

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20250825

Dossier : A-17-24

Référence : 2025 CAF 150

**CORAM : LE JUGE EN CHEF DE MONTIGNY
LA JUGE GOYETTE
LE JUGE HECKMAN**

ENTRE :

BIOGÉNIE CANADA INC.

appelante

et

AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS

intimée

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN et
PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA**

intervenants

Audience tenue à Québec (Québec), le 26 mars 2025.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 25 août 2025.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE EN CHEF DE MONTIGNY

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE GOYETTE
LE JUGE HECKMAN**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20250825

Dossier : A-17-24

Référence : 2025 CAF 150

**CORAM : LE JUGE EN CHEF DE MONTIGNY
LA JUGE GOYETTE
LE JUGE HECKMAN**

ENTRE :

BIOGÉNIE CANADA INC.

appellante

et

AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS

intimée

et

**PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN et
PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA**

intervenants

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE EN CHEF DE MONTIGNY

[1] Le présent appel vise une décision rendue par la Cour fédérale, sous la plume du juge Grammond (le juge de première instance), au terme de laquelle la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appellante à l'encontre de la saisie et de la rétention de deux produits de terreaux a

été rejetée (*Englobe Environnement Inc. c. Canada (Agence d'inspection des aliments)*, 2023 CF 1676 (la Décision)). Il n'est pas contesté que les produits en question constituent des engrais ou des suppléments au sens de la définition que l'on trouve de ces termes à l'article 2 de la *Loi sur les engrais*, L.R.C. (1985), ch. F-10 (la Loi). Dans le cadre d'une décision étoffée, le juge de première instance a rejeté tous les arguments présentés par l'appelante, autant ceux qui s'appuyaient sur des considérations constitutionnelles que ceux qui reposaient sur des motifs de droit administratif.

[2] De façon plus particulière, le juge de première instance a conclu que les dispositions contestées ont été valablement adoptées en vertu de la compétence concurrente relative à l'agriculture prévue à l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Victoria, ch. 3 (R.-U.), reproduite dans L.R.C. (1985), annexe II, no 5 (LC 1867) et de la compétence fédérale relative au droit criminel prévue au paragraphe 91(27) de la même loi. Il s'est également dit d'avis qu'elles n'ont pas une portée excessive qui les rendrait incompatibles avec l'article 7 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) (la Charte). Enfin, il a jugé que les dispositions réglementaires contestées ne constituaient pas une sous-délégation prohibée ou une abdication de compétence, et que les décisions prises par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA ou l'intimée) dans l'exercice de ses pouvoirs n'étaient pas déraisonnables.

[3] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que la Cour fédérale n'a pas erré en arrivant à ses conclusions, et l'appelante ne m'a pas convaincu qu'il y a lieu d'accueillir l'appel.

I. Le cadre juridique du présent litige

[4] Comme noté par le juge de première instance, la Loi a été adoptée dans sa première mouture en 1885. L'article 3 de cette loi prévoyait que nul ne pouvait vendre ou importer au Canada un engrais ou un supplément à moins que le produit ait été enregistré, qu'il soit conforme à certaines normes et qu'il soit emballé et étiqueté tel que prescrit par la Loi. Il appert des débats ayant entouré l'adoption de cette loi que le but visé était de s'assurer que les engrais produits au Canada et importés soient adéquatement analysés, et de prévenir la fraude en vérifiant leur contenu nutritif.

[5] Dans le cadre des modifications les plus récentes de cette Loi adoptées en 2015, le législateur a supprimé l'exigence d'enregistrement préalable pour les engrais et suppléments à faible risque, dans le but de faire en sorte que la surveillance réglementaire préalable à la mise en marché corresponde mieux au profil de risque du produit, et afin de faciliter l'accès au marché pour les engrais et suppléments sécuritaires. Cependant, le législateur a pris acte de l'utilisation de nouvelles technologies dans la fabrication des engrais et de l'intérêt croissant pour le recyclage des nutriments et des matières organiques provenant des déchets industriels et organiques et s'est préoccupé des risques potentiels pour la sécurité associés à ces matériaux. C'est dans cette veine qu'a été adopté l'article 3.1, qui est au cœur du présent litige et qui se lit comme suit :

Engrais et suppléments nocifs

3.1 Il est interdit à toute personne de fabriquer, de vendre, d'importer ou d'exporter, en contravention avec les règlements, tout engrais ou

Fertilizers and supplements presenting risk of harm

3.1 No person shall manufacture, sell, import or export in contravention of the regulations any fertilizer or supplement that presents a risk of

supplément qui présentent un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement.	harm to human, animal or plant health or the environment.
--	---

[6] L'article 5 de cette Loi, qui confère au gouverneur en conseil le pouvoir d'adopter des règlements d'application, a également été modifié pour l'autoriser notamment à régir l'approbation des engrais et des suppléments, la durée et l'annulation de leur approbation, la fabrication, la vente, l'importation et l'exportation des engrais et des suppléments qui présentent un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement, ainsi que l'évaluation des engrais et des suppléments, et notamment de leur impact potentiel et du risque de préjudice qu'ils présentent à l'égard de la santé humaine, animale ou végétale, ou de l'environnement.

[7] Dans l'exercice de ce pouvoir, le gouverneur en conseil a ajouté l'article 2.1 au *Règlement sur les engrais*, C.R.C., ch. 666 (le Règlement), ainsi libellé :

Interdiction générale

2.1 Il est interdit de fabriquer, de vendre, d'importer ou d'exporter tout engrais ou supplément qui contient une substance ou un mélange de substances en des quantités qui présentent un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement, à l'exception des parasites, si l'engrais ou le supplément est utilisé selon son mode d'emploi ou appliqué en une quantité qui ne dépasse pas la quantité nécessaire pour atteindre l'objectif visé.

General Prohibition

2.1 A person shall not manufacture, sell, import or export any fertilizer or supplement that contains any substance or mixture of substances in quantities that present a risk of harm to human, animal or plant health or the environment, except pests, if the fertilizer or supplement is used according to its directions for use, or in amounts not in excess of the amount that is necessary to achieve its intended purposes.

[8] Le Règlement lui-même ne précise pas le seuil au-delà duquel la présence d'une substance dans un engrais ou un supplément présente un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement. Pour opérationnaliser cette interdiction et en rendre l'application plus prévisible et cohérente, l'ACIA, de qui relève prioritairement l'administration de la Loi, a diffusé une vingtaine de circulaires à l'usage des parties sujettes à la Loi et au Règlement. Celle qui est en cause dans le présent litige et qui nous concerne plus particulièrement est la Circulaire T-4-93 (la Circulaire), « Normes relatives à l'innocuité des engrais et des suppléments ». Elle précise ce qu'un engrais ou un supplément ne doit pas contenir, précise les métaux préoccupants tels que le nickel, le molybdène et le sélénium, et prévoit les quantités maximales qu'un hectare de terre peut recevoir sur une période de 45 ans. Elle établit également une méthode pour calculer la concentration maximale de ces substances dans un engrais ou un supplément en fonction de la quantité et de la fréquence d'application indiquées par le fabricant.

II. Le contexte factuel

[9] Englobe Environment Inc. (Englobe) est une société enregistrée au Québec qui se spécialise dans le recyclage des matières organiques résiduelles depuis 1979. Suite à une réorganisation corporative survenue en 2024, Englobe est maintenant connue sous la nouvelle dénomination sociale de Biogénie Canada Inc. (Biogénie ou l'appelante) : voir l'ordonnance du juge LeBlanc du 21 octobre 2024. Ses sites de compostage produisent annuellement plus de 100 000 tonnes de compost et de terreaux à l'usage des clientèles des milieux horticole, municipal et commercial.

[10] Le 17 mai 2021, une inspectrice de l'ACIA a visité le site de fabrication d'engrais et de suppléments d'Englobe situé à Saint-Henri-de-Lévis et a procédé à deux prélèvements, dans le cadre d'activités d'inspection annuelle et conformément aux pouvoirs que lui confère la Loi. L'un des prélèvements visait le produit de Terre à potager St-Henri, composé de compost, d'humus, de sable et d'engrais organique entreposé en andain, tandis que l'autre visait celui du Multimix pelouse St-Henri, composé de compost de biosolides et de boues agroalimentaires, de sable et d'humus également entreposé en andain. Englobe caractérise sur leurs étiquettes ces deux produits comme étant des « engrais », puisqu'elle en garantit les éléments nutritifs, et des « suppléments » au sens de la Loi en indiquant, entre autres, qu'ils favorisent le drainage et une bonne aération.

[11] L'analyse des échantillons prélevés par le laboratoire de l'ACIA a révélé des concentrations de molybdène, nickel et sélénium supérieures aux concentrations maximales indiquées dans la Circulaire. Englobe a été informée de ces résultats d'analyse par la transmission de lettres de non-conformité le 8 juillet 2021, et le 13 juillet l'inspectrice a décidé de procéder à la saisie et à la rétention des deux produits du fait qu'elle avait des motifs raisonnables de croire que ces produits contrevenaient à l'article 3.1 de la Loi et à l'article 2.1 du Règlement.

[12] Englobe a par la suite communiqué avec l'inspectrice pour tenter de trouver des solutions correctrices, notamment en modifiant les doses maximales d'application des produits. Les résultats obtenus ont cependant démontré que les taux de contamination des terreaux à être épandus au sol dépassaient toujours les seuils maximaux de l'ACIA malgré la diminution des

taux d'application. Englobe a subséquemment tenté de mélanger le produit de terreau non conforme avec un produit conforme afin d'en diluer le niveau de contamination, sans succès. Englobe a également exprimé des doutes concernant la fiabilité des résultats d'analyse de l'ACIA, et a même fourni les résultats de l'analyse par un laboratoire privé qui étaient inférieurs à ceux du laboratoire de l'ACIA. Cette dernière n'a pas accepté ces résultats, au motif que le laboratoire retenu n'était pas accrédité pour utiliser la méthode choisie aux fins d'analyser la présence de certains métaux dans les échantillons testés.

[13] Des échanges subséquents n'ayant pas permis d'en arriver à une entente, Englobe a mis en demeure l'ACIA le 9 mars 2022, afin d'obtenir une mainlevée de la saisie des produits visés et de transmettre les certificats d'analyse. Finalement, Englobe a déposé une demande de contrôle judiciaire de la décision de l'ACIA auprès de la Cour fédérale le 11 avril 2022.

