) and 103(1) and (2), gives rise to latent ambiguity. That is, the “matters” referred to in subsection 106(2) are explicitly only those described in paragraphs 105(3)(a) and (b). Paragraph 105(3)(a) concerns whether a claim is “for loss, damage, costs or expenses referred to in subsection 103(1)”. The ambiguity pertains to whether subsection 103(2), which contains the limitation periods applicable to claims made under subsection 103(1), is integral to, or included within or modifies the reference to “loss, damage, costs or expenses in subsection 103(1)” and is to be assessed as an aspect of a section 103 claim.

[54] In terms of context, as the Administrator describes in its written submissions, subsection 103(1) allows claimants who have suffered loss or damage or incurred costs or expenses referred to in sections 51, 71 or 77 of the MLA, Article III of the Civil Liability Convention [*International Convention on Civil Liability for Oil Pollution Damage, 1992*, concluded at London on November 27, 1992] or Article 3 of the Bunkers Convention [*International Convention on Civil Liability for Bunker Oil Pollution Damage, 2001*, concluded at London on March 23, 2001] in respect of actual or anticipated oil pollution damage, to file a claim directly with the Administrator. Subsection 105(1) requires the Administrator, upon receipt of such a claim, to investigate and assess it and, make an offer of compensation for whatever portion is determined to be established. If the offer is accepted, the Administrator becomes subrogated to any rights of the claimant to the extent of the compensation payment (paragraph 106(3)(c)). The Administrator is also obliged to take all reasonable measures to recover the amount of the compensation payment from the polluting ship owner or others who are liable (paragraph 106(3)(d)). This is sometimes called the “first recourse” compensation regime as subsection 103(1) allows claimants to present their claims without first having to commence an action against the ship owner (as would be

certain doute quant à cette interprétation et permet d’envisager l’existence d’une autre interprétation raisonnable.

[53] En fin de compte, je suis convaincue que le paragraphe 106(2), considéré dans le contexte des dispositions connexes que comportent les paragraphes 105(3) et 103(1) et (2), soulève une ambiguïté latente. C’est-à-dire que les « faits » auxquels il est fait référence au paragraphe 106(2) sont explicitement ceux qui sont décrits aux alinéas 105(3)a) et b). L’alinéa 105(3)a) a trait à la question de savoir si la créance « est visée par le paragraphe 103(1) ». L’ambiguïté concerne le fait de savoir si le paragraphe 103(2), qui contient les délais de prescription applicables aux demandes présentées en vertu du paragraphe 103(1), fait partie intégrante de la référence faite à « la créance [...] visée par le paragraphe 103(1) », s’il y est inclus ou s’il la modifie, et s’il est nécessaire de l’évaluer en tant qu’aspect d’une demande en recouvrement de créance présentée en vertu de l’article 103.

[54] Pour ce qui est du contexte, comme l’administrateur le décrit dans ses observations écrites, le paragraphe 103(1) permet aux demandeurs ayant subi des pertes ou des dommages ou ayant engagé des frais mentionnés aux articles 51, 71 ou 77, à l’article III de la Convention sur la responsabilité civile [*Convention internationale de 1992 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, conclue à Londres le 27 novembre 1992] ou à l’article 3 de la Convention sur les hydrocarbures [*Convention internationale de 2001 sur la responsabilité civile pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures de soute*, conclue à Londres le 23 mars 2001] de soute à cause de dommages — réels ou prévus — dus à la pollution par les hydrocarbures, de présenter directement à l’administrateur une demande en recouvrement de créance. Le paragraphe 105(1) exige que l’administrateur, après réception d’une telle demande, fasse enquête sur la créance et l’évalue et qu’il fasse une offre d’indemnité pour la partie de cette demande qu’il juge recevable. Si l’offre est acceptée, l’administrateur est subrogé dans les droits du demandeur, dans la limite de la somme qui est versée à celui-ci (alinéa 106(3)c)). L’administrateur est également tenu de prendre toutes les mesures raisonnables pour recouvrer auprès du propriétaire du navire polluant ou de toute autre personne

required pursuant to sections 101 and 109 of the MLA, often referred to as the “last recourse” regime).

[55] Thus, sections 103 to 106 provide claimants with an avenue by which claims can be quickly and directly resolved by the Administrator. This is reflected in subsection 105(3), which limits the factors the Administrator may consider when investigating and assessing subsection 103(1) claims. This context and purpose of the “first recourse” regime is relevant to the question of whether subsection 103(2) is integral to subsection 103(1).

[56] In that regard, it is of note that the Administrator’s investigation and assessment are undertaken as the first procedural step on receipt of a claim. However, there is no explicit provision within sections 103 to 106 as to how and when the subsection 103(2) limitation periods are to be assessed with respect to a subsection 103(1) claim. The only connection to the limitation periods is the reference to subsection 103(1) contained in paragraph 105(3)(a). There is also no express authority by which the Administrator may disallow or otherwise invalidate a claim on the ground it is outside of a limitation period. Nor does the scheme contain any provision suggesting that a claim made outside a limitation period should be dealt with by a process other than through a disallowance after investigation and assessment by the Administrator.

[57] Further, it would seem apparent that in many cases, to make a determination of which limitation period applies (whether paragraph 103(2)(a) or (b)) and whether a claim falls within that limitation period, the

responsible la somme qu’il a versée (alinéa 106(3)d)). C’est ce que l’on appelle parfois le régime d’indemnisation de « premier recours », car le paragraphe 103(1) permet aux demandeurs de présenter leurs demandes en recouvrement de créance sans avoir à tenter au préalable une action contre le propriétaire de navire (comme l’exigeraient les articles 101 et 109 de la LRM, souvent qualifiés de régime de « dernier recours »).

[55] C’est donc dire que les articles 103 à 106 procurent aux demandeurs un moyen de faire régler rapidement et directement par l’administrateur les demandes en recouvrement de créance. C’est ce qu’illustre le paragraphe 105(3), qui limite les facteurs que l’administrateur peut prendre en considération au moment de faire enquête sur une demande visée au paragraphe 103(1) et de l’évaluer. Ce contexte et l’objet du régime de « premier recours » sont pertinents pour ce qui est de savoir si le paragraphe 103(2) fait partie intégrante ou non du paragraphe 103(1).

[56] À cet égard, il convient de signaler que l’enquête et l’évaluation qu’effectue l’administrateur sont la première mesure procédurale qui est prise à la réception d’une demande en recouvrement de créance. Cependant, rien n’est dit explicitement aux articles 103 à 106 quant à la façon de savoir comment et quand les délais de prescription visés au paragraphe 103(2) doivent être évalués dans le cas d’une demande présentée en vertu du paragraphe 103(1). Le seul lien qu’il y a avec les délais de prescription est la référence au paragraphe 103(1) qui est faite à l’alinéa 105(3)a). Il n’existe non plus aucun pouvoir explicite par lequel l’administrateur peut rejeter ou par ailleurs invalider une demande en recouvrement de créance parce que celle-ci a été présentée après l’expiration d’un délai de prescription. Le régime ne contient pas non plus de disposition qui donne à penser qu’une demande en recouvrement de créance présentée après l’expiration d’un délai de prescription devrait être réglée par un processus autre que celui de son rejet après enquête et évaluation de la part de l’administrateur.

[57] En outre, il semble évident que, dans bien des cas, pour pouvoir déterminer lequel des délais de prescription s’applique (celui visé à l’alinéa 103(2)a) ou celui visé à l’alinéa b)) et si une demande en recouvrement de

Administrator may be required to receive, consider, and weigh evidence to determine whether and, if so, when oil pollution damage occurred.

[58] All of this suggests that the Administrator’s determination of whether a claim falls outside of a limitation period is to be made “when investigating and assessing a claim”, and not outside of that process.

[59] Looked at from a different perspective, if a plain reading of subsection 106(2) does not include a right of appeal against the application of a limitation period because it is not a subsection 105(3) matter, then this must also mean that the Administrator does not have the authority pursuant to subsection 105(3) to decide on the application of limitation periods during the investigation and assessment stage of a subsection 103(1) claim. Theoretically, this could imply that the Administrator would have to consider the limitation period as part of some sort of pre-investigation screening process, finding that the claim is not eligible without “disallowing” the claim.

[60] In that event, a decision based on the limitation period would not trigger the appeal remedy in subsection 106(2), avoiding some of the concerns of the Administrator, such as a multiplicity of proceedings on different standards of review, as the Administrator would not have made a decision on the merits of the claim, and it would allow a claimant to apply for judicial review of that determination without making an appeal under subsection 106(2). However, as noted above, it is not clear how the Administrator could render a determination on the appropriate limitation period without receiving and considering evidence as to whether a discharge of oil occurred and, if so, when it occurred, without using their powers of investigation and assessment in subsections 105(1) and 105(2). Nor does anything in the “first recourse” scheme, or otherwise in Part 7 of the MLA, authorize such a process.

créance se situe à l’intérieur de ce délai de prescription, l’administrateur peut être tenu de recevoir, de prendre en considération et de soupeser des éléments de preuve dans le but de déterminer s’il y a eu des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et, dans l’affirmative, à quel moment.

[58] Tout cela donne à penser que la décision de l’administrateur à propos du fait de savoir si une demande en recouvrement de créance se situe en dehors d’un délai de prescription doit être prise lorsqu’il « enquête sur la créance et l’évalue », et non en dehors de ce processus.

[59] En considérant les choses sous un angle différent, si une simple lecture du paragraphe 106(2) n’inclut pas un droit d’appel contre l’application d’un délai de prescription parce qu’il ne s’agit pas d’une question mentionnée au paragraphe 105(3), cela doit donc vouloir dire aussi que l’administrateur n’est pas habilité, de par le paragraphe 105(3), à se prononcer sur l’application d’un délai de prescription à l’étape de l’enquête sur une demande présentée en vertu du paragraphe 103(1) et de son évaluation. En théorie, cela pourrait sous-entendre que l’administrateur aurait à considérer que le délai de prescription fait partie d’une sorte de processus d’examen préalable à l’enquête, à l’issue duquel il conclurait que la demande n’est pas admissible sans la « rejeter ».

[60] Dans ce cas, une décision fondée sur le délai de prescription ne déclencherait pas la réparation — le droit d’appel — qu’offre le paragraphe 106(2), ce qui éviterait certaines des préoccupations que l’administrateur a formulées, telles qu’une multiplicité d’instances soumises à des normes de contrôle différentes, car il n’aurait pas à se prononcer sur le bien-fondé de la demande, et cela permettrait au demandeur de présenter une demande de contrôle judiciaire de cette décision sans avoir à interjeter l’appel prévu au paragraphe 106(2). Cependant, comme je l’ai signalé plus tôt, on ne sait pas trop comment l’administrateur pourrait se prononcer sur le délai de prescription applicable sans avoir reçu et examiné des éléments de preuve portant sur la question de savoir s’il y a eu un rejet d’hydrocarbures et, dans l’affirmative, à quel moment, sans recourir aux pouvoirs d’enquête et d’évaluation que prévoient les paragraphes 105(1) et

[61] I am also somewhat persuaded by the Administrator's submission regarding the historical development of the scheme. The "claims" provision (now subsection 103(1)) was previously contained in the same section as the "limitations" provision (subsection 103(2))—both were included in subsection 710(1) of the CSA. The previous version of subsection 105(3) was found in subsection 710(4) of the CSA, which referred back to "matters covered by subsection (1)". The appeal provision, subsection 711(2), allowed the Court to concern itself "only with the matters described in paragraphs 710(4)(a) and (b)"—this included "matters covered by subsection (1)" including whether the claim fell within the limitation periods. Given the context of the "first recourse" scheme, and in the absence of any indication of an intent by Parliament to sever the limitation period from the matters that the Administrator can consider pursuant to subsection 105(3), and consequently limiting the right of appeal, the foregoing supports an interpretation of sections 103 to 106 that maintains consistency with the prior version of the scheme.

[62] Given the above, and keeping in mind that the interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the MLA as a whole, I agree in principle with the Administrator's submission that the subsection 103(2) limitation period provisions should be interpreted as "modifying" subsection 103(1)—that is modifying *when* the losses set out in subsection 103(1) are eligible for compensation, and *when* they are outside of the scope of subsection 103(1) claims. However, I would put this otherwise. Being that the "matters" referred to in subsection 106(2) include the investigation and assessment (by the Administrator) of the paragraph 105(3)(a) factor—whether a claim is for loss damage, costs or

105(2). Il n'y a rien non plus dans le régime de « premier recours » ou, sinon, à la partie 7 de la LRM qui autorise un tel processus.

[61] L'argument qu'invoque l'administrateur au sujet de l'évolution historique du régime me convainc quelque peu aussi. La disposition relative aux « demandes en recouvrement de créance » (aujourd'hui le paragraphe 103(1)) figurait auparavant dans la même disposition que celle des « délais de prescription » (le paragraphe 103(2)) — et les deux se trouvaient au paragraphe 710(1) de la LMMC. La version antérieure du paragraphe 105(3) se trouvait au paragraphe 710(4) de la LMMC, qui indiquait : « si la créance est couverte par le paragraphe (1) ». La disposition en matière d'appel, le paragraphe 711(2), autorisait la Cour à ne prendre en considération « que les éléments mentionnés aux alinéas 710(4)a) et b) » — cela incluait « la créance [...] couverte par le paragraphe (1) », ce qui incluait le fait de savoir si la créance se situait à l'intérieur du délai de prescription. Vu le contexte dans lequel s'inscrit le régime de « premier recours », ainsi que l'absence de toute indication d'une intention de la part du législateur de dissocier le délai de prescription des éléments que l'administrateur peut prendre en considération selon le paragraphe 105(3), et de restreindre de ce fait le droit d'appel, les éléments qui précèdent étayaient une interprétation des articles 103 à 106 qui maintient la cohérence avec la version antérieure du régime.

[62] Compte tenu de ce qui précède, et en gardant à l'esprit qu'une interprétation d'une disposition législative doit être faite selon une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la LRM dans son ensemble, je souscris en principe à l'argument de l'administrateur, à savoir que les dispositions en matière de délai de prescription du paragraphe 103(2) devraient être considérées comme « modifiant » le paragraphe 103(1) — c'est-à-dire modifiant le moment où les pertes mentionnées au paragraphe 103(1) donnent droit à une indemnisation, et le moment où elles débordent le cadre des demandes en recouvrement de créance présentées en vertu du paragraphe 103(1). Je dirais toutefois les choses autrement. Étant donné que les « faits » dont il est question au

expenses referred to in subsection 103(1). Of practical necessity, this must also include an assessment of the subsection 103(2) limitation periods applicable to the subsection 103(1) claim. Were it not so, subsection 103(2) would, in effect, be an orphan provision. (See *ATCO Gas & Pipelines Ltd. v. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 SCC 4, [2006] 1 S.C.R. 140, at paragraphs 51 and 73; *Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141, at paragraph 34.

[63] That is, I agree with the Administrator that subsection 103(2) is correctly interpreted such that the Administrator considers the limitation period *as part of the claim*. On that interpretation, the limitation periods in subsection 103(2) fall under the Administrator's scope of authority in subsection 105(3), and therefore under the Court's scope of review in subsection 106(2).

[64] Accordingly, I conclude that these matters should proceed as an appeal pursuant to subsection 106(2) of the MLA.

Issue 2: Standard of review

Canada's position

[65] Canada submits that, if considered as an application for judicial review, all issues before the Court relate to the substance of the Administrator's decision, and should be reviewed on the presumptive standard of reasonableness (citing *Vavilov*, at paragraphs 16 and 23–32). However, if the matters proceed by way of appeal, questions of fact and mixed fact and law are assessed on a standard of palpable and overriding error, while issues of law (including questions of statutory interpretation and the scope of a decision maker's authority) are assessed on the correctness standard (citing *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235 (*Housen*),

paragraphe 106(2) comprennent l'enquête et l'évaluation (qu'effectue l'administrateur) au sujet du facteur indiqué à l'alinéa 105(3)a — si la créance est visée par le paragraphe 103(1), par nécessité pratique, cela doit également inclure une évaluation des délais de prescription visés au paragraphe 103(2) qui s'appliquent à la demande en recouvrement de créance fondée sur le paragraphe 103(1). Si ce n'était pas le cas, le paragraphe 103(2) serait, en fait, une disposition orpheline. (Voir *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 CSC 4, [2006] 1 R.C.S. 140, aux paragraphes 51 et 73; *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141, au paragraphe 34.

[63] Je suis donc d'accord avec l'administrateur que la bonne manière d'interpréter le paragraphe 103(2) est la suivante : il considère que le délai de prescription fait partie de la demande en recouvrement de créance. Selon cette interprétation, les délais de prescription visés au paragraphe 103(2) entrent dans les limites des pouvoirs que le paragraphe 105(3) confère à l'administrateur et, de ce fait, dans les limites de l'examen que la Cour peut effectuer en vertu du paragraphe 106(2).

[64] Je conclus donc que les affaires dont il est question en l'espèce devraient être entendues sous la forme d'un appel interjeté en vertu du paragraphe 106(2) de la LRM.

La question n° 2 : La norme de contrôle applicable

La position du Canada

[65] Le Canada soutient que, si elles sont considérées comme une demande de contrôle judiciaire, toutes les questions soumises à la Cour ont trait au fond de la décision de l'administrateur, et elles devraient être contrôlées selon la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable (citant l'arrêt *Vavilov*, aux paragraphes 16 et 23–32). Toutefois, si les affaires sont entendues par voie d'appel, les questions de fait et les questions mixtes de fait et de droit sont évaluées selon la norme de l'erreur manifeste et dominante, tandis que les questions de droit (y compris les questions d'interprétation législative et la portée des pouvoirs d'un décideur)

at paragraphs 8, 10, 19 and 26–37). Canada submits that the application of section 103 to a set of facts is a question of mixed fact and law. However, the Administrator’s findings were “infected or tainted” by a mischaracterization of the legal test—an erroneous understanding of the standard to apply in determining whether oil pollution damage “occurs”. Therefore, the Administrator’s reliance on this standard is reviewable on the correctness standard (citing *Housen*, at paragraphs 33–35).

Administrator’s position

[66] The Administrator agrees with the statement of the substantive issue identified by Canada in its submissions—being whether the Administrator appropriately found that the CCG was out of time to file a claim pursuant to subsection 103(2) of the MLA for either or both vessels. However, the Administrator submits that Canada’s written argument raises other issues, which the Administrator identifies, and submits that these are questions of law or mixed fact and law to which the correctness standard applies on appeal, or the reasonableness standard applies on judicial review. The Administrator also submits that Canada’s challenge distills into a challenge of the finding that a discharge of oil occurred, which is a finding of fact and should be reviewed as such.

Analysis

[67] As I have found that these matters should be heard as a statutory appeals, appellate standards of review apply.

[68] Where the legislature has provided a statutory appeal mechanism from an administrative decision to

sont évaluées selon la norme de la décision correcte (citant l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 (*Housen*), aux paragraphes 8, 10, 19 et 26–37). Le Canada soutient que l’application de l’article 103 à une série de faits est une question mixte de fait et de droit. Cependant, les conclusions de l’administrateur ont été « entachées ou viciées » par une formulation erronée du critère juridique — une compréhension erronée de la norme à appliquer pour décider « s’il y a eu » des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ou pas. Cela étant, le fait que l’administrateur se fonde sur cette norme est susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte (citant *Housen*, aux paragraphes 33–35).

La position de l’administrateur

[66] L’administrateur souscrit à la manière dont le Canada énonce la question de fond dans ses observations : l’administrateur a-t-il conclu à juste titre que la GCC avait excédé le délai prescrit pour présenter une demande en recouvrement de créance, aux termes du paragraphe 103(2) de la LRM, pour l’un ou l’autre des deux navires, ou les deux? Cependant, fait-il valoir, l’argument écrit du Canada soulève d’autres questions, que l’administrateur mentionne, et il ajoute qu’il s’agit de questions de droit ou de questions mixtes de fait et de droit auxquelles c’est la norme de la décision correcte qui s’applique dans le cas d’un appel ou la norme de la décision raisonnable dans le cas d’un contrôle judiciaire. L’administrateur ajoute également que la contestation du Canada se transforme en une contestation de la conclusion qu’il y a eu un rejet d’hydrocarbures, ce qui est une conclusion de fait, et elle devrait être contrôlée en tant que telle.

Analyse

[67] Comme j’ai conclu que les présentes affaires devraient être entendues sous la forme d’appels prévus par la loi, ce sont les normes de contrôle en matière d’appel qui s’appliquent.

[68] Si le législateur a prévu un mécanisme d’appel contre une décision administrative d’une cour de justice,

a court, this signals the legislature’s intent that appellate standards apply when a court reviews the decision (*Vavilov*, at paragraph 17). “This means that the applicable standard is to be determined with reference to the nature of the question and to this Court’s jurisprudence on appellate standards of review” (*Vavilov*, at paragraph 37). On appeal, questions of law are reviewable on the correctness standard, findings of fact and findings of mixed fact and law without an extricable legal question are reviewable on the standard of palpable and overriding error (*Housen*, at paragraphs 10, 19 and 26–37; *Vavilov*, at paragraph 37).

