

T-1621-08
2009 FC 1016

T-1621-08
2009 CF 1016

Saputo Inc., Kraft Canada Inc. and Parmalat Canada Inc. (*Applicants*)

Saputo Inc., Kraft Canada Inc. et Parmalat Canada Inc. (*demandereses*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)

Le procureur général du Canada (*défendeur*)

and

et

St-Albert Cheese Cooperative Inc. and International Cheese Company Ltd. (*Intervenors*)

St-Albert Cheese Cooperative Inc. et International Cheese Company Ltd. (*intervenantes*)

INDEXED AS: SAPUTO INC. v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : SAPUTO INC. c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court, Martineau J.—Ottawa, March 31; October 7, 2009.

Cour fédérale, juge Martineau—Ottawa, 31 mars; 7 octobre 2009.

Food and Drugs — Judicial review challenging constitutionality, validity under Food and Drugs Act (FDA), Canada Agricultural Products Act (CAPA) of amendments to Food and Drug Regulations, ss. B.08.033, B.08.034, Dairy Products Regulations, ss. 6, 28 by Regulations Amending the Food and Drug Regulations and the Dairy Products Regulations (new Regulations) — Applicants alleging purpose of new Regulations ultra vires Governor in Council's regulation-making authority under FDA, CAPA — Impugned provisions harmonizing definitions for milk products, revising identity, national compositional standards for cheese destined for interprovincial, international trade — Issues whether new Regulations valid exercise of federal trade, commerce power under Constitution Act, 1867, s. 91(2), of regulation-making authority granted to Governor in Council by FDA, CAPA — New Regulations integral part of legislative scheme established by FDA, CAPA to regulate import, export, interprovincial trade — Applying to cheese sold, marketed interprovincially by virtue of FDA, s. 6(1), CAPA, s. 17 — Dairy producers having to meet national compositional standards to market cheese interprovincially, internationally — New Regulations, including impugned provisions, proper exercise of regulation-making authority vested in Governor in Council — Such authority expressed in broad terms in FDA, s. 30(1), CAPA, s. 32 — Regulatory Impact Analysis Statement providing conclusive evidence new Regulations passed by Governor in Council to carry out purposes of CAPA, FDA — Application dismissed.

Aliments et Drogues — Contrôle judiciaire contestant la constitutionnalité et la validité sous le régime de la Loi sur les aliments et drogues (la LAD) et de la Loi sur les produits agricoles au Canada (la LPAC) des modifications apportées aux art. B.08.033 et B.08.034 du Règlement sur les aliments et drogues et aux art. 6 et 28 du Règlement sur les produits laitiers par le Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues et le Règlement sur les produits laitiers (le nouveau Règlement) — Les demandereses soutenaient que l'objet du nouveau Règlement outrepassait le pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil par la LPAC et la LAD — Les dispositions contestées harmonisaient les définitions des produits du lait et révisaient les normes nationales relatives à l'identité et à la composition des fromages destinés au commerce interprovincial ou international — Il s'agissait de savoir si l'adoption du nouveau Règlement était un exercice légitime du pouvoir fédéral de réglementation des échanges et du commerce prévu à l'art. 91(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 et du pouvoir de réglementation que la LAD et la LPAC confèrent au gouverneur en conseil — Le nouveau Règlement fait partie intégrante des dispositifs législatifs établis par la LAD et la LPAC pour régler l'importation, l'exportation et le commerce interprovincial — Il s'applique aux fromages qui font l'objet de vente ou de commercialisation interprovinciales en vertu de l'art. 6(1) de la LAD et de l'art. 17 de la LPAC — Les producteurs laitiers doivent se conformer à une norme nationale de composition pour les fromages destinés au commerce interprovincial ou international — Le nouveau Règlement, y compris les dispositions contestées, constitue un exercice légitime du pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil —

Constitutional Law — Distribution of Powers — Whether Regulations Amending the Food and Drug Regulations and the Dairy Products Regulations (new Regulations) valid exercise of federal trade, commerce power under Constitution Act, 1867, s. 91(2) — Prior to Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada, regulations enacted under Food and Drugs Act (FDA) could not be upheld under federal trade, commerce power as FDA, s. 6 not directed in pith, substance at interprovincial, international trade — FDA subsequently amended to ensure regulatory scheme, related regulations falling within scope of federal powers — Pith, substance of new Regulations to establish compositional standards for cheese marketed interprovincially, internationally — New Regulations thus valid exercise of federal trade, commerce power under Constitution Act, s. 91(2).

This was an application for judicial review concerning the legality of amendments made to the *Food and Drug Regulations* (FDR) and the *Dairy Products Regulations* (DPR) by the *Regulations Amending the Food and Drug Regulations and the Dairy Products Regulations* (the new Regulations).

The applicants, large dairy processors operating federally registered facilities, challenged the constitutionality and validity under the *Food and Drugs Act* (FDA) and the *Canada Agricultural Products Act* (CAPA) of the amendments to sections B.08.033 and B.08.034 of the FDR, and sections 6 and 28 of the DPR that harmonized the definitions for milk products and revised the identity and compositional standards for cheese destined for interprovincial or international trade. They alleged that the purpose of the new Regulations was *ultra vires* the Governor in Council's regulation-making authority under the FDA and the CAPA.

At issue was whether the new Regulations were a valid exercise (1) of the federal trade and commerce power under subsection 91(2) of the *Constitution Act, 1867*, in particular with respect to federal authority in interprovincial and international

Ce pouvoir est défini de manière large à l'art. 30(1) de la LAD et à l'art. 32 de la LPAC — Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation établit de manière concluante que le gouverneur en conseil a pris le nouveau Règlement afin de remplir les objets de la LPAC et de la LAD — Demande rejetée.

Droit constitutionnel — Partage des pouvoirs — Il s'agissait de savoir si l'adoption du Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues et le Règlement sur les produits laitiers (le nouveau Règlement) était un exercice légitime du pouvoir fédéral de réglementation des échanges et du commerce prévu à l'art. 91(2) de la Loi constitutionnelle de 1867 — Avant l'arrêt Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada, les règlements pris sous le régime de la Loi sur les aliments et drogues (la LAD) ne pouvaient être confirmés dans le cadre du pouvoir fédéral de réglementation des échanges et du commerce parce que l'art. 6 de la LAD ne pouvait, de par son caractère véritable, être conçu pour viser le commerce interprovincial et international — La LAD a été modifiée par la suite de manière à faire en sorte que le dispositif réglementaire et les règlements apparentés entrent dans le champ d'application bien établi des pouvoirs attribués au fédéral — Le caractère véritable du nouveau Règlement est de fixer des normes de composition pour les fromages destinés au commerce interprovincial ou international — L'adoption du nouveau Règlement était donc un exercice légitime du pouvoir fédéral de réglementation des échanges et du commerce prévu à l'art. 91(2) de la Loi constitutionnelle.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire portant sur la légalité des modifications apportées au *Règlement sur les aliments et drogues* (le RAD) et au *Règlement sur les produits laitiers* (le RPL) par le *Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues et le Règlement sur les produits laitiers* (le nouveau Règlement).

Les demandresses, d'importants transformateurs de produits laitiers exploitant des établissements enregistrés au fédéral, contestaient la constitutionnalité et la validité sous le régime de la *Loi sur les aliments et drogues* (la LAD) et de la *Loi sur les produits agricoles au Canada* (la LPAC) des modifications apportées aux articles B.08.033 et B.08.034 du RAD et aux articles 6 et 28 du RPL qui harmonisaient les définitions des produits du lait et révisaient les normes antérieures relatives à l'identité et à la composition des fromages destinés au commerce interprovincial ou international. Elles soutenaient que l'objet du nouveau Règlement outrepassait le pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil par la LAD et la LPAC.

Il s'agissait de savoir si l'adoption du nouveau Règlement était un exercice légitime (1) du pouvoir fédéral de réglementation des échanges et du commerce prévu au paragraphe 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, eu égard en particulier à la

trade, and (2) of the regulation-making authority granted to the Governor in Council by the FDA and the CAPA.

Held, the application should be dismissed.