III. La décision contestée

[14] Au soutien de sa demande de contrôle judiciaire, Englobe a contesté la validité constitutionnelle des articles 3.1 de la Loi et 2.1 du Règlement, au motif que ces dispositions relèvent de la réglementation des engrais en tant qu'« article de commerce », et donc de la compétence provinciale relative aux droits civils et à la propriété, et non pas de la compétence concurrente en matière d'agriculture prévue à l'article 95 de la LC 1867. Englobe a également soutenu que même si la Cour retenait que ces dispositions relevaient de la compétence concurrente en matière d'agriculture, elles seraient néanmoins contraires à l'article 7 de la Charte. Selon Englobe, la portée des dispositions attaquées serait excessive, car elles visent des

engrais qui ne sont pas utilisés pour des usages agricoles (par exemple pour une pelouse ou un potager résidentiel, un terrain de golf, ou un parc municipal).

[15] Englobe a également contesté la validité du cadre réglementaire sur la base de principes du droit administratif, plaidant que l'article 2.1 du Règlement sous-délègue illégalement l'exercice du pouvoir réglementaire d'établir les normes de concentrations maximales de substances conféré à la Gouverneure en Conseil aux fonctionnaires de l'ACIA. La Circulaire serait alors, selon Englobe, un règlement déguisé.

[16] Enfin, Englobe a contesté la raisonnable de la décision de l'ACIA, notamment en raison des méthodes de collecte et d'analyse des échantillons.

[17] Dans un jugement rendu le 12 décembre 2023, le juge de première instance a rejeté la demande de contrôle judiciaire. Après s'être penché sur le texte de l'article 3.1 de la Loi, sur son effet juridique et sur les éléments de preuve extrinsèque déposés au dossier, il a d'abord conclu que le caractère véritable de la Loi peut être décrit comme « une interdiction des engrais et des suppléments qui posent un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement ». Sur la base de cette caractérisation, il s'est dit d'avis que l'article 3.1 se rattache à la compétence concurrente sur l'agriculture.

[18] Pour en arriver à cette conclusion, le juge de première instance a d'abord constaté que les engrais et les suppléments sont essentiels à la croissance des plantes et se rattachent donc nécessairement à l'agriculture. Il a écarté l'argument de l'appelante fondé sur la jurisprudence

selon lequel la réglementation de la mise en marché des produits agricoles ne relève pas de la compétence sur l'agriculture ou de la réglementation des échanges et du commerce prévue au paragraphe 91(2) de la LC 1867, étant donné que la Loi ne cherche pas à réglementer les prix ou à établir des quotas de produits de l'agriculture, mais vise plutôt des opérations qui se situent en amont de la production. Il a également rejeté la prétention de l'appelante selon laquelle l'article 3.1 ne peut se rattacher à la compétence sur l'agriculture du fait qu'il vise des engrais qui peuvent être destinés à des usages résidentiels, municipaux ou commerciaux, puisque rien ne justifie l'adoption d'une interprétation restrictive de la notion d'agriculture. De toute façon, la Loi vise tous les engrais et suppléments, peu importe leur utilisation, et le fait qu'ils puissent être employés à des fins non agricoles ne constituerait qu'un effet accessoire.

[19] Le juge de première instance a également fait droit à la prétention de l'ACIA selon laquelle l'article 3.1 de la Loi peut aussi être rattaché à la compétence fédérale relative au droit criminel. S'appuyant sur une jurisprudence constante de la Cour suprême, il a convenu que la protection de l'environnement constitue un objectif légitime que peut poursuivre le droit criminel. Même en admettant qu'il incombe aux tribunaux de vérifier si la mise en œuvre du droit criminel possède un fondement factuel suffisant, comme l'ont suggéré quatre juges dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61 et dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, le dossier de preuve lui paraissait contenir suffisamment d'éléments démontrant que le Parlement se fondait sur une appréhension raisonnée de préjudice lorsqu'il a adopté l'article 3.1 de la Loi.

[20] S'agissant de l'argument fondé sur l'article 7 de la Charte, le juge de première instance a convenu avec l'intimée que l'interdiction de la fabrication, de la vente, de l'importation ou de l'exportation d'engrais et de suppléments qui présentent un risque de préjudice pour la santé ou l'environnement a un lien rationnel avec l'objectif d'assurer l'innocuité des engrais et des suppléments. Il en résulte donc que l'article 3.1 de la Loi et l'article 2.1 du Règlement n'ont pas une portée excessive. Ce faisant, il a rejeté les arguments d'Englobe selon lesquels la définition des termes « engrais » et « supplément » était trop large, et la preuve d'un simple risque de préjudice constitue un seuil trop bas. À ses yeux, la portée excessive ne saurait découler d'un désaccord quant au seuil de risque ou de danger que le Parlement est disposé à tolérer.

[21] Enfin, le juge de première instance a confirmé la validité du cadre réglementaire et rejeté l'argument de l'appelante selon lequel l'article 2.1 du Règlement opérait une sous-délégation illégale ou une abdication de pouvoir. Au terme d'une analyse de la jurisprudence pertinente sur cette question, il s'est livré à un examen minutieux du texte de la disposition habilitante de la Loi (l'article 5) pour conclure que le fait de reproduire à l'article 2.1 du Règlement la substance de l'article 3.1 de la Loi (avec quelques précisions), sans prévoir d'exceptions, n'entravait aucunement la mise en application de la Loi. Quant à la question de savoir s'il peut y avoir contraventions à l'article 3.1 de la Loi en l'absence de dispositions réglementaires régissant l'évaluation des engrais et des suppléments, cela ne posait à son avis aucun problème. Bien que le sous-alinéa 5(1)f.1(iii) permette l'adoption de règlement sur cette question, le risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement mentionné à l'article 3.1 de la Loi constitue pour lui une norme intelligible qui peut être appliquée indépendamment de tout règlement. Quant à la Circulaire, elle ne peut être assimilée à un règlement déguisé dans la

mesure où elle ne vise pas à imposer une norme de conduite et ne lie pas le décideur administratif. Elle n'a pour objet que d'expliquer comment l'ACIA entend appliquer l'article 3.1 de la Loi et l'article 2.1 du Règlement.

[22] Finalement, le juge de première instance a rejeté les prétentions d'Englobe quant au caractère déraisonnable des avis de saisie et de rétention émis par l'ACIA. Ces conclusions ne sont pas contestées dans le cadre du présent appel, et il ne m'est donc pas nécessaire d'en traiter ici.

IV. Questions en litige

[23] Le présent appel soulève les questions suivantes :

- A. La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que la Loi et le Règlement se rattachent à la compétence concurrente relative à l'agriculture prévue à l'article 95 de la LC 1867?
- B. La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que la Loi et le Règlement relèvent également de la compétence fédérale relative au droit criminel prévue au paragraphe 91(27) de la LC 1867?
- C. La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que les articles 3.1 de la Loi et 2.1 du Règlement n'ont pas une portée excessive et ne sont donc pas contraires à l'article 7 de la Charte?
- D. La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que l'article 2.1 du Règlement n'opère pas une sous-délégation illégale ni une abdication de pouvoir?
- E. La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que la Circulaire n'est pas un règlement déguisé?

V. Analyse

[24] Il est maintenant bien établi que lorsqu'elle siège en appel d'une décision portant sur une demande de contrôle judiciaire, le rôle de cette Cour est d'abord de vérifier si le juge de première instance a choisi la norme de contrôle appropriée, et de s'assurer qu'elle a été appliquée correctement: *Mason c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21, au par. 36; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, aux par. 45-47. L'arrêt de la Cour suprême dans l'affaire *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*] n'a pas modifié ce principe.

[25] Le juge de première instance ne s'est pas explicitement prononcé sur les normes de contrôle applicables aux questions en litige dans le présent dossier. Il ne me semble cependant faire aucun doute que les trois premières questions doivent être examinées en ayant recours à la norme de la décision correcte. Dans l'arrêt *Vavilov*, la Cour suprême a clairement établi que les questions touchant au partage des compétences entre le Parlement et les provinces, et de façon plus générale les questions de nature constitutionnelle, nécessitaient une réponse « décisive et définitive ». Il s'agit là d'une exception à la présomption d'application de la norme de la décision raisonnable.

[26] La Cour suprême du Canada nous enseigne cependant que cette règle souffre une exception. Dans la mesure où l'analyse constitutionnelle est tributaire de conclusions purement factuelles qui peuvent être isolées de l'analyse constitutionnelle, ces dernières doivent être traitées avec déférence: *Lévis (Ville) c. Fraternité des policiers Inc.*, 2007 CSC 14, au par. 19;

Consolidated Fastfrate Inc. c. Western Canada Council of Teamsters, 2009 CSC 53, au par. 26;
Société des casinos du Québec inc. c. Association des cadres de la Société des casinos du Québec, 2024 CSC 13, au par. 97.

[27] Quant aux quatrième et cinquième questions, qui soulèvent toutes deux des arguments de droit administratif en rapport avec la validité d'un règlement et d'une circulaire, c'est la norme de la décision raisonnable qui doit s'appliquer. Mettant un terme au flottement jurisprudentiel en cette matière, la Cour suprême (sous la plume de la juge Côté) a unanimement confirmé dans les arrêts *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36 [*Auer*] et *TransAlta Generation Partnership c. Alberta*, 2024 CSC 37 [*TransAlta*], que la norme de la décision raisonnable s'applique en principe au contrôle de la validité d'un règlement ou de tout autre texte législatif subordonné. Ce faisant, la Cour confirmait pour l'essentiel les principes qui se dégagent de l'arrêt *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64 [*Katz*], qu'elle résume ainsi dans l'arrêt *Auer* :

[3] Je conclus que la norme de la décision raisonnable telle qu'exposée dans l'arrêt *Vavilov* est présumée s'appliquer lors du contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné. Je conclus également que certains des principes tirés de l'arrêt *Katz Group* continuent de guider un tel contrôle suivant la norme de la décision raisonnable : (1) le texte législatif subordonné doit être conforme à la fois aux dispositions pertinentes de la loi habilitante et à l'objet dominant de celle-ci; (2) le texte législatif subordonné bénéficie d'une présomption de validité; (3) le texte législatif subordonné contesté et la loi habilitante doivent être interprétés au moyen d'une méthode d'interprétation législative large et téléologique; (4) un contrôle de la validité ne comporte pas l'examen du bien-fondé du texte législatif subordonné au regard de considérations d'intérêt général afin de déterminer s'il est nécessaire, sage et efficace de la pratique.