Issue 3: Did the Administrator commit a reviewable error in finding that the paragraph 103(2)(a) limitation period applied and that CCG was out of time to file a claim pursuant to subsection 103(1)?

Canada’s position

[69] Canada frames its arguments in the context of statutory interpretation. Canada states it specifically takes issue with how the Administrator interpreted and applied the word “occurs” as found in paragraphs 103(2)(a) and (b) of the MLA. Canada submits that the ordinary meaning of “to occur” does not import speculation or weighing of probabilities as to what might have happened: either an event took place, or did not (or it is not possible to say). On a plain reading, paragraph 103(2)(a) refers to oil pollution that actually or demonstrably occurred and does not refer to what might have occurred or probably occurred from the perspective of the Administrator. The standard, or basis in evidence, required to determine whether an event—oil pollution damage—occurred must be grounded in the actual evidence before the Administrator not in assumptions, probabilities, or in the taking of something equivalent to judicial notice. Canada submits that a requirement of “actual evidence” supports the goals of the MLA and the purpose of limitation periods, both generally and in relation to fund related provisions of the MLA.

cela dénote son intention que ce sont les normes en matière d’appel qui s’appliquent lorsqu’une cour de justice contrôle la décision (arrêt *Vavilov*, au paragraphe 17). « Ainsi, la norme de contrôle applicable doit être déterminée eu égard à la nature de la question et à la jurisprudence de notre Cour en la matière » (*Vavilov*, au paragraphe 37). Dans le cas d’un appel, les questions de droit sont susceptibles de contrôle selon la norme de la décision correcte, et les conclusions de fait et les conclusions mixtes de fait et de droit, en l’absence d’un principe juridique isolable, sont susceptibles de contrôle selon la norme de l’erreur manifeste et déterminante (*Housen*, aux paragraphes 10, 19 et 26–37; *Vavilov*, au paragraphe 37).

Question n° 3 : L’administrateur a-t-il commis une erreur susceptible de contrôle en concluant que les délais de prescription prévus à l’alinéa 103(2)a) s’appliquaient et que la GCC avait dépassé le délai prescrit pour présenter une demande en recouvrement de créance en vertu du paragraphe 103(1)?

La position du Canada

[69] Le Canada structure ses arguments dans le contexte des principes d’interprétation législative. Il dit contester précisément la manière dont l’administrateur a interprété et appliqué les mots « se sont produits », aux alinéas 103(2)a) et b) de la LRM. Il ajoute que le sens ordinaire des mots « se sont produits » n’implique pas que l’on se lance en conjectures ou que l’on soupèse des probabilités quant à ce qui peut s’être produit : un événement a eu lieu, ou pas (ou il est impossible de le dire). À sa simple lecture, l’alinéa 103(2)a) fait référence à des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures qui se sont produits de façon réelle ou démontrable et non à ce qui aurait pu se produire ou ce qui s’est probablement produit du point de vue de l’administrateur. La norme, ou le fondement de preuve, qui est nécessaire pour déterminer si un événement — des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures — s’est produit doit être ancrée dans la preuve réelle qui a été soumise à l’administrateur, et non dans des présomptions, des probabilités ou dans quelque chose d’assimilable à la connaissance d’office. Le Canada soutient qu’une exigence de « preuve réelle » étaye les objectifs de la LRM ainsi que l’objet des délais de prescription, tant de manière générale que

[70] Canada submits that the purpose of time limitations more generally further supports a reading of “occurs” in favour of requiring “actual evidence”. Limitations require that the date a limitation period accrues is fundamentally knowable, whether or not the claim has been discovered by a potential claimant (referencing *Cholmondeley (Marquis) v Clinton (Lord)* (1820), 2 Jac & W 1, 37 E.R. 527 (Ch.); and *M.(K.) v. M.(H.)*, [1992] 3 S.C.R. 6, at paragraph 24 [page 30], [1992] S.C.J. No. 85). However, the Administrator’s interpretation of paragraph 103(2)(a) means that the date when the limitation period accrues will often be unknowable to claimants and to the Administrator, which vitiates the purposes of limitation.

[71] Further, Canada submits that the Administrator’s interpretation would also lead to absurd consequences, rendering the five-year limitation period effectively moot in a wide range of situations thereby defeating the legislature’s choice to provide a longer limitation period for claims based on anticipatory action. Canada submits that on its interpretation of “occurs”—requiring actual evidence of oil pollution damage—if there is no evidence of oil pollution damage, then paragraph 103(2)(a) does not apply and paragraph 103(2)(b) can be relied on. By contrast, the Administrator interprets “occurs” to require only speculation on what occurred and then infers that where there is observed risk, there is likely already oil pollution damage, thus permitting the Administrator to bypass the five-year limitation period.

[72] Canada submits that the language of the MLA and the CSA align. The MLA refers to “occurrence” in respect of which “oil pollution damage is anticipated”. The term “anticipated” reflects section 180 of the CSA, which provides the Minister with the discretion to

par rapport aux dispositions de la LRM qui sont liées à la Caisse d’indemnisation.

[70] Le Canada est d’avis que l’objet des délais de prescription étaye en outre, de manière plus générale, une interprétation des mots « se sont produits » qui milite en faveur d’exiger une « preuve réelle ». Les prescriptions exigent que la date à compter de laquelle court un délai de prescription est fondamentalement connaissable, que la créance ait été découverte par un éventuel demandeur ou non (faisant référence à *Cholmondeley (Marquis) v Clinton (Lord)* (1820), 2 Jac & W 1, 37 E.R. 527 (Ch.); et *M.(K.) c. M.(H.)*, [1992] 3 R.C.S. 6, au paragraphe 24 [page 30], [1992] A.C.S. n° 85). Cependant, la manière dont l’administrateur interprète l’alinéa 103(2)a signifie que la date à laquelle le délai de prescription commence à courir sera souvent impossible à connaître pour les demandeurs et l’administrateur, ce qui vicie les objets de la prescription.

[71] En outre, le Canada soutient que l’interprétation que fait l’administrateur mènerait également à des conséquences absurdes, rendant théorique, en pratique, le délai de prescription de cinq ans dans un large éventail de situations, et faisant ainsi échec au choix du législateur d’offrir un délai de prescription plus long pour les demandes fondées sur des mesures prises par anticipation. Il ajoute que selon son interprétation des mots « se sont produits » — une interprétation qui exige une preuve réelle des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures — s’il n’y a aucune preuve de ces dommages, il s’ensuit que l’alinéa 103(2)a ne s’applique pas et que l’on peut se fonder sur l’alinéa 103(2)b). Par contraste, l’administrateur considère que les mots « se sont produits » exigent seulement que l’on fasse des conjectures sur ce qui s’est produit et il infère ensuite que là où il y a un risque observé, il y a vraisemblablement déjà des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, ce qui lui permet de contourner le délai de prescription de cinq ans.

[72] Le Canada soutient que le libellé de la LRM et celui de la LMMC concordent. La LRM fait mention de « l’événement » à l’égard duquel « des dommages [dus à la pollution par les hydrocarbures] ont été prévus ». Le mot « prévus » reflète l’article 180 de la LMMC, qui

determine whether a vessel “may” discharge a pollutant. The limitation period accrues when something happened or was observed that caused the Minister to believe on reasonable grounds that there “may” be a discharge. It is the belief of the Minister, not of the Administrator, that is important. In situations involving the CCG, the paragraph 103(2)(b) limitations clock starts running when the CCG determines it should act pursuant to section 180 of the CSA.

[73] Canada submits that whether oil pollution occurred is an important distinction in the MLA and a determination that must be made on “actual evidence”, rather than on the Administrator’s subjective decision making.

Administrator’s position

[74] The Administrator rejects what it describes as Canada’s exhaustive efforts to twist the meaning of “occur” such that it becomes something other than a synonym for “happen”. However, the Administrator addresses some of the points raised by Canada. The Administrator submits that it applied the correct standard of proof in determining which limitation period applies. That is, the Administrator determined whether oil pollution damage occurred based on the balance of probabilities, which is the only standard for civil matters (citing *F.H. v. McDougall*, 2008 SCC 53, [2008] 3 S.C.R. 41 (*McDougall*)). The Administrator states that it relied on indirect, or circumstantial, evidence to infer that a discharge of oil occurred in both cases. Inferring that a discharge had occurred was appropriate on that evidence and Canada’s submissions that there was no “actual evidence” are not accurate.

[75] The Administrator also submits that courts regularly apply limitation periods without identifying precisely when a limitation period began to run (referencing *Wewaykum Indian Band v. Canada*, 2002 SCC 79, [2002] 4 S.C.R. 245 (*Wewaykum*), at paragraphs 127 and 129;

confère au ministre le pouvoir discrétionnaire de déterminer si un navire « risque » de rejeter un polluant. Le délai de prescription court à partir du moment où un fait est survenu ou a été observé qui a amené le ministre à avoir des motifs raisonnables de croire qu’il y a un « risque » de rejet. Ce qui importe c’est ce que croit le ministre, et non l’administrateur. Dans les situations qui mettent en cause la GCC, le délai de prescription prévu à l’alinéa 103(2)(b) commence à courir à partir du moment où la GCC détermine qu’elle devrait agir, conformément à l’article 180 de la LMMC.

[73] Le Canada soutient que la question de savoir si des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont produits est une distinction importante dans la LRM et qu’il s’agit d’une conclusion qu’il faut tirer sur le fondement d’une « preuve réelle », plutôt que sur celui de la décision subjective de l’administrateur.

La position de l’administrateur

[74] L’administrateur rejette ce qu’il qualifie d’efforts exhaustifs de la part du Canada pour déformer le sens des mots « se sont produits », de telle sorte qu’ils deviennent quelque chose d’autre qu’un synonyme du mot « survenus ». Il traite toutefois de certains des points que soulève le Canada. Il fait valoir qu’il a appliqué la bonne norme de preuve pour déterminer quel délai de prescription s’applique. C’est-à-dire qu’il a déterminé si des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont produits selon la prépondérance des probabilités, ce qui est la seule norme qui s’applique en matière civile (citant *F.H. c. McDougall*, 2008 CSC 53, [2008] 3 R.C.S. 41 (*McDougall*)). Il dit s’être fié à une preuve indirecte ou circonstancielle pour inférer qu’il s’était produit un rejet d’hydrocarbures dans les deux cas. Il était approprié d’inférer qu’un rejet s’était produit sur le fondement de cette preuve, et les observations du Canada selon lequel il n’existait pas de « preuve réelle » sont inexactes.

[75] L’administrateur soutient également que les cours de justice appliquent régulièrement des délais de prescription sans indiquer avec précision à quel moment ils ont commencé à courir (faisant référence à *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, 2002 CSC 79, [2002] 4 R.C.S.

Deng v. Canada, 2019 FCA 312 (*Deng*), at paragraph 31). The practice of fixing the latest possible date on which some pivotal event happens is long-established and logically sound.

[76] The Administrator submits that the limitation period in paragraph 103(2)(a) operates even when the claimant does not know when damage occurred. The Administrator rejects Canada's submission that the limitation period for anticipatory measures does not begin to operate until the Minister determines that there is a risk that a ship may discharge oil. It points out that an argument by Canada that a limitation period should not apply until such time as the Minister believed the relevant ship was likely to cause pollution damage was rejected by this Court [then the Federal Court Trial Division] in *Canada v. J.D. Irving, Ltd.*, [1999] 2 F.C. 346 (*Irving Whale*). While that decision concerned provisions of the CSA which have since been moved to the MLA in amended form, the reasoning in the *Irving Whale* remains good law and is logically sound.

Analysis

[77] Before beginning this analysis, I note that Canada agrees with the Administrator that, for the purposes of the MLA, to the extent that "oil pollution damage" may have an oil discharge threshold, that threshold is very low. Canada does not suggest that in these cases there was some discharge and that it was too minor to be considered "oil pollution damage". Rather, Canada takes the position that in these cases there was no discharge.

[78] I next reproduce subsection 103(2) of the MLA here for ease of reference:

245 (*Wewaykum*), aux paragraphes 127 et 129; *Deng c. Canada*, 2019 CAF 312 (*Deng*), au paragraphe 31). La pratique consistant à fixer la date la plus tardive possible à laquelle se produit un événement crucial est établie de longue date et logiquement sensée.

[76] L'administrateur est d'avis que le délai de prescription prévu à l'alinéa 103(2)a) s'applique même quand le demandeur ignore à quel moment les dommages se sont produits. Il rejette l'argument du Canada selon lequel le délai de prescription qui s'applique aux mesures prises par anticipation ne commence pas à courir avant que le ministre décide qu'il y a un risque qu'un navire puisse rejeter des hydrocarbures. Il signale que l'argument du Canada selon lequel un délai de prescription ne devrait pas s'appliquer avant que le ministre croie que le navire en question risquait de causer des dommages dus à la pollution a été rejeté par notre Cour [auparavant la Section de première instance de la Cour fédérale] dans la décision *Canada c. J.D. Irving, Ltd.*, [1999] 2 C.F. 346 (*Irving Whale*). Même si cette décision avait trait à des dispositions de la LMMC qui, depuis lors, ont été déplacées vers la LRM sous forme modifiée, le raisonnement exposé dans la décision *Irving Whale* demeure valable en droit et il est logiquement censé.

Analyse

[77] Avant d'entreprendre cette analyse, je signale que le Canada convient avec l'administrateur que, pour l'application de la LRM, dans la mesure où les « dommages dus à la pollution par les hydrocarbures » peuvent comporter un seuil de rejet d'hydrocarbures, ce seuil est fort peu exigeant. Le Canada ne laisse pas entendre que dans les affaires dont il est question en l'espèce il y a eu quelques rejets et que ces rejets étaient trop peu importants pour être considérés comme des « dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ». Le Canada est plutôt d'avis que, dans les deux affaires dont il est question en l'espèce, il n'y a eu aucun rejet.

[78] Je reproduis ici le texte du paragraphe 103(2) de la LRM, par souci de commodité :

103....**Limitation period**

(2) Unless the Admiralty Court fixes a shorter period under paragraph 111(a), a claim must be made

(a) within two years after the day on which the oil pollution damage occurs and five years after the occurrence that causes that damage; or

(b) if no oil pollution damage occurs, within five years after the occurrence in respect of which oil pollution damage is anticipated.

[79] In my view, for the reasons that follow, it is clear that the distinction between the application of either of the two subsection 103(2) limitation periods is a purely factual distinction. That is, quite simply, whether or not oil pollution damage occurred. Here, the parties agree that if any oil entered the water, then oil pollution damage can be assumed. Therefore, whether or not oil pollution entered the marine environment is a factual determination that is to be made by the Administrator. It is the determination of that question that will dictate which of the two subsection 103(2) limitation periods apply.

[80] On that basis, it is not necessary to embark upon a statutory interpretation of the word “occurs” as found in paragraph 103(2)(b), as CCG submits. However, I will address some of the points arising from or raised by Canada in its statutory interpretation analysis. The most significant of these is the standard of proof which the Administrator is entitled to utilize when determining if a discharge of oil pollution occurred.

i. *Standard of proof*

[81] Read in whole, it is apparent that Canada’s interpretation argument is really an argument about the standard of proof that the Administrator may apply. This is reflected in Canada’s position that on its interpretation

103 [...]**Délais**

(2) Sous réserve du pouvoir donné à la Cour d’amirauté à l’alinéa 111a), la demande en recouvrement de créance doit être faite :

a) s’il y a eu des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, dans les deux ans suivant la date où ces dommages se sont produits et dans les cinq ans suivant l’événement qui les a causés;

b) sinon, dans les cinq ans suivant l’événement à l’égard duquel des dommages ont été prévus.

[79] À mon avis, pour les motifs qui suivent, il est évident que la distinction entre l’application de l’un ou l’autre des deux délais de prescription que prévoit le paragraphe 103(2) est de nature purement factuelle. C’est-à-dire, tout simplement, des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont-ils produits ou pas? En l’espèce, les parties conviennent que si des hydrocarbures sont entrés dans l’eau, on peut donc présumer que cela a causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. De ce fait, la question de savoir si de la pollution par les hydrocarbures est entrée dans le milieu marin est une conclusion factuelle qu’il revient à l’administrateur de tirer. C’est la réponse à cette question qui dictera lequel des deux délais de prescription visés au paragraphe 103(2) s’applique.

[80] Pour cette raison, il n’est pas nécessaire de se lancer dans une interprétation législative des mots « se sont produits » qui figurent à l’alinéa 103(2)b), comme le soutient la GCC. Cependant, je vais examiner certains des points qui découlent de l’analyse d’interprétation législative qu’a faite le Canada ou qu’il a soulevés. Le point le plus important est la norme de preuve que l’administrateur est en droit d’utiliser pour décider s’il s’est produit un rejet de pollution par les hydrocarbures.

i. *La norme de preuve applicable*

[81] Il est évident que l’argument d’interprétation qu’invoque le Canada, considéré globalement, est en fait un argument au sujet de la norme de preuve que l’administrateur doit appliquer. Cela se reflète dans la position

of “occurs”—requiring “actual evidence” of oil pollution damage—if there is no “actual evidence” of oil pollution damage, then paragraph 103(2)(a) does not apply and paragraph 103(2)(b) can be relied on. Canada asserts that the Administrator must only rely on direct evidence (witness statements or observations) in making factual findings as to whether there was a discharge of oil. Canada rejects, as speculation, findings of fact based on other evidence and asserts that this evidence cannot be utilized by the Administrator in making a subsection 103(2) determination.

[82] As stated above, the Administrator is authorized and required by subsection 105(1) of the MLA to investigate and assess subsection 103(1) claims, and to determine what portion of them are established. Part 7 of the MLA, and more specifically the sections 103 to 106 “first recourse” regime, like other administrative regimes, serves to “set up and empower the administrative decision-maker to find the facts, apply the law and make a decision” (*Namgis First Nation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2019 FCA 149, at paragraph 5; *Canada (Attorney General) v. Kattenburg*, 2021 FCA 86, [2021] 3 F.C.R. 410, at paragraph 17; *Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 FCA 22, at paragraph 17; *Hoang v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2017 FC 1133, at paragraph 12; *Bernard v. Canada (Revenue Agency)*, 2015 FCA 263, at paragraph 17).

[83] I agree with the Administrator that when it is tasked with making findings of fact, as it is required to do in determining whether the claim is for loss, damage, costs or expenses referred to in subsection 103(1), including which limitation period applies pursuant to subsection 103(2), the Administrator must do so on the balance of probabilities. In *McDougall*, the Supreme

du Canada selon laquelle, d’après son interprétation des mots « se sont produits » — une interprétation qui requiert une « preuve réelle » de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, s’il n’existe aucune « preuve réelle » de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, il s’ensuit que l’alinéa 103(2)a ne s’applique pas et que l’on peut se fonder sur l’alinéa 103(2)b). Le Canada affirme que l’administrateur doit uniquement se fonder sur des éléments de preuve directs (déclarations ou observations de témoins) pour tirer des conclusions de fait quant à la question de savoir s’il y a eu un rejet d’hydrocarbures. Le Canada rejette les conclusions de fait qui reposent sur d’autres éléments de preuve, les considérant comme conjecturales, et il affirme que l’administrateur ne peut pas se servir de ces autres éléments de preuve pour tirer une conclusion fondée sur le paragraphe 103(2).

[82] Comme je l’ai mentionné plus tôt, l’administrateur est autorisé et tenu par le paragraphe 105(1) de la LRM de faire enquête sur les créances visées par le paragraphe 103(1) et de les évaluer, ainsi que de déterminer quelle partie d’entre elles est établie. La partie 7 de la LRM, et plus précisément le régime de « premier recours » que prévoient les articles 103 à 106, à l’instar d’autres régimes administratifs, sert à « conf[érer] au décideur administratif les pouvoirs nécessaires pour constater les faits, appliquer les règles de droit et rendre une décision » (*Première nation de Namgis c. Canada (Pêches et Océans)*, 2019 CAF 149, au paragraphe 5; *Canada (Procureur général) c. Kattenburg*, 2021 CAF 86, [2021] 3 R.C.F. 410, au paragraphe 17; *Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22, au paragraphe 17; *Hoang c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2017 CF 1133, au paragraphe 12; *Bernard c. Canada (Agence du revenu)*, 2015 CAF 263, au paragraphe 17).

[83] Je conviens avec l’administrateur que lorsqu’il a pour tâche de tirer des conclusions de fait, ainsi qu’il est tenu de le faire pour décider si la demande en recouvrement de créance s’applique aux pertes, aux dommages ou aux frais visés au paragraphe 103(1), et cela inclut le choix du délai de prescription qui s’applique conformément au paragraphe 103(2), il se doit de le faire selon la

Court of Canada found that the balance of probabilities is the only standard of proof in civil cases (at paragraph 40). The Court then referred to the judge's task when making findings of fact [at paragraphs 46 and 49]:

Similarly, evidence must always be sufficiently clear, convincing and cogent to satisfy the balance of probabilities test. But again, there is no objective standard to measure sufficiency. In serious cases, like the present, judges may be faced with evidence of events that are alleged to have occurred many years before, where there is little other evidence than that of the plaintiff and defendant. As difficult as the task may be, the judge must make a decision. If a responsible judge finds for the plaintiff, it must be accepted that the evidence was sufficiently clear, convincing and cogent to that judge that the plaintiff satisfied the balance of probabilities test.