(1) The new Regulations are an integral part of the legislative scheme established by the FDA and the CAPA to regulate import, export and interprovincial trade. Subsection 6(1) of the FDA and section 17 of the CAPA, both engaged by the new Regulations, underscore the international and interprovincial trade focus of the scheme. By virtue of these provisions, the new Regulations apply to cheese sold or marketed interprovincially, as well as to imported cheese. In *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, the Supreme Court of Canada noted that “if regulation of the flow in extraprovincial trade is the object, then the federal statute will be valid”, but found that regulations enacted under the FDA could not be upheld under the federal trade and commerce power. At the time of the Supreme Court’s decision, section 6 of the FDA could not be framed as being directed in pith and substance at interprovincial and international trade. Subsequent to that decision, the FDA was amended to ensure that the regulatory scheme and any related regulations fell within the scope of federal powers. The new Regulations do not prescribe a legal recipe for cheese, as dairy processors may continue to use the ingredients that they like. However, they must meet national compositional standards if they wish to market cheese destined for interprovincial or international trade as one of the varieties specified in section B.08.033 of the FDR. A simple reading of the relevant provisions of the FDR and DPR reveals that the overarching purpose and object of the new Regulations is to establish such compositional standards. That is the pith and substance of the new Regulations.

(2) The new Regulations constitute a proper exercise of the regulation-making authority vested to the Governor in Council, which is expressed in broad terms in section 32 of the CAPA and subsection 30(1) and the FDA. The new Regulations fit squarely within the objectives and powers outlined in these provisions. The applicants did not meet the threshold for establishing that the regulations so lacked in precision as not to give sufficient guidance for legal debate. There was no foundation in law or fact to the assertion that the new Regulations impermissibly sub-delegated undue discretion to the Canadian Food Inspection Agency. In addition, an examination of the Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) provided conclusive evidence herein that the new Regulations were passed by the Governor in Council to carry out the purposes of the CAPA and the FDA by harmonizing existing federal regulations, enhancing consumer

compétence fédérale en matière de commerce interprovincial et international, et 2) du pouvoir de réglementation que la LAD et la LPAC confèrent au gouverneur en conseil.

Jugement : la demande doit être rejetée.

1) Le nouveau Règlement fait partie intégrante des dispositifs législatifs établis par la LAD et la LPAC pour régler l’importation, l’exportation et le commerce interprovincial. Le paragraphe 6(1) de la LAD et l’article 17 de la LPAC, qu’applique le nouveau Règlement, fait ressortir que le régime est axé sur le commerce international et interprovincial. En raison de ces dispositions, le nouveau Règlement s’applique aux fromages qui font l’objet de vente ou de commercialisation interprovinciales ainsi qu’aux fromages importés. Dans l’arrêt *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, la Cour suprême du Canada a signalé que « la loi fédérale est valide si elle vise la réglementation des mouvements commerciaux dans les réseaux extraprovinciaux », mais elle a conclu que les dispositions réglementaires prises sous le régime de la LAD ne pouvaient être confirmées dans le cadre du pouvoir fédéral de réglementation des échanges et du commerce. À l’époque où la Cour suprême a rendu sa décision, l’article 6 de la LAD ne pouvait, de par son caractère véritable, être conçu pour viser le commerce interprovincial et international. Après cet arrêt, la LAD a été modifiée de manière à faire en sorte que le dispositif réglementaire et les règlements apparentés entrent dans le champ d’application bien établi des pouvoirs attribués au fédéral. Le nouveau Règlement ne prescrit pas une recette légale pour les fromages parce que les transformateurs de produits laitiers peuvent continuer à utiliser les ingrédients qu’ils veulent. Cependant, ils doivent se conformer à une norme nationale de composition s’ils souhaitent vendre leur produit sous le nom de l’une des variétés de fromages visées par l’article B.08.033 du RAD. Il ressort de la simple lecture des dispositions applicables du RAD et du RPL que l’objet fondamental du nouveau Règlement est de fixer des normes de composition. C’est là le caractère véritable du nouveau Règlement.

2) Le nouveau Règlement constitue un exercice légitime du pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil, qui est défini de manière large à l’article 32 de la LPAC et au paragraphe 30(1) de la LAD. Le nouveau Règlement s’inscrit tout à fait dans le champ des objectifs et des pouvoirs que définissent ces dispositions. Les demandresses n’ont pas atteint le seuil pour démontrer que le Règlement manquait de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire. L’affirmation selon laquelle le nouveau Règlement subdéléguait illégitimement un pouvoir discrétionnaire indu à l’Agence canadienne d’inspection des aliments n’est fondée ni en droit ni en fait. En outre, un examen du Résumé de l’étude d’impact de la réglementation (le REIR) établit de manière concluante en l’espèce que le gouverneur en conseil a pris le nouveau Règlement afin de remplir les objets de la LPAC et

interest, allowing for technological advances in cheese production, and providing consistency with international food standards. Finally, the dominant purpose of the new Regulations was not to effect an economic transfer from dairy processors to dairy producers. Although the RIAS acknowledged that there are benefits and costs associated with the new Regulations, equating such economic analysis with the purpose of the new Regulations distorts the overall scheme of compositional standards for cheese.

de la LAD en harmonisant la réglementation fédérale existante, en protégeant les intérêts des consommateurs, en permettant la réalisation de progrès technologiques dans la production fromagère et en assurant la conformité à certaines normes internationales relatives aux aliments. Enfin, l'objet dominant du nouveau Règlement n'était pas d'opérer un transfert économique des transformateurs de produits laitiers vers les producteurs laitiers. Bien que le REIR reconnaisse que le nouveau Règlement procure des avantages et entraîne des coûts, le fait d'assimiler cette analyse économique à l'objet du nouveau Règlement équivaut à dénaturer le dispositif d'ensemble réglant la composition des fromages.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canada Agricultural Products Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. C-20, ss. 17, 32 (as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 51; 2001, c. 4, s. 64(E)).
- Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5], s. 91.
- Dairy Products Regulations*, SOR/79-840, ss. 2 "milk product" (as am. by SOR/2007-302, s. 5), 6(3)(c) (as enacted *idem*, s. 6), (d) (as enacted *idem*), (5) (as enacted *idem*), 28(1)(a)(i.1) (as enacted *idem*, s. 11), (i.2) (as enacted *idem*), (4) (as enacted *idem*).
- Food and Drug Regulations*, C.R.C., c. 870, ss. B.08.033 (as am. by SOR/79-752, s. 2; 82-383, s. 2; 89-198, s. 1; 90-469, s. 1; 94-417, s. 1; 97-191, s. 1; 2000-336, s. 1; 2000-417, s. 2; 2001-94, s. 1; 2005-98, s. 7; 2007-302, ss. 2, 4(F)), B.08.034(1)(a)(i.1) (as am. *idem*, s. 3), (i.2) (as am. *idem*), (c)(i) (as enacted *idem*), (1.2) (as enacted *idem*).
- Food and Drugs Act*, R.S.C. 1970, c. F-27, s. 6.
- Food and Drugs Act*, R.S.C., 1985, c. F-27, ss. 6 (as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 27, s. 1), 30(1) (as am. by S.C. 1999, c. 33, s. 347; 2005, c. 42, s. 2).
- Regulations Amending the Food and Drug Regulations and the Dairy Products Regulations*, SOR/2007-302.

CASES CITED

APPLIED:

R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society, [1992] 2 S.C.R. 606, (1992), 114 N.S.R. (2d) 91, 93 D.L.R. (4th) 36.

CONSIDERED:

Thorne's Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al., [1983] 1 S.C.R. 106, (1983), 143 D.L.R. (3d) 577, 46 N.R. 91;

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5], art. 91.
- Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. (1985), ch. F-27, art. 6 (mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 27, art. 1), 30(1) (mod. par L.C. 1999, ch. 33, art. 347; 2005, ch. 42, art. 2).
- Loi sur les aliments et drogues*, S.R.C. 1970, ch. F-27, art. 6.
- Loi sur les produits agricoles au Canada*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. C-20, art. 17, 32 (mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 51; 2001, ch. 4, art. 64(A)).
- Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues et le Règlement sur les produits laitiers*, DORS/2007-302.
- Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., ch. 870, art. B.08.033 (mod. par DORS/79-752, art. 2; 82-383, art. 2; 89-198, art. 1; 90-469, art. 1; 94-417, art. 1; 97-191, art. 1; 2000-336, art. 1; 2000-417, art. 2; 2001-94, art. 1; 2005-98, art. 7; 2007-302, art. 2, 4(F)), B.08.034(1)(a)(i.1) (mod., *idem*, art. 3), (i.2) (mod., *idem*), (c)(i) (édicte, *idem*), (1.2) (édicte, *idem*).
- Règlement sur les produits laitiers*, DORS/79-840, art. 2 « produit du lait » (mod. par DORS/2007-302, art. 5), 6(3)c) (édicte, *idem*, art. 6), d) (édicte, *idem*), (5) (édicte, *idem*), 28(1)(a)(i.1) (édicte, *idem*, art. 11), (i.2) (édicte, *idem*), (4) (édicte, *idem*).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society, [1992] 2 R.C.S. 606.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Thorne's Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre, [1983] 1 R.C.S. 106; *Brasseries Labatt du Canada Ltée c.*

Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada, [1980] 1 S.C.R. 914, (1980), 110 D.L.R. (3d) 594, 9 B.L.R. 181; *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, 253 D.L.R. (4th) 1, 39 C.P.R. (4th) 449; *Les Produits Laitiers Advidia Inc. v. Commissioner, CCRA* (2005), 9 T.T.R. (2d) 596 (C.I.T.T.).