[28] En revanche, la Cour suprême a précisé qu'il n'était plus nécessaire de conclure qu'un texte législatif subordonné est « sans importance », « non pertinent » ou « complètement

étranger » à l'objet de la loi pour être déclaré *ultra vires*. Sur cet aspect, la Cour suprême s'écarte de l'arrêt *Katz* au motif que cette exigence trop peu onéreuse serait incompatible avec le contrôle rigoureux que commande la norme de la décision raisonnable et compromettrait « la promesse de simplicité, prévisibilité et cohérence » de l'arrêt *Vavilov* (*Auer*, au par. 4)

[29] Il appartient donc à la cour de révision de s'assurer que la législation déléguée s'inscrit dans les limites du pouvoir habilitant prévu par le législateur. Dans cette optique, le contrôle de la validité d'un texte législatif subordonné constitue fondamentalement un exercice d'interprétation législative, dont l'objectif est de s'assurer que le délégataire a agi dans les limites du pouvoir légitime que lui octroie sa loi habilitante (*Vavilov*, par. 108; *Auer*, par. 59). Compte tenu de la présomption de validité dont jouissent les règlements et autres textes législatifs subordonnés, la barre sera haute pour la partie qui en attaque la validité. Non seulement le fardeau de la preuve leur incombera-t-elle d'en démontrer le caractère déraisonnable, mais encore se heurtera-t-elle à la prémisse qu'un texte législatif subordonné doit, dans la mesure du possible, être interprété d'une manière qui le rend *intra vires*.

[30] C'est donc en tenant compte de ces normes de contrôle que je me pencherai maintenant sur les questions qui nous sont soumises dans le cadre du présent appel.

A. *La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que la Loi et le Règlement se rattachent à la compétence concurrente relative à l'agriculture prévue à l'article 95 de la LC 1867?*

[31] Le cadre d'analyse pour déterminer si une loi relève de la compétence du Parlement ou de celle des législatures provinciales est maintenant bien établi. La Cour suprême a précisé à

plusieurs reprises qu'il faut d'abord qualifier la mesure législative ou réglementaire contestée pour en circonscrire le caractère véritable (« pith and substance »), pour ensuite procéder à sa classification parmi les chefs de compétence énumérés aux articles 91 à 95 de la LC 1867.

[32] À la première étape, l'objectif consiste à dégager ce que la Cour suprême a désigné comme l'objet principal de la loi, sa caractéristique la plus importante ou encore son idée maîtresse. Pour y parvenir, il faut se pencher à la fois sur son objet et ses effets. Quant à son objet, les tribunaux peuvent faire appel à la fois à des éléments de preuve intrinsèque tels que le préambule de la loi, les dispositions énonçant son objectif, son titre et sa structure globale. La preuve extrinsèque renvoie quant à elle à la preuve qui traite du contexte de la loi, comme les débats de la Chambre des communes, les comptes rendus des comités parlementaires et les publications gouvernementales pertinentes. En ce qui concerne l'examen des effets de la loi, on tiendra compte tant de ses effets juridiques que de ses effets pratiques. Sur toute cette question, voir notamment: *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, au par. 51; *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, aux par. 61-64; *Murray-Hall c. Québec (Procureur général)*, 2023 CSC 10 [*Murray-Hall*], aux par. 23-26; *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, aux par. 28-31.

[33] Je note par ailleurs que la Cour suprême a insisté à plusieurs reprises sur le fait que les étapes de la qualification et de la classification sont distinctes et doivent le demeurer. Il faut éviter de procéder à la qualification en tenant compte de l'interprétation qui a été donnée aux différentes compétences législatives; une telle approche introduirait de la confusion et pourrait

teinter l'exercice en accordant trop d'importance au résultat recherché. Dans la même veine, il faut se garder de qualifier une loi de façon vague ou générale et plutôt rechercher son caractère essentiel en termes aussi précis que possibles, de façon à éviter qu'elle soit superficiellement rattachée à deux chefs de compétence ou encore que l'on exagère la mesure dans laquelle elle déborde sur la sphère de compétence de l'autre ordre de gouvernement: *Transport Desgagnés inc. c. Wärtsilä Canada Inc.*, 2019 CSC 58, au par. 35; *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, aux par. 31-32; *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61, aux par. 190-191; *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, au par. 52; *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, au par. 65.

[34] Après avoir qualifié la matière de la loi, le tribunal doit déterminer de quelle catégorie de sujets elle relève. Si la matière de la loi relève de l'un des chefs de compétence du gouvernement qui l'a adoptée, la loi sera considérée comme valide. À cet égard, quelques remarques s'imposent.

[35] D'abord, comme l'a noté le juge de première instance, les compétences énumérées aux articles 91 à 95 doivent s'interpréter les unes par rapport aux autres. Sauf pour les compétences prévues à l'article 95 en matière d'immigration et d'agriculture, les compétences législatives ont été attribuées à l'un ou l'autre des deux paliers de gouvernement sur une base exclusive, et il en résulte que les compétences formulées en termes plus restreints doivent être exclues des chefs de compétence exprimées en termes plus généraux. Comme l'a souligné la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, aux par. 70-73, cette approche

est essentielle au maintien de l'équilibre constitutionnel, et un chef de compétence fédérale ne saurait se voir attribuer une ampleur qui viderait de son essence une compétence provinciale.

[36] Même si les compétences législatives ont été distribuées entre le Parlement et les législatures provinciales sur la base du principe de l'exclusivité (sauf pour les compétences visées par le paragraphe 92A(3) et les articles 94A et 95 de la LC 1867), la jurisprudence de la Cour suprême a fait place à une vision plus souple du fédéralisme et s'est éloignée de l'approche des « compartiments étanches » privilégiée par le Comité judiciaire du Conseil privé. En vertu de ce qu'il est maintenant convenu d'appeler le principe du fédéralisme coopératif, la Cour suprême a circonscrit la doctrine de l'exclusivité des compétences pour faire place à la possibilité de collaboration intergouvernementale et aux chevauchements entre des exercices valides des compétences provinciales et fédérales. Par voie de conséquence, le fait qu'une loi touche accessoirement un chef de compétence appartenant à l'autre ordre de gouvernement n'entraînera pas son invalidité. Dans la même veine, il est acquis que des matières peuvent être abordées sous l'angle de plusieurs compétences et ainsi avoir un « double aspect ». Ceci ne remet pas en question l'exclusivité des compétences comme telle, mais permet d'en assouplir les conséquences, et d'introduire une plus grande flexibilité dans l'exercice du fédéralisme. Voir notamment : *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17, aux par. 23-25 et 66; *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can)*, 2000 CSC 31, au par. 52; *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23, au par. 113; *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, au par. 32; *Murray-Hall*, au par. 77; *Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, aux par. 27-29.

[37] Enfin, il importe de rappeler, comme l'a fait le juge de première instance, que le bien-fondé ou l'efficacité d'une loi ne doivent pas être pris en considération dans l'examen de sa validité constitutionnelle. C'est au Parlement ou aux législatures qu'il appartient de se prononcer sur l'opportunité d'une loi, et non aux tribunaux. Il est vrai que dans certains cas, les effets d'une loi peuvent indiquer un objet autre que celui qu'elle énonce; on parlera alors d'une loi ayant un motif déguisé. Voir : *Renvoi relatif à la Loi sur les armes à feu (Can.)*, 2000 CSC 31, aux par. 18 et 57; *Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, au par. 90; *Murray-Hall*, au par. 44; *R. c. Comeau*, 2018 CSC 15 [*Comeau*], au par. 83.

[38] C'est donc sur la base de ce cadre d'analyse que j'examinerai maintenant la validité des dispositions contestées au regard des compétences législatives sur l'agriculture et le droit criminel.

(1) Caractère véritable de la disposition contestée

[39] L'appelante soutient que le juge de première instance a erré en décrivant le caractère véritable de l'article 3.1 de la Loi comme « une interdiction des engrais et des suppléments qui posent un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement ». À ses yeux, l'objet véritable de l'article 3.1 porte plutôt sur « la création d'un régime réglementant l'étiquetage et le mode d'emploi de produits commerciaux qui sont sûrs, qui ont de solides antécédents d'utilisation et d'acceptation et qui sont destinés à différents marchés, afin d'assurer l'absence de risque de préjudice de ces produits pour la santé ou l'environnement » (Mémoire de l'appelante, au par. 16). Le procureur général de la Saskatchewan appuie cette caractérisation, tandis que le procureur général de l'Alberta insiste sur le fait que l'article 3.1 vise à étendre la

portée et l'étendue du régime réglementaire pour y faire entrer les engrais et les suppléments qui présentent un risque pour la santé et l'environnement et pour assujettir les fabricants, vendeurs, importateurs et exportateurs de ces produits au respect des normes réglementaires. En d'autres termes, l'appelante et les intervenants prétendent que l'objet principal de l'article 3.1 est d'étendre la portée du régime réglementaire envisagé à l'alinéa 5(1)c.1), tandis que l'intimée soutient plutôt que le but premier de l'article 3.1 est de s'assurer de l'innocuité des engrais et suppléments produits, vendus ou importés au Canada.

[40] En ce qui concerne plus particulièrement la preuve intrinsèque, l'appelante reproche au juge de première instance de ne pas avoir qualifié le caractère véritable de l'article 3.1 avec le plus de précision possible, comme l'exige la Cour suprême dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*. Cette erreur s'expliquerait du fait qu'il a escamoté sans explication les termes « fabrication » et « vente », qui renvoient à la notion de commerce, et qu'il n'a pas considéré que l'interdiction de l'article 3.1 est subordonnée à l'exigence d'un corpus réglementaire. Le juge de première instance aurait également erré en considérant que l'interdiction s'applique tout autant aux produits assujettis à une exigence d'enregistrement qu'à ceux qui ne le sont pas, alors qu'une lecture attentive démontre que l'article 3.1 « vise *de facto*, par ses effets juridiques, les produits exemptés d'enregistrement » (Mémoire de l'appelante, au par. 12).

[41] Il est vrai, comme le juge l'admet lui-même, que la description qu'il adopte de l'article 3.1 se rapproche de son libellé et peut paraître très générale. Mais comme l'a noté la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213 (au par. 26), il arrive que la

caractéristique dominante d'une disposition puisse ressortir de sa lecture même. Quoiqu'il en soit, la caractérisation proposée par l'appelante est encore plus vague, dans la mesure où elle prétend que l'article 3.1 vise la création d'un régime réglementant l'étiquetage et le mode d'emploi de « produits commerciaux », plutôt que de s'en tenir aux engrais et aux suppléments auxquels réfère plutôt cette disposition. Je note par ailleurs que l'appelante insiste sur les notions de fabrication et de vente pour rattacher l'article 3.1 à la commercialisation des objets visés, et ainsi pouvoir le rattacher plus facilement à la compétence provinciale sur le commerce local, alors que l'objet visé est plutôt d'interdire le commerce des engrais et suppléments qui ne sont pas sécuritaires.