...

In the result, I would reaffirm that in civil cases there is only one standard of proof and that is proof on a balance of probabilities. In all civil cases, the trial judge must scrutinize the relevant evidence with care to determine whether it is more likely than not that an alleged event occurred. [Emphasis added.]

[84] It is also well established that the standard of proof of a balance of probabilities also applies to administrative decision making that is civil in nature, absent legislation indicating otherwise (Donald J. M. Brown and John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf, Toronto: Thomson Reuters Canada, 2022, at § 12:7; Sara Blake, *Administrative Law in Canada*, 7th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2022, at § 2.16; *Public Service Alliance of Canada v. Canada Post Corp.*, 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572, at paragraph 1, wholly adopting the dissenting reasons of Justice Evans in *Public Service Alliance of Canada v. Canada Post Corporation*, 2010 FCA 56, [2011] 2 R.C.F. 221, at paragraph 205; *Stetler v. Ontario (Agriculture, Food & Rural Affairs Appeal Tribunal)*, [2005] O.J. No. 2817 (QL), 141 A.C.W.S. (3d) 157 (C.A.), at paragraph 79;

prépondérance des probabilités. Dans l'arrêt *McDougall*, la Cour suprême du Canada a conclu que la prépondérance des probabilités est la seule norme de preuve qui s'applique dans les instances civiles (au paragraphe 40). La Cour a ensuite fait référence à la tâche qui incombe au juge lorsque celui-ci tire des conclusions de fait [aux paragraphes 46 et 49] :

De même, la preuve doit toujours être claire et convaincante pour satisfaire au critère de la prépondérance des probabilités. Mais, je le répète, aucune norme objective ne permet de déterminer qu'elle l'est suffisamment. Dans le cas d'une allégation grave comme celle considérée en l'espèce, le juge peut être appelé à apprécier la preuve de faits qui se seraient produits de nombreuses années auparavant, une preuve constituée essentiellement des témoignages du demandeur et du défendeur. Aussi difficile que puisse être sa tâche, le juge doit trancher. Lorsqu'un juge consciencieux ajoute foi à la thèse du demandeur, il faut tenir pour acquis que la preuve était à ses yeux suffisamment claire et convaincante pour conclure au respect du critère de la prépondérance des probabilités.

[...]

En conséquence, je suis d'avis de confirmer que dans une instance civile, une seule norme de preuve s'applique, celle de la prépondérance des probabilités. Dans toute affaire civile, le juge du procès doit examiner la preuve pertinente attentivement pour déterminer si, selon toute vraisemblance, le fait allégué a eu lieu. [Non souligné dans l'original.]

[84] Il est également bien établi que la norme de preuve de la prépondérance des probabilités s'applique également aux décisions administratives qui sont de nature civile, à moins qu'une disposition législative n'indique le contraire (Donald J. M. Brown et John M. Evans, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto : Thomson Reuters Canada, 2022, à la § 12:7; Sara Blake, *Administrative Law in Canada*, 7^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2022, à la § 2.16; *Alliance de la fonction publique du Canada c. Société canadienne des postes*, 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572, au paragraphe 1, souscrivant sans réserve aux motifs dissidents du juge Evans dans l'arrêt *Alliance de la fonction publique du Canada c. Société canadienne des postes*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, au paragraphe 205; *Stetler v. Ontario (Agriculture, Food & Rural*

Pacasum v. Canada (Citizenship and Immigration), 2008 FC 822, at paragraph 22).

[85] Even in a non-adversarial proceeding, such as the determination of a claim under subsection 103(1) of the MLA, the evidence must still be assessed. This is demonstrated by the requirement of subsection 105(1) that the Administrator investigate and assess such claims considering the factors set out in subsection 105(3), as well as subsection 105(2), pursuant to which the Administrator has the powers of a commissioner under Part 1 of the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11 when investigating and assessing a claim. If the Administrator has assessed the evidence and finds that an event is “more likely than not” to have occurred, it should make a finding of fact in that regard.

[86] In addition to assessing the evidence to determine what it establishes directly, the Administrator, as an administrative decision maker, is also entitled to make factual inferences based on the evidence before it. Inferences must be reasonable and logical, drawn from facts accepted by the decision maker and made by applying an inductive reasoning process. The facts that provide the basis for the inference must be established by evidence, not speculation (*Teva Canada Limited v. Pfizer Canada Inc.*, 2017 FC 526, at paragraph 22; *K.K. v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 78, at paragraph 61). In *Magonza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2019 FC 14, [2019] 2 F.C.R. D-6 (*Magonza*), in the context of discussing the concept of the sufficiency of evidence, Justice Grammond addressed reliance on indirect or circumstantial evidence [at paragraph 32]:

The last concept I wish to discuss is that of “sufficiency” of the evidence. The use of this concept, especially if it is meant to require several pieces of evidence to prove a fact, may be surprising. After all, the law does not require that facts be proved by more than one witness. When a contract is filed in evidence, or a witness testified that he saw the accused discharge a firearm on the victim,

Affairs Appeal Tribunal, [2005] O.J. No. 2817 (QL), 141 A.C.W.S. (3d) 157 (WL Can.) (C.A.), au paragraphe 79; *Pacasum c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2008 CF 822, au paragraphe 22).

[85] Même dans une instance non contradictoire, comme la détermination d’une demande en recouvrement de créance présentée en vertu du paragraphe 103(1) de la LRM, il faut quand même évaluer la preuve. C’est ce que démontre le paragraphe 105(1), qui exige que l’administrateur enquête sur la créance et l’évalue en prenant en considération les facteurs énoncés au paragraphe 105(3), ainsi qu’au paragraphe 105(2), qui confère à l’administrateur les pouvoirs d’un commissaire nommé en vertu de la partie 1 de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11 lorsqu’il fait enquête sur une créance et qu’il l’évalue. Si l’administrateur a évalué la preuve et s’il conclut qu’un événement s’est produit « selon toute vraisemblance », il devrait tirer une conclusion de fait à cet égard.

[86] En plus d’évaluer la preuve pour déterminer ce qu’elle établit directement, l’administrateur, à titre de décideur administratif, est également en droit de tirer des inférences de fait à partir de la preuve qui lui est soumise. Ces inférences doivent être raisonnables et logiques — tirées de faits admis par le décideur et formulées en appliquant un processus de raisonnement inductif. Les faits qui servent de fondement à l’inférence doivent être établis par une preuve, et non des conjectures (*Teva Canada Limitée c. Pfizer Canada Inc.*, 2017 CF 526, au paragraphe 22; *K.K. c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 78, au paragraphe 61). Dans la décision *Magonza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2019 CF 14, [2019] 2 R.C.F. F-8 (*Magonza*), dans le contexte d’une analyse du concept du caractère suffisant de la preuve, le juge Grammond a traité du fait de s’en remettre à une preuve indirecte ou circonstancielle [au paragraphe 32] :

Le dernier concept que je désire analyser est celui de « suffisance » de la preuve. Le recours à ce concept, en particulier s’il signifie qu’il faut plusieurs éléments de preuve pour prouver un fait, peut être surprenant. Après tout, la loi n’exige pas que les faits soient prouvés par plus d’un témoin. Si un contrat est produit en preuve ou si un témoin déclare sous serment qu’il a vu l’accusé décharger

those facts are proven. But these are cases of direct evidence. Where the evidence is indirect or circumstantial, however, the fact-finder must rely on inferences, weigh each piece of evidence and decide whether the cumulative weight of all the evidence is sufficient to warrant a finding that the disputed fact exists. [Emphasis added.]

[87] And, as stated by the Manitoba Court of Appeal in *R v. McIvor*, 2021 MBCA 55 (CanLII) [at paragraph 19]:

It is the role of the trial judge to make findings of fact and, from those facts, to draw factual inferences. As it is not the role of appellate courts to retry cases, those factual findings and conclusions or inferences are entitled to deference on appeal and “are not to be reversed [on appeal] unless it can be established that the trial judge made a ‘palpable and overriding error’” (see *Housen v Nikolaisen*, 2002 SCC 33 at para 10; see also para 25; *HL v Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 25 at para 74; and *R v Clark*, 2005 SCC 2 at para 9). [Emphasis added.]

[88] The Supreme Court of Canada in *Housen* discussed the deference to be afforded to a trial judge’s factual findings and factual inferences [at paragraphs 22 and 23]:

Second, with respect, we find that by drawing an analytical distinction between factual findings and factual inferences, the above passage may lead appellate courts to involve themselves in an unjustified reweighing of the evidence. Although we agree that it is open to an appellate court to find that an inference of fact made by the trial judge is clearly wrong, we would add the caution that *where evidence exists to support this inference, an appellate court will be hard pressed to find a palpable and overriding error. As stated above, trial courts are in an advantageous position when it comes to assessing and weighing vast quantities of evidence. In making a factual inference, the trial judge must sift through the relevant facts, decide on their weight, and draw a factual conclusion. Thus, where evidence exists which supports this conclusion, interference with this conclusion entails interference with the weight assigned by the trial judge to the pieces of evidence.*

une arme à feu sur la victime, ces faits sont prouvés. Mais il s’agit de cas de preuve directe. Par contre, lorsque la preuve est indirecte ou circonstancielle, le juge des faits doit s’en remettre à des inférences, soupeser chaque élément de preuve et décider si le poids cumulatif de l’ensemble de la preuve est suffisant pour justifier une conclusion selon laquelle le fait en litige existe bel et bien. [Non souligné dans l’original.]

[87] Et, comme l’a écrit la Cour d’appel du Manitoba dans l’arrêt *R v. McIvor*, 2021 MBCA 55 (CanLII) [au paragraphe 19] :

[TRADUCTION] Il incombe au juge du procès d’établir des conclusions de fait et, à partir de ces faits, de tirer des inférences de fait. Comme le rôle des cours d’appel ne consiste pas à instruire à nouveau des affaires, ces conclusions ou ces inférences de fait ont droit à la déférence en appel et « ne doivent pas être modifiées [en appel] à moins qu’il ne soit établi que le juge du procès a commis une “erreur manifeste et dominante” » (voir *Housen c Nikolaisen*, 2002 CSC 33, au para 10; voir aussi le par. 25; *HL c Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 25, au para 74; et *R c Clark*, 2005 CSC 2, au par. 9). [Non souligné dans l’original.]

[88] Dans l’arrêt *Housen*, la Cour suprême du Canada a traité de la déférence qu’il convient d’accorder aux conclusions et aux inférences de nature factuelle que tirent les juges de première instance [aux paragraphes 22 et 23] :

Deuxièmement, nous croyons en toute déférence qu’en faisant une distinction analytique entre les conclusions factuelles et les inférences factuelles, le passage précité pourrait amener les cours d’appel à soupeser la preuve à nouveau et sans raison. Bien que nous partageons l’opinion selon laquelle il est loisible à une cour d’appel de conclure qu’une inférence de fait tirée par le juge de première instance est manifestement erronée, nous tenons toutefois à faire la mise en garde suivante : *lorsque des éléments de preuve étayent cette inférence, il sera difficile à une cour d’appel de conclure à l’existence d’une erreur manifeste et déterminante. Comme nous l’avons dit précédemment, les tribunaux de première instance sont dans une position avantageuse pour apprécier et soupeser de vastes quantités d’éléments de preuve. Pour tirer une inférence factuelle, le juge de première instance doit passer les faits pertinents au crible, en apprécier la valeur probante et tirer une conclusion factuelle. En conséquence, lorsque cette conclusion est étayée par des éléments de preuve, modifier cette conclusion équivaut à modifier*

We reiterate that it is not the role of appellate courts to second-guess the weight to be assigned to the various items of evidence. If there is no palpable and overriding error with respect to the underlying facts that the trial judge relies on to draw the inference, then it is only where the inference-drawing process itself is palpably in error that an appellate court can interfere with the factual conclusion. *The appellate court is not free to interfere with a factual conclusion that it disagrees with where such disagreement stems from a difference of opinion over the weight to be assigned to the underlying facts.* As we discuss below, it is our respectful view that our colleague's finding that the trial judge erred by imputing knowledge of the hazard to the municipality in this case is an example of this type of impermissible interference with the factual inference drawn by the trial judge. [Underlining in original, emphasis in italics added.]

[89] Courts have confirmed that this approach also applies to the appeal of a decision made by an administrative decision maker (*Vavilov*, at paragraph 37; *Moffat v. Edmonton (City) Police Service*, 2021 ABCA 183 (CanLII), at paragraph 42; *Yee v. Chartered Professional Accountants of Alberta*, 2020 ABCA 98, 9 Alta. L.R. (7th) 10, at paragraph 29).

[90] This jurisprudence stands in contrast to Canada's submissions asserting that the Administrator cannot rely on any evidence and cannot draw any conclusions from any evidence unless it is "actual evidence"—meaning a direct witness observation that supports that fact. To the contrary, the jurisprudence confirms that indirect or circumstantial evidence can properly support the making of a factual inference, which should generally be treated by reviewing courts in the same way as a direct factual finding (*Housen*, at paragraph 22).

[91] This is especially true, and especially necessary, where there is an evidentiary gap. While Canada submits that such a gap makes the fact or event in issue "inherently unknowable", it is the role of the decision maker to assess the evidence and come to a conclusion about

le poids accordé à ces éléments par le juge de première instance.

Nous rappelons qu'il n'appartient pas aux cours d'appel de remettre en question le poids attribué aux différents éléments de preuve. Si aucune erreur manifeste et déterminante n'est décelée en ce qui concerne les faits sur lesquels repose l'inférence du juge de première instance, ce n'est que lorsque le processus inférentiel lui-même est manifestement erroné que la cour d'appel peut modifier la conclusion factuelle. *La cour d'appel n'est pas habilitée à modifier une conclusion factuelle avec laquelle elle n'est pas d'accord, lorsque ce désaccord résulte d'une divergence d'opinion sur le poids à attribuer aux faits à la base de la conclusion.* Comme nous le verrons plus loin, nous estimons en toute déférence que constitue un exemple de ce genre d'intervention inadmissible à l'égard d'une inférence de fait la conclusion de notre collègue selon laquelle la juge de première instance a commis une erreur en prêtant à la municipalité la connaissance du danger dans la présente affaire. [Souligné dans l'original, passages en italiques ajoutés.]

[89] Les tribunaux ont confirmé que cette approche vaut aussi pour les appels d'une décision d'un décideur administratif (*Vavilov*, au paragraphe 37; *Moffat v. Edmonton (City) Police Service*, 2021 ABCA 183 (CanLII), au paragraphe 42; *Yee v. Chartered Professional Accountants of Alberta*, 2020 ABCA 98, 9 Alta. L.R. (7th) 10, au paragraphe 29).

[90] Cette jurisprudence contraste avec les arguments du Canada, selon lesquels l'administrateur ne peut se fonder sur aucun élément de preuve et ne peut tirer aucune conclusion d'une preuve quelconque à moins qu'il s'agisse d'une « preuve réelle » — c'est-à-dire une observation directe d'un témoin qui étaye le fait en question. Au contraire, la jurisprudence confirme qu'une preuve indirecte ou circonstancielle peut légitimement étayer la formulation d'une inférence factuelle, que les cours de révision devraient traiter en général de la même façon qu'une conclusion factuelle directe (*Housen*, au paragraphe 22).

[91] Cela est particulièrement vrai, et particulièrement nécessaire, quand la preuve comporte des lacunes. Le Canada fait valoir que de telles lacunes rendent le fait ou l'événement en litige [TRADUCTION] « intrinsèquement inconnaisable », mais il incombe au décideur d'évaluer

what actually occurred, based on whether it is “more likely than not” (*McDougall*, at paragraphs 46 and 49; *Magonza*, at paragraph 32). While it is true that a decision maker cannot speculate as to what occurred, they are entitled to extrapolate or infer from known facts in order to determine that a related event occurred. Thus, in the matters before me, although a discharge of oil may not have been directly observed, the Administrator was entitled to consider other evidence that was before it to assess whether it was more likely than not that oil was nevertheless discharged without being observed.

[92] Therefore, the Administrator correctly identified the balance of probabilities as being the applicable standard of proof when making its factual determinations. The Administrator was also entitled to make inferences of fact based on the evidence before it and did not err by taking that approach to the evidence.

[93] While Canada submits that there was no “actual evidence” upon which the Administrator could make a factual finding as to whether a discharge of oil occurred, i.e. direct observation of a discharge, as will be discussed below, the Administrator had before it other evidence such as survey reports and the CCG’s narrative of events. The Administrator was entitled to make findings of fact and to make factual inferences based on that evidence. Such inferences can be determinative.

ii. *Section 180 of the CSA*

[94] Canada submits that in situations involving actions to prevent oil pollution damage “there is necessarily a clear start date: the date the party taking the anticipatory action believed on reasonable grounds they should act” and that the limitation period starts to run when something happened or was observed to cause the Minister to reasonably believe that there may be a discharge. Canada submits that it is the belief of the Minister

la preuve et d’arriver à une conclusion sur ce qui s’est réellement produit, « selon toute vraisemblance » (*McDougall*, aux paragraphes 46 et 49; *Magonza*, au paragraphe 32). Certes, un décideur ne peut pas conjecturer sur ce qui s’est passé, mais il est en droit de faire des extrapolations ou des inférences à partir de faits connus pour déterminer qu’un événement connexe s’est produit. Ainsi, dans les affaires qui me sont soumises, même si l’on n’a peut-être pas directement observé un rejet d’hydrocarbures, l’administrateur était en droit de prendre en compte d’autres éléments de preuve qu’il avait en main pour évaluer si, selon toute vraisemblance, des hydrocarbures avaient néanmoins été rejetés sans qu’on les ait observés.

[92] C’est donc dire que l’administrateur a considéré avec raison que la prépondérance des probabilités était la norme de preuve à appliquer pour tirer ses conclusions factuelles. Il était également en droit de tirer des inférences de fait à partir des éléments de preuve qu’il avait en main, et il n’a pas commis d’erreur en abordant ces éléments de cette façon.

[93] Le Canada soutient qu’il n’y avait aucune [TRADUCTION] « preuve réelle » qui permettait à l’administrateur de tirer une conclusion factuelle quant à la question de savoir s’il s’était produit un rejet d’hydrocarbures, c’est-à-dire une observation directe d’un rejet, mais, comme nous le verrons plus loin, l’administrateur disposait d’autres éléments de preuve, comme des rapports d’inspection et le récit, fait par la GCC, des événements. L’administrateur était en droit de tirer des conclusions de fait et de formuler des inférences de fait à partir de ces éléments de preuve. De telles inférences peuvent être déterminantes.

ii. *L’article 180 de la LMMC*

[94] Le Canada fait valoir que dans les situations qui comportent la prise de mesures visant à prévenir des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures [TRADUCTION] « il y a forcément une date de début bien claire : celle à laquelle la partie prenant les mesures anticipées avait des motifs raisonnables de croire qu’il lui fallait agir » et que le délai de prescription commence à courir lorsqu’il s’est produit — ou que l’on a observé —

that is important, not the belief of the Administrator and that this interpretation of paragraph 103(2)(b) is demonstrated by section 180 of the CSA.

[95] I do not agree with Canada's submission.

[96] First, subsection 103(2) says nothing about the belief of the claimant at the time they incurred the loss, damage, costs or expenses for which they seek compensation under subsection 103(1).

[97] Second, subsection 103(2) must be viewed in context. That context is that claims made by a "person" who has suffered loss or damage or incurred costs and expenses as set out in respect of actual or anticipated pollution damage may file a claim with the Administrator for such loss, damage, costs or expenses pursuant to subsection 103(1). Upon receipt of a section 103 claim, the Administrator must investigate and assess it and make an offer of compensation to the claimant for whatever portion of it that the Administrator finds to be established considering the factors set out (subsections 105(1) and (3)). As I have found above, the determination of a limitation period under a subsection 103(2) is to be considered by the Administrator as a part of a subsection 103(1) claim. In other words, *it is part of the role of the Administrator to assess which limitation period applies* (by determining if oil pollution damage occurred) and if a claim falls with or outside that limitation period.

[98] Third, as to subsection 180(1) of the CSA, this states as follows:

Minister of Fisheries and Oceans — measures

180 (1) If the Minister of Fisheries and Oceans believes on reasonable grounds that a vessel or an oil handling facility has discharged, is discharging or may discharge a pollutant, he or she may

un fait qui a amené le ministre à croire raisonnablement qu'il pouvait y avoir un rejet. Le Canada ajoute que c'est ce que croit le ministre qui est important, pas ce que croit l'administrateur, et que cette interprétation de l'alinéa 103(2)b) est illustrée par l'article 180 de la LMMC.

[95] Je ne souscris pas à l'argument du Canada.

[96] Premièrement, le paragraphe 103(2) ne dit rien à propos de ce que croyait le demandeur au moment où il a subi des pertes ou des dommages ou engagé des frais pour lesquels il souhaite obtenir une indemnisation en vertu du paragraphe 103(1).