REFERRED TO:

Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc., 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141, 259 D.L.R. (4th) 595, 32 Admin. L.R. (4th) 159; *Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569, 211 Nfld. & P.E.I.R. 125, 210 D.L.R. (4th) 42; *Gallant v. New Brunswick* (1998), 200 N.B.R. (2d) 113 (C.A.); *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318, (1956), 2 D.L.R. (2d) 503, 114 C.C.C. 296; *Verdun, City of, v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222, (1952), 1 D.L.R. 529; *Acton Transport Ltd. v. Steeves*, 2004 FCA 182, 322 N.R. 73; *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.*; *Peralta et al. v. Warner et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705, 16 D.L.R. (4th) 259 (C.A.), *affd sub nom. Peralta v. Ontario* [1988] 2 S.C.R. 1045; *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1992] 3 F.C. 42, (1992), 53 F.T.R. 300 (T.D.); *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, (1995), 127 D.L.R. (4th) 1, 100 C.C.C. (3d) 449.

AUTHORS CITED

LeDain, Gerald. "Sir Lyman Duff and the Constitution" (1974), 12 *Osgoode Hall L.J.* 261.
Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2007-302, *C. Gaz.* 2007.II.2787.
World Trade Organization. *Canada—Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*, Appellate Body Report, WT/DS103/AB/RW2 (December 2002).

APPLICATION for judicial review concerning the legality of amendments made to the *Food and Drug Regulations*, C.R.C., c. 870 and the *Dairy Products Regulations*, SOR/79-840 by the *Regulations Amending the Food and Drug Regulation and the Dairy Products Regulations*, SOR/2007-302. Application dismissed.

APPEARANCES

Patrick Girard for applicant Saputo Inc.
Timothy M. Lowman and *Patrick J. Cotter* for applicant Kraft Canada Inc.

Procureur général du Canada, [1980] 1 R.C.S. 914; *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533; *Les Produits Laitiers Advidia Inc. c. Commissaire de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Producteurs laitiers du Canada*. Appel n° AP-2003-040, motifs de décision rendus le mardi 8 mars 2005 (T.C.C.E.).

DÉCISIONS CITÉES :

Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc., 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141; *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569; *Gallant c. New Brunswick* (1998), 200 R.N.-B. (2^e) 113 (C.A.); *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318, (1956), 2 D.L.R. (2d) 503, 114 C.C.C. 296; *Verdun, City of, v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222, (1952), 1 D.L.R. 529; *Acton Transport Ltd. c. Steeves*, 2004 CAF 182; *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.*; *Peralta et al. v. Warner et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705, 16 D.L.R. (4th) 259 (C.A.), *conf. par* [1988] 2 R.C.S. 1045; *Vancouver Island Peace Society c. Canada*, [1992] 3 C.F. 42 (1^{re} inst.); *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199.

DOCTRINE CITÉE

LeDain, Gerald. « Sir Lyman Duff and the Constitution » (1974), 12 *Osgoode Hall L.J.* 261.
Organisation mondiale du commerce. *Canada — Mesures visant l'importation de lait et l'exportation de produits laitiers*, Rapport de l'Organe d'appel, WT/DS103/AB/RW2 (décembre 2002).
Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, DORS/2007-302, *Gaz. C.* 2007.II.2787.

DEMANDE de contrôle judiciaire portant sur la légalité des modifications apportées au *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., ch. 870, et au *Règlement sur les produits laitiers*, DORS/79-840, par suite de l'adoption du *Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues et le Règlement sur les produits laitiers*, DORS/2007-302. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Patrick Girard pour la demanderesse Saputo Inc.
Timothy M. Lowman et *Patrick J. Cotter* pour la demanderesse Kraft Canada Inc.

Wendy Wagner for applicant Parmalat Canada Inc.

Alexander M. Gay and *Brian Harvey* for respondent.
David K. Wilson for interveners.

SOLICITORS OF RECORD

Stikeman Elliott LLP, Montréal, for applicant Saputo Inc.

Sim, Lowman, Ashton & McKay LLP, Toronto, for applicant Kraft Canada Inc.

Gowling Lafleur Henderson LLP, Ottawa, for applicant Parmalat Canada Inc.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Fasken Martineau DuMoulin LLP, Ottawa, for interveners.

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

[1] MARTINEAU J.: This judicial review application concerns the legality of amendments made to the *Food and Drug Regulations*, C.R.C., c. 870 (FDR) and the *Dairy Products Regulations*, SOR/79-840 (DPR) as a result of the passing of the *Regulations Amending the Food and Drug Regulations and the Dairy Products Regulations*, SOR/2007-302 (the new Regulations).

I. OVERVIEW

[2] After many years of consultation with a number of interest groups, the Governor in Council passed the new Regulations under the purported authority of the *Food and Drugs Act*, R.S.C., 1985, c. F-27 (FDA) and the *Canada Agricultural Products Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. C-20 (CAPA) (collectively, the parent legislations).

[3] The new Regulations were developed cooperatively with Agriculture and Agri-Food Canada (AAFC) and in consultation with Health Canada (HC) and the Department of Foreign Affairs and International Trade. The new Regulations were published on December 26, 2007 in the *Canada Gazette*, Part II, Vol. 141, No. 26, and came into force on December 14, 2008.

Wendy Wagner pour la demanderesse Parmalat Canada Inc.

Alexander M. Gay et *Brian Harvey* pour le défendeur.
David K. Wilson pour les intervenantes.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Stikeman Elliott S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, pour la demanderesse Saputo Inc.

Sim, Lowman, Ashton & McKay LLP, Toronto, pour la demanderesse Kraft Canada Inc.

Gowling Lafleur Henderson S.E.N.C.R.L., Ottawa, pour la demanderesse Parmalat Canada Inc.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l., Ottawa, pour les intervenantes.

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

[1] LE JUGE MARTINEAU : La présente demande de contrôle judiciaire porte sur la légalité des modifications apportées au *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., ch. 870 (le RAD), et au *Règlement sur les produits laitiers*, DORS/79-840 (le RPL), par suite de l'adoption du *Règlement modifiant le Règlement sur les aliments et drogues et le Règlement sur les produits laitiers*, DORS/2007-302 (le nouveau Règlement).

I. VUE D'ENSEMBLE

[2] Après de nombreuses années de consultation avec plusieurs groupes d'intérêts, le gouverneur en conseil a pris le nouveau Règlement censément sous le régime de la *Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. (1985), ch. F-27 (la LAD), et de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. C-20 (la LPAC), ci-après collectivement désignées comme les lois-cadres.

[3] Le nouveau Règlement a été élaboré en collaboration avec Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) ainsi qu'en consultation avec Santé Canada (SC) et le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Il a été publié le 26 décembre 2007 dans la *Gazette du Canada*, partie II, vol. 141, n^o 26, et est entré en vigueur le 14 décembre 2008.

[4] Essentially, the new Regulations amend the FDR and the DPR by harmonizing the definitions for milk products and revising the existing identity and compositional standards for cheese destined for interprovincial or international trade (including cheese imported in Canada).

[5] The applicants are large dairy processors operating federally registered facilities. They produce and distribute cheese across Canada and in export trade. They also import cheese for distribution in Canada. The cheese distributed by the applicants is made with the combination of liquid milk and milk derivatives, including powdered milk protein concentrate (MPC), milk protein isolate (MPI) and whey protein concentrate (WPC).