[42] L'appelante soutient également que le régime est purement réglementaire. Cette affirmation me paraît trompeuse, d'une part parce que la Loi peut très bien s'appliquer en l'absence de règlement, comme nous le verrons plus loin, mais aussi parce qu'il est admis que l'encadrement de certaines activités qui évoluent rapidement ou qui nécessitent des normes techniques et spécialisées se prêtent mieux à une intervention réglementaire que législative. De toute façon, cette question n'a aucune incidence sur l'identification de l'objet véritable de la Loi, pas plus d'ailleurs que la question de savoir si l'article 3.1 a une portée excessive ou au contraire trop limitée. La portée souhaitable d'une interdiction, son bien-fondé ou son efficacité ne sont pas pertinents à ce stade-ci de l'analyse. Je note à cet égard que le juge de première instance n'a pas mal interprété l'article 3.1 en concluant qu'il ne s'appliquait pas seulement à des produits exemptés d'enregistrement (et donc sûrs), mais bien à tous les produits, qu'ils soient assujettis à une exigence d'enregistrement ou non. En fait, il était loisible à l'ACIA de contrôler l'innocuité

de tous les produits, y compris des lots individuels d'engrais comme ce fut le cas dans le présent dossier.

[43] S'agissant de la preuve extrinsèque, le juge de première instance a eu raison de soutenir que les débats parlementaires entourant l'adoption de la *Loi sur la croissance dans le secteur agricole*, L.R.C. (1985), ch. F-10, art. 65, en vertu de laquelle l'article 3.1 a été adopté, appuient sa caractérisation de cette disposition. Ces débats indiquent que l'objectif du projet de loi est « de renforcer la sécurité de nos produits agricoles, c'est-à-dire le premier maillon de la chaîne alimentaire, tout en réduisant le fardeau réglementaire de l'industrie et en facilitant la mise en marché des produits agricoles ». Les règles concernant les engrais sont modifiées afin de « mieux veiller à ce que les produits répondent aux normes de sécurité tout en proposant une approche plus souple et efficiente pour les industries concernées » (Débats de la Chambre des Communes, vol. 147, no 55, aux pp. 3397-3398; Affidavit de Linda Webster, pièce LW-7, Dossier d'appel, aux pp. 5582-5584).

[44] À mon avis, le juge de première instance pouvait également s'appuyer sur le résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) qui a précédé l'adoption des modifications au Règlement en 2020. Il est clair à la lecture de ce document que le gouverneur en conseil était préoccupé par les risques que peut poser l'utilisation de certains engrais dérivés de sous-produits recyclés pouvant contenir des contaminants biologiques et chimiques. Il est vrai, comme le souligne le procureur général de l'Alberta, que l'on ne saurait s'en remettre à un REIR datant de 2018 pour interpréter l'objet d'une disposition législative adoptée trois ans plus tôt. Le juge de première instance s'est cependant gardé d'en faire son seul argument, et a noté avec justesse que

les modifications apportées au Règlement en 2020 s'inscrivaient dans le cadre d'un même processus de révision du régime qui a été amorcé par la modification de la Loi en 2015.

[45] En dernière analyse, les appelantes et les intervenants ne m'ont pas convaincu que le juge de première instance a erré dans sa qualification de l'article 3.1 de la Loi. Contrairement à ce qu'ils ont fait valoir en première instance et devant nous, l'objet et l'effet de l'article 3.1 ne sont pas d'étendre la portée du régime réglementaire applicable aux engrais et aux suppléments exemptés d'enregistrement et d'assujettir les fabricants, les vendeurs, les importateurs et les exportateurs de ces produits à toutes les exigences entourant leur mise en marché. Lorsque l'on se concentre sur l'article 3.1, qui est la seule disposition de la Loi en litige, il est clair que son objet véritable est d'interdire les engrais et suppléments présentant un risque de préjudice pour la santé ou l'environnement. Cette disposition ne constitue pas un élargissement du régime réglementaire, mais plutôt un filet de sécurité dans la mesure où il permet de contrôler l'innocuité de tous les produits exemptés ou non des obligations d'enregistrement.

(2) La compétence en matière d'agriculture

[46] L'appelante soutient que le juge de première instance a erré dans son interprétation de la compétence sur l'agriculture en donnant une portée trop large de ce que constitue l'agriculture aux fins du partage des compétences, et en s'écartant de l'interprétation qu'ont donné de cette compétence le Comité judiciaire du Conseil privé et la Cour suprême du Canada. Comme elle l'a fait devant la Cour fédérale, l'appelante est longuement revenue sur des arrêts portant essentiellement sur la réglementation de la mise en marché des produits agricoles, tels que *The King v. Eastern Terminal Elevator Co.*, [1925] R.C.S. 434; *Lower Mainland Dairy Products*

Sales Adjustment Committee v. Crystal Dairy Limited, 1932 CanLII 313 (UK JCPC), [1933] 1 D.L.R. 82, *Saskatchewan (Attorney General) v. Canada (Attorney General)*, 1948 CanLII 317 (UK JCPC), [1949] 2 D.L.R. 145, *Canadian Federation of Agriculture v. Québec (Attorney General)*, 1950 CanLII 342 (UK JCPC), [1950] 4 D.L.R. 689, et *Supermarchés Dominion Ltd. c. R.*, [1980] 1 R.C.S. 844. Au dire de l'appelante, ces décisions démontrent que le test pour qu'une loi relève de l'agriculture n'est pas de savoir si elle concerne un produit intrinsèquement lié à l'agriculture, mais plutôt si, de par son caractère véritable, elle interfère avec les opérations des exploitants agricoles, et donc si elle s'adresse d'abord à l'exploitant agricole agissant à ce titre.

[47] Tenant compte de ce qu'elle estime être l'objet de l'article 3.1, c'est-à-dire la réglementation des activités de commerçants d'engrais et de suppléments, l'appelante (avec l'appui des intervenants) soutient donc que cette disposition ne relève pas de la compétence sur l'agriculture puisqu'elle n'interfère pas avec les opérations des exploitants agricoles. Elle ne se rapporte pas directement aux activités des agriculteurs à l'intérieur de la ferme (« inside the farm gate »), mais ne fait que limiter leur possibilité de contracter avec les fabricants, vendeurs ou importateurs d'engrais ou de suppléments. Elle allègue également que le juge de première instance a eu tort d'interpréter la notion d'agriculture de façon large et évolutive, puisque cette démarche a eu pour effet d'élargir considérablement ce chef de compétence pour y faire entrer une multitude d'acteurs tels que les horticulteurs ornementaux, les aménagistes paysager et forestier, les jardiniers amateurs, les fabricants de terreau, les municipalités, les propriétaires de terrain de golf et autres qui n'ont rien à voir avec l'agriculture.

[48] À mon avis, ces arguments ne tiennent pas la route, ne reflètent pas l'état de la jurisprudence, et ont déjà été rejetés par la Cour d'appel de l'Ontario dans l'arrêt *Regina v. Bradford Fertilizer Co. Ltd.*, [1971] 22 D.L.R.(3d) 617 [*Bradford*].

[49] Dans cette affaire, l'intimé prétendait que la Loi ne pouvait être considérée comme un exercice valide de la compétence fédérale sur l'agriculture dans la mesure où elle visait plutôt à réglementer les engrais en tant qu'articles de commerce ou encore à réglementer le commerce de la fabrication et de la vente d'engrais. Comme l'appelante dans le présent dossier, l'intimé soutenait qu'une telle réglementation relevait de la compétence des provinces sur la propriété et les droits civils énoncée au paragraphe 92(13) de la LC 1867. Après avoir passé en revue les principales dispositions de la Loi, le juge Arnup (au nom d'une cour unanime) a catégoriquement rejeté cette prétention en des termes non équivoques :

[TRADUCTION]

À mon avis, il serait impossible de traiter intelligemment de l'application ou de l'usage des engrais tout en faisant abstraction du concept d'agriculture. On écarterait l'aspect le plus important du sujet.

Tant les dispositions de la Loi et des Règlements que le sens commun du mot « agriculture » et le rôle qu'y jouent les engrais me portent à conclure que la *Loi sur les engrais* est une loi « relative à l'agriculture ». Il s'agit donc d'une loi que le Parlement peut adopter en vertu de l'art. 95 de la [*Loi constitutionnelle de 1867*].

Bradford, p. 621.

[50] Il est intéressant de noter que l'intimé dans cette affaire s'était appuyé sur les mêmes arrêts invoqués par l'appelante (supra, au par. 42), dans lesquels on a conclu que les produits agricoles, lorsqu'ils sont commercialisés, relèvent de la juridiction provinciale. À cet égard, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que ces décisions n'épuisaient pas la compétence fédérale sur

l'agriculture et ne constituaient que des illustrations et des lignes directrices de l'utilisation qui peut être faite de cette compétence. Et la Cour d'appel de réitérer, en conclusion finale de ses motifs :

[TRADUCTION]

En résumé, je conclus donc que la *Loi sur les engrais* a été adoptée afin de favoriser l'agriculture en exigeant que les éléments nutritifs des plantes et les suppléments des sols utilisés en agriculture, qui sont essentiels, se conforment à des normes, soient sécuritaires et soient décrits et étiquetés d'une manière qui permette aux acheteurs de savoir ce qu'ils achètent et comment l'utiliser. L'objet de la Loi n'est pas de « régir le commerce des engrais », bien qu'il soit évident que la Loi entraîne un certain degré de réglementation de ce commerce et de ses manufacturiers et revendeurs. Il s'agit par conséquent d'une loi relative à l'agriculture, que le Parlement pouvait adopter en vertu de l'art. 95 de la [*Loi constitutionnelle de 1867*].

Bradford, p. 624

[51] Même si cette décision de la Cour d'appel de l'Ontario ne lie pas cette Cour, l'appelante et les intervenants ne m'ont pas persuadé que nous devions nous en écarter parce qu'elle était fondamentalement erronée. D'une part, je ne vois pas en quoi le fait que l'article 3.1 de la Loi comporte une interdiction alors que l'article 3 de la version antérieure, sur lequel s'est concentrée la Cour d'appel de l'Ontario, portait plutôt sur l'enregistrement puisse être significatif au plan de l'analyse constitutionnelle. Après tout, l'article 9 de la version antérieure (qui se retrouve maintenant à l'article 4 de la Loi) prévoyait également une interdiction des engrais et suppléments nuisibles pour la croissance des plantes. Et en tout état de cause, comme l'a souligné le juge de première instance, le choix d'assujettir la commercialisation d'un produit à certaines normes ou conditions ou d'en interdire la vente n'est pas déterminant aux fins de procéder à sa classification dans l'une ou l'autre des catégories de sujets énumérées aux articles

91 à 95 de la LC 1867; ce qui importe, c'est la matière sur laquelle porte la législation, et non les moyens d'intervention choisis par le législateur.