[97] Deuxièmement, le paragraphe 103(2) doit être considéré dans son contexte. Ce contexte est le suivant : les demandes présentées par une « personne » qui a subi des pertes ou des dommages ou qui a engagé les frais mentionnés à cause de dommages — réels ou prévus — dus à la pollution par des hydrocarbures peut présenter à l'administrateur une demande en recouvrement de créance à l'égard de ces dommages, pertes et frais, comme il est indiqué au paragraphe 103(1). L'administrateur qui reçoit une demande fondée sur l'article 103 est tenu de faire enquête sur la créance et de l'évaluer, ainsi que de faire une offre d'indemnité au demandeur pour la partie de sa demande qu'il juge recevable, après avoir pris en considération les facteurs énoncés (paragraphe 105(1) et (3)). Comme je l'ai conclu plus tôt, la détermination d'un délai de prescription en vertu du paragraphe 103(2) doit être considérée par l'administrateur comme faisant partie d'une demande fondée sur le paragraphe 103(1). Autrement dit, le rôle de l'administrateur consiste en partie à évaluer quel délai de prescription s'applique (en déterminant s'il s'est produit des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures) et si une demande se situe à l'intérieur ou à l'extérieur de ce délai de prescription.

[98] Troisièmement, comme l'indique le paragraphe 180(1) de la LMMC :

Mesures du ministre des Pêches et des Océans

180 (1) Le ministre des Pêches et des Océans peut, s'il a des motifs raisonnables de croire qu'un bâtiment ou une installation de manutention d'hydrocarbures a rejeté, rejeté ou risque de rejeter un polluant :

(a) take the measures that he or she considers necessary to repair, remedy, minimize or prevent pollution damage from the vessel or oil handling facility, including, in the case of a vessel, by removing — or by selling, dismantling, destroying or otherwise disposing of — the vessel or its contents;

...

(c) if he or she considers it necessary to do so, direct any person or vessel to take measures referred to in paragraph (a) or to refrain from doing so.

a) prendre les mesures qu'il estime nécessaires pour prévenir, contrer, réparer ou réduire au minimum les dommages dus à la pollution, voire enlever ou détruire le bâtiment et son contenu, et disposer du bâtiment et de son contenu;

[...]

c) dans le cas où il l'estime nécessaire, ordonner à toute personne ou à tout bâtiment de prendre les mesures visées à l'alinéa a) ou de s'abstenir de les prendre.

[99] Canada submits that paragraph 103(2)(b) of the MLA refers to the “occurrence” in respect of which “oil pollution damage is anticipated”. Further, that the term “anticipated” reflects section 180 of the CSA which gives the Minister the discretion to determine whether a vessel “may” discharge a pollutant.

[100] However, subsection 180(1) serves only to grant the Minister the *power* to take anticipatory measures or to direct others to do so. Nothing more. It is correct that if the CCG takes such measures based on the Minister's section 180 belief, the CCG can seek to be compensated by the Administrator, pursuant to subsection 103(1), for loss, damage, costs or expenses incurred. However, there is no direct link between section 180 of the CSA and the paragraph 103(2)(b) limitation provision. Had Parliament wished to do so, it could have effected a limitation period specific to claims for CSA section 180 anticipatory responses. Alternatively, it could have specified that, in the event that the Minister makes a determination, pursuant to section 180 of the CSA, that anticipatory action is required, then the longer limitation period found in paragraph 103(2)(b) will automatically apply—regardless of whether a discharge is ultimately found to have occurred or not. Similarly, paragraph 103(2)(b) does not contain a presumption whereby claimants taking anticipatory measures will be presumed to have prevented oil pollution damage—and thereby entitled to rely on the longer paragraph 103(2)(b) limitation period (unlike, for example, subsection 105(4), which presumes that the occurrence that is the subject of a subsection 103(1) claim was caused by a ship—unless the Administrator is satisfied on the evidence that the occurrence was not caused by a ship

[99] Le Canada soutient que l'alinéa 103(2)b) de la LRM renvoie à l'« événement » à l'égard duquel « des dommages [dus à la pollution par des hydrocarbures] ont été prévus ». De plus, le mot « prévus » reflète l'article 180 de la LMMC, qui confère au ministre le pouvoir discrétionnaire de déterminer si un navire « risque » de rejeter un polluant.

[100] Toutefois, le paragraphe 180(1) sert uniquement à conférer au ministre le pouvoir de prendre des mesures par anticipation ou d'ordonner à d'autres de le faire. Rien de plus. Il est exact de dire que si la GCC prend de telles mesures en se fondant sur ce que croit le ministre aux termes de l'article 180, elle peut demander d'être indemnisée par l'administrateur, en vertu du paragraphe 103(1), pour les pertes ou les dommages qu'elle a subis ou les frais qu'elle a engagés. Cependant, il n'existe aucun lien direct entre l'article 180 de la LMMC et le délai de prescription visé à l'alinéa 103(2)b). Si le législateur avait voulu le faire, il aurait pu prévoir un délai de prescription précisément applicable aux demandes concernant les mesures prises par anticipation qui sont visées à l'article 180 de la LMMC. Subsidièrement, il aurait pu préciser que, advenant que le ministre décide, en vertu de l'article 180 de la LMMC, qu'il est nécessaire de prendre des mesures par anticipation, il s'ensuit que le délai de prescription plus long que prévoit l'alinéa 103(2)b) s'appliquera automatiquement — que l'on conclue en fin de compte qu'un rejet s'est produit ou non. Dans le même ordre d'idées, l'alinéa 103(2)b) ne contient pas une présomption selon laquelle les demandeurs qui prennent des mesures par anticipation seront présumés avoir prévenu des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures — et peuvent de ce fait

in which event the Administrator may dismiss the claim). However, Parliament did not choose to make any such provisions.

[101] Nor am I persuaded by Canada's submission that by reading section 103 of the MLA and section 180 of the CSA in the whole context of the compensation scheme for oil pollution damage, it is clear that Parliament intended to provide the Minister with more time to submit claims for compensation when action is taken to prevent oil pollution damage, thus meeting Canada's commitments under the international conventions. In fact, more time is allocated pursuant to paragraph 103(2)(b)—but that provision only applies if there is no oil pollution damage.

[102] I also agree with the Administrator that the decision in *Irving Whale* is of some assistance in this matter. In 1970, the barge *Irving Whale* sank causing a major oil pollution incident. Small quantities of oil continued to leak intermittently from the barge over the next 26 years. In 1992, a report recommended immediate preventive action as there was a serious risk of a massive escape of oil. In 1996, the barge was raised and the subject action was commended the following year. One of the issues in that action was whether the claim against SOPF was time-barred by paragraph 710(1)(a) of the version of the CSA then in force [Canada Shipping Act, R.S.C., 1985, c. S-9] (the CSA subsection 710(1) wording being identical to that found in subsection 677(1) of the CSA). Subsection 677(1) of that version of the CSA is similar to subsection 77(1) of the MLA, and subsection 710(1) of that version of the CSA is similar to the section 103 regime found in the MLA (sections 103, 105 and 106). The Court found that its subsection 667(1) analysis applied equally to its subsection 710(1) analysis concerning the SOPF.

se fonder sur le délai de prescription plus long que prévoit l'alinéa 103(2)b) (contrairement, par exemple, au paragraphe 105(4), qui présume que l'événement faisant l'objet d'une demande en recouvrement de créance fondée sur le paragraphe 103(1) a été causé par un navire — sauf si l'administrateur est convaincu par la preuve que l'événement n'a pas été causé par un navire, auquel cas il peut rejeter la demande). Le législateur n'a toutefois pas décidé d'établir une telle disposition.

[101] Je ne suis pas non plus convaincue par l'argument du Canada selon lequel, quand on lit l'article 103 de la LRM et l'article 180 de la LMMC dans le contexte global du régime d'indemnisation qui s'applique aux dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, il est évident que le législateur entendait procurer au ministre plus de temps pour présenter une demande en recouvrement de créance lorsque des mesures étaient prises pour prévenir des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, remplissant ainsi les engagements pris par le Canada dans le cadre des conventions internationales applicables. En fait, l'alinéa 103(2)b) alloue davantage de temps — mais cette disposition ne s'applique que dans les cas où il n'y a pas eu de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures.

[102] Je conviens également avec l'administrateur que la décision *Irving Whale* est d'une certaine aide en l'espèce. En 1970, la barge *Irving Whale* a coulé, causant un grave incident de pollution par les hydrocarbures. La barge a continué de laisser fuir de petites quantités d'hydrocarbures de façon intermittente pendant les 26 années suivantes. En 1992, un rapport a recommandé la prise de mesures préventives immédiates, car il y avait un sérieux risque de rejet massif d'hydrocarbures. En 1996, la barge a été remise à flot, et l'action a été introduite l'année suivante. L'une des questions en litige dans cette action consistait à savoir si la demande en recouvrement de créance contre la CIDPHN était prescrite par l'alinéa 710(1)a) de la version de la LMMC qui était en vigueur à l'époque (le libellé du paragraphe 710(1) de la LMMC étant identique à celui du paragraphe 677(1) de la LMMC). Le paragraphe 677(1) de cette version de la LMMC est semblable au paragraphe 77(1) de la LRM, et le paragraphe 710(1) de cette version de la LMMC est semblable au régime qu'énonce l'article 103 de la

[103] In *Irving Whale*, the defendants' position was that subsection 677(10) provided two different limitation periods. The first, set out in paragraph 677(10)(a), applied where pollution damage had occurred: the time limitation being three years from the date of the damage and six years from the occurrence that caused such damage. They asserted that since pollution damage unquestionably occurred, all claims were statute-barred at the latest by November 1973. In any event, even if it should be found that paragraph 677(10)(a) was, for some reason inapplicable, paragraph 677(10)(b) enacted a six-year prescription which ran from the date of "the occurrence". The word "occurrence" in paragraph 677(10)(b) had the same meaning as it did in paragraph 677(10)(a) and the operative date was that of the event which caused or could have caused pollution damage to occur, namely the sinking.

[104] In its response in the *Irving Whale*, Canada made many arguments that are similar to those it now makes before me. The Court rejected these arguments. It found that there was no doubt that the meaning suggested by the defendants—that subsection 677(10) provided two different prescriptive periods and because there had been oil pollution damage paragraph 667(1)(a) applied—was correct. Subsection 667(1) dealt with claims both for pollution damage and for preventive measures. Because pollution damage occurred at the time of the sinking of the *Irving Whale*, paragraph 667(10)(a) applied. However, even if it were assumed that paragraph 667(10)(b) applied, the two uses of the word "occurrence" in immediate proximity to one another in the same subsection must have the same meaning. That meaning could only be an event which causes or is likely to cause pollution damage. Considering in the broader context of the history of the provisions, including adoption by Canada of the Civil Liability Convention and the 1971 Fund Convention [*International Convention*

LRM (articles 103, 105 et 106). La Cour a conclu que son analyse concernant le paragraphe 667(1) s'appliquait de la même façon à son analyse concernant le paragraphe 710(1), relativement à la CIDPHN.

[103] Dans l'affaire *Irving Whale*, la position des défendeurs était que le paragraphe 677(10) prévoyait deux délais de prescription différents. Le premier, énoncé à l'alinéa 677(10)a, s'appliquait si des dommages dus à la pollution s'étaient produits : le délai de prescription était de trois ans à compter de la date des dommages et de six ans à compter de l'événement les ayant causés. Ils affirmaient qu'étant donné que des dommages dus à la pollution s'étaient incontestablement produits, toutes les demandes en recouvrement de créance étaient frappées de prescription en novembre 1973 au plus tard. En tout état de cause, même si l'on en venait à conclure que l'alinéa 677(10)a était inapplicable, pour quelque raison que ce soit, l'alinéa 677(10)b mettait en œuvre un délai de prescription de six ans qui courait à compter de la date de « l'événement ». Le mot « événement » à l'alinéa 677(10)b avait le même sens qu'à l'alinéa 677(10)a, et la date déterminante était celle de l'événement qui avait causé ou aurait pu causer les dommages dus à la pollution, soit le naufrage.

[104] Dans la réponse qu'il a formulée dans la décision *Irving Whale*, le Canada a présenté de nombreux arguments qui ressemblent à ceux qu'il me soumet maintenant. La Cour les a rejetés. Elle a conclu qu'il ne faisait aucun doute que le sens qu'avançaient les défendeurs — le paragraphe 677(10) prévoyait deux délais de prescription différents et, comme il y avait eu des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, l'alinéa 667(1)a s'appliquait — était exact. Le paragraphe 667(1) portait sur les demandes en recouvrement de créance applicables aux dommages dus à la pollution et aux mesures préventives prises. Étant donné que les dommages dus à la pollution s'étaient produits au moment du naufrage de la barge *Irving Whale*, c'était l'alinéa 667(10)a qui s'appliquait. Cependant, même si l'on présumait que c'était l'alinéa 667(10)b qui s'appliquait, les deux emplois du mot « événement », à proximité immédiate l'un de l'autre dans le même paragraphe, devait avoir le même sens. Ce sens ne pouvait être qu'un événement qui cause ou est susceptible de causer des dommages dus à la pollution.

on the Establishment of an International Fund for Compensation for Oil Pollution Damage, December 18, 1971, [1989] Can. T.S. No. 47] and the establishing of the SOPF, did not alter that interpretation.

[105] In the context of the circumstances of that matter, the Court also found that the triggering of the limitation period depended on the timing of the occurrence, not on the belief of the Minister [*Irving Whale*, at paragraph 21]:

... If there was to be a separate prescriptive period for each separate preventive measure which the Minister, in his sole discretion decides to take, there would, in fact, be no limitation period at all except one that was wholly dependent upon the Minister's will. That cannot be the law. The proper application of the discoverability principle in this case calls for time to start running from the moment that the government acquired the knowledge that the wreck was lying on the seabed and had discharged, was discharging and was likely to discharge oil. That was in 1970.

[106] I acknowledge that it is entirely possible that when—based on the information then available to the Minister—the Minister makes a determination under subsection 180(1) of the CSA that there may be a discharge and that a response is required, it may subsequently be determined that a discharge had, in fact, already occurred. For example, a ship that was in peril may have already sunk or discharged oil. However, in that event, when or whether the Minister subjectively believed a discharge may occur is not relevant to the question of which limitation period applies. This is determined by the factual question of whether a discharge occurred.

[107] In sum, I do not agree with Canada that because section 180 of the CSA permits the Minister to direct that anticipatory measures be taken when the Minister

La prise en considération du contexte plus général de l'historique des dispositions, dont l'adoption par le Canada de la Convention sur la responsabilité civile et de la Convention sur le Fonds de 1971 [*Convention internationale portant création d'un Fonds international d'indemnisation pour les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures*, 18 décembre 1971, [1989] R.T. Can. n° 47], ainsi que l'établissement de la CIDPHN, n'a pas changé cette interprétation.

[105] Dans le contexte des circonstances de cette affaire, la Cour a également conclu que le déclenchement du délai de prescription dépendait du moment où l'événement était survenu, et non de ce que croyait le ministre [*Irving Whale*, au paragraphe 21] :

... Si un délai de prescription différent devait s'appliquer à chaque mesure préventive que le ministre décide de prendre, à son entière discrétion, il n'existerait de fait absolument aucun délai de prescription hormis celui qui dépendrait entièrement de la volonté du ministre. Le droit ne saurait admettre pareille solution. La bonne application du principe de la possibilité de découverte des dommages commande en l'espèce que le délai commence à courir au moment où le gouvernement a pris connaissance du fait que l'épave gisait au fond de la mer et que des hydrocarbures s'en étaient écoulés, s'en écoulait encore et continueraient probablement de s'en écouler. Ce moment se situe en 1970.

[106] Je reconnais qu'il est tout à fait possible que quand le ministre — en se fondant sur les renseignements dont il dispose à ce moment-là — décide en vertu du paragraphe 180(1) de la LMMC qu'il y a peut-être un rejet et qu'il est nécessaire d'intervenir, il peut être déterminé par la suite qu'un rejet, en fait, s'est déjà produit. Par exemple, un navire qui se trouvait en péril a peut-être déjà coulé ou rejeté des hydrocarbures. Cependant, dans un tel cas, la question de savoir quand ou si le ministre a cru subjectivement qu'un rejet pouvait avoir lieu n'est pas pertinente pour ce qui est de savoir quel délai de prescription s'applique. Cela est déterminé par la question factuelle de savoir si un rejet s'est produit ou pas.

[107] En résumé, je ne suis pas d'accord avec le Canada pour dire que, étant donné que l'article 180 de la LMMC permet au ministre d'ordonner que des mesures par

reasonably believes that a discharge of a pollutant may occur, that this belief serves to engage the paragraph 103(b) limitation period. The distinction between the two limitations periods is not based on the claimant's circumstances or identity, it remains a factual one—dependent on whether oil pollution damage occurred.

[108] In my view, the Administrator correctly interpreted subsection 103(2) such that the limitation period contained in paragraph 103(2)(a) applies when oil pollution damage has occurred for which a claim is made under subsection 103(1). The limitation period contained in paragraph 103(2)(b) applies where no oil pollution damage has occurred and the subsection 103(1) claim arises from preventative measures expended in response to anticipated oil pollution damage. The determination of which limitation period applies is purely a factual determination based on whether or not oil pollution damage occurred. That determination is made by the Administrator.

iii. *Purpose of MLA and of limitation periods, interpretive presumptions and absurd results*

[109] While Canada made lengthy submissions on these points, they can be dealt with briefly.

[110] Canada argues that to the extent that it may sometimes be uncertain whether oil pollution damage may have occurred without being observed or detected before a response measure was taken, the purpose of the compensation regime (the polluter pays principle and the related international conventions) strongly supports the application of paragraph 103(2)(b) in those circumstances.

anticipation soient prises s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a un risque de rejet d'un polluant, cette croyance sert à déclencher le délai de prescription visé à l'alinéa 103b). La distinction entre les deux délais de prescription ne repose pas sur les circonstances ou l'identité du demandeur; elle demeure factuelle — elle dépend de la question de savoir s'il s'est produit des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures ou non.

[108] À mon avis, l'administrateur a interprété correctement le paragraphe 103(2), c'est-à-dire que le délai de prescription que prévoit l'alinéa 103(2)a) s'applique lorsqu'il s'est produit des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures à l'égard desquels une demande en recouvrement de créance est présentée en vertu du paragraphe 103(1). Le délai de prescription visé à l'alinéa 103(2)b) s'applique s'il n'y a pas eu de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et la demande en recouvrement de créance présentée en vertu du paragraphe 103(1) découle des mesures préventives qui sont prises en réponse à des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures que l'on anticipe. La détermination du délai de prescription exact qui s'applique est de nature purement factuelle et elle repose sur la question de savoir si des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont produits ou non. C'est l'administrateur qui procède à cette détermination.

iii. *L'objet de la LRM et des délais de prescription, les présomptions en matière d'interprétation et des conséquences absurdes*

[109] Le Canada a présenté de longues observations sur ces points, mais il est possible d'en traiter brièvement.

[110] Le Canada fait valoir que dans la mesure où il est parfois incertain de savoir si des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont produits sans qu'on les ait observés ou détectés avant la prise d'une mesure d'intervention, l'objet du régime d'indemnisation (le principe du pollueur-payeur et les conventions internationales connexes) milite fortement, dans ces circonstances, en faveur de l'application de l'alinéa 103(2)b).

[111] I am not persuaded that the Administrator's interpretation of subsection 103(2)—being that which limitation period applies is a factual determination made, on the balance of probabilities, of whether or not oil pollution damage occurred—is contrary to the polluter pays principle or the international conventions, the specified provisions of which conventions have the force of law in Canada by way of the MLA. Nor that there is ambiguity as to how paragraphs 103(2)(a) and (b) should be interpreted thereby giving rise to an interpretive presumption in favour of Canada permitting its claim to proceed, as Canada submits.

[112] Canada's submissions asserting that the Administrator's approach would lead to absurd consequences are premised on Canada's interpretation of "occurs" as requiring "actual evidence" of oil pollution damage. As such, according to Canada, if there is "no evidence" of oil pollution damage then paragraph 103(2)(a) does not apply and paragraph 103(2)(b) applies. That aspect of Canada's submission will be dealt with below in the specific context of each claim. Here it is sufficient to say that I do not agree with Canada's assertion that the Administrator interprets "occurs" to require only speculation on what occurred, without observation or detection, and inferring that where there is observed risk, there is likely already oil pollution damage. I do not agree that the Administrator used the risk that caused the anticipatory action as "evidence" that oil pollution damage already occurred—thereby permitting the Administrator to bypass the five-year limitation period and defeat the purpose of paragraph 103(2)(b) as Canada submits. This was not the approach taken by the Administrator.

[113] Canada also submits that by transferring risk of oil pollution damage into probability of oil pollution

[111] Je ne suis pas convaincue que la manière dont l'administrateur interprète le paragraphe 103(2) — la détermination du délai de prescription qui s'applique est une conclusion de fait que l'on tire, selon la prépondérance des probabilités, en fonction du fait que des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont produits ou non — est contraire au principe du pollueur-payeur ou aux conventions internationales applicables, dont des dispositions précises ont force de loi au Canada par le truchement de la LRM. Pas plus qu'il n'y a d'ambiguïté quant à la manière dont il faut interpréter les alinéas 103(2)a) et b), ce qui donne ainsi lieu à une présomption en faveur du fait que le Canada permette que sa demande suive son cours, comme le Canada le soutient.