[6] By this judicial review application, the applicants challenge both the constitutionality and/or validity under the parent legislations of subparagraphs B.08.033(1)(a)(i.1) [as enacted by SOR/2007-302, s. 2] and (i.2) [as enacted *idem*] subsection B.08.033(1.2) [as enacted *idem*], subparagraphs B.08.034(1)(a)(i.1) [as am. *idem*, s. 3], (i.2) [as am. *idem*] and B.08.034(1)(c)(i) [as enacted *idem*], and subsection B.08.034(1.2) [as enacted *idem*] of the FDR and paragraph 6(3)(c) [as enacted *idem*, s. 6], subparagraph 6(3)(d)(i) [as enacted *idem*], subsection 6(5), subparagraphs 28(1)(a)(i.1) [as enacted *idem*, s. 11] and (i.2) [as enacted *idem*] and subsection 28(4) [as enacted *idem*] of the DPR, as amended by the new Regulations (the impugned provisions).

[7] The application is opposed by the respondent. Although the interveners were granted leave to file affidavit evidence, which has been referred to by the applicants and the respondent, the latter were not allowed to make written or oral submissions to the Court.

II. DETERMINATION

[8] After having assessed the legality of the impugned provisions in light of the law and the totality of the evidence submitted by the parties, read the application records and heard the oral submissions made on behalf of the applicants and the respondent respectively, and

[4] Essentiellement, le nouveau Règlement modifie le RAD et le RPL en harmonisant les définitions des produits du lait et en révisant les normes antérieures relatives à l'identité et à la composition des fromages destinés au commerce interprovincial ou international (y compris des fromages importés au Canada).

[5] Les demanderessees sont d'importants transformateurs de produits laitiers exploitant des établissements enregistrés au fédéral. Elles produisent des fromages qu'elles distribuent partout au Canada et qu'elles exportent. Elles importent aussi des fromages qu'elles distribuent au Canada. Les fromages distribués par les demanderessees sont faits à partir de lait liquide et de dérivés du lait, notamment de concentré de protéines laitières en poudre, d'isolat de protéines laitières et de concentré de protéines de lactosérum.

[6] Par la présente demande de contrôle judiciaire, les demanderessees contestent la constitutionnalité et la validité sous le régime des lois-cadres des sous-alinéas B.08.033(1)(a)(i.1) [édicte par DORS/2007-302, art. 2] et (i.2) [édicte, *idem*], du paragraphe B.08.033(1.2) [édicte, *idem*], des sous-alinéas B.08.034(1)(a)(i.1) [mod., *idem*, art. 3], (i.2) [mod., *idem*] et B.08.034(1)(c)(i) [édicte, *idem*] et du paragraphe B.08.034(1.2) [édicte, *idem*] du RAD, ainsi que de l'alinéa 6(3)(c) [édicte, *idem*, art. 6], du sous-alinéa 6(3)(d)(i) [édicte, *idem*], du paragraphe 6(5) [mod., *idem*], des sous-alinéas 28(1)(a)(i.1) [édicte, *idem*, art. 11] et (i.2) [édicte, *idem*] et du paragraphe 28(4) [édicte, *idem*] du RPL, dans leur version modifiée par le nouveau Règlement (les dispositions contestées).

[7] Le défendeur conteste la présente demande. Les intervenantes ont reçu l'autorisation de déposer des affidavits, auxquels se sont référés les demanderessees aussi bien que le défendeur, mais non de présenter des conclusions écrites ou orales à la Cour.

II. DÉCISION

[8] Après avoir examiné la légalité des dispositions contestées en fonction du droit et de la totalité de la preuve produite par les parties, lu les dossiers de demande, entendu les observations orales des demanderessees et du défendeur et pris en considération l'ensemble de la

considered all relevant case law, the application must fail.

[9] The issues in this application are:

(a) Whether the new Regulations, including the impugned provisions, are a valid exercise of the federal trade and commerce power under subsection 91(2) of the *Constitution Act, 1867*, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [(as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1)] reprinted in R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5 (*Constitution Act, 1867*), with particular regard to the federal authority in respect of interprovincial and international trade?

(b) Whether the new Regulations are a valid exercise of the regulation-making authority granted to the Governor in Council by the CAPA and the FDA?

[10] The answer to both of these questions is in the affirmative.

[11] In assessing whether the impugned provisions are within the federal sphere of power, the Court had to first determine the essential character of the new Regulations. In so doing, the Court has come to the conclusion that the new Regulations establish revised compositional standards for imported cheese and cheese destined for interprovincial and international trade. Second, the Court had to ask itself whether the character of the new Regulations relates to an enumerated head of power granted to Parliament. In this regard, the Court has found that the essential character of the new Regulations—assessed in the context of the statutory scheme as a whole—fall within Parliament’s authority to regulate trade and commerce under subsection 91(2) of the *Constitution Act, 1867*.

[12] While a court may strike down a regulation for jurisdictional or other compelling reasons, it “would take an egregious case to warrant such action”: *Thorne’s*

jurisprudence pertinente, je suis parvenu à la conclusion que la présente demande doit être rejetée.

[9] Les questions en litige dans la présente demande sont les suivantes :

a) L’adoption du nouveau Règlement, notamment des dispositions contestées, est-elle un exercice légitime du pouvoir fédéral de réglementation des échanges et du commerce prévu au paragraphe 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [(mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)] réimprimée dans L.R.C. (1985), appendice II, n° 5 (la *Loi constitutionnelle de 1867*), eu égard en particulier à la compétence fédérale en matière de commerce interprovincial et international?

b) L’adoption du nouveau Règlement est-elle un exercice légitime du pouvoir de réglementation que la LPAC et la LAD confèrent au gouverneur en conseil?

[10] Je réponds à chacune de ces questions par l’affirmative.

[11] Pour établir si les dispositions contestées relèvent de la sphère de compétence fédérale, la Cour devait d’abord déterminer le caractère essentiel du nouveau Règlement, qu’elle a défini comme étant la mise en place de normes révisées de composition pour les fromages importés ainsi que pour les fromages destinés au commerce interprovincial et international. Deuxièmement, la Cour devait se demander si le caractère du nouveau Règlement se rapporte à l’une des rubriques de compétence fédérale que spécifie la Constitution. Elle a répondu à cette question en concluant que le caractère essentiel du nouveau Règlement — considéré dans le contexte de l’ensemble du régime où il s’inscrit — entre dans le champ d’application du pouvoir de réglementation des échanges et du commerce attribué au Parlement fédéral par le paragraphe 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[12] S’il est vrai qu’un tribunal judiciaire peut annuler des dispositions réglementaires au motif de l’absence de compétence ou pour d’autres raisons péremptoires, « seul

Hardware Ltd. et al. v. The Queen et al., [1983] 1 S.C.R. 106. The latter approach has been applied consistently by the courts in respect of regulation-making and similar legislative functions, without reference to the standards of review of decisions of administrative tribunals (*Montréal (City) v. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 SCC 62, [2005] 3 S.C.R. 141). The applicants appear to concede that the new Regulations were “made in good faith”. However, they allege that the purpose of the new Regulations, including the impugned provisions, is *ultra vires* the Governor in Council’s regulation-making authority under the CAPA and the FDA. The Court finds that there is no merit to this allegation. Even if the issues of fact and law above are somewhat related, for the sake of convenience and clarity of the present reasons, I have chosen to treat legal questions related to the interpretation and effect of the new Regulations separately from factual and evidentiary issues raised by the parties.

III. LEGALITY OF THE IMPUGNED PROVISIONS

[13] Prior to the passing of the new Regulations, federal compositional standards for cheese already existed. It is not challenged that the purpose of these standards was to describe the basic requirements for cheese so that cheese available to consumers has a uniform composition and nutritional value. Of course, cheese is not the only food for which there are compositional standards. However, what makes cheese unique is that the product is subject to two different sets of federal regulations, the FDR and the DPR.

[14] The impugned provisions are reproduced in the appendix. In a nutshell, they provide:

(a) New subparagraphs B.08.033(1)(a)(i.1) of the FDR, and 6(3)(c)(i) and 28(1)(a)(i.1) of the DPR prescribe for each named variety of cheese a minimum casein content that is derived from liquid milk (i.e. milk or ultrafiltered milk, partly skimmed milk, ultrafiltered partly skimmed milk, skimmed milk, ultrafiltered skimmed milk or cream), rather than from other “milk products” (such as MPC, MPI and WPC, and other milk products covered by the

un cas flagrant pourrait justifier une pareille mesure » : *Thorne’s Hardware Ltd. et autres c. La Reine et autre*, [1983] 1 R.C.S. 106. Les tribunaux judiciaires appliquent systématiquement cette approche à l’égard de la réglementation et des fonctions assimilées, sans se référer aux normes de contrôle des décisions de tribunaux administratifs; voir *Montréal (Ville) c. 2952-1366 Québec Inc.*, 2005 CSC 62, [2005] 3 R.C.S. 141. Les demandesses paraissent reconnaître que le nouveau Règlement a été [TRADUCTION] « pris de bonne foi ». Cependant, elles soutiennent que l’objet de ce règlement, notamment des dispositions contestées, outrepassé le pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil par la LPAC et la LAD. La Cour estime que cette prétention est sans fondement. Même si les questions de fait et de droit formulées plus haut sont quelque peu liées, j’ai décidé, pour des raisons de commodité et de clarté, de traiter les questions de droit relatives à l’interprétation et à l’effet du nouveau Règlement séparément des questions de fait et de preuve soulevées par les parties.