[52] Le procureur général de la Saskatchewan (la Saskatchewan), soutenu par le procureur général de l'Alberta, soutient que la Cour fédérale a donné une interprétation trop large à la compétence fédérale sur l'agriculture, se disant d'avis que la compétence sur l'agriculture, bien que concurrente, relève d'abord des provinces et ne peut être exercée par le fédéral que dans l'hypothèse où un intérêt économique national est en jeu. Selon la Saskatchewan, le sens commun du mot agriculture réfère aux activités de culture et d'élevage, et ne saurait inclure ce qui relève de l'esthétique ou de l'utilisation privée d'engrais tels que les pelouses résidentielles et les terrains de golf ou du jardinage urbain. La Saskatchewan reproche aussi à la Cour fédérale de s'être uniquement appuyée sur des définitions de différents dictionnaires pour conclure que l'agriculture ne se limite pas aux activités commerciales, sans tenir compte du contexte dans lequel cette expression est utilisée. La Saskatchewan attire notamment l'attention sur le fait que l'article 95 de la LC 1867 confère le pouvoir de légiférer sur l'agriculture et l'immigration aux provinces et ensuite au Parlement, et mentionne que ce dernier pourra « de temps à autre » exercer ce pouvoir. Enfin, la Saskatchewan s'en remet à l'article d'un étudiant en droit proposant une interprétation littérale de l'article 95 qui limiterait l'exercice des compétences fédérales (Jesse Hartery, « La compétence concurrente en matière d'immigration : Rendre aux provinces canadiennes ce qu'elles ont perdu », (2018) 63 :3 McGill L.J. 48), à l'historique de l'adoption de l'article 95, ainsi qu'à des extraits de discours prononcés par certains parlementaires canadiens et anglais préalablement à l'adoption de la LC 1867 au soutien de sa position que l'article 95 confère juridiction principalement (« mainly ») aux provinces.

[53] À mon avis, ces prétentions sont mal fondées et le juge de première instance a eu raison de les rejeter. Je note tout d'abord que la thèse de M. Hartery n'a jamais été retenue par les tribunaux canadiens, comme il le concède lui-même (à la p. 532), et que son article porte uniquement sur la compétence en matière d'immigration. Le juge de première instance avait également raison de souligner que le Secrétaire d'État aux colonies, dans le discours que M. Hartery cite, ne faisait qu'exprimer une prévision quant à l'utilisation qui serait faite des compétences sur l'agriculture et l'immigration, et ne constituait donc pas une analyse juridique du sens et de la portée de l'article 95.

[54] À ceci, il faut ajouter que la preuve historique sur laquelle s'appuient les intervenants, et plus particulièrement les extraits de discours et de débats qui nous ont été cités, ne faisait pas partie de la preuve en première instance et n'est pas le fruit de l'expertise d'un historien. Rien ne permet donc de conclure que les citations choisies par le procureur général de la Saskatchewan brossent un portrait fidèle et complet du contexte historique. En tout état de cause, il est maintenant bien établi que la méthode d'interprétation originaliste préconisée par les intervenantes, en vertu de laquelle la Constitution doit être interprétée comme toute autre loi à la lumière de la compréhension qu'en avait ses rédacteurs, n'a pas cours au Canada. Bien que la preuve historique puisse aider à situer une disposition dans son contexte, la preuve de l'intention des rédacteurs n'est jamais concluante, comme l'a rappelé la Cour suprême à plusieurs reprises : *Comeau*, au par. 55; *Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe*, 2004 CSC 79, au par. 30; *Renvoi sur la Motor Vehicle Act (C.-B.)*, [1985] 2 R.C.S. 486, aux pp. 508-509.

[55] Quant à la portée que l'appelante voudrait donner à l'expression "de temps à autre", elle me paraît sans fondement. Comme le fait valoir le procureur général du Canada, cette expression

ne revient pas moins de 24 fois dans le texte de la LC 1867, notamment aux articles 24 et 38 (pouvoirs du gouverneur en conseil de nommer des sénateurs et de convoquer la Chambre des communes), 82 (pouvoir de convoquer les assemblées législatives de l'Ontario et du Québec), et 101 (pouvoir du Parlement de constituer une cour générale d'appel au Canada et d'autres cours). Il ne viendrait à l'esprit de personne que cette expression puisse avoir pour effet de restreindre ou de limiter le nombre de fois où le pouvoir auquel elle s'applique peut être utilisé. Le juge de première instance pouvait donc à bon droit conclure qu'elle signifie simplement « lorsque l'occasion s'y prête » (Décision, au par. 58). Comme il le fait d'ailleurs valoir, « l'article 95 contient une clause explicite qui accorde prépondérance aux lois fédérales, ce que l'on peut difficilement réconcilier avec une prétendue limite implicite à l'intervention fédérale » (Décision, au par. 59). Les décisions sur lesquelles il se fonde (*Fischbach and Moore of Canada Ltd v. Noranda Mines Ltd*, (1978) 84 D.L.R. (3d) 465 (CA Sask) et *Lawrie v. Lees* (1881), 7 App Cas 19 C.L.) n'ont d'ailleurs jamais été remises en question.

[56] Le procureur général de l'Alberta, de son côté, soutient que la compétence sur l'agriculture doit être interprétée restrictivement et s'appuie sur la jurisprudence relative à la mise en marché des produits agricoles citée par l'appelante pour arguer que seules des lois qui interfèrent avec les opérations agricoles à l'intérieur de la ferme peuvent être adoptées dans le cadre de l'article 95 de la LC 1867. Dans la mesure où l'article 3.1 ne réglemente pas l'activité des fermiers, mais vise plutôt à restreindre les activités des producteurs, des vendeurs et des importateurs d'engrais et de suppléments, il ne peut donc être considéré comme étant relatif à l'agriculture. Dans cette logique, l'article 3.1 se rapporte plutôt à l'activité des agriculteurs en tant que consommateurs, et doit donc s'analyser comme une disposition législative relative à l'achat et à la vente d'un produit, une

compétence exclusive des provinces. Il n'y aurait pas lieu, selon le procureur général de l'Alberta, de distinguer entre les produits qui sortent de la ferme et ceux qui y entrent : l'agriculture se limite à ce qui se passe à l'intérieur de la ferme (« inside the farm gates »), et exclut autant la réglementation et la mise en marché des produits qui sont achetés par les agriculteurs que les produits qu'ils vendent.

[57] Ici encore, j'estime que le juge de première instance a correctement disposé de cet argument. D'une part, aucun argument sérieux n'a été avancé au soutien de la thèse voulant que les compétences sur l'agriculture et l'immigration doivent recevoir une interprétation moins généreuse ou évolutive que les compétences énumérées aux articles 91 et 92 de la LC 1867. D'autre part, la Cour d'appel de l'Ontario a reconnu le lien indissociable entre les engrais et l'agriculture dans l'arrêt *Bradford*, et il ne me semble pas nécessaire de faire preuve d'une très grande souplesse dans l'interprétation du concept d'agriculture pour y faire entrer la réglementation des produits qui favorisent la croissance des plantes.

[58] J'ajouterais, comme l'a invoqué le procureur général du Canada, que l'objet premier d'une disposition visant à interdire la vente, la production, l'importation et l'exportation d'engrais ou de suppléments présentant des risques de préjudice pour la santé ou l'environnement n'est pas de contrôler la commercialisation de ces produits, mais bien plutôt d'en empêcher l'utilisation. Dans cette logique, il est difficile de prétendre que l'article 3.1 se rapporte à la réglementation du commerce local ou de la propriété et des droits civils. Comme l'a reconnu la Cour suprême dans l'arrêt *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, une mesure interdisant la vente d'un produit ne doit pas toujours s'analyser comme se rapportant à la compétence en matière de

propriété et de droits civils. Dans cette affaire, on a déterminé qu'un régime interdisant la vente des phoques relevait de la compétence fédérale en matière de pêcheries parce que l'objectif et le caractère véritable de ce régime n'étaient pas de réglementer ou même d'en enrayer le commerce, mais plutôt de protéger les pêcheries en tant que ressource économique. De la même façon, l'article 3.1 ne vise pas à réglementer le commerce des engrais, mais à interdire des produits destinés à la consommation qui pourraient être nocifs pour la santé ou l'environnement. Contrairement à ce que soutient le procureur général de l'Alberta, je ne vois rien dans cette approche qui serait susceptible d'éroder la compétence provinciale en matière de propriété et de droits civils.

[59] Pour tous ces motifs, je suis donc d'avis que le juge de première instance n'a pas erré en concluant que l'article 3.1 de la Loi constitue une mesure validement adoptée par le Parlement au titre de sa compétence partagée sur l'agriculture.

B. *La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que la Loi et le Règlement relèvent également de la compétence fédérale relative au droit criminel prévue au paragraphe 91(27) de la LC 1867?*

[60] Compte tenu de ma conclusion voulant que la compétence concurrente des deux ordres de gouvernement en matière d'agriculture autorisait le Parlement à adopter l'article 3.1 de la Loi, je suis d'avis qu'il n'est pas nécessaire de répondre à cette question. En matière constitutionnelle, les tribunaux doivent se garder de se prononcer sur des questions dont la résolution n'est pas essentielle pour trancher un litige : voir, à titre d'exemples, *Commission scolaire francophone des Territoires du Nord-Ouest c. Territoires du Nord-Ouest (Éducation, Culture et Formation)*, 2023

CSC 31, au par. 108 et *R. c. McGregor*, 2023 CSC 4, au par. 24, ainsi que la jurisprudence citée dans ces paragraphes. Je me garderai donc d'émettre quelque opinion que ce soit sur cette question.