[112] Les arguments par lesquels le Canada affirme que la démarche suivie par l'administrateur mènerait à des conséquences absurdes reposent sur la manière dont le Canada interprète les mots « se sont produits », lesquels exigeraient une « preuve réelle » de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures. Dans ce contexte, d'après le Canada, s'il n'existe « aucune preuve » de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, il s'ensuit que l'alinéa 103(2)a) ne s'applique pas et que l'alinéa 103(2)b) s'applique. J'examinerai ci-après cet aspect de l'argument qu'invoque le Canada, dans le contexte précis de chaque demande. Il suffit ici de dire que je ne souscris pas à l'affirmation du Canada selon laquelle l'administrateur considère que les mots « se sont produits » n'exigent que des conjectures sur ce qui s'est produit, sans observation ou détection, et qu'il soit inféré que s'il y a un risque observé, des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont vraisemblablement déjà produits. Je ne suis pas d'accord pour dire que l'administrateur s'est servi du risque ayant causé les mesures prises par anticipation comme « preuve » que des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures s'étaient déjà produits — lui permettant ainsi de contourner le délai de prescription de cinq ans et de contrecarrer l'objet de l'alinéa 103(2)b), comme le soutient le Canada. Ce n'est pas la démarche que l'administrateur a suivie.

[113] Le Canada soutient également que le fait de transformer un risque de dommages dus à la pollution par les

damage—shifting the analysis to a two-year limitation period by speculating on what may have occurred—introduces “unknowable time lines”. Canada concedes that situations involving “actual” oil pollution damage may involve damage or an event that is difficult to date. Those circumstances attract the two-year limitation period and careful analysis by the Administrator to determine the proper start date of the limitation period. However, where there is “no evidence” of oil pollution damage, but the Administrator nonetheless arbitrarily imposes a date at which it is assumed oil pollution damage probably began, then the Administrator can avoid compensating victims by requiring them to prove that a discharge did not occur.

[114] Again, however, Canada’s position here is based on its view that the Administrator was limited to considering only direct evidence as to the observation of discharges of oil, and was not entitled to make factual inferences based on other evidence before it. However, as I have found above, whether there was a discharge of oil is question of fact that must be answered by the Administrator while investigating and assessing the claim. A claimant wishing to rely on the five-year limitation period must provide sufficient evidence with its claim submission to convince the Administrator that it is more likely than not that no discharge occurred. Otherwise, they must hedge their bets by making a claim within the shorter two-year period provided for in paragraph 103(2)(a) to be sure that their claim will be admissible.

[115] Finally, as to the date of the occurrence, the Administrator may be faced with sporadic observations or evidence with significant temporal gaps. In those circumstances, it may not be possible to identify exactly when oil pollution damage occurred. The Administrator does not err in law where it identifies, based on the evidence, that a particular moment is a *terminus ante quem*:

hydrocarbures en une probabilité de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures — en orientant l’analyse vers un délai de prescription de deux ans au moyen de conjectures sur ce qui a pu se produire — introduit des [TRADUCTION] « délais inconnaisables ». Le Canada admet que les situations qui comportent de « réels » dommages dus à la pollution par les hydrocarbures peuvent mettre en cause des dommages ou un événement qui sont difficiles à dater. Ces circonstances déclenchent le délai de prescription de deux ans ainsi qu’une analyse minutieuse de la part de l’administrateur en vue de déterminer la date exacte à laquelle débute le délai de prescription. Cependant, s’il n’existe « aucune preuve » de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, mais que l’administrateur impose néanmoins de manière arbitraire une date à laquelle il est présumé que ces dommages ont probablement commencé, cela signifie que l’administrateur peut éviter d’avoir à indemniser les victimes en les obligeant à prouver qu’un rejet ne s’est pas produit.

[114] Là encore, cependant, la thèse du Canada repose sur son opinion selon laquelle l’administrateur ne pouvait prendre en considération qu’une preuve directe de l’observation des rejets d’hydrocarbures et qu’il ne pouvait pas tirer d’inférences factuelles à partir d’autres éléments de preuve dont il disposait. Cependant, comme je l’ai conclu plus tôt, le fait de savoir s’il y a eu un rejet d’hydrocarbures ou non est une question de fait à laquelle doit répondre l’administrateur pendant qu’il fait enquête sur la demande en recouvrement de créance et qu’il l’évalue. Le demandeur qui souhaite invoquer le délai de prescription de cinq ans doit fournir suffisamment d’éléments de preuve avec sa demande en recouvrement de créance pour convaincre l’administrateur que, selon toute vraisemblance, aucun rejet ne s’est produit. Sinon, il doit couvrir ses arrières en présentant une demande dans le délai plus court de deux ans que prévoit l’alinéa 103(2)a) pour être sûr qu’elle sera admissible.

[115] Enfin, pour ce qui est de la date de l’événement, l’administrateur peut être confronté à des observations ou à des preuves sporadiques, qui comportent d’importants écarts temporels. Dans ces circonstances, il est peut-être impossible de déterminer avec exactitude à quel moment les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont produits. L’administrateur ne

a moment before which oil pollution was likely to have occurred. Where the Administrator is satisfied on a balance of probabilities that the oil pollution damage did occur, and that it occurred more than two years prior to the filing of the claim, this is sufficient to dismiss the claim pursuant to paragraph 103(2)(b).

iv. *Assessment of the evidence and decisions on the merits*

[116] This leads to the main question at issue in this matter, being whether the Administrator made a reviewable error in finding that discharges of oil had occurred and, therefore, that paragraph 103(2)(a) of the MLA applied and the CCG's subsection 103(1) claims were ineligible for compensation since they were made outside that limitation period.

Canada's position

[117] With respect to the *Miss Terri*, Canada acknowledges that in challenging a decision of the Administrator, the focus would normally be on the Administrator's final reasons. However, Canada submits that the Administrator dismissed the CCG's submissions made in response to the Administrator's draft reasons and simply "removed a number of problematic paragraphs, conclusions, and phrases that CCG had taken issue with". According to Canada, the removed portions of the draft reasons informed the Administrator's decision and must be taken into account.

[118] Canada submits that the most important conclusion made by the Administrator is its admission that "[n]owhere in the evidence or the narrative is there an explicit observation of oil in the water originating from the vessel". According to Canada, this ought to have been the end of the analysis as there is no "actual evidence" of oil pollution damage, thus paragraph 103(2)(b) limitation period

commet pas d'erreur en droit lorsqu'il détermine, à partir des éléments de preuve, qu'un moment particulier est un *terminus ante quem* : un moment avant lequel des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont vraisemblablement produits. Lorsque l'administrateur est convaincu selon la prépondérance des probabilités que les dommages dus à la pollution par les hydrocarbures se sont bel et bien produits, et ce, plus de deux ans avant la date de présentation de la demande en recouvrement de créance, cela suffit pour rejeter la demande en application de l'alinéa 103(2)(b).

iv. *L'évaluation des éléments de preuve et des décisions sur le fond*

[116] Cela nous amène à la principale question qui est en litige en l'espèce, soit celle de savoir si l'administrateur a commis une erreur susceptible de contrôle en concluant que des rejets d'hydrocarbures s'étaient produits et, de ce fait, que l'alinéa 103(2)a) de la LRM s'appliquait et que les demandes présentées par la GCC en vertu du paragraphe 103(1) ne pouvaient pas donner droit à une indemnisation parce qu'elles avaient été présentées en dehors de ce délai de prescription.

La position du Canada

[117] Pour ce qui est du *Miss Terri*, le Canada reconnaît que, pour contester une décision de l'administrateur, on mettrait habituellement l'accent sur ses motifs définitifs. Cependant, soutient-il, l'administrateur a rejeté les arguments invoqués par la GCC en réponse à son ébauche de motifs et il a tout simplement [TRADUCTION] « supprimé un certain nombre de paragraphes, de conclusions et de passages problématiques que la GCC avait remis en question ». Selon le Canada, les éléments retirés de l'ébauche de motifs éclairaient la décision de l'administrateur et ils doivent être pris en compte.

[118] Le Canada soutient que la conclusion la plus importante que l'administrateur a tirée est son admission que [TRADUCTION] « nulle part dans la preuve ou l'exposé circonstancié relève-t-on une observation explicite d'hydrocarbures présents dans l'eau venant du navire ». Selon le Canada, cela aurait dû mettre fin à l'analyse, car il n'existe aucune [TRADUCTION] « preuve réelle »

should have been applied. Canada submits that even on the standard of “likelihood”, the evidence does not meet that standard. Further, Canada submits that in the draft reasons, to overcome the lack of actual evidence, the Administrator conceived of a “washing mechanism” to explain the lack of observed oil in the water. Further, accepting the Administrator’s reasoning regarding the triggering date of the limitation period would mean that the Administrator could have determined “that the limitations clock began to run on (or “before”) almost any date, even many years prior”. As there was no actual evidence of oil pollution damage, and the Administrator could not reasonably rely on floating, unspecific dates for possible occurrences to deny claims.

[119] With respect to the *Stelie II*, Canada submits that the Administrator accepted that there was no direct evidence of oil discharge. In light of the CCG’s credible evidence that it acted in anticipation of oil pollution damage and no discharge occurred, this should again have been the end of the analysis and the paragraph 103(2)(b) limitation period should have been applied to permit the CCG’s claim. Instead, the Administrator speculated whether a discharge may have occurred regardless of the CCG’s evidence, which it otherwise accepted. Canada submits that if the Administrator’s approach is accepted, “the limitation period for claims for compensation begins to accrue at an unknowable time subject to the whims of the Administrator”.

[120] Canada dismisses the Administrator’s findings about open oil containers on deck because the Administrator describes no mechanism for this oil to find its way into the harbour, as opposed to contained areas of the vessel, and because there is no evidence that a spill from those containers actually occurred. Canada submits that while the Administrator appears to have accepted

de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, et, de ce fait, c’est le délai de prescription visé à l’alinéa 103(2)b) qu’il aurait fallu appliquer. Le Canada fait valoir que, même selon la norme de la « probabilité », la preuve n’y satisfait pas. De plus, dans l’ébauche de motifs, pour surmonter l’absence de preuve réelle, l’administrateur a conçu un [TRADUCTION] « mécanisme de lavage » pour expliquer l’absence d’hydrocarbures observés dans l’eau. De plus, le fait de souscrire au raisonnement de l’administrateur quant à la date de déclenchement du délai de prescription voudrait dire que celui-ci aurait pu décider que [TRADUCTION] « le délai de prescription a commencé à courir à (ou « avant ») presque n’importe quelle date, voire de nombreuses années plus tôt ». Comme il n’y avait aucune preuve réelle de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, l’administrateur ne pouvait pas se fonder raisonnablement sur les dates imprécises, ou flottantes, d’éventuels événements pour rejeter les demandes en recouvrement de créance.

[119] Quant au *Stelie II*, le Canada soutient que l’administrateur a admis qu’il n’y avait aucune preuve directe de rejet d’hydrocarbures. À la lumière de la preuve digne de foi de la GCC qu’elle avait agi en prévision de dommages dus à la pollution par les hydrocarbures et qu’aucun rejet ne s’était produit, ce fait aurait dû, là encore, mettre fin à l’analyse et il aurait fallu appliquer le délai de prescription prévu à l’alinéa 103(2)b) pour faire droit à la demande en recouvrement de créance de la GCC. Au lieu de cela, l’administrateur s’est demandé s’il ne s’était peut-être pas produit un rejet malgré la preuve de la GCC, qu’il a par ailleurs admise. Le Canada ajoute que si l’on retenait la démarche de l’administrateur [TRADUCTION] « le délai de prescription qui s’applique aux demandes en recouvrement de créance commence à courir à un moment inconnaisable, au gré des caprices de l’administrateur ».

[120] Le Canada rejette les conclusions que l’administrateur a tirées au sujet des contenants d’huile ouverts qui se trouvaient sur le pont parce qu’il ne décrit pas comment ces hydrocarbures finissent par se retrouver dans le port, plutôt que dans des compartiments fermés du navire, et parce qu’il n’y a aucune preuve qu’un déversement d’huile de ces contenants s’est réellement

the CCG's evidence that the intake hose was placed deep enough in the *Stelie II* so as not to discharge the oil floating on the surface of the ingress water, the Administrator displayed a clear tendency to grasp for any theory that would cast doubt upon the CCG's version of events and deny its claim. Specifically, that because the vessel's timbers were found on deconstruction to be generally contaminated by oil, the timbers would have discharged oil into the water within the vessel which would have been pumped into the harbour.

[121] Canada submits that while the evidence may have "cast doubt" about whether a discharge occurred, the evidence fell well short of evidence that a discharge actually occurred. In such situations the purpose of the MLA and its limitation periods required that paragraph 103(2)(b) apply. Canada further submits that the secondary finding regarding the likely spill of open oil containers was presented only to "bolster" the Administrator's primary position regarding the pumping operations; this suggests that the Administrator was primarily interested in casting doubt on the CCG's account of events and developing any theory available to deny the CCG's claim. This is the positioning of an adversarial litigant and not in keeping with the nature and purpose of the SOPF. Canada submits that the Administrator insists that unless each of its theories about possible oil pollution discharges are disproven, they should be assumed to have occurred, which frustrates the purpose of SOPF and is untenable at law. Canada submits that this approach demonstrates reviewable error.

Administrator's position

[122] The Administrator submits that the balance of probabilities standard was the correct standard and was applied in determining that oil discharges were "probably" or "likely" caused by both vessels. The Administrator properly assessed and relied upon indirect

produit. Le Canada ajoute que même si l'administrateur semble avoir admis la preuve de la GCC, à savoir que le boyau d'aspiration avait été descendu à une profondeur suffisante dans le *Stelie II* pour ne pas rejeter les hydrocarbures qui flottaient à la surface de l'eau infiltrée, l'administrateur a fait montre d'une tendance évidente à se jeter sur n'importe quelle théorie qui mettrait en doute la version des faits de la GCC et à rejeter sa demande en recouvrement de créance. Plus précisément, étant donné qu'il a été découvert au moment de la déconstruction que la charpente du navire était généralement contaminée par des hydrocarbures, cette charpente aurait rejeté des hydrocarbures dans l'eau présente à bord du navire et cette eau aurait été rejetée par pompage dans le port.

[121] Le Canada fait valoir que même si la preuve a pu avoir [TRADUCTION] « semé un doute » quant à la question de savoir si un rejet s'était produit, cette preuve était bien loin d'établir qu'un rejet s'était effectivement produit. Dans de telles situations, l'objet de la LRM et ses délais de prescription exigeaient que l'alinéa 103(2)(b) s'applique. Le Canada ajoute que la conclusion secondaire concernant le déversement probable de contenants d'huile ouverts n'a été présentée que pour [TRADUCTION] « renforcer » la position principale de l'administrateur à propos des opérations de pompage; cela dénote que celui-ci se souciait principalement de jeter un doute sur le récit des faits de la GCC et d'explicitement n'importe quelle théorie disponible pour rejeter la demande de la GCC. Il s'agit là de la position d'une partie adverse, ce qui ne cadre pas avec la nature et les objets de la CIDPHN. Le Canada soutient que l'administrateur insiste pour dire qu'à moins que l'on réfute chacune de ses théories au sujet d'éventuels rejets d'hydrocarbures, il faut présumer que ces derniers se sont produits, ce qui fait échec à l'objet de la CIDPHN et est indéfendable en droit. Selon le Canada, cette démarche est le signe d'une erreur susceptible de contrôle.

La position de l'administrateur

[122] L'administrateur fait valoir que la norme de la prépondérance des probabilités était celle qui convenait et qu'elle a été appliquée pour déterminer que des rejets d'hydrocarbures avaient [TRADUCTION] « probablement » ou [TRADUCTION] « vraisemblablement » été

or circumstantial evidence in order to make factual inferences; the overall conclusion that oil was discharged was appropriate on the evidence. The Administrator's conclusions resulted from a weighing of the evidence and arguments, including the absence of recorded observations of oil discharge. The Administrator submits that Canada merely disagrees with the Administrator's weighing of the issues and the ultimate conclusions—but that this is insufficient to overturn the underlying decisions.

[123] With respect to the *Miss Terri*, the ship's bilge pumps had been operating excessively for months. There was also extensive evidence of oil contamination in areas of the vessel underneath a deck which would allow significant quantities of rain water to enter, and the bilge systems in those areas were observed to be oily. The Administrator inferred that water which entered these contaminated areas during rainy weather had then been pumped overboard by the bilge pumps which were frequently operating to keep the vessel afloat. The Administrator submits that, absent allegations of bias or procedural unfairness, it is not appropriate to look behind the decisions under appeal. However, any changes between the draft reasons and the final reasons were made in response to the CCG's submissions that factual findings should be grounded in the evidence. In that light, removal of the impugned sections of the draft reasons reflects the fact that there were no observations of the *Miss Terri* at the critical time for the purposes of the limitation period (between February 23, 2018 and September 4, 2018).

[124] With respect to the *Stelie II*, the Administrator submits that it formed the suspicion that water ingress was pumped directly from the engine room into the harbour. There was little evidence on the point but, in correspondence between counsel, the CCG admitted that the suspicion was well founded. There was, therefore, an obvious inference that a discharge of oil had occurred

causés par les deux navires. Il a évalué correctement des éléments de preuve indirects ou circonstanciels et il s'est fondé sur ceux-ci pour tirer des inférences factuelles; la conclusion générale selon laquelle il y a eu des rejets d'hydrocarbures était appropriée au vu de la preuve. Les conclusions que l'administrateur a tirées découlaient d'une appréciation des éléments de preuve fournis et des arguments avancés, y compris l'absence d'observations consignées de rejets d'hydrocarbures. Il fait valoir que le Canada n'est tout simplement pas d'accord avec la manière dont il a apprécié les questions en litige et les conclusions ultimes — mais que cela ne suffit pas pour invalider les décisions sous-jacentes.

[123] En ce qui concerne le *Miss Terri*, les pompes de cale du navire fonctionnaient de manière excessive depuis des mois. Il y avait aussi d'abondantes preuves de contamination par les hydrocarbures dans des compartiments du navire qui se trouvaient sous le pont, ce qui aurait permis à de grandes quantités d'eau de pluie de s'infiltrer, et il a été constaté que les systèmes de cale dans ces compartiments étaient huileux. L'administrateur en a déduit que l'eau qui s'était infiltrée dans ces compartiments contaminés par temps de pluie avait été pompée par-dessus bord par les pompes de cale, qui fonctionnaient souvent de façon à maintenir le navire à flot. L'administrateur soutient que, à défaut d'allégations de partialité ou d'inéquité procédurale, il n'y a pas lieu d'examiner ce qui sous-tend les décisions portées en appel. Cependant, tout changement effectué entre l'ébauche de motifs et les motifs définitifs a été fait en réponse aux observations de la GCC selon lesquelles les conclusions factuelles devraient être fondées sur la preuve. Dans ce contexte, la suppression des passages contestés de l'ébauche de motifs reflète le fait qu'il n'y pas eu d'observations du *Miss Terri* au moment critique pour les besoins du délai de prescription (entre le 23 février 2018 et le 4 septembre 2018).

[124] Pour ce qui est du *Stelie II*, l'administrateur soutient qu'il a soupçonné que l'eau infiltrée avait été pompée directement depuis la salle des machines jusque dans le port. Il y avait peu d'éléments de preuve sur ce point, mais, lors d'échanges entre avocats, la GCC a admis que le soupçon était bien fondé. Il y avait donc une inférence évidente qu'un rejet d'hydrocarbures s'était produit,

which Canada purported to dispel by asserting that various techniques had been successfully used to prevent any oil from being discharged. The CCG's submission without evidence was not accepted and the Administrator concluded that pumping the water ingress into the harbour also resulted in a discharge of oil.

Analysis

[125] In these matters, Canada's basic and underlying premise is that the Administrator's interpretation of section 103 of the MLA was not correct because, to find that oil pollution occurred, there must be some "actual evidence" of an occurrence. As I have found above, Canada's position that the Administrator is limited to a consideration of direct evidence—witness observation—to make a factual determination that a discharge of oil pollution occurred is not well founded. Further, the Administrator correctly identified the standard of proof applicable to findings of fact or factual inferences as the balance of probabilities.

[126] Therefore, this is also not a circumstance, as Canada submits, where the mischaracterisation of a legal test can be said to have "infected or tainted" underlying findings of fact to which a legal test is applied, and therefore that the interpretation of the evidence as a whole can be rejected absent a palpable and overriding error and the correctness standard applied (referencing *Housen*, at paragraphs 33–35; but see also *Teal Cedar Products Ltd. v. British Columbia*, 2017 SCC 32, [2017] 1 S.C.R. 688, at paragraphs 43–44).

Miss Terri

[127] In my view, the Administrator did not commit a palpable and overriding error in finding that the *Miss Terri* probably discharged oil prior to September 4, 2018 and, therefore, that the paragraph 103(2)(a) limitation period applied.

rejet que le Canada avait voulu réfuter en affirmant que l'on avait eu recours avec succès à diverses techniques pour prévenir tout rejet d'hydrocarbures. L'argument de la GCC, formulé sans preuve, n'a pas été retenu, et l'administrateur a conclu que le fait de rejeter dans le port, par pompage, de l'eau infiltrée avait causé aussi un rejet d'hydrocarbures.