III. LA LÉGALITÉ DES DISPOSITIONS CONTESTÉES

[13] Il existait déjà des normes fédérales de composition des fromages avant l’adoption du nouveau Règlement. Il n’est pas contesté que ces normes avaient pour objet d’énoncer les conditions fondamentales nécessaires pour que les fromages offerts aux consommateurs présentent une composition et une valeur nutritive uniformes. Évidemment, le fromage n’est pas le seul aliment à être soumis à des normes de composition. Cependant, le cas du fromage est exceptionnel en ce qu’il relève de deux règlements fédéraux différents, le RAD et le RPL.

[14] Les dispositions contestées sont reproduites en annexe. Voici un résumé de leur contenu :

a) Les nouveaux sous-alinéas B.08.033(1)a)(i.1) du RAD, et 6(3)c)(i) et 28(1)a)(i.1) du RPL, disposent que chacune des variétés de fromage visées doit avoir une teneur en caséine dérivée du lait liquide (c’est-à-dire du lait ou du lait ultrafiltré, du lait partiellement écrémé, du lait partiellement écrémé ultrafiltré, du lait écrémé, du lait écrémé ultrafiltré ou de la crème), plutôt que de tout autre « produit du lait » (concentré de protéines laitières

new definition), that is a specified percentage of the total protein content of the cheese (the casein ratio);

(b) New subparagraphs B.08.033(1)(a)(i.2) of the FDR, and 6(3)(c)(ii) and 28(1)(a)(i.2) of the DPR also require that the whey protein to casein ratio in the specific variety of cheese does not exceed the whey protein to casein ratio of milk (the whey ratio);

(c) New subsections B.08.033(1.2) of the FDR, and 6(5) and 28(4) of the DPR provide casein ratios for named varietal cheeses which retreat from the casein ratios prescribed in subparagraphs B.08.033(1)(a)(i.1) of the FDR, and 6(3)(c)(i) and 28(1)(a)(i.1) of the DPR, provided certain conditions are met and that the cheese has the characteristic flavour and texture of the named variety of cheese;

(d) New subparagraphs B.08.034(1)(a)(i.1), (i.2), and (1)(c)(i) and subsection B.08.034(1.2) of the FDR, and subparagraph 6(3)(d)(i) of the DPR prescribe specific compositional requirements for cheddar cheese (including cheddar cheese that has been aged), which includes the requirements to be made solely from liquid milk and to have the prescribed casein ratio.

[15] As can be seen, the amendments to the FDR mirror the amendments to the DPR.

[16] First, it is important to assess the legality of the new Regulations, including the impugned provisions, in light of the FDA and CAPA legislative schemes as a whole rather than, as the applicants appear to suggest, in isolation. In this regard, the Court finds that the new Regulations are an integral part of the legislative schemes established by the CAPA and the FDA to regulate import, export, and interprovincial trade.

[17] The purpose of the CAPA can be seen in the long title of the statute, which is: “An Act to regulate the marketing of agricultural products in import, export and interprovincial trade and to provide for national standards and grades of agricultural products, for their inspection

en poudre, isolat de protéines laitières, concentré de protéines de lactosérum ou autre produit du lait relevant de la nouvelle définition), qui soit au moins équivalente à des pourcentages spécifiés de la teneur totale en protéines du fromage en question (le ratio caséine/protéines).

b) Les nouveaux sous-alinéas B.08.033(1)(a)(i.2) du RAD, et 6(3)(c)(ii) et 28(1)(a)(i.2) du RPL, disposent également que le rapport protéines de petit-lait à la caséine (le ratio protéines de petit-lait/caséine) de la variété de fromage visée ne doit pas dépasser celui du lait.

c) Les nouveaux paragraphes B.08.033(1.2) du RAD, et 6(5) et 28(4) du RPL, permettent pour les variétés de fromage visées des ratios caséine/protéines inférieurs à ceux que prescrivent les sous-alinéas B.08.033(1)(a)(i.1) du RAD, et 6(3)(c)(i) et 28(1)(a)(i.1) du RPL, si certaines conditions sont réunies, dont celle que le fromage en question ait la saveur et la texture caractéristiques de la variété visée correspondante.

d) Les nouveaux sous-alinéas B.08.034(1)(a)(i.1), (i.2), et (1)(c)(i) et le paragraphe B.08.034(1.2) du RAD, et le sous-alinéa 6(3)(d)(i) du RPL, prescrivent des caractéristiques de composition particulières pour le cheddar (y compris le cheddar vieilli), qui doit notamment n’être fait que de lait liquide et présenter un ratio caséine/protéines déterminé.

[15] Comme on peut le voir, les modifications du RAD correspondent exactement à celles du RPL.

[16] Premièrement, il est important d’examiner la légalité du nouveau Règlement, notamment des dispositions contestées, en fonction de l’ensemble des régimes respectifs de la LAD et de la LPAC, plutôt que, comme les demanderesse semblent y inviter la Cour, isolément. À ce propos, la Cour constate que le nouveau Règlement fait partie intégrante des dispositifs législatifs établis par la LPAC et la LAD pour régler l’importation, l’exportation et le commerce interprovincial.

[17] L’objet de la LPAC est énoncé dans son titre intégral, qui est : « Loi réglementant la commercialisation — soit interprovinciale, soit liée à l’importation ou l’exportation — des produits agricoles et prévoyant l’institution de normes et de noms de catégorie nationaux

and grading, for the registration of establishments and for standards governing establishments” (emphasis added).

[18] A key provision of the CAPA engaged by the new Regulations is section 17, which clearly illustrates to the international and interprovincial trade focus of the scheme:

Prohibition

17. No person shall, except in accordance with this Act or the regulations,

(a) market an agricultural product in import, export or interprovincial trade;

(b) possess an agricultural product for the purpose of marketing it in import, export or interprovincial trade; or

(c) possess an agricultural product that has been marketed in contravention of this Act or the regulations.

[19] Pursuant to section 32 [as am. by S.C. 1991, c. 24, s. 51; 2001, c. 4, s. 64(E)] of the CAPA, the Governor in Council has broad regulation-making powers to make regulations for carrying out the purposes and provisions of the Act, including the following:

Regulations

32. The Governor in Council may make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and prescribing anything that is to be prescribed under this Act and, without limiting the generality of the foregoing, may make regulations

...

(f) establishing grades and standards, including standards of wholesomeness, for agricultural products and establishing standards for containers;

...

(k) regulating or prohibiting the marketing of any agricultural product, other than a fresh or

à leur égard, leur inspection et classification et l’agrément d’établissements ainsi que les normes relatives à ceux-ci » (non souligné dans l’original).

[18] L’une des principales dispositions de la LPAC visées par le nouveau Règlement est son article 17, qui montre clairement que le régime est axé sur le commerce international et interprovincial :

Interdiction

17. Sont interdites, relativement à un produit agricole, toute commercialisation — soit interprovinciale, soit liée à l’importation ou l’exportation — effectuée en contravention avec la présente loi ou ses règlements de même que la possession à ces fins ou la possession résultant d’une telle commercialisation.

[19] L’article 32 [mod. par L.C. 1991, ch. 24, art. 51; 2001, ch. 4, art. 64(A)] de la LPAC confère au gouverneur en conseil un large pouvoir de réglementation aux fins de l’application de cette Loi, pouvoir qui l’autorise notamment à prendre les mesures suivantes :

Règlements

32. Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre toute mesure d’application de la présente loi, et notamment :

[...]

f) établir les classifications et les normes, y compris de salubrité, visant les produits agricoles et les normes des contenants;

[...]

k) régir ou interdire, relativement aux produits agricoles autres que ceux visés à l’alinéa l), la

processed fruit or vegetable, in import, export or interprovincial trade and establishing terms and conditions governing that marketing;

[20] The FDA complements the CAPA, and vice-versa, insofar as food standards are concerned. The key provision in the FDA, being subsection 6(1) [as am. by R.S.C., 1985 (3rd Supp.), c. 27, s. 1] triggered by the new Regulations, again underscores the international and interprovincial trade focus of the scheme:

Importation and interprovincial movement of food

6. (1) Where a standard for a food has been prescribed, no person shall

- (a) import into Canada,
- (b) send, convey or receive for conveyance from one province to another, or
- (c) have in possession for the purpose of sending or conveying from one province to another

any article that is intended for sale and that is likely to be mistaken for that food unless the article complies with the prescribed standard.