C. *La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que les articles 3.1 de la Loi et 2.1 du Règlement n'ont pas une portée excessive et ne sont donc pas contraires à l'article 7 de la Charte?*

[61] Comme elle l'avait fait devant la Cour fédérale, l'appelante a fait valoir que les articles 3.1 de la Loi et 2.1 du Règlement ont une portée excessive dans la mesure où le concept de « risque de préjudice » et les définitions très larges des termes « engrais » et « supplément » que l'on retrouve à l'article 2 de la Loi peuvent viser des substances qui ne sont pas dangereuses, et sanctionner des comportements qui comportent un bénéfice net pour l'environnement. Elle reproche également au juge de première instance d'avoir conclu que ces dispositions renferment une norme intelligible, et réitère qu'elles sont imprécises au point de violer les principes de justice fondamentale.

[62] À mon avis, le juge de première instance a correctement rejeté ces prétentions, et il n'y a pas lieu de s'y attarder longuement, d'autant plus que l'appelante n'en a traité que brièvement dans son mémoire et lors de l'audition.

[63] On dit d'une disposition qu'elle a une portée excessive contraire aux principes de justice fondamentale lorsqu'elle empiète sur un comportement sans lien avec son objectif, et va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre le but visé: voir *R. c. Heywood*, [1994] 3 R.C.S. 761 [Heywood], à la p. 794; *Canada (Procureur général) c. Bedford*, 2013 CSC 72, au par. 101. En d'autres termes, pour reprendre les mots de la Cour suprême dans cette dernière affaire, « [i]l y a

portée excessive lorsqu'une disposition s'applique si largement qu'elle vise *certain*s actes qui n'ont aucun lien avec son objet » (en italique dans l'original, au par. 112). Dans un tel cas, on dira que la disposition est partiellement arbitraire. La Cour suprême a cependant jugé bon de préciser que les tribunaux doivent faire preuve de retenue à l'égard des moyens choisis par le législateur, ce dernier devant avoir la possibilité de faire des choix de principe (*Heywood*, à la p. 793).

[64] Dans le cas présent, le législateur a voulu garantir l'innocuité des engrais et des suppléments, et il a choisi pour ce faire d'interdire les engrais et les suppléments qui présentent un risque de préjudice. Contrairement à ce que soutient l'appelante, on ne peut pas dire qu'il n'y a pas de lien rationnel entre le comportement prohibé et l'objectif poursuivi. Comme l'a noté le juge de première instance, les dispositions contestées ne s'appliquent pas à des substances qui sont sans danger, et l'on ne peut donc soutenir qu'elles interdisent des produits sûrs et empiètent sur un comportement sans lien avec l'objectif.

[65] D'autre part, les articles 3.1 de la Loi et 2.1 du Règlement ne sont pas vagues ou imprécis au point de violer les principes de justice fondamentale. Dans l'arrêt *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606, la Cour suprême a établi que la théorie de l'imprécision ne devait pas être utilisée pour empêcher l'État de réaliser des objectifs sociaux légitimes en exigeant un degré de précision incompatible avec de tels objectifs. Ce qui importe, c'est que la loi soit suffisamment précise pour donner lieu à un débat judiciaire, et pour délimiter la sphère de risque à l'intérieur de laquelle les citoyens doivent prendre leurs décisions.

[66] Les notions de risque et de prévention de dommages futurs ont été utilisées à plusieurs reprises par les législateurs, et les tribunaux les ont considérées comme des normes juridiques intelligibles : voir, par exemple, *R. c. Katigbak*, 2011 CSC 48, aux par. 64-71; *Thomson c. Thomson*, [1994] 3 R.C.S. 551, aux pp. 595-598; *Sanchez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2007 CAF 99, aux par. 14 et 20. Les tribunaux ont été particulièrement tolérants en matière d'environnement, et se sont montrés sensibles au fait qu'il n'est pas toujours possible de déterminer à l'avance et avec précision l'ensemble des comportements susceptibles d'être préjudiciables.

[67] L'arrêt *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, fournit une illustration intéressante de ce principe. Était en cause dans cette affaire une disposition de la *Loi sur la protection de l'environnement* de l'Ontario (L.R.O. 1980, ch. 141, al. 13(1)a)) suivant laquelle il était interdit de rejeter dans l'environnement un contaminant qui cause ou risque de causer « la dégradation de la qualité de l'environnement naturel relativement à tout usage qui peut en être fait ». L'appelante prétendait que cette disposition était d'une imprécision telle qu'elle violait les principes de justice fondamentale. Le juge LaForest, au nom de la majorité, a d'abord noté que les lois relatives à la protection de l'environnement ont été rédigées d'une façon qui permette de répondre à une vaste gamme d'atteintes environnementales et qu'aucune de ces lois n'a été déclarée invalide pour cause d'imprécision. Puis, il a fait état des deux choix qui s'offrent au législateur en matière de protection de l'environnement, soit d'adopter des dispositions détaillées en précisant des quantités particulières de substances énumérées dont le rejet dans l'environnement est proscrit, ou encore d'opter pour une interdiction plus générale en confiant aux tribunaux le soin

de déterminer quand le rejet d'une substance contrevient à l'interdiction de polluer. Et d'ajouter (au par. 53) :

[...] Cette seconde option est bien sûr plus souple et plus susceptible de s'adapter à l'évolution de nos connaissances en matière de protection de l'environnement. Toutefois, une disposition générale peut être attaquée [...] parce qu'elle ne fournirait pas aux citoyens un avertissement adéquat de la conduite prohibée. Une disposition législative très précise serait-elle préférable? À mon avis, en matière de protection de l'environnement, l'énumération détaillée n'est pas nécessairement la meilleure façon d'avertir les citoyens des conduites qui sont prohibées. Si une interdiction législative exige du citoyen qu'il ait une formation poussée en chimie pour être en mesure de déterminer qu'une activité donnée libère un contaminant particulier en quantité suffisante pour entraîner son application, cette interdiction ne donne guère un meilleur avertissement qu'une loi plus générale. Le volet avertissement de l'analyse de l'imprécision doit être abordé d'un point de vue objectif: est-ce que le citoyen moyen possédant une connaissance moyenne de la manière visée par l'interdiction en tirerait un avertissement adéquat de la conduite prohibée? Les citoyens peuvent être déroutés s'il leur faut posséder des connaissances spécialisées pour être en mesure de comprendre une disposition législative.

[68] J'estime que ces propos trouvent écho dans le cadre du présent dossier. Il n'est pas toujours nécessaire qu'une loi soit rédigée avec un degré de précision et une certitude scientifique souvent inatteignable qui pourrait au surplus en compromettre l'efficacité, surtout dans des matières aussi complexes que la protection de l'environnement ou de la santé publique. La jurisprudence enseigne qu'il suffit de fournir une norme intelligible dont il peut être débattu devant les tribunaux. Cela est d'autant plus vrai lorsque, comme en l'espèce, un document administratif comme la Circulaire vient préciser comment l'ACIA exercera le pouvoir qui lui est confié et interprétera la notion de risque de préjudice. Pour ces motifs, je suis d'avis que les prétentions de l'appelante quant au caractère excessif ou imprécis des articles 3.1 de la Loi et 2.1 du Règlement doivent être rejetées.

D. *La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que l'article 2.1 du Règlement n'opère pas une sous-délégation illégale ni une abdication de pouvoir?*

[69] En première instance, l'appelante avait soutenu que l'article 2.1 du Règlement était invalide parce qu'il ne faisait que reproduire en substance le texte de l'article 3.1 de la Loi. Ce faisant, le gouverneur en conseil aurait abdicqué sa compétence et aurait en quelque sorte sous-délégué l'exercice de son pouvoir réglementaire aux fonctionnaires de l'ACIA, en contravention d'une jurisprudence constante selon laquelle un organisme exerçant des pouvoirs délégués ne peut à son tour déléguer ces mêmes pouvoirs.

[70] Le juge de première instance a rejeté cet argument, se disant d'avis que les principes se dégageant des arrêts *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] R.C.S. 318 [*Brent*], *Brant Dairy Co. c. Milk Commission of Ontario*, [1973] R.C.S. 131 [*Brant Dairy*] et *Institut canadien des compagnies immobilières publiques c. Corporation de la ville de Toronto*, [1979] 2 R.C.S. 2 [*Institut canadien*] ne trouvent pas application dans le cadre du présent régime réglementaire. Le principe qui se dégage de ces décisions est à l'effet qu'un organisme qui se voit confier un pouvoir réglementaire ne peut transformer ce pouvoir de nature législative en un pouvoir de nature administrative. Lorsque le législateur confère un pouvoir réglementaire à un organisme, ce dernier doit adopter des normes générales dans les matières sur lesquelles il exerce son autorité plutôt que de prendre des décisions au cas par cas et de façon discrétionnaire. Le juge en chef Laskin, s'exprimant pour la majorité dans l'arrêt *Brant Dairy*, a bien cerné ce principe d'interprétation législative dans le passage suivant (aux pp. 132-133) :

Les organismes créés par statut qui ont le pouvoir de faire quelque chose par règlement n'agissent pas dans les limites de leurs attributions en se contentant de reprendre, dans un règlement, les termes par lesquels ce pouvoir a été conféré.

C'est là se soustraire à l'exercice de ce pouvoir et, de fait, c'est là faire d'un pouvoir législatif un pouvoir administratif. Cela équivaut à une nouvelle délégation que l'Office se fait à lui-même, dans une forme différente de celle qui a initialement été autorisée; il est évident que cela est illégal, d'après le jugement que cette Cour a rendu dans l'affaire [*Brent*].

[71] Il est intéressant de noter que dans l'affaire *Brent*, la sous-délégation avait été effectuée au profit d'un tiers. En effet, le gouverneur en conseil s'était vu déléguer le pouvoir de faire des règlements pour préciser les motifs prévus par la *Loi sur l'immigration*, S.R.C. 1952, c. 325 en vertu desquels il était permis d'interdire ou de limiter l'admission des personnes au Canada. Plutôt que de prescrire des standards pour guider les agents d'immigration, le gouverneur en conseil s'était contenté d'incorporer dans son règlement les termes mêmes de son pouvoir habilitant, confiant de ce fait à chaque agent d'immigration le soin de déterminer si une personne était admissible en fonction des critères prévus par la loi. Cette façon de procéder a été considérée comme une sous-délégation invalide, dans la mesure où l'opinion que devait exprimer le gouverneur en conseil par voie normative était remplacée par l'opinion de chaque agent d'immigration chargé d'appliquer la loi.

[72] Or, la Cour suprême a conclu dans l'affaire *Brant Dairy* que le principe est le même lorsque l'organisme qui est tenu de légiférer par règlement se confère lui-même le pouvoir arbitraire de prendre des décisions sans préciser ses normes par règlement. La Cour suprême en est arrivée à la même conclusion dans l'arrêt *Institut canadien*, réitérant qu'un organisme administratif (en l'occurrence un conseil municipal) à qui on a délégué le pouvoir d'adopter des règlements ne peut se contenter de reprendre dans un règlement les termes par lesquels ce pouvoir lui a été conféré, s'octroyant du même coup un pouvoir totalement discrétionnaire.