Analyse

[125] Dans les affaires dont il est question en l'espèce, la prémisse sous-jacente et fondamentale du Canada est que l'administrateur a interprété l'article 103 de la LRM de manière inexacte, car, pour conclure à une pollution par les hydrocarbures, il faut qu'il y ait une [TRADUCTION] « preuve réelle » qu'un événement est survenu. Comme je l'ai conclu plus tôt, la position du Canada selon laquelle l'administrateur ne peut prendre en considération qu'une preuve directe — une observation faite par un témoin — pour tirer une conclusion factuelle selon laquelle un rejet de pollution par les hydrocarbures s'est produit est mal fondée. De plus, l'administrateur a indiqué correctement la norme de preuve qui s'applique aux conclusions de fait ou aux inférences de fait comme étant celle de la prépondérance des probabilités.

[126] Il ne s'agit donc pas non plus d'une situation dans laquelle, comme le soutient le Canada, on peut dire que la qualification erronée d'un critère juridique a « entaché ou vicié » les conclusions de fait sous-jacentes auxquelles s'applique un critère juridique et, de ce fait, il est possible de rejeter l'interprétation de la preuve dans son ensemble, à moins qu'il existe une erreur manifeste et dominante et que c'est la norme de la décision correcte qui s'applique (référence faite à *Housen*, aux paragraphes 33–35; mais voir aussi *Teal Cedar Products Ltd. c. Colombie-Britannique*, 2017 CSC 32, [2017] 1 R.C.S. 688, aux paragraphes 43–44).

Le Miss Terri

[127] À mon avis, l'administrateur n'a pas commis d'erreur manifeste et dominante en concluant que le *Miss Terri* avait probablement rejeté des hydrocarbures avant le 4 septembre 2018 et que, de ce fait, le délai de prescription visé à l'alinéa 103(2)a) s'appliquait.

[128] The Administrator referred to the *Miss Terri* Survey Report, submitted by the CCG, in reaching the conclusion that it was more probable than not that a discharge, or more likely multiple discharges, occurred prior to September 4, 2018, as a result of rain water entering the vessel, becoming contaminated with oil and then pumped overboard.

[128] L'administrateur a fait référence au Rapport d'inspection du *Miss Terri*, présenté par la GCC, pour arriver à la conclusion que, selon toute vraisemblance, un rejet, ou, fort probablement, de multiples rejets, s'étaient produits avant le 4 septembre 2018, parce que de l'eau de pluie s'était infiltrée dans le navire, elle avait été contaminée par des hydrocarbures et elle avait ensuite été pompée par-dessus bord.

[129] The *Miss Terri* Survey Report section concerning the hull and deckhouse includes that:

[129] La section du Rapport d'inspection du *Miss Terri* qui porte sur la coque et le rouf du navire indique notamment ce qui suit :

The deck remains as laid fir planks that are caulked and payed. Most of the paying compound appears to be missing across the decks and there are many places where the deck planks are locally going soft &/or actively rotting.

[TRADUCTION] Le pont est constitué de planches de pin calfeutrées et recouvertes d'enduit. La majeure partie du composé servant d'enduit semble avoir disparu sur les planches et il y a de nombreux endroits où les planches du pont se ramollissent ou pourrissent activement.

[130] The section of the survey report concerning the internal condition and machinery of the vessel includes the finding that the machinery space and foc's'le bilges "are moderately fouled with oil".

[130] La section du Rapport d'inspection qui porte sur l'état interne et la machinerie du navire comporte la conclusion que l'espace réservé aux machines et les fonds du pont avant [TRADUCTION] « sont modérément pollués par des hydrocarbures ».

[131] The report includes a summary, as follows:

[131] Le Rapport comporte un sommaire :

Significant Aspects to Condition:

[TRADUCTION]

Aspects importants de l'état :

1. Planking along the port side at or just above the waterline has significant soft spots along the plank seams and sections of seams in way with missing paying compound and the caulking very loose such that a knife or slim screwdriver can easily be buried to the depth of the planking.
2. The regular cycling of the bilge pumps in the aft hold indicate either a general state of advancing underwater seam and caulking degradation or an area of plank damage.
3. The hull has possibly been externally impacted on port side, aft of amidships to disturb the planking and ribs and fracture the fish-hold linings in way.

1. Les planches situées du côté bâbord à la hauteur de la ligne de flottaison, ou juste au-dessus, comportent d'importants endroits mous le long des joints de bordage et, dans certaines sections, il manque d'enduit et le calfeutrage est très lâche, de sorte que l'on peut facilement enfoncer un couteau ou un tournevis mince jusqu'à la profondeur des planches.
2. Le fonctionnement régulier des pompes de cale dans la soute arrière indique soit un état général de dégradation avancée des jointures et du calfeutrage situés sous l'eau, soit une zone où les planches sont endommagées.
3. La coque a possiblement été heurtée à l'extérieur du côté bâbord, en arrière du milieu, et cela a perturbé les planches et les membrures et rompu le revêtement intérieur des cales à poisson.

4. The state of the exterior decks all around the vessel allow rain water to easily enter the hull in significant quantities.
5. Various aspects to the vessel's piping systems, outfit and condition are considered to combine such that leaking into any of the normally watertight spaces can eventually back-flood into all of the spaces and essentially, the hull is one big flotation space without any watertight separation remaining.
4. L'état des ponts extérieurs, tout autour du navire, permet à l'eau de pluie de s'infiltrer facilement, et en grandes quantités dans la coque.
5. Divers aspects de la tuyauterie des systèmes hydrauliques et de l'état du navire sont considérés comme se combinant, de telle sorte qu'une fuite dans n'importe lequel des compartiments habituellement étanches peut finir par inonder par reflux la totalité des compartiments; essentiellement, la coque est un grand espace de flottaison dans lequel il ne reste plus de séparations étanches à l'eau.

[132] The Administrator found the state of the deck to be important and referred to the finding above by the surveyor that the “state of the exterior decks all around the vessel allow rain water to easily enter the hull in significant quantities”. The Administrator also included photographs of the deck taken from the survey report and found that based on these, the surveyor's observations and conclusions with respect to the vessel's deck were “likely correct”. Based on this, the Administrator found that, on the balance of probabilities, when rain fell on the vessel it would have penetrated the deck, entered the below-deck spaces throughout the vessel.

[132] L'administrateur a jugé que l'état du pont était important et il a fait référence à la conclusion tirée par l'inspecteur, reproduite ci-dessus, à savoir que [TRADUCTION] « l'état des ponts extérieurs, tout autour du navire, permet à l'eau de pluie de s'infiltrer facilement, et en grandes quantités, dans la coque ». Il a également inclus des photographies du pont tirées du Rapport d'inspection et il a conclu qu'au vu de ces dernières les observations et les conclusions de l'inspecteur au sujet du pont du navire étaient [TRADUCTION] « vraisemblablement exactes ». À partir de cela, il a estimé que, selon la prépondérance des probabilités, quand de la pluie était tombée sur le navire elle avait pénétré le pont et était entrée dans les compartiments situés sous ce dernier, d'un bout à l'autre du navire.

[133] The Administrator also noted that *Miss Terri* Survey Report informed that the machinery space and forecastle bilges were “moderately fouled with oil” and that photographs from that report showed oily bilges in the main engine, forecastle and stern gland areas of the vessel. Photographs taken by Saltair during the course of deconstruction of the vessel showed the condition of the vessel, including the presence of oily contaminants, oily debris, and oil-saturated wood (all of the referenced photographs are included in the Administrator's decision). Based on this, the Administrator accepted that both the machinery space and the forecastle space were contaminated with oil such that water coming into contact with those spaces would also become contaminated by oil. Further, the Administrator noted that there was no evidence that the oily state of the vessel significantly changed between February 23, 2018 and when it was surveyed on September 18, 2018.

[133] L'administrateur a aussi fait remarquer que le Rapport d'inspection du *Miss Terri* indiquait que l'espace réservé aux machines et les fonds du pont avant étaient [TRADUCTION] « modérément pollués par des hydrocarbures » et que les photographies tirées du rapport montraient des fonds huileux dans les compartiments du moteur principal, du pont avant et de l'arrière du navire. Les photographies prises par Saltair pendant la déconstruction du navire montraient l'état dans lequel il se trouvait, dont la présence de contaminants huileux, de débris huileux et de bois saturé d'huile (toutes les photographies auxquelles il est fait référence sont incluses dans la décision de l'administrateur). S'appuyant sur ces informations, l'administrateur a admis que tant le compartiment machines que le compartiment avant étaient contaminés par des hydrocarbures, et que l'eau entrant en contact avec ces compartiments aurait elle aussi été contaminée. De plus, il a signalé qu'il n'y avait aucune

[134] The Administrator noted that when the CCG ER arrived at Discovery Harbour on February 23, 2018, the vessel's pumps were operating continuously. The CCG placed additional pumps on board. The Administrator acknowledged that there was no direct evidence as to what happened to the vessel between then and September 2018. However, the Administrator had already found that it was more likely than not that when rain fell on the vessel that it penetrated the deck, became contaminated with oil and then was then discharged by pumps located in the stern of the vessel. The Administrator also accepted that between February 23 and September 3, 2018, significant rainfall would have occurred at the vessel's location on multiple occasions. Therefore, it was more likely than not that discharges of oil pollution would have occurred many times prior to September 2018.

[135] It is also of note that the CCG's narrative, submitted in support of its claim, reports that the *Miss Terri's* bilge pumps were operating continuously on February 23, 2018 to keep the vessel afloat. After additional bilge pumps were installed by the CCG ER, water ingress continued, and the pumps were reported to be pumping water 30 minutes a day, twice a day. The situation degraded over time, and by September 11, 2018, pumps were operating 30 minutes of every hour. By September 18, 2018, the pumps were again operating continuously to discharge water ingress. The Administrator also noted there were multiple and significant rainfalls between February 23 and September 3, 2018. While it is not apparent from the record where this information came from, it is not challenged by Canada.

[136] The Administrator noted that there was no evidence that the state of the vessel, its layout, or its oily state changed significantly after February 23, 2018, when the bilge pumps were installed and September 18,

preuve que l'état huileux du navire avait nettement changé entre le 23 février 2018 et la date de son inspection, soit le 18 septembre 2018.

[134] L'administrateur a signalé que quand l'équipe d'IE GCC est arrivée au port de Discovery le 23 février 2018, les pompes du navire fonctionnaient sans arrêt. La GCC a mis en place d'autres pompes à bord du navire. L'administrateur a reconnu qu'il n'avait aucune preuve directe quant à ce qui était arrivé au navire entre ce moment-là et le mois de septembre 2018. Cependant, il avait déjà conclu que, selon toute vraisemblance, quand de la pluie tombait sur le navire elle s'infiltrait dans le pont, était contaminée par des hydrocarbures et était ensuite rejetée par les pompes situées sur la poupe du navire. L'administrateur a également admis qu'entre le 23 février et le 3 septembre 2018, des pluies abondantes seraient tombées à de multiples occasions à l'endroit où se trouvait le navire. De ce fait, selon toute vraisemblance, des rejets de pollution par les hydrocarbures se seraient produits de nombreuses fois avant septembre 2018.

[135] Il convient également de signaler que l'exposé circonstancié de la GCC, présenté à l'appui de sa demande en recouvrement de créance, signale que les pompes de cale du *Miss Terri* fonctionnaient sans arrêt le 23 février 2018 pour maintenir le navire à flot. Après que l'équipe d'IE GCC a mis en place d'autres pompes de cale, l'infiltration d'eau s'est poursuivie et il a été signalé que les pompes rejetaient de l'eau deux fois par jour, durant 30 minutes. La situation s'est dégradée à la longue et, le 11 septembre 2018, les pompes fonctionnaient toutes les heures, durant 30 minutes. Le 18 septembre 2018, les pompes fonctionnaient une fois de plus sans interruption pour rejeter l'eau infiltrée. L'administrateur a également fait remarquer qu'il y avait eu des chutes de pluie multiples et importantes entre le 23 février et le 3 septembre 2018. Le dossier n'indique pas clairement d'où provenait cette information, mais le Canada ne la conteste pas.

[136] L'administrateur a signalé qu'il n'y avait aucune preuve que l'état du navire, son aménagement ou son état huileux avait nettement changé après le 23 février 2018, quand les pompes de cale ont été mises en place,

2018, when it was inspected by the marine surveyor. In other words, the Administrator was aware that the condition of the vessel on September 18, 2018 was not direct evidence of its condition prior to September 4, 2018 (the date two years before CCG submitted its claim).

[137] Regardless, the above was all evidence that supported the Administrator's inference that water ingress through the decks into the below-deck spaces would have become contaminated by oil and then been pumped overboard by the bilge pumps at least once, and likely on multiple occasions, by September 4, 2018.

[138] I note that Canada's response to the draft decision of the Administrator does not take issue with the findings of the *Miss Terri* Survey Report or the Administrator's reliance on those findings. Instead, counsel took the view that when the vessel was assessed on February 23, 2018, monitoring or a response were not effected because the CCG ER did not consider that the vessel reached the threat level of "may discharge" as set out in section 180 of the CSA. Further, Canada noted that the CCG's actions at that time were not a response but, even if the Administrator thought otherwise, since no pollution was observed at that time, the five-year limitation period (paragraph 103(2)(b)) should apply commencing to run on February 23, 2018. Further, when circumstances changed in September 2018, the CCG responded and took steps to mitigate the risk. No pollution was observed at that time. Therefore, the five-year limitation period should apply commencing on September 18, 2018. In short, the CCG's position was that because no oil pollution damage was observed, the five-year limitation period applied.

[139] In its decision, the Administrator acknowledged the CCG's position that it handled the incident in

et le 18 septembre 2018, quand le navire a été inspecté par l'expert maritime. Autrement dit, l'administrateur était au courant que l'état dans lequel se trouvait le navire le 18 septembre 2018 n'était pas une preuve directe de l'état dans lequel il se trouvait avant le 4 septembre 2018 (deux ans avant que la GCC présente sa demande en recouvrement de créance).

[137] Quoi qu'il en soit, les informations qui précèdent sont toutes des éléments de preuve qui étayaient l'inférence de l'administrateur selon laquelle l'eau infiltrée par le pont dans les compartiments situés sous ce dernier aurait été contaminée par des hydrocarbures et ensuite pompée par-dessus bord par les pompes de cale au moins une fois, et vraisemblablement à de multiples reprises, avant le 4 septembre 2018.

[138] Je signale que la réponse du Canada à l'ébauche de décision de l'administrateur ne conteste pas les conclusions du Rapport d'inspection du *Miss Terri* ou le fait que l'administrateur se soit fondé sur ces conclusions. Ses avocats ont plutôt exprimé l'avis que, lorsque l'état du navire a été évalué le 23 février 2018, cela n'a pas eu d'incidence sur les opérations de surveillance ou d'intervention parce que l'équipe d'IE GCC n'a pas considéré que le navire avait atteint le niveau de menace qu'illustrent les mots « pourrait rejeter », qui sont énoncés à l'article 180 de la LMMC. De plus, le Canada a fait remarquer que les mesures prises par la GCC à cette époque n'étaient pas une intervention, mais que, même si l'administrateur a pensé le contraire, vu qu'aucune pollution n'avait été observée à ce moment-là, le délai de prescription de cinq ans (alinéa 103(2)b)) devrait s'appliquer et commencer à courir le 23 février 2018. De plus, quand la situation a changé en septembre 2018, la GCC est intervenue et a pris des mesures pour atténuer le risque. Aucune pollution n'a été observée à ce moment-là. Par conséquent, le délai de prescription de cinq ans devrait s'appliquer à partir du 18 septembre 2018. En bref, la position de la GCC était la suivante : étant donné qu'aucun dommage dû à la pollution par les hydrocarbures n'avait été observé, c'était le délai de prescription de cinq ans qui s'appliquait.

[139] Dans sa décision, l'administrateur a pris acte de la position de la GCC selon laquelle elle avait réagi à

accordance with threat assessment criteria in accordance with the CSA and the CCG's position that there was no evidence that a discharge occurred. The Administrator stated that the use of the CSA threat assessment by the CCG was understandable but the Administrator did not agree that those criteria had any bearing on when the limitation period began to run. The Administrator further noted that the CCG's response did not alter the Administrator's factual determinations in that regard.

[140] As discussed above, in its submissions in this matter, Canada relies primarily on the lack of "actual evidence" of a discharge of oil pollution, challenges the utilization of the balance of probabilities standard by the Administrator and the Administrator's reliance on other sources of indirect evidence in making inferences of fact. It does not take issue with the content of the *Miss Terri* Survey Report or other evidence relied upon by the Administrator in making its factual inferences. Indeed, Canada "agrees that the evidence demonstrates the vessel itself was in poor shape ... was contaminated with oil and at risk of sinking" based on the CCG ER's observations and those of the surveyor. Canada submits that "despite the clear evidence that the hull itself was contaminated with oil, no one – and this includes the CCG personnel, various harbour masters, and the marine surveyors – noted *any oil in the water*". Also, while Canada takes issue with the "washing mechanism" theory of events advanced by the Administrator in the draft decision—"to overcome the lack of actual evidence"—this theory of events was removed from the final decision.

[141] Canada also submits that from February 2018 until the vessel was removed from the water, it was being closely observed either by the CCG, a harbour master (February 23–September 18, 2018) or by Saltair (September 18, 2018 to November 6, 2018 when the vessel was removed from the water). However, the narrative submitted by the CCG to the Administrator places the CCG ER on scene on only two dates—February, 23,

l'incident conformément aux critères d'évaluation de menace prévus par la LMMC, ainsi que de la position de la GCC selon laquelle il n'y avait aucune preuve qu'un rejet s'était produit. Il a déclaré que l'évaluation de menace faite par la GCC en vertu de la LMMC était compréhensible, mais il n'a pas convenu que ces critères avaient une incidence quelconque sur le moment où commençait à courir le délai de prescription. Il a de plus signalé que l'intervention de la GCC ne changeait pas les conclusions factuelles qu'il avait tirées à cet égard.

[140] Comme nous l'avons vu plus tôt, dans ses observations en l'espèce, le Canada se fonde principalement sur l'absence de [TRADUCTION] « preuve réelle » d'un rejet de pollution par les hydrocarbures, et il conteste l'application, par l'administrateur, de la norme de la prépondérance des probabilités, ainsi que le fait que ce dernier s'est fondé sur d'autres sources de preuve indirectes pour tirer des inférences de fait. Le Canada ne conteste pas le contenu du Rapport d'inspection du *Miss Terri* ou les autres éléments de preuve sur lesquels l'administrateur s'est fondé pour tirer ses inférences factuelles. En fait, le Canada [TRADUCTION] « convient que la preuve établit que le navire lui-même était en mauvais état [...] était contaminé par des hydrocarbures et risquait de couler », d'après les observations de l'équipe d'IE GCC et celles de l'expert maritime. Le Canada soutient que [TRADUCTION] « malgré la preuve évidente que la coque elle-même était contaminée par des hydrocarbures, personne – et cela inclut le personnel de la GCC, divers directeurs de port, et les experts maritimes – n'a constaté la présence d'hydrocarbures dans l'eau ». De plus, même si le Canada met en doute la thèse du [TRADUCTION] « mécanisme de lavage » que l'administrateur a avancée dans l'ébauche de décision — [TRADUCTION] « pour surmonter le manque de preuve réelle » — cette thèse a été retirée de la décision définitive.

[141] Le Canada soutient également qu'entre le mois de février 2018 et la date à laquelle il a été retiré de l'eau, le navire a été observé de près par la GCC, par un directeur de port (du 23 février au 18 septembre 2018) ou par Saltair (du 18 septembre 2018 au 6 novembre 2018, date à laquelle le navire a été retiré de l'eau). Cependant, l'exposé circonstancié que la GCC a présenté à l'administrateur situe l'équipe d'IE GCC sur les

2018 and, in relation to another matter, September 11, 2018. The CCG's response to the Administrator's draft reasons states that there was no monitoring/response by the CCG following February 23, 2018 because the vessel did not reach the threat level of "may discharge" at that time. The CCG did not provide any further information or evidence from the harbour master describing its monitoring of the vessel or confirming, for example, that a daily observation was made and that there was no discharge of oil pollution from the vessel.

[142] The difficulty here is that the CCG, in responding to the Administrator's draft reasons, did not provide further information to confirm that the vessel was closely monitored on a daily basis and that no discharge occurred. Nor did the CCG dispute that there was rain ingress through the vessel's deck into oiled spaces below and that water ingress was being pumped overboard by bilge pumps in the vessel's stern. Despite its expertise, the CCG also did not put forward a technical explanation of why, in that circumstance, oil would not have been pumped overboard. Rather, the CCG's position is simply that if no one observed oil in the marine environment then the Administrator cannot prove that it happened because the Administrator is not entitled to make inferences of fact based on the evidence before it. As discussed above, I do not agree with that position.