...

Labeling, etc., of food that is imported or moved interprovincially

(3) Where a standard for a food has been prescribed, no person shall label, package, sell or advertise any article that

- (a) has been imported into Canada,
- (b) has been sent or conveyed from one province to another, or
- (c) is intended to be sent or conveyed from one province to another

in such a manner that it is likely to be mistaken for that food unless the article complies with the prescribed standard.

commercialisation — soit interprovinciale, soit liée à l'importation ou l'exportation — , et fixer toutes conditions et modalités liées à cette activité;

[20] La LAD et la LPAC se complètent l'une l'autre en ce qui concerne les normes alimentaires. La principale disposition de la LAD qu'applique le nouveau Règlement, soit son paragraphe 6(1) [mod. par L.R.C. (1985) (3^e suppl.), ch. 27, art. 1], fait ressortir encore une fois que le régime est axé sur le commerce international et interprovincial :

Importation et circulation interprovinciale d'un aliment

6. (1) En cas d'établissement — par règlement — d'une norme à l'égard d'un aliment et de non-conformité à celle-ci d'un article destiné à la vente et susceptible d'être confondu avec cet aliment, sont interdites, relativement à cet article, les opérations suivantes :

- a) son importation;
- b) son expédition, son transport ou son acceptation en vue de son transport interprovincial;
- c) sa possession en vue de son expédition ou de son transport interprovincial.

[...]

(3) En cas d'établissement d'une norme réglementaire à l'égard d'un aliment, il est interdit d'étiqueter, d'emballer ou de vendre un aliment — ou d'en faire la publicité — de manière qu'il puisse être confondu avec l'aliment visé par la norme, à moins qu'il ne soit conforme à celle-ci, s'il entre dans l'une ou l'autre des catégories suivantes :

Étiquetage d'un aliment importé ou déplacé d'une province à une autre

- a) il a été importé;
- b) il a été expédié ou transporté d'une province à une autre;
- c) il est destiné à être expédié ou transporté d'une province à une autre.

[21] As in the CAPA, subsection 30(1) [as am. by S.C. 1999, c. 33, s. 347; 2005, c. 42, s. 2] of the FDA vests the Governor in Council with broad regulation-making powers, including the following:

Regulations **30.** (1) The Governor in Council may make regulations for carrying the purposes and provisions of this Act into effect, and, in particular, but without restricting the generality of the foregoing, may make regulations

...

(c) prescribing standards of composition, strength, potency, purity, quality or other property of any article of food, drug, cosmetic or device;

(d) respecting the importation of foods, drugs, cosmetics and devices in order to ensure compliance with this Act and the regulations;

[22] By virtue of section 6 of the FDA and section 17 of the CAPA, the new Regulations apply to cheese sold or marketed interprovincially as well as to cheese imported into Canada. It is clear that the new Regulations do not regulate cheese manufactured in a non-federally registered establishment and sold locally within a province. Indeed, the new Regulations do not prevent non-compliant products from being marketed. If a product exceeds the allowable amounts for milk derivatives and is destined for interprovincial or international trade, then it must simply be called something other than the applicable cheese variety.

[23] While the courts have struck down federal legislation that applies indiscriminately to all trade, including intraprovincial trade, the Courts have never invalidated federal marketing legislation that is directed at extraprovincial trade. Indeed, this was a decisive factor in the Supreme Court of Canada's decision in *Labatt Breweries of Canada Ltd. v. Attorney General of Canada*, [1980] 1 S.C.R. 914 (*Labatt*). As evidenced by the following passages, in that case the Court held that regulations enacted under the FDA could not be upheld under the federal trade and commerce power [at pages 942–943]:

[21] Tout comme les dispositions correspondantes de la LPAC, le paragraphe 30(1) [mod. par L.C. 1999, ch. 33, art. 347; 2005, ch. 42, art. 2] de la LAD confère au gouverneur en conseil un large pouvoir de réglementation, qui l'habilite notamment à prendre les mesures suivantes :

30. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre les mesures nécessaires à l'application de la présente loi et, notamment

[...]

c) établir des normes de composition, de force, d'activité, de pureté, de qualité ou d'autres propriétés d'un aliment, d'une drogue, d'un cosmétique ou d'un instrument;

d) régir l'importation d'aliments, de drogues, de cosmétiques et d'instruments, afin d'assurer le respect de la présente loi et de ses règlements;

[22] En raison de l'article 6 de la LAD et de l'article 17 de la LPAC, le nouveau Règlement s'applique aux fromages qui font l'objet de vente ou de commercialisation interprovinciales ainsi qu'aux fromages importés au Canada. Il est clair qu'il ne s'applique pas aux fromages produits dans des établissements non enregistrés au fédéral et vendus seulement dans les limites d'une province. En fait, le nouveau Règlement n'empêche pas la commercialisation des produits qui n'y sont pas conformes. Si un produit destiné au commerce interprovincial ou international dépasse la teneur réglementaire en dérivés du lait, il doit simplement porter un autre nom que la variété de fromage correspondante.

[23] S'il est arrivé que les tribunaux annulent des dispositions fédérales s'appliquant sans distinction à toutes les catégories de commerce, y compris au commerce intraprovincial, ils n'ont jamais annulé de dispositions fédérales portant sur le commerce extraprovincial. La Cour suprême du Canada a accordé à ce fait un rôle décisif dans son arrêt *Brasseries Labatt du Canada Ltée c. Procureur général du Canada*, [1980] 1 R.C.S. 914 (*Labatt*). Comme le montre le passage suivant, la Cour suprême a conclu dans cet arrêt que les dispositions réglementaires contestées, prises sous le régime de la LAD, ne pouvaient être confirmées dans le cadre du pouvoir fédéral de réglementation des échanges et du commerce [aux pages 942 et 943] :

With respect to legislation relating to the support, control or regulation of the various levels or components in the marketing cycle of natural products [in that case], the provincial authority is *prima facie* qualified to legislate with reference to production (*vide* Pigeon J. in the *Reference Re Agricultural Products Marketing Act*, *supra*, at p. 1296), and the federal Parliament with reference to marketing in the international and interprovincial levels of trade. In between, the success or failure of the legislator depends upon whether the pith and substance or primary objective of the statute or regulation is related to the heads of power of the legislative authority in question. Incidental effect on the other legislative sphere will no longer necessarily doom the statute to failure. Several indicia of the proper tests have evolved. For example, if contractual rights within the province are the object of the proposed regulation, the province has the authority. On the other hand, if regulation of the flow in extraprovincial channels of trade is the object, then the federal statute will be valid. Between these spectrum ends, the shadings cannot be foretold in anything approaching a constitutional formula. The majority of the illustrated tests thus far encountered are largely in the distribution, and not the production, of farm products. Here, however, we are concerned with the proper regulatory authority in connection with the production process of a single industry and, to some extent, with the sale of its products, the latter being concerned largely with the use of labels or identification. Nowhere are the impugned statutory regulations or provisions concerned with the control or regulation of the extraprovincial distribution of these products or their movement through any channels of trade. On the contrary, their main purpose is the regulation of the brewing process itself by means of a “legal recipe”, as counsel for the appellant put it. Indeed, if the industry is substantially local in character, as seems to be the case from the sparse record before the court (as noted above), the regulations are, in fact, confined to the regulation of a trade within a province. [Emphasis added.]