[73] Ce qui distingue ces trois affaires du présent dossier, selon le juge de première instance, c'est que l'article 3.1 de la Loi comporte une interdiction qui peut s'appliquer indépendamment de l'exercice du pouvoir réglementaire. Il en arrive à cette conclusion au terme d'une analyse des articles 3.1 et 5 de la Loi et de l'intention du Parlement qui s'en dégage.

[74] À ses yeux, la « fabrication, la vente, l'importation et l'exportation des engrais et des suppléments » nocifs et l'« évaluation de leur impact potentiel et du risque de préjudice qu'ils présentent » constituent deux objets distincts du pouvoir réglementaire conféré au gouverneur en conseil, et il faut donc considérer de façon séparée l'utilisation que ce dernier a faite de son pouvoir réglementaire.

[75] Le juge de première instance poursuit en se disant d'avis que l'expression « en contravention avec les règlements » se rapporte à l'interdiction de fabriquer, de vendre, d'importer ou d'exporter, et non à la question de savoir si un engrais ou un supplément présente un risque de préjudice. L'adoption d'un règlement en vertu de l'alinéa 5(1)c.1) de la Loi était donc essentielle pour qu'il puisse y avoir contravention à l'article 3.1. Cette exigence est satisfaite ici, puisqu'un règlement a bel et bien été adopté. Le fait que l'article 2.1 du Règlement reproduise pour l'essentiel la substance de l'article 3.1 de la Loi n'entrave aucunement la mise en application de la Loi; bien que l'alinéa 5(1)c.1) autorise le gouverneur en conseil à prévoir des exceptions à l'article 3.1, rien ne l'y obligeait. D'autre part, l'article 3.1 est formulé de telle manière qu'il puisse être appliqué malgré l'absence de règlements adoptés en vertu du sous-alinéa 5(1)f.1)iii), puisque le risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement est une norme intelligible indépendamment de tout règlement.

[76] L'appelante s'objecte à cette lecture des dispositions contestées et soutient que le juge de première instance a erré en droit en concluant que l'article 2.1 du Règlement ne constitue pas une abdication de pouvoir, ni une tentative de transformer un pouvoir réglementaire en discrétion administrative, ni une sous-délégation illégale de ce pouvoir. Bien qu'elle reconnaisse que le juge a correctement identifié le test applicable, à savoir qu'il faut examiner la Loi pour déterminer les attentes du Parlement quant à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, il aurait erré dans son interprétation des articles 3.1 et 5 de la Loi en les considérant de façon isolée et sans tenir compte de l'ensemble des dispositions législatives dans lesquels ces articles s'insèrent. Plus précisément, le juge aurait erronément considéré de façon séparée l'alinéa 5(1)c.1) et le sous-alinéa 5(1)f.1)(iii) pour en inférer l'existence d'une dualité entre la fabrication, la vente, l'importation et l'exportation des engrais d'une part, et l'évaluation du risque qu'ils représentent d'autre part.

[77] L'appelante reproche également au juge de première instance d'avoir interprété l'expression « en contravention avec les règlements » comme ne se rapportant qu'à l'interdiction de fabriquer, de vendre, d'importer ou d'exporter à l'article 3.1, de telle sorte qu'il ne peut y avoir contravention à cette disposition en l'absence d'un règlement adopté en vertu de l'alinéa 5(1)c.1), mais que rien n'exige l'adoption d'un règlement régissant l'évaluation du risque de préjudice des engrais et des suppléments. De l'avis de l'appelante, l'article 3.1 doit être lu de façon globale, et le pouvoir de réglementer n'a pas deux objets distincts, mais un seul, soit celui de fixer les normes qui s'appliquent à la fabrication, la vente, l'importation et l'exportation des engrais et des suppléments présentant un risque de préjudice à la santé humaine, animale ou végétale ou à l'environnement.

[78] De ces erreurs d'interprétation découlent selon l'appelante trois conclusions erronées, à savoir que la reproduction, avec quelques précisions, de la substance de l'article 3.1 de la Loi dans l'article 2.1 du Règlement (1) n'entrave pas l'application de la Loi, (2) ne représente pas une situation de sous-délégation ou d'abdication de pouvoir illégale, et (3) n'a pas pour effet de conférer un pouvoir discrétionnaire à l'intimée.

[79] Encore une fois, j'estime que ces arguments ne tiennent pas la route et que le juge de première instance a eu raison de les écarter. L'appelante ne m'a pas convaincu que celui-ci avait erré dans son interprétation de la Loi et du Règlement, ni que les arrêts *Brent*, *Brant Dairy* et *Institut canadien* ne peuvent être distingués de la présente affaire.

[80] Nous ne sommes pas ici dans une situation où l'autorité réglementaire, en l'occurrence le gouverneur en conseil, aurait confié à un tiers le soin d'adopter les normes que le législateur l'a autorisé à prescrire en vertu de l'article 5 de la Loi. En effet, le Règlement ne se contente pas de reprendre les termes de l'alinéa 5(1)c.1) de la Loi et d'en confier l'application à l'ACIA, comme c'était le cas dans l'arrêt *Brent*. Au contraire, le Règlement vient préciser les modalités d'application de l'interdiction énoncée à l'article 3.1 de la Loi : l'interdiction de fabriquer, vendre, exporter ou importer un engrais ou un supplément ne sera déclenchée que si le produit contient une substance ou un mélange de substances qui présentent un risque de préjudice lorsque l'engrais ou le supplément est utilisé conformément à son mode d'emploi ou sans dépasser la quantité nécessaire pour être efficace. L'article 2.1 du Règlement prévoit que l'existence d'un risque de préjudice à la santé des parasites n'est pas pertinente aux fins de décider si l'interdiction énoncée à l'article 3.1 de la Loi s'applique. Nous ne sommes donc pas ici en présence d'une sous-délégation

interdite : la norme a bel et bien été précisée par le Règlement, et les fonctionnaires de l'ACIA se contentent de l'appliquer.

[81] Bien que nous ne soyons pas ici en présence d'une sous-délégation formelle ou expresse, l'appelante semble prétendre que l'absence de précision dans le Règlement quant au risque de préjudice rend ce dernier *ultra vires* dans la mesure où il ne balise pas suffisamment le pouvoir de l'ACIA et transforme en quelque sorte un pouvoir normatif en un pouvoir administratif.

[82] Il est indéniable que le gouverneur en conseil aurait pu préciser davantage par règlement ce qui constitue un risque de préjudice et même énumérer une liste des substances et des seuils de concentration au-delà desquels celles-ci seraient considérées comme nocives. Le sous-alinéa 5(1)f.1)iii) prévoit en effet cette possibilité. La question est plutôt de savoir si le gouverneur en conseil était tenu de régir la notion de risque de préjudice et de la circonscrire avec des paramètres précis, et si en l'absence d'une telle intervention le pouvoir exercé par l'ACIA est discrétionnaire à un point tel qu'il a pour effet de transformer le pouvoir de nature législative octroyé au gouverneur en conseil en un pouvoir de nature administrative.

[83] À mon avis, il était loisible au juge de première instance de conclure, en s'appuyant tant sur le libellé de l'article 3.1 de la Loi que sur son économie générale, que le Parlement ne souhaitait pas conditionner une contravention de cette disposition à l'adoption d'un règlement sur l'évaluation de l'impact potentiel et du risque de préjudice des engrais et des suppléments. D'une part, le placement des mots « en contravention avec les règlements » à l'article 3, tant dans sa version en français qu'en anglais, donne clairement à penser que ces termes ne conditionnent que

l'interdiction de fabriquer, de vendre, d'importer ou d'exporter des engrais ou suppléments. D'autre part, il m'apparaît aller de soi que le Parlement n'entendait pas interdire toute fabrication, vente, importation ou exportation d'engrais ou de supplément, au moment même où il laissait tomber l'obligation d'enregistrement et facilitait l'accès au marché pour les engrais et suppléments à faible risque. Par conséquent, l'adoption d'un règlement était absolument nécessaire pour donner effet à cette volonté.

[84] En revanche, il est tout à fait possible de déterminer si un engrais ou un supplément présente un risque de préjudice à la santé ou à l'environnement en l'absence d'un règlement. Il s'agit là d'une norme intelligible, qui peut être interprétée même si elle n'est pas chiffrée et précisée en fonction de certains indicateurs dans un règlement. À une époque où les problèmes sont de plus en plus complexes et où la science évolue de plus en plus rapidement, il est souvent inévitable et même nécessaire de laisser une certaine marge de manœuvre à ceux et celles qui sont chargés d'appliquer les normes législatives et réglementaires. Il y a indubitablement un certain lien entre l'interdiction de la sous-délégation qui s'opère en transformant un pouvoir législatif en un pouvoir discrétionnaire, et la théorie de l'imprécision. À ce chapitre, je ne reviendrai pas sur ce que j'ai déjà écrit aux paragraphes 65 à 68 des présents motifs. Je me contenterai simplement de reproduire ici les propos des professeurs Issalys et Lemieux, qui me semblent bien saisir cette parenté entre les deux concepts :

Il s'agit donc de savoir si le contenu du règlement est suffisamment précis et déterminé pour que la décision individualisée qui se fonde sur ses dispositions soit vraiment une décision d'application de la norme – au besoin par interprétation de ses termes –, et non pas une décision comportant la création d'une norme nouvelle, particulière, par l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Il faut donc examiner si le contenu du règlement développe suffisamment celui de la loi dans le sens d'une plus grande précision : on est dès lors confronté à une question de degré, qui appelle des solutions nuancées.

P. Issalys et D. Lemieux, *L'action gouvernementale : précis de droit des institutions administratives*, 4^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2020, à la p. 682.

[85] Comme le juge de première instance, j'estime que l'article 2.1 du Règlement ne confère pas une discrétion non admissible à l'ACIA dans l'exercice du mandat que la Loi lui attribue. L'ACIA jouit sans conteste d'une certaine marge d'appréciation dans son application du Règlement, mais nous sommes bien loin de la discrétion quasi-absolue qu'ont sanctionnée les tribunaux dans les arrêts *Brent*, *Brant Dairy* et *Institut canadien*. L'article 2.1 n'a également rien à voir avec le pouvoir considérable qu'avait confié à son directeur de police le conseil de la Ville de Montréal dans l'arrêt *Vic Restaurant Inc. v. City of Montreal*, [1959] S.C.R. 58. Alors que la Charte de la Ville de Montréal confiait au conseil le pouvoir de fixer les conditions et formalités requises pour l'octroi des permis autorisant l'exploitation de différentes entreprises, le règlement contesté dans cette affaire assujettissait plutôt la délivrance d'un permis d'exploitation de restaurant à l'approbation du directeur des services de police, sans plus de précision. La majorité de la Cour suprême n'a pas hésité dans cette affaire à considérer que cette portion du règlement était « fatalement défectueux », dans la mesure où l'on ne fournissait au Directeur de police aucun standard ou critère pouvant guider l'exercice de sa discrétion.