[143] Finally, although the Administrator did not specify the date on which it became more likely than not that a discharge occurred, it was not merely speculating or relying on a "floating" date in order to deny the claim as Canada asserts. The Administrator did not need to make a specific finding on whether the discharge(s) occurred on September 3, 2018 or at some point prior to that, as it was not consequential for the success of the CCG's claim, and would not impact the result (*Wewaykum*, at paragraphs 127 and 129; *Deng*, at paragraph 31). Canada's submission, that the Administrator could choose any arbitrary past date and say that an oil

lieux à deux dates seulement : le 23 février 2018 et, en lien avec une autre affaire, le 11 septembre 2018. Dans sa réponse à l'ébauche de motifs de l'administrateur, la GCC indique qu'elle n'a procédé à aucune opération de surveillance / intervention après le 23 février 2018, car, à ce moment-là, le navire n'avait pas atteint le niveau de menace qu'illustrent les mots « peut rejeter ». La GCC n'a pas fourni d'autres informations ou éléments de preuve de la part du directeur du port qui décriraient sa surveillance du navire ou qui confirmeraient, par exemple, que le navire avait été observé tous les jours et qu'il n'y avait eu aucun rejet de pollution par les hydrocarbures venant du navire.

[142] La difficulté ici est que la GCC, en répondant à l'ébauche de motifs de l'administrateur, n'a pas fourni plus de renseignements pour confirmer que le navire avait été surveillé de près tous les jours et qu'aucun rejet ne s'était produit. La GCC n'a pas contesté non plus que de l'eau de pluie s'était infiltrée par le pont du navire dans les compartiments huileux situés en dessous de celui-ci et que des pompes de cale, situées dans la poupe du navire, pompaient l'eau infiltrée par-dessus bord. Malgré son expertise, la GCC n'a pas non plus expliqué en termes techniques pourquoi, dans cette circonstance, des hydrocarbures n'auraient pas été pompés par-dessus bord. La position de la GCC est simplement la suivante : si personne n'a observé des hydrocarbures dans le milieu marin, il s'ensuit que l'administrateur ne peut pas prouver que cela s'est produit parce que celui-ci n'est pas en droit de tirer des inférences factuelles à partir des éléments de preuve dont il dispose. Comme nous l'avons vu plus tôt, je ne suis pas d'accord avec cette position.

[143] Enfin, bien que l'administrateur n'ait pas précisé la date à laquelle, selon toute vraisemblance, un rejet s'est produit, il ne faisait pas que conjecturer ou se fonder sur une date [TRADUCTION] « flottante » pour rejeter la demande en recouvrement de créance, comme l'affirme le Canada. Il n'avait pas besoin de tirer une conclusion précise sur le fait de savoir si le ou les rejets s'étaient produits le 3 septembre 2018 ou à une date antérieure, car cela était sans conséquence pour le succès de la demande en recouvrement de créance de la GCC et n'aurait pas eu d'incidence sur le résultat (*Wewaykum*, aux paragraphes 127 et 129; *Deng*, au paragraphe 31).

discharge occurred at that time, is without merit. The Administrator was required to, and did, base its inferred findings of fact as to the timeline of the discharge(s) on the evidence before it.

[144] In conclusion, given the foregoing, I am “hard pressed” to find a palpable and overriding error (*Housen*, at paragraphs 22–23) in the Administrator’s determination. The Administrator assessed and weighed the available evidence as to the condition of the vessel and the environmental conditions at the relevant times in determining whether a discharge occurred. This is not reliance on “speculation” or on “no evidence”—rather, it was an informed factual inference based on the evidence before the Administrator, which evidence is not challenged by Canada. There was no reviewable error in this approach and Canada has not demonstrated that the Administrator made a palpable and overriding error when inferring that a discharge of oil pollution occurred prior to September 4, 2018.

Stelie II

[145] In my view, the Administrator also did not commit a palpable and overriding error in determining, with respect to the *Stelie II*, that a discharge of oil likely occurred between March 23, 2016 and March 26, 2016. The Administrator pointed to two potential sources of discharge of oil. The first being the possibility of discharge out of the open containers and trays of oil on the vessel’s deck when the vessel listed, drifted across the dock facility, and impacted the dock on the opposite side. The second being the discharge of oily water during the dewatering operation on March 25–26, 2016.

[146] The information as to the state of the vessel came from the CCG’s narrative filed in support of its claim. This narrative advised that the *Stelie II* had broken its moorings during high winds, had a substantial list and

L’argument du Canada, à savoir que l’administrateur pouvait choisir n’importe quelle date antérieure arbitraire et dire qu’un rejet d’hydrocarbures s’était produit à ce moment-là, est dénué de tout fondement. L’administrateur était tenu de fonder les conclusions de fait qu’il inférait quant au moment où le ou les rejets s’étaient produits sur les éléments de preuve dont il disposait, et il l’a effectivement fait.

[144] En conclusion, compte tenu de ce qui précède, il me « sera difficile » de conclure à l’existence d’une erreur manifeste et déterminante (*Housen*, aux paragraphes 22–23) dans la décision de l’administrateur. Celui-ci a évalué et soupesé les éléments de preuve disponibles au sujet de l’état du navire et des conditions environnementales aux dates pertinentes pour déterminer s’il s’était produit un rejet ou non. Cela n’est pas se fonder sur des [TRADUCTION] « conjectures » ou sur une [TRADUCTION] « absence de preuve » — il s’agissait plutôt d’une inférence factuelle éclairée, qui reposait sur les éléments de preuve dont disposait l’administrateur, éléments que ne conteste pas le Canada. Il n’y avait aucune erreur susceptible de contrôle dans cette démarche et le Canada n’a pas établi que l’administrateur avait commis une erreur manifeste et dominante en inférant qu’un rejet de pollution par les hydrocarbures s’était produit avant le 4 septembre 2018.

Le Stelie II

[145] À mon avis, l’administrateur n’a pas commis non plus d’erreur manifeste et dominante en concluant, au sujet du *Stelie II*, qu’il y avait vraisemblablement eu un rejet d’hydrocarbures entre le 23 mars 2016 et le 26 mars 2016. Il a fait état de deux sources possibles de rejet : la première étant la possibilité de rejets dus aux contenants et aux plateaux d’huile ouverts sur le pont du navire, quand ce dernier avait gîté, avait dérivé à travers le bassin et avait heurté le quai situé du côté opposé, la seconde étant le rejet d’eau huileuse pendant l’opération d’assèchement exécutée les 25 et 26 mars 2016.

[146] Les renseignements concernant l’état du navire provenaient de l’exposé circonstancié que la GCC avait déposé à l’appui de sa demande en recouvrement de créance. Cet exposé indiquait que le *Stelie II* avait rompu

was resting against an adjacent dock. The CCG ER personnel gained access on March 25, 2016 encountering a strong odour of diesel fuel. The CCG also reported that the engine room was three-quarters full of water, “pollutants consisting of lube oil, hydraulic oil, diesel oil and debris scattered everywhere. There were open trays with oil, buckets of oil ... and other pollutants clearly visible”.

[147] The Administrator advised the CCG of its concerns by email from its counsel to the CCG’s counsel, referring to the CCG’s narrative. The Administrator noted that according to the narrative, the vessel was listing severely with open trays and bucket of oil on its deck. The Administrator stated that the severe angle of the list may have caused some quantity of these oils to enter the water. Also, in particular, the CCG’s submitted documentation offered no explanation as to what was done with the presumably large volume of water pumped from the vessel on March 25–26, 2016. Without any evidence showing that this contaminated water was isolated and disposed of through appropriate waste streams, it appeared likely that some or all of it ended up in the waters of the harbour. Such a discharge of oily water would probably have resulted in oil pollution damage as contemplated under Part 7 of the MLA thereby engaging the two-year limitation period which would have expired in late March 2018. Counsel for the Administrator invited the CCG to provide all relevant documentation and any comments that it might have in response to this concern.

[148] In response, counsel for the CCG advised that the suction hose on the intake side of the pump was placed deep into the vessel to remove sea water but not the oil that was floating on the surface and, at no time during the dewatering process was oil or oily water observed. Counsel further advised that the CCG did not observe discharge from open trays or buckets and to its knowledge, such a discharge did not occur. Had it occurred,

ses amarres par grand vent, qu’il gîtait considérablement et qu’il était appuyé contre un quai adjacent. L’équipe d’IE GCC a eu accès au navire le 25 mars 2016 et a constaté une forte odeur de carburant diesel. La GCC a aussi signalé que la salle des machines était remplie aux trois quarts d’eau et que des [TRADUCTION] « polluants constitués d’huile lubrifiante, d’huile hydraulique, de carburant diesel et de débris étaient éparpillés partout. Il y avait des plateaux ouverts contenant de l’huile, des seaux d’huile [...] et d’autres polluants [...] clairement visibles ».

[147] L’administrateur a fait part de ses préoccupations à la GCC par un courriel que ses avocats ont envoyé aux avocats de la GCC, en faisant référence à l’exposé circonstancié de cette dernière. L’administrateur a signalé que, d’après l’exposé circonstancié, le navire gîtait sérieusement et qu’il y avait sur le pont des plateaux ouverts et des seaux d’huile. Il a déclaré que l’angle de gîte pouvait avoir causé le rejet dans l’eau d’une certaine quantité de ces hydrocarbures. De plus, en particulier, la documentation que la GCC a produite n’expliquait nullement ce qui avait été fait avec la quantité vraisemblablement considérable d’eau pompée hors du navire les 25 et 26 mars 2016. Sans preuve aucune montrant que cette eau contaminée avait été isolée et éliminée par des flux de traitement de déchets appropriés, il semblait vraisemblable qu’une partie de cette eau, sinon la totalité, s’était retrouvée dans les eaux du port. Un tel rejet d’eau huileuse aurait probablement causé des dommages dus à la pollution par les hydrocarbures, comme l’envisage la partie 7 de la LRM, déclenchant ainsi le délai de prescription de deux ans, qui aurait expiré à la fin de mars 2018. Les avocats de l’administrateur ont invité la GCC à fournir tous les documents pertinents ainsi que tous les commentaires qu’elle pourrait avoir en réponse à cette préoccupation.

[148] En réponse, les avocats de la GCC ont fait savoir que le boyau situé du côté aspiration de la pompe avait été mis en place dans le fond du navire de façon à en retirer l’eau de mer, mais non les hydrocarbures flottant à la surface et que, à aucun moment au cours du processus d’assèchement avait-on observé des hydrocarbures ou de l’eau huileuse. De plus, ils ont fait savoir que la GCC n’avait pas observé de rejets depuis les plateaux ou

this would have been obvious on the white ice covering the harbour. Counsel for the CCG stated that if the Administrator had evidence of pollution in the harbor during its response, then it would appreciate disclosure of same. Further, counsel for the CCG advised that it was the CCG's position that any factual findings of the Administrator must be grounded in the evidence presented. The CCG submitted no further documentation with the response.

[149] The Administrator found, on a balance of probabilities, that some of the oil observed in open containers on deck escaped. This finding was based on the information that the vessel was subject to a storm that was violent enough to cause the vessel's mooring lines to sever and for it to drift laterally through the ice about 60 feet and impact the other side of the dock facility; the vessel had a substantial list; and the photographs on the record showed nothing in the vessel's configuration that would have kept the oil in open containers on the vessel's deck. In other words, if oil spilled out of the containers due to the storm and list, there was no evidence that it was physically constrained from entering the harbour. The Administrator acknowledged the CCG's response that none of the five photographs depicting the vessel's starboard side and the adjacent harbour ice appeared to show signs of an escape of oil, but found that any staining may not have been apparent from the photographs as they were taken from a distance and that any discharge may have been somewhat dispersed during the storm. As to the CCG's counsel's response that a discharge would have been visible on the harbour ice, the Administrator found this to be difficult to reconcile with the fact that the *Stelie II* and the harbour ice moved. The ice covering the harbour would not have been wholly contiguous through March 23–25, 2016 as the vessel travelled through the ice pushed by wind or waves.

les seaux ouverts et que, à sa connaissance, de tels rejets n'avaient pas eu lieu. Si cela avait été le cas, on l'aurait vu sur la glace blanche qui couvrait le port. Les avocats de la GCC ont indiqué que si l'administrateur avait en main une preuve de pollution dans le port au cours de son intervention, ils apprécieraient que cette preuve leur soit communiquée. De plus, les avocats de la GCC ont indiqué que leur cliente était d'avis que toute conclusion factuelle de l'administrateur devait être fondée sur les éléments de preuve présentés. La GCC n'a pas produit d'autres documents avec la réponse.

[149] L'administrateur a conclu, selon la prépondérance des probabilités, qu'une partie des hydrocarbures observés dans des contenants ouverts sur le pont avaient fui. Cette conclusion reposait sur les informations selon lesquelles le navire avait essuyé un orage qui avait été suffisamment violent pour rompre ses câbles d'amarrage et pour le faire dériver latéralement à travers la glace, à environ 60 pieds, et heurter l'autre côté du bassin; le navire gîtait sérieusement, et les photographies au dossier ne montraient rien dans la configuration du navire qui aurait eu pour effet de maintenir les hydrocarbures présents dans les contenants ouverts sur le pont du navire. Autrement dit, si des hydrocarbures avaient été déversés des contenants à cause de l'orage et de la gîte, il n'y avait aucune preuve qu'il existait une contrainte physique empêchant les hydrocarbures d'être rejetés dans le port. L'administrateur a pris acte de la réponse de la GCC selon laquelle aucune des cinq photographies montrant le côté tribord du navire et la glace adjacente qui recouvrait le port ne semblait présenter des signes d'une fuite d'hydrocarbures, mais il a conclu que les photographies n'auraient pas montré la présence d'une tache quelconque, car elles avaient été prises à une certaine distance et tout rejet nouveau s'était peut-être dispersé d'une certaine façon pendant l'orage. Quant à la réponse des avocats de la GCC selon laquelle un rejet aurait été visible sur la glace du port, l'administrateur a conclu que cela était difficile à concilier avec le fait que le *Stelie II* et la glace du port s'étaient déplacés. La glace recouvrant le port n'aurait pas été tout à fait contiguë pendant la période du 23 au 25 mars 2016, car le navire s'était déplacé à travers elle, sous l'impulsion du vent ou des vagues.

[150] I note that in its submissions before me, Canada does not assert that it was not possible that oil could have escaped from the open containers on deck during the storm and/or because of the list. Rather, Canada submits that while the Administrator pointed to the vessel's configuration as not foreclosing a spill, the Administrator "describes no mechanism for oil onboard the vessel to find its way into the harbour as opposed to contained areas of the vessel". Yet the Administrator alerted the CCG to this concern and the CCG, in its response and in support of its claim, did not provide an explanation of how escaped oil on deck would have found its way into a contained area rather than, for example, through a scupper or other deck opening intended to allow water on deck to be cleared. Nor did the CCG offer any other reason why the oil in open containers would not have spilled as a result of the storm and list. In that regard, I note that one of the photographs included in the Administrator's decision depicts a shallow, open tray apparently containing oil, situated on the listing deck.

[151] Instead, Canada asserts that while a spill not being foreclosed by the evidence may cast doubt for the Administrator, it does not change the fact that there is no evidence whatsoever that a spill from the containers on deck "actually occurred".

[152] The onus was on the CCG to support its claim for compensation. Here, the Administrator considered all of the evidence with respect to the containers of oil on deck and made an inference, on the balance of probabilities, that some of that oil escaped. It may well have been that this occurred before the CCG ER arrived on scene and that the CCG ER personnel did not observe the discharge—but the logical inference arising from the evidence that there were open containers of oil on the deck of the vessel which had been adrift during a storm and had taken on a significant list is that some of that oil found its way into the marine environment. In the CCG's response to the concern raised by the Administrator, the CCG offered no explanation as to how any spilled oil

[150] Je signale que le Canada, dans ses observations devant moi, n'affirme pas qu'il est impossible que des hydrocarbures se soient échappés des contenants ouverts sur le pont pendant l'orage, ou à cause de la gîte. Il soutient plutôt que même si l'administrateur a fait remarquer que la configuration du navire n'excluait pas la possibilité d'un déversement, il ne [TRADUCTION] « décrit aucun mécanisme par lequel des hydrocarbures présents à bord du navire se retrouveraient dans le port, plutôt que dans des compartiments confinés du navire ». Pourtant, l'administrateur a averti la GCC de cette préoccupation et la GCC, dans sa réponse et à l'appui de sa demande en recouvrement de créance, n'a pas expliqué comment une fuite d'hydrocarbures sur le pont aurait trouvé son chemin dans un compartiment confiné plutôt qu'en passant, par exemple, par un dalot ou une autre ouverture située sur le pont et destinée à dégager l'eau présente sur le pont. La GCC n'a pas offert non plus d'autre raison pour laquelle il n'y aurait pas eu de déversement des hydrocarbures présents dans des contenants ouverts à cause de l'orage et de la gîte. À cet égard, je signale que l'une des photographies incluses dans la décision de l'administrateur montre un plateau ouvert et creux, qui contient apparemment de l'huile et qui est situé sur le pont incliné.

[151] Le Canada affirme plutôt que même si un déversement non exclu par la preuve peut susciter des doutes chez l'administrateur, cela ne change pas le fait qu'il n'y a aucune preuve que ce soit qu'un déversement, venant des contenants se trouvant sur le pont, [TRADUCTION] « s'est réellement produit ».

[152] Il incombait à la GCC d'étayer sa demande en recouvrement de créance. En l'espèce, l'administrateur a pris en considération la totalité des éléments de preuve concernant les contenants d'huile qui se trouvaient sur le pont et il a inféré, selon la prépondérance des probabilités, qu'une partie de cette huile avait fui. Il est fort possible que cela ait eu lieu avant que l'équipe d'IE GCC arrive sur les lieux et que les membres du personnel d'IE GCC n'aient pas vu le rejet — mais il est logique d'inférer, à partir de la preuve qu'il y avait sur le pont du navire des contenants d'huile ouverts, qu'il s'était déplacé pendant une tempête et qu'il avait gîté de manière considérable, qu'une partie de cette huile s'est retrouvée dans le milieu marin. Dans sa réponse à la préoccupation

would find its way into a contained area of the vessel rather than into the harbour.

[153] In my view, Canada has not demonstrated that the Administrator made a palpable and overriding error in making the inference, based on the evidence before it, that on a balance of probabilities, oil would likely be displaced from open containers on the deck of the vessel, as a result of the storm and/or the vessel's substantial list, and found its way into the marine environment.

[154] That said, the Administrator's further inference that pumping water from the engine room of the *Stelie II* directly into the harbour was likely to have discharged some oil is not as clear.

[155] In making this finding, the Administrator referred to: the CCG's narrative indicating that "[t]he engine room was three-quarters full of water, pollutants consisting of lube oil, hydraulic oil, diesel oil and debris were scattered everywhere"; the *Stelie II* Survey Report indicating that at the time of the survey, the lazarette, engine room, and fish hold were all partially filled with fuel and oily liquids which suggested to the Administrator that the ingress was moving freely between the vessel's compartments carrying oil contamination along with it; the documentation provided by the CCG indicating that water was pumped from the vessel's engine room where much of its machinery was submerged and would have been releasing oils; the CCG's narrative and the *Miss Stelie* Survey Report indicating water levels that would largely have submerged the vessel's machinery resulting in the seepage of some volume of lubricating oil; that it was evident that at least some diesel fuel had escaped from the vessel's tanks; and, photographs showing that sorbent materials were used during the deconstruction and some of the vessel's internal planks and bilge appeared to have been oiled. Given the foregoing, the Administrator found that the water in the engine room must have been contaminated.

soulevée par l'administrateur, la GCC n'a nullement expliqué comment de l'huile déversée se retrouverait dans un compartiment confiné du navire, plutôt que dans le port.

[153] À mon avis, le Canada n'a pas établi que l'administrateur a commis une erreur manifeste et dominante en inférant, à partir des éléments de preuve dont il disposait, que, selon la prépondérance des probabilités, de l'huile aurait vraisemblablement été déversée de conteneurs ouverts se trouvant sur le pont du navire, à cause de l'orage ou de la forte gîte du navire, et qu'elle se serait retrouvée dans le milieu marin.

[154] Cela dit, l'inférence supplémentaire de l'administrateur, à savoir que le fait d'avoir pompé de l'eau se trouvant dans la salle des machines du *Stelie II* directement dans le port était susceptible d'avoir rejeté de l'huile, n'est pas claire.

[155] Pour arriver à cette conclusion, l'administrateur a fait référence aux éléments suivants : l'exposé circonstancié de la GCC, indiquant que [TRADUCTION] « la salle des machines était aux trois quarts pleine d'eau, et des polluants, constitués d'huile lubrifiante, d'huile hydraulique, de carburant diesel et de débris, étaient éparpillés partout »; le Rapport d'inspection du *Stelie II* indiquait qu'au moment de l'inspection, la cambuse, la salle des machines et la cale à poisson étaient toutes partiellement remplies de carburant et de liquides huileux, ce qui donnait à penser à l'administrateur que l'eau infiltrée se déplaçait librement entre les compartiments du navire, entraînant avec elle de la contamination par les hydrocarbures; la documentation que la GCC avait fournie, indiquant que de l'eau avait été pompée depuis la salle des machines du navire, où une bonne partie de ces machines étaient submergées et auraient rejeté des hydrocarbures; l'exposé circonstancié de la GCC et le Rapport d'inspection du *Miss Stelie*, faisant état de niveaux d'eau qui aurait submergé en grande partie les machines du navire et causé le suintement d'une certaine quantité d'huiles lubrifiantes; qu'il était évident qu'au moins une certaine quantité de carburant diesel s'était échappée des réservoirs du navire; et les photographies montrant que des matériaux sorbants avaient été utilisés pendant la déconstruction et que certaines des planches internes

[156] The Administrator also acknowledged the CCG's response, which states that "[a]t **no time** during the dewatering process was oil or oily water observed" and that during the response a "number of locals were on the wharf observing the operations and at no time did anyone observe oil on the ice in the harbour". The Administrator stated that this did not make it clear whether any witness observed the whole of the operation and confirmed that no oil was discharged—but failed to record such observations at the time—or whether the CCG was merely asserting that the CCG personnel would have seen a discharge while they were undertaking other tasks.