[24] At the time that *Labatt* was decided, section 6 of the FDA [R.S.C. 1970, ch. F-27] provided that “[w]here a standard has been prescribed for a food, no person shall label, package, sell or advertise any article in such a manner that it is likely to be mistaken for such food, unless the article complies with the prescribed standard.” The relevant regulation-making power was tied to this charging provision. Given the statutory scheme, this provision could not be framed as being directed in pith and substance at inter-provincial and international trade. However, subsequent to *Labatt*, the FDA was amended to ensure that the regulatory scheme established by the

En ce qui concerne la législation sur le soutien, le contrôle ou la réglementation des différents paliers ou constituants du cycle de commercialisation des produits naturels [examinés dans cette affaire], le provincial est de prime abord habilité à légiférer sur la production (voir le juge Pigeon dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'organisation du marché des produits agricoles*, précité, à la p. 1296) et le fédéral, à légiférer sur la commercialisation au niveau international et interprovincial. Entre les deux, le succès ou l'échec du législateur est subordonné à la question de savoir si de par son caractère véritable ou son objectif premier, la loi ou le règlement se rattache aux chefs de compétence du pouvoir législatif en cause. Toute incidence sur l'autre sphère législative ne condamne plus nécessairement la loi à l'échec. Plusieurs indices quant aux critères à appliquer ont été élaborés. Par exemple, la province est compétente lorsque la réglementation proposée vise des droits contractuels dans les limites de la province. Par contre, la loi fédérale est valide si elle vise la réglementation des mouvements commerciaux dans les réseaux extra-provinciaux. Entre ces deux extrêmes, les zones grises sont telles qu'on ne peut prétendre énoncer une formule constitutionnelle. La majorité des critères énoncés jusqu'ici vise en grande partie la distribution et non la production de produits agricoles. En l'espèce, toutefois, nous nous intéressons à l'autorité compétente pour réglementer les procédés de production d'une seule industrie et, dans une certaine mesure, la vente de ses produits, ce dernier aspect mettant surtout en cause l'utilisation d'étiquettes ou l'identification du produit. Les articles contestés du Règlement établi en vertu de la Loi n'ont nullement trait au contrôle ou à la réglementation de la distribution extraprovinciale de ces produits ni à leur mouvement par courants d'échanges. Au contraire, ils visent principalement à réglementer le procédé de brassage lui-même au moyen d'une « recette légale », comme l'a dit l'avocat de l'appelante. D'ailleurs, si l'industrie revêt un caractère essentiellement local, comme il ressort apparemment du mince dossier produit devant la Cour (comme je l'ai déjà mentionné), les articles du Règlement se limitent de fait à réglementer un commerce dans les limites d'une province. [Non souligné dans l'original.]

[24] À l'époque où l'arrêt *Labatt* a été prononcé, l'article 6 de la LAD [S.R.C. 1970, ch. F-27] portait que « [l]orsqu'une norme a été prescrite pour un aliment, nul ne doit étiqueter, emballer, vendre ou annoncer un article de telle manière qu'il puisse être confondu avec cet autre aliment, à moins que l'article ne soit conforme à la norme prescrite ». Le pouvoir de réglementation afférent à la LAD était lié à cette disposition attributive de responsabilité. Étant donné la structure du régime, cette disposition ne pouvait, de par son caractère véritable, être conçue pour viser le commerce interprovincial et international. Cependant, après l'arrêt *Labatt*, on a modifié

Act, including any related regulations, fell within the well established scope of federal constitutional powers.

[25] The Court dismisses any submission made by the applicants that the new Regulations, including the impugned provisions, prescribe a “legal recipe” for cheese. Compositional standards for cheese making cannot be equated with each processor recipe for making a particular variety or brand of cheese. To illustrate this conclusion, one only needs to read new section B.08.033 [as am. by SOR/79-752, s. 2; 82-383, s. 2; 89-198, s. 1; 90-469, s. 1; 94-417, s. 1; 97-191, s. 1; 2000-336, s. 1; 2000-417, s. 2; 2001-94, s. 1; 2005-98, s. 7; 2007-302, ss. 2, 4(F)] of the FDR in its entirety:

B.08.033. (1) [S]. (Naming the variety) Cheese, other than cheddar cheese, cream cheese, whey cheese, cream cheese with (named added ingredients), cream cheese spread, cream cheese spread with (named added ingredients), processed (named variety) cheese, processed (named variety) cheese with (named added ingredients), processed cheese food, processed cheese food with (named added ingredients), processed cheese spread, processed cheese spread with (named added ingredients), cold-pack (named variety) cheese, cold-pack (named variety) cheese with (named added ingredients), cold-pack cheese food, cold-pack cheese food with (named added ingredients), cottage cheese and creamed cottage cheese,

(a) shall

(i) be the product made by coagulating milk, milk products or a combination thereof with the aid of bacteria to form a curd and forming the curd into a homogeneous mass after draining the whey,

(i.1) except for feta cheese, have a casein content that is derived from milk or from ultrafiltered milk, partly skimmed milk, ultrafiltered partly skimmed milk, skim milk, ultrafiltered skim milk or cream, rather than from other milk products, that is at least the following percentage of the total protein content of the cheese, namely,

la LAD de manière à faire en sorte que le dispositif réglementaire mis en place par cette Loi, y compris les règlements apparentés, entre dans le champ d’application bien établi des pouvoirs attribués au fédéral par la Constitution.

[25] La Cour rejette tous moyens invoqués par les demandresses selon lesquels le nouveau Règlement, notamment par les dispositions contestées, prescrirait une [TRADUCTION] « recette légale » pour les fromages. On ne peut assimiler des normes de composition à la recette qu’emploie chaque transformateur pour fabriquer une variété ou une marque particulières de fromage. La lecture intégrale du nouvel article B.08.033 [mod. par DORS/79-752, art. 2; 82-383, art. 2; 89-198, art. 1; 90-469, art. 1; 94-417, art. 1; 97-191, art. 1; 2000-336, art. 1; 2000-417, art. 2; 2001-94, art. 1; 2005-98, art. 7; 2007-302, art. 2, 4(F)] du RAD suffit à confirmer cette conclusion :

B.08.033. (1) [N]. Le fromage (indication de la variété) autre que le fromage cheddar, le fromage à la crème, le fromage de petit-lait, le fromage à la crème (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage à la crème à tartiner, le fromage à la crème à tartiner (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage fondu (indication de la variété), le fromage fondu (indication de la variété) (avec indication des ingrédients ajoutés), une préparation de fromage fondu, une préparation de fromage fondu (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage fondu à tartiner, le fromage fondu à tartiner (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage conditionné à froid (indication de la variété), le fromage conditionné à froid (indication de la variété) (avec indication des ingrédients ajoutés), une préparation de fromage conditionné à froid, une préparation de fromage conditionné à froid (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage cottage et le fromage cottage en crème,

a) doit

(i) être le produit de la coagulation, à l’aide de bactéries, de lait, de produits du lait ou d’un mélange de ceux-ci, en vue de former, après égouttement du petit-lait, une masse homogène de caillé,

(i.1) sauf pour le fromage Féta, avoir une teneur en caséine dérivée du lait ou du lait ultrafiltré, du lait partiellement écrémé, du lait partiellement écrémé ultrafiltré, du lait écrémé, du lait écrémé ultrafiltré ou de la crème, plutôt que de tout autre produit du lait, au moins équivalente aux pourcentages ci-après de la teneur totale en protéines du fromage :