[86] Dans le cas présent, les pouvoirs de l'ACIA sont balisés par une norme cohérente et intelligible. D'une part, l'interdiction de fabriquer, vendre, importer ou exporter ne vise que les engrais ou suppléments qui contiennent une substance ou un mélange de substances « en des quantités qui présentent un risque » pour la santé ou l'environnement, lorsqu'ils sont utilisés selon leur mode d'emploi ou appliqués en une quantité qui ne dépasse pas ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif visé. Comme dans les arrêts *Actton Transport Ltd. c. Steeves*, 2004 CAF 182,

Coalition canadienne pour le droit aux armes à feu c. Canada (Procureur général), 2025 CAF 82 [CCDAF] et *Commission des normes, de l'équité, de la santé et de la sécurité du travail c. Association des entrepreneurs spécialisés en procédé industriel du Québec*, 2025 QCCA 587, le jugement et l'appréciation que doivent exercer les fonctionnaires de l'ACIA dans l'exercice de leur discrétion ne fait pas en sorte qu'ils se trouvent à exercer un pouvoir de nature législative ou réglementaire. Il est maintenant bien établi que les agents de l'État ont souvent un rôle vital à jouer dans la mise en œuvre de politiques et de programmes complexes qui doivent constamment être adaptés pour tenir compte de l'évolution rapide des circonstances dans lesquelles elles doivent être appliquées. C'est ce que reconnaissent les auteurs Garant, Garant et Garant lorsqu'ils écrivent :

Comme nous l'avons vu précédemment, ce qui est formellement interdit c'est l'attribution d'un pur pouvoir discrétionnaire par règlement. Il n'est toutefois pas interdit de laisser une certaine dose de pouvoir d'appréciation à celui qui aura à appliquer ce règlement pourvu que des normes suffisamment précises existent dans l'ensemble de la loi et du règlement. Il est des secteurs d'intervention de l'Administration où il est pratiquement impossible de prévoir dans les lois et règlements avec beaucoup de précision les normes qui vont s'appliquer aux administrés. Il faut s'en remettre au jugement de fonctionnaires qui, sous le contrôle de l'autorité supérieure, auront à exercer cette dose de pouvoir discrétionnaire. Les cours pourront également intervenir pour contrôler ces décisions particulières qui seraient arbitraires, déraisonnables et contraires à la finalité poursuivie par la loi ou le règlement.

Patrice Garant, avec la collab. de Philippe Garant et de Jérôme Garant, *Droit administratif*, 7^e éd., Montréal, Éditions Yvon Blais, 2017, à la p. 330.

[87] Compte tenu du fait que le contrôle de la validité d'un règlement est dorénavant assujéti à la norme de la décision raisonnable et qu'un texte législatif subordonné bénéficie d'une présomption de validité (*Auer*, au par. 35; *TransAlta*, au par. 15), je ne vois aucune raison d'intervenir pour renverser la conclusion du juge de première instance à l'effet que l'article 2.1 du Règlement n'opère pas une sous-délégation illégale. Il ne suffit pas de simplement prétendre

que cette conclusion est erronée; encore appartenait-il à la partie appelante de démontrer le caractère déraisonnable du Règlement. L'appelante ne s'est pas déchargée de ce fardeau onéreux.

E. *La Cour fédérale a-t-elle erré en concluant que la Circulaire n'est pas un règlement déguisé?*

[88] L'appelante soutient que le juge de première instance a erré en concluant que la Circulaire est un simple guide qui n'a pour objet que de guider l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à l'ACIA. Elle soutient au contraire que la Circulaire vise à imposer une norme de conduite et constitue de ce fait une réglementation non autorisée par la Loi. Elle en veut pour preuve l'article 1 de la Circulaire, qui énonce qu'elle représente une « source unique » pour toutes les normes utilisées par l'intimée afin d'évaluer l'innocuité des engrais et des suppléments. Elle invoque également plusieurs éléments de preuve, y compris les lettres de non-conformité et les affidavits et interrogatoires d'employés de l'intimée, lesquels démontrent que l'intimée applique la Circulaire de façon rigide et lui donne valeur de règlement auquel il ne peut être dérogé.

[89] L'appelante prétend aussi que les décisions sur lesquelles s'appuie le juge de première instance ne sont pas pertinentes, dans la mesure où la question en litige dans ces affaires était de savoir si l'autorité publique avait entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en appliquant une directive, alors que dans le cas présent la question est plutôt de savoir si une directive peut imposer une norme de conduite en l'absence d'habilitation législative. Plus pertinentes sont à son avis les décisions rendues dans les arrêts *Dlugosz c. Québec (Procureur général)*, [1987] R.J.Q. 2312 et *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Ishaq*, 2015

CAF 194, où la Cour d'appel du Québec et la Cour d'appel fédérale ont statué qu'une directive devait être assimilée à un texte réglementaire du fait qu'elle édictait des normes de conduite.

[90] À mon avis, ces arguments ne peuvent être retenus. Il ne fait maintenant plus de doute qu'un décideur administratif peut, par le biais de directive, circulaire, guide d'interprétation et autres textes de même nature indiquer aux justiciables comment il entend exercer le pouvoir discrétionnaire que la loi lui confère, et guider du même coup l'action de ses agents dans l'exercice de leurs fonctions. En fait, une telle pratique s'avère souvent souhaitable, particulièrement dans un domaine technique où il est difficile d'énoncer dans la loi ou même dans un règlement toutes les modalités d'application. Tant et aussi longtemps que ces divers instruments ne viennent pas entraver la discrétion des décideurs administratifs et ne les empêchent pas de considérer les circonstances de chaque cas d'espèce, ces outils ne seront pas considérés comme des tentatives déguisées d'imposer une norme de conduite en l'absence de toute habilitation législative : voir *Maple Lodge Farms c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pp. 6-7; *Kanthisamy c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2015 CSC 61, au par. 32; *Commission scolaire francophone des Territoires du Nord-Ouest c. Territoires du Nord-Ouest (Éducation, Culture et Formation)*, 2023 CSC 31, au par. 93; *Stemijon Investments Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CAF 299; *Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548, au par. 28; *Thamotharem c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) (C.A.F.)*, 2007 CAF 198, aux par. 55-64. Ultimement, il ne faut jamais perdre de vue que c'est aux tribunaux qu'il appartiendra de déterminer si les mesures prises par l'ACIA sont raisonnables, au regard du Règlement et des autres contraintes juridiques et factuelles dont elle devait tenir compte : voir, par analogie, *CCDAF*, aux par. 70-71.

[91] Le juge de première instance s'est bien dirigé en droit et n'a commis aucune erreur dans l'application des principes énoncés plus haut dans le cadre du présent litige. Il a souligné que la Circulaire elle-même n'avait pas pour objet d'imposer une norme de conduite aux administrés et se présentait simplement comme un guide d'application. Il a également examiné la preuve et conclu que l'inspectrice de l'ACIA n'avait pas aveuglément appliqué les normes énoncées dans la Circulaire; de fait, il appert que l'appelante n'a jamais remis en question les concentrations maximales figurant dans la Circulaire ou fait valoir que des circonstances particulières justifiaient que l'on s'en écarte avant de déposer sa demande de contrôle judiciaire. Le simple fait de noter que les inspecteurs de l'ACIA disent suivre les lignes directrices énoncées dans la Circulaire, ou que son premier article stipule qu'elle est la source unique des normes utilisées par l'ACIA, ne suffit pas à démontrer que cette dernière a abdiqué la discrétion que lui reconnaît le Règlement ou s'est aveuglément liée dans l'exercice de ses fonctions. Au contraire, la preuve soumise par l'appelante démontre que la Circulaire a eu l'effet escompté, soit d'accroître le niveau de cohérence et de prévisibilité pour les justiciables dans la mise en œuvre du Règlement.

[92] Compte tenu de ce qui précède, je suis d'avis que le juge de première instance n'a pas commis d'erreur révisable, et qu'il n'y a donc pas lieu de faire droit aux arguments de l'appelante sur ce point.

VI. Conclusion

[93] Pour l'ensemble de ces motifs, je rejetterais donc l'appel, avec dépens en faveur de l'intimée.

« Yves de Montigny »
Juge en chef

« Je suis d'accord.
Nathalie Goyette, j.c.a. »

« Je suis d'accord.
Gerald Heckman, j.c.a. »

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : A-17-24

INTITULÉ : BIOGÉNIE CANADA INC. c.
AGENCE CANADIENNE
D'INSPECTION DES
ALIMENTS ET PROCUREUR
GÉNÉRAL DE L'ALBERTA et
PROCUREUR GÉNÉRAL DE
LA SASKATCHEWAN

LIEU DE L'AUDIENCE : QUÉBEC (QUÉBEC)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 26 MARS 2025

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE EN CHEF DE
MONTIGNY

Y ONT SOUSCRIT : LA JUGE GOYETTE
LE JUGE HECKMAN

DATE DES MOTIFS : LE 25 AOÛT 2025

COMPARUTIONS :

Me Marc-André Gravel
Me Guillaume Lemieux

POUR L'APPELANTE

Me Caroline Laverdière
Me Thomas Swerdfager
Me Mathieu Laliberté

POUR L'INTIMÉE

Me Barbara Mysko

POUR L'INTERVENANT
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN

Me Ryan L. Martin

POUR L'INTERVENANT

PROCUREUR GÉNÉRAL DE
L'ALBERTA

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Gravel Bernier Vaillancourt Avocats
Québec (Québec)

POUR L'APPELANTE

Shalene Curtis-Micallef
Sous-procureure générale du Canada

POUR L'INTIMÉE

Ministère de la Justice et Procureur général de la
Saskatchewan
Regina (Saskatchewan)

POUR L'INTERVENANT
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN

Ministre de la Justice et solliciteur général de l'Alberta
Edmonton (Alberta)

POUR L'INTERVENANT
PROCUREUR GÉNÉRAL DE
L'ALBERTA