[157] The Administrator did not accept that an absence of an observation of a discharge would lead to a determination that no discharge of oil occurred.

[158] As to the dewatering operation, the Administrator acknowledged the explanation provided by the CCG's counsel as to the placement of the intake hose deep within the vessel so as not to discharge oil floating on the surface of the water within the vessel but stated that it did not have the "benefit of a direct witness's account as to what was done".

[159] The Administrator also noted that much of the CCG's claimed costs and expenses were for the deconstruction of the *Stelie II*. The Administrator stated that compensation for such costs may be available where a wooden ship is so saturated with oil that, if submerged, its timbers would discharge oil. The Administrator stated that the CCG appeared to take the position that the *Stelie II* was in such a state even after all water had been pumped from it. That being the case, submerging a hose deep into the water inside the engine room of the vessel would not necessarily be sufficient to avoid a discharge

et des fonds du navire semblaient avoir été mazoutés. Compte tenu de ce qui précède, l'administrateur a conclu que l'eau présente dans la salle des machines devait être contaminée.

[156] L'administrateur a également pris acte de la réponse de la GCC, qui indique que, [TRADUCTION] « à **aucun moment** durant le processus d'assèchement a-t-on aperçu de l'huile ou de l'eau huileuse » et que, durant l'intervention, un [TRADUCTION] « certain nombre de résidents de l'endroit se trouvaient sur le quai, d'où ils observaient les opérations, et à aucun moment quelqu'un a-t-il vu de l'huile sur la glace dans le port ». L'administrateur a déclaré que cela n'indiquait pas clairement si un témoin quelconque avait observé l'opération dans son ensemble et confirmé qu'aucun hydrocarbure n'avait été rejeté — mais avait omis de consigner ses observations à ce moment-là — ou si la GCC ne faisait qu'affirmer que les membres de son personnel auraient été témoins d'un rejet pendant qu'ils accomplissaient d'autres tâches.

[157] L'administrateur n'a pas admis que la non-observation d'un rejet amènerait à conclure qu'aucun rejet d'hydrocarbures ne s'était produit.

[158] Quant à l'opération d'assèchement, l'administrateur a pris acte de l'explication donnée par les avocats de la GCC au sujet de la mise en place du boyau d'aspiration au fond du navire, de façon à ne pas rejeter d'huile flottant à la surface de l'eau présente dans le navire, mais il a déclaré qu'il n'avait pas [TRADUCTION] « l'avantage du récit d'un témoin direct au sujet de ce qui avait été fait ».

[159] L'administrateur a également signalé qu'une bonne part des frais déclarés par la GCC concernaient la déconstruction du *Stelie II*. Il a ajouté qu'il est possible d'accorder une indemnisation pour de tels frais lorsqu'un navire en bois est à ce point saturé d'hydrocarbures que, s'il était submergé, sa charpente rejeterait des hydrocarbures. Il a déclaré que la GCC semblait être d'avis que le *Stelie II* se trouvait dans un tel état, même après que toute l'eau en avait été retirée par pompage. Cela étant le cas, le fait de submerger un tuyau au fond de l'eau à l'intérieur de la salle des machines du navire

of oil and that photographs depicted a significant containing presence of oil in the vessel.

[160] I note here that the CCG narrative indicates that efforts to sell the vessel were unsuccessful and that this was likely due to the fact that the vessel was in poor condition with oil-soaked timbers and was unlikely to be seaworthy. Further, the CCG could not continue to incur storage fees and, given the remaining inaccessible oil pollutants on board and the oils soaked timbers, the CCG deemed the vessel to be an unacceptable risk to the environment and that deconstruction was the only feasible option.

[161] Moreover, in its written submissions, Canada does not dispute that the timbers were oiled. Rather, Canada asserts that there is no evidence of continuous discharge or that discharge occurred at all during the pumping operations. There may, or may not, be merit to that position. I note that the role of the oiled timbers was not raised by counsel for the Administrator in its letter to the CCG's counsel raising the Administrator's concerns. Nor did the CCG's response to the Administrator address the timbers, although their state was known to the CCG. Instead, the CCG asserted that no discharge was observed and—as it submits in the submissions before me—that it responded professionally by utilizing appropriate methods.

[162] In this matter, the Administrator considered the statement of counsel for the CCG as to the positioning of the intake hose but, in essence, afforded this little weight in the absence of any direct accounts as to what had been done. Given the evidence supporting the contaminated state of the water in the engine room, the Administrator inferred that a discharge of oil had occurred during dewatering, even though the CCG took the position that such a discharge had not been observed and that the positioning of the intake hose would not have discharged the oil floating on the surface.

ne serait pas nécessairement suffisant pour éviter un rejet d'hydrocarbures et que des photographies montraient la présence d'une quantité considérable d'hydrocarbures dans le navire.

[160] Je note ici que l'exposé circonstancié de la GCC indique que les efforts pour vendre le navire ont été vains et que cela était vraisemblablement dû au fait que le navire était en mauvais état à cause de sa charpente imbibée d'hydrocarbures et qu'il y avait peu de chance qu'il soit apte à prendre la mer. De plus, la GCC ne pouvait plus continuer d'engager des frais d'entreposage et, en raison des polluants pétroliers inaccessibles qui restaient à bord et la charpente imbibée d'hydrocarbures, la GCC a considéré que le navire constituait un risque inacceptable pour l'environnement et que sa déconstruction était la seule option possible.

[161] Par ailleurs, dans ses observations écrites, le Canada ne conteste pas que la charpente était imbibée d'hydrocarbures. Il affirme plutôt qu'il n'existe aucune preuve de rejet continu ou qu'un rejet quelconque a eu lieu pendant les opérations de pompage. Cette position peut avoir, ou non, du bon. Je signale que le rôle de la charpente imbibée d'hydrocarbures n'a pas été évoqué par les avocats de l'administrateur dans la lettre évoquant les préoccupations de l'administrateur qu'ils ont envoyée aux avocats de la GCC. La réponse de la GCC à l'administrateur ne traite pas non plus de la charpente, même si elle en connaissait l'état. La GCC a plutôt affirmé qu'aucun rejet n'avait été observé et — comme elle le soutient dans ses observations devant moi — qu'elle est intervenue de manière professionnelle en recourant à des méthodes appropriées.

[162] Dans la présente affaire, l'administrateur a pris en considération la déclaration des avocats de GCC quant à la mise en place du tuyau d'aspiration, mais, essentiellement, il y a accordé peu de poids en l'absence de tout récit direct sur ce qui avait été fait. Compte tenu de la preuve étayant l'état contaminé de l'eau présente dans la salle des machines, l'administrateur a inféré qu'un rejet d'hydrocarbures était survenu lors de l'opération d'assèchement, même si la GCC a exprimé l'avis qu'un tel rejet n'avait pas été constaté et que le positionnement du tuyau d'aspiration n'aurait pas rejeté les hydrocarbures flottant à la surface.

[163] Again, the problem here is that the Administrator advised the CCG of its concerns—other than the oiled timbers—and invited the CCG to provide supplementary documentation to support its claim. The CCG responded by way of its counsel's email. That response did not provide any further documentation in support of the CCG's claim, including, for example, statements from the responders addressing the Administrator's concerns, describing their actions and any monitoring during the dewatering operation, their direct observations and, explaining why in their professional view the Administrator's concerns were not well founded. The CCG could have also identified the observers referred to in the email from its counsel and obtained or reported on their statements as to how long they observed the dewatering and what they observed. Had the CCG provided further documentation, the outcome may have been different.

[164] I also do not agree with the CCG's submission before me that its counsel's responding email is equivalent to or as good as the submission or further documentation or evidence from the CCG—given that what the Administrator offered was specifically the opportunity to provide further supporting documentation. I appreciate that in the normal course of such claims, the CCG relies upon its narrative contained in its claim submission, as it did in these cases. The difference here is that the Administrator went back to the CCG identifying its concerns and providing the opportunity to provide responding supporting documentation, but none was submitted.

[165] That said, I am troubled by the fact that the state of the oiled timbers was not raised as a concern by counsel for the Administrator in the letter to counsel for the CCG. However, Canada has not suggested that it was denied procedural fairness and the CCG was aware of the oiled timbers when its counsel responded to the Administrator.

[163] Là encore, le problème est le fait que l'administrateur a fait part à la GCC de ses préoccupations — à part la charpente imbibée d'hydrocarbures — et a invité la GCC à fournir des documents supplémentaires à l'appui de sa demande en recouvrement de créance. La GCC a répondu par le courriel de ses avocats. Cette réponse n'a fourni aucun autre document étayant la demande en recouvrement de créance de la GCC, dont, par exemple, des déclarations de la part des intervenants qui traiteraient des préoccupations de l'administrateur, qui décriraient les mesures qu'ils avaient prises et tout le travail de surveillance effectué lors de l'opération d'assèchement, leurs observations directes et des explications quant au fait que, selon leur avis professionnel, les préoccupations de l'administrateur n'étaient pas fondées. La GCC aurait également nommé les observateurs mentionnés dans le courriel de ses avocats et obtenu ou relaté leurs déclarations quant au temps pendant lequel ils avaient observé l'opération d'assèchement et ce qu'ils avaient vu. Si la GCC avait fourni de plus amples documents, le résultat aurait peut-être été différent.

[164] Je ne souscris pas non plus à l'observation que la GCC a faite devant moi, à savoir que le courriel de réponse de ses avocats équivaut aux observations ou aux documents ou aux éléments de preuve supplémentaires de la GCC, ou qu'il a tout autant de valeur — étant donné que ce que l'administrateur offrait était précisément la possibilité de fournir d'autres documents justificatifs. Je suis consciente que dans le cours normal des demandes de cette nature, la GCC se fonde sur l'exposé circonstancié qui est contenu dans sa demande en recouvrement de créance, comme elle l'a fait dans les présentes affaires. La différence, ici, est que l'administrateur est entré de nouveau en contact avec la GCC pour lui faire état de ses préoccupations et lui a donné la possibilité de fournir en réponse des documents justificatifs, mais aucun n'a été transmis.

[165] Cela dit, je suis troublée par le fait que, dans leur lettre aux avocats de la GCC, les avocats de l'administrateur n'ont pas soulevé la question de l'état de la charpente imbibée d'hydrocarbures. Cependant, le Canada n'a pas laissé entendre qu'on l'avait privé d'équité procédurale et que la GCC était au courant de la charpente imbibée d'hydrocarbures quand ses avocats ont répondu à l'administrateur.

[166] The Administrator’s reasons also suggest that this was an additional finding—being that “even if” the oil on the surface of the waters inside the *Stelie II* had been successfully avoided, it would not “be safe” to conclude that no discharge occurred. This does not appear to be a finding based on the balance of probabilities. It is also not clear to me from the Administrator’s reasons that it did—or did not—accept that if the intake hose had been positioned as the CCG described, then oil would not have been discharged during the dewatering as a result. The Administrator only states that it did not have the benefit of a direct witness’s account as to what was done. The Administrator appears to have afforded this explanation little weight in the absence of such an account.

[167] Ultimately, the Administrator concluded that regardless of CCG’s position as to the placement of the intake hose, given the large volume of water pumped and the contaminated state of the *Stelie II*, that a discharge occurred during the pumping operation. This was in addition to, or “bolster[ed]” the determination that a discharge had also occurred during or before the CCG’s response from the open oil containers on deck.

[168] While the Administrator’s reasons lacked clarity in regard to the role of the oiled timbers, considering the evidence that the Administrator assessed and weighed in whole, I am not persuaded that the Administrator made a palpable and overriding error in determining that a discharge of oil occurred during the dewatering process. The Administrator’s reasons demonstrate that it assessed the available evidence, inferred from the evidence that a discharge occurred, and found the responding submissions insufficient to lead it to a different conclusion. Also, in any event, its finding that a discharge occurred from the open containers of oil on deck would have been sufficient to ground the application of the paragraph 103(2)(a) limitation period.

[166] Les motifs de l’administrateur donnent également à penser qu’il s’agissait là d’une conclusion supplémentaire — à savoir que [TRADUCTION] « même si » les hydrocarbures flottant à la surface de l’eau présente dans le *Stelie II* avaient été évités avec succès, il ne serait pas [TRADUCTION] « sûr » de conclure qu’aucun rejet n’avait eu lieu. Cela ne semble pas être une conclusion fondée sur la prépondérance des probabilités. Les motifs de l’administrateur ne me convainquent pas non plus qu’il a — ou n’a pas admis — que si le boyau d’aspiration avait été positionné de la manière décrite par la GCC, des hydrocarbures auraient dans ce cas été rejetés lors de l’opération d’assèchement. L’administrateur indique seulement qu’il n’a pas eu l’avantage du récit d’un témoin direct au sujet de ce qui avait été fait. En l’absence d’un tel récit, l’administrateur semble avoir accordé peu de poids à cette explication.

[167] En fin de compte, l’administrateur a conclu que, indépendamment de la position de la GCC au sujet de l’emplacement du boyau d’aspiration, vu la grande quantité d’eau pompée et l’état contaminé du *Stelie II*, un rejet s’est produit lors de l’opération de pompage. Cela s’ajoutait à la conclusion — ou cela la [TRADUCTION] « renforçait » — qu’un rejet avait eu lieu pendant ou avant l’intervention de la GCC depuis les contenants d’huile ouverts qui se trouvaient sur le pont.

[168] Même si les motifs de l’administrateur manquaient de clarté au sujet du rôle de la charpente imbibée d’hydrocarbures, compte tenu de la preuve que l’administrateur a évaluée et soupesée dans son ensemble, je ne suis pas convaincue que celui-ci a commis une erreur manifeste et dominante en concluant qu’un rejet d’hydrocarbures s’est produit au cours du processus d’assèchement. Il ressort des motifs de l’administrateur qu’il a évalué les éléments de preuve disponibles, qu’il a inféré à partir de ces derniers qu’il y avait eu un rejet et qu’il a conclu que les observations fournies en réponse étaient insuffisantes pour donner lieu à une conclusion différente. Aussi, en tout état de cause, sa conclusion selon laquelle un rejet a eu lieu depuis les contenants d’huile ouverts sur le pont aurait été suffisante pour justifier l’application du délai de prescription visé à l’alinéa 103(2)a).

Conclusion

[169] For the reasons above, I find that the Administrator did not err in its determination that discharges of oil pollution had occurred and, therefore, the limitation period under paragraph 103(2)(a) of the MLA applied and had expired prior to the submission of the CCG's claims for each of the *Miss Terri* and the *Stelie II*. In the result, the CCG's subsection 103(1) claims for compensation were precluded as they were made outside the applicable limitation period.

[170] By way of a few, final observations, I feel compelled to note that based on the written and oral submissions before me, there appears to be considerable animosity between the CCG and the Administrator. This is unfortunate. I also do agree with Canada that the Administrator cannot simply advance theories of what might have happened. The abandoned "washing mechanism" theory included in the draft reasons would fall into that category. I am also inclined to think that if the Administrator is relying on internal technical advice to ground a concern that the Administrator chooses to raise with the claimant, then that this advice should be disclosed to the party making the section 103 claim so that, if they deem it appropriate, they can provide a responding technical response. It seems unlikely that the Administrator is relying on its own technical expertise to identify concerns with claims. Further, while the onus lies on the claimant to establish its claim, if the Administrator is departing from its traditional approach in relying on narratives contained in claims submission, as Canada suggests, then the Administrator should make this very clear to all claimants, as well as exactly what level of supporting information the Administrator now expects to receive (for example, statements of participants or observers in the absence of an observation or monitoring logs in the event that the occurrence of discharge is at issue). These observations are offered in the hope that a better working relationship between the CCG and the Administrator may be achieved in the future.

Conclusion

[169] Pour les motifs qui précèdent, je conclus que l'administrateur n'a pas commis d'erreur en concluant que des rejets de pollution par les hydrocarbures se sont produits et, par conséquent, que le délai de prescription visé à l'alinéa 103(2)a) de la LRM s'appliquait et qu'il avait expiré avant que la GCC présente des demandes en recouvrement de créance pour le *Miss Terri* et le *Stelie II*. En fin de compte, les demandes en recouvrement de créance que la GCC a présentées en vertu du paragraphe 103(1) ont été rejetées, car elles ont été faites en dehors du délai de prescription applicable.

[170] En terminant, je me sens obligée de signaler que, d'après les observations écrites et orales qui m'ont été soumises, il semble y avoir une vive animosité entre la GCC et l'administrateur, et cela est regrettable. Je conviens également avec le Canada que l'administrateur ne peut pas tout simplement avancer des théories sur ce qui aurait pu se passer. La théorie du [TRADUCTION] « mécanisme de lavage » incluse dans l'ébauche de motifs, et ensuite abandonnée, se rangerait dans cette catégorie. J'incline aussi à penser que si l'administrateur compte sur des avis techniques internes pour fonder une préoccupation qu'il décide de soumettre au demandeur, ces avis devraient être communiqués à la partie qui présente la demande en recouvrement de créance fondée sur l'article 103 de façon à ce que, si le demandeur l'estime approprié, il puisse fournir une réponse technique en réplique. Il semble peu vraisemblable que l'administrateur se fonde sur sa propre expertise technique pour relever les préoccupations que soulèvent les demandes en recouvrement de créance. De plus, bien qu'il incombe au demandeur d'établir sa demande en recouvrement de créance, si l'administrateur s'écarte de sa démarche habituelle en se fondant sur des exposés circonstanciés contenus dans les demandes présentées, comme le laisse entendre le Canada, il faudrait dans ce cas qu'il le fasse savoir très clairement à tous les demandeurs, tout comme le degré exact de renseignements justificatifs qu'il s'attend maintenant à recevoir (p. ex., des déclarations de participants ou d'observateurs en l'absence d'une observation ou de relevés de surveillance au cas où la survenance d'un rejet soit en litige). Je formule ces observations dans l'espoir que l'on puisse obtenir à

l'avenir une meilleure relation de travail entre la GCC et l'administrateur.

Costs

[171] Both parties sought costs but neither made submissions as to quantum.

[172] Pursuant to subsection 400(1) of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, the Court has full discretionary power over the amount and allocation of costs and the determination of by whom they are to be paid. In exercising that discretion the Court may consider the factors set out in subsection 400(3), which include: the result of the proceeding; the importance and complexity of the issues; whether the public interest in having the proceeding litigated justifies a particular award of costs; any conduct of a party that tended to shorten or unnecessarily lengthen the duration of the proceeding; and, any other matter that the Court considers relevant. The Court may fix all or part of any costs by reference to Tariff B and may award a lump sum in lieu of, or in addition to, any assessed costs (subsection 400(4) [of the Rules]).

[173] In this matter, I am of the view that an award costs to the Administrator, as the successful party, based on Column III of Tariff B is appropriate.

JUDGMENT T-1094-21 AND T-1104-21

THIS COURT'S JUDGMENT is that

1. The appeals are dismissed; and
2. Costs in favour of the Administrator based on Column III of Tariff B.

Les dépens

[171] Les deux parties ont sollicité les dépens, mais ni l'une ni l'autre n'a présenté d'observations quant à leur montant.

[172] Conformément au paragraphe 400(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, la Cour a le pouvoir discrétionnaire de déterminer le montant des dépens, de les répartir et de désigner les personnes qui doivent les payer. Pour exercer ce pouvoir discrétionnaire, la Cour peut prendre en considération les facteurs énoncés au paragraphe 400(3) des Règles, lesquels comprennent : le résultat de l'instance, l'importance et la complexité des questions en litige, le fait que l'intérêt public dans la résolution judiciaire de l'instance justifie une adjudication particulière des dépens, la conduite d'une partie qui a eu pour effet d'abrèger ou de prolonger inutilement la durée de l'instance, de même que toute autre question que la Cour juge pertinente. La Cour peut fixer la totalité ou une partie des dépens en se reportant au tarif B et adjudger une somme globale au lieu ou en sus des dépens taxés (paragraphe 400(4) des Règles).

[173] Je suis d'avis que, dans la présente affaire, il convient d'accorder à l'administrateur, la partie qui a eu gain de cause, des dépens fondés sur la colonne III du tarif B.

JUGEMENT dans les dossiers T-1094-21 et T-1104-21

LA COUR ORDONNE :

1. Les appels sont rejetés;
2. Les dépens sont adjugés en faveur de l'administrateur en prenant pour base la colonne III du tarif B.