- | | |
|--|---|
| <p>(A) 63 per cent in the case of Pizza Mozzarella cheese and Part Skim Pizza Mozzarella cheese,</p> | <p>(A) 63 %, dans le cas du fromage Pizza mozzarella ou Pizza mozzarella partiellement écrémé,</p> |
| <p>(B) 83 per cent, in the case of Brick cheese, Canadian Style Brick cheese, Canadian Style Munster cheese, Colby cheese, Farmer's cheese, Jack cheese, Monterey (Monterey Jack) cheese, Mozzarella (Scamorza) cheese, Part Skim Mozzarella (Part Skim Scamorza) cheese, Part Skim Pizza cheese, Pizza cheese, Skim milk cheese and any other variety of cheese not referred to in clause (A) or (C), and</p> | <p>(B) 83 %, dans le cas du fromage de lait écrémé, Brick, Brick canadien, Colby, Farmer's, Jack, Monterey (Monterey Jack), Mozzarella (Scamorza), Mozzarella partiellement écrémé (Scamorza partiellement écrémé), Munster canadien, Pizza partiellement écrémé ou Pizza et des autres variétés de fromage non mentionnées aux divisions (A) ou (C),</p> |
| <p>(C) 95 per cent, in the case of any other variety of cheese named in the table to this section,</p> | <p>(C) 95 %, dans le cas des autres variétés de fromage visées au tableau du présent article,</p> |
| <p>(i.2) have a whey protein to casein ratio that does not exceed the whey protein to casein ratio of milk,</p> | <p>(i.2) avoir un rapport protéines de petit-lait à la caséine qui ne dépasse pas celui du lait,</p> |
| <p>(ii) possess the physical, chemical and organoleptic properties typical for the variety,</p> | <p>(ii) posséder les propriétés physiques, chimiques et organoleptiques typiques de la variété,</p> |
| <p>(iii) where it is a cheese of variety named in the table to this section, contain no more than the maximum percentage of moisture shown in Column II thereof for that variety,</p> | <p>(iii) s'il s'agit d'une variété de fromage nommée dans le tableau du présent article, ne pas contenir plus que le pourcentage maximal d'humidité indiqué pour cette variété dans la colonne II de ce tableau,</p> |
| <p>(iv) where it is a cheese of a variety named in Part I of the table to this section, contain no less than the minimum percentage of milk fat shown in column III for that variety, and</p> | <p>(iv) s'il s'agit d'une variété de fromage nommée dans la partie I du tableau du présent article, contenir au moins le pourcentage minimal de matière grasse de lait indiqué pour cette variété dans la colonne III de ce tableau, et</p> |
| <p>(v) where it is cheese of a variety named in Part II of the table to this section, contain no more than the maximum percentage of milk fat shown in Column III for that variety; and</p> | <p>(v) s'il s'agit d'une variété de fromage nommée dans la partie II du tableau du présent article, ne pas contenir plus que le pourcentage maximal de matière grasse de lait indiqué pour cette variété dans la colonne III de ce tableau; et</p> |
| <p>(b) may contain</p> | <p>b) peut contenir</p> |
| <p>(i) salt, seasonings, condiments and spices,</p> | <p>(i) du sel, des assaisonnements, des condiments et des épices,</p> |
| <p>(ii) flavouring preparations other than cheese flavouring,</p> | <p>(ii) des préparations aromatisantes autres que les aromatisants de fromage,</p> |
| <p>(iii) micro-organisms to aid further ripening,</p> | <p>(iii) des micro-organismes favorisant l'affinage,</p> |
| <p>(iv) one or more of the following colouring agents:</p> | <p>(iv) les colorants suivants :</p> |
| <p>(A) in an amount consistent with good manufacturing practice, annatto, beta-carotene, chlorophyll, paprika, riboflavin or turmeric,</p> | <p>(A) en quantité conforme aux bonnes pratiques industrielles, le rocou, le β-carotène, la chlorophylle, le paprika, la riboflavine, le curcuma,</p> |

- (B) in an amount not exceeding 35 parts per million, beta-apo-8'-carotenal, ethyl beta-apo-8'-carotenoate or a combination thereof, and
- (C) in an amount not exceeding 0.10 parts per million, brilliant blue FCF in feta cheese only,
- (v) calcium chloride as a firming agent in an amount not exceeding 0.02 per cent of the milk and milk products used,
- (vi) paraffin wax as a coating in an amount consistent with good manufacturing practice,
- (vii) where potassium nitrate, sodium nitrate or a combination thereof are used for the purpose and in the manner described in subsection (2), residues of potassium nitrate, sodium nitrate or a combination thereof in an amount not exceeding 50 parts per million,
- (viii) wood smoke as a preservative in an amount consistent with good manufacturing practice,
- (ix) the following preservatives:
- (A) propionic acid, calcium propionate, sodium propionate or any combination thereof in an amount not exceeding 2,000 parts per million, calculated as propionic acid,
- (B) sorbic acid, calcium sorbate, potassium sorbate, sodium sorbate, or any combination thereof in an amount not exceeding 3,000 parts per million, calculated as sorbic acid,
- (C) any combination of the preservatives named in clauses (A) and (B) in an amount not exceeding 3,000 parts per million, calculated as propionic acid and sorbic acid respectively, or
- (D) natamycin applied to the surface of the cheese in an amount that does not exceed 20 parts per million or, if the cheese is grated or shredded, 10 parts per million,
- (x) in the case of grated or shredded cheese, calcium silicate, microcrystalline cellulose or cellulose, or a combination of them, as an anticaking agent, the total amount not to exceed 2.0 per cent, and
- (xi) carbon dioxide as a pH adjusting agent in milk for cheese production, in an amount consistent with good manufacturing practice.
- (B) en quantité n'excédant pas 35 parties par million, le β -apo-8'-caroténal, l'ester éthylique de l'acide β -apo-8'-caroténoïque ou un mélange de ces produits, et
- (C) en quantité n'excédant pas 0,10 partie par million, le bleu brillant FCF seulement dans le Feta,
- (v) du chlorure de calcium comme agent d'affermissement, en quantité n'excédant pas 0,02 pour cent du lait et des produits du lait utilisés,
- (vi) de la cire de paraffine comme enrobage, en quantité conforme aux bonnes pratiques industrielles,
- (vii) en quantité n'excédant pas 50 parties par million, des résidus de nitrate de potassium, de nitrate de sodium ou d'un mélange de ces produits utilisés aux fins et de la manière prévues au paragraphe (2),
- (viii) de la fumée de bois comme agent de conservation, en quantité conforme aux bonnes pratiques industrielles,
- (ix) les agents de conservation suivants :
- (A) l'acide propionique, le propionate de calcium, le propionate de sodium ou un mélange de ces produits, en quantité n'excédant pas 2 000 parties par million, calculée en acide propionique,
- (B) l'acide sorbique, le sorbate de calcium, le sorbate de potassium, le sorbate de sodium, ou un mélange de ces produits, en quantité n'excédant pas 3 000 parties par million, calculée en acide sorbique,
- (C) un mélange des agents de conservation visés aux dispositions (A) et (B), en quantité n'excédant pas 3 000 parties par million, calculée respectivement en acide propionique et en acide sorbique, ou
- (D) la natamycine appliquée à la surface du fromage, en une quantité n'excédant pas 20 parties par million ou, si le fromage est râpé fin ou en filaments, 10 parties par million,
- (x) s'il est râpé fin ou en filaments, du silicate de calcium, de la cellulose microcristalline, de la cellulose ou un mélange de ces produits, utilisé comme agent anti-agglomérant, en quantité totale n'excédant pas 2,0 pour cent,
- (xi) du dioxyde de carbone comme rajusteur du pH dans le lait pour la fabrication du fromage, en quantité conforme aux bonnes pratiques industrielles.

(1.1) A cheese of a variety set out in column I of Part I of the table to this section may contain more than the maximum percentage of moisture set out in column II and less than the minimum percentage of milk fat set out in column III if

(a) a statement or claim set out in column 4 of any of items 12 to 14, 16, 20, 21 and 45 of the table following section B.01.513 is shown on the label of the product as part of the common name; and

(b) the cheese has the characteristic flavour and texture of the named variety of cheese.

(1.2) The reference to “83 per cent” in clause (1)(a)(i.1)(B) shall be read as “78 per cent”, and the reference to “95 per cent” in clause (1)(a)(i.1)(C) shall be read as “90 per cent”, with respect to the named variety of cheese if

(a) a statement or claim set out in column 4 of any of items 12 to 14, 16, 20, 21 and 45 of the table following section B.01.513 is shown on the label of the product as part of the common name; and

(b) the cheese has the characteristic flavour and texture of the named variety of cheese.

(2) Potassium nitrate, sodium nitrate or a combination thereof may be used as a preservative in cheese providing the following requirements are met:

(a) the amount of the salt or combination of salts does not exceed 200 parts per million of the milk and milk products used to make the cheese;

(b) the cheese in which the preservative is used is

(i) mold ripened cheese packed in a hermetically sealed container, or

(ii) ripened cheese

(A) that contains not more than 68 per cent moisture on a fat free basis, and

(B) during the manufacture of which the lactic acid fermentation and salting was completed more than 12 hours after coagulation of the curd by enzymes; and

(c) the salting is, in the case of the cheese described in subparagraph (b)(ii), applied externally as a dry salt or in the form of a brine.

(1.1) Le fromage d’une variété visée à la colonne I de la partie I du tableau du présent article peut contenir plus que le pourcentage maximal d’humidité indiqué dans la colonne II et moins que le pourcentage minimal de matière grasse du lait indiqué dans la colonne III, si les conditions suivantes sont réunies :

a) la mention ou l’allégation figurant à la colonne 4 de l’un des articles 12 à 14, 16, 20, 21 et 45 du tableau suivant l’article B.01.513 est indiquée sur l’étiquette du produit dans le nom usuel de celui-ci;

b) le fromage a la saveur et la texture caractéristiques de la variété de fromage visée.

(1.2) La mention « 83 % » dans la division (1)a(i.1)(B) vaut mention de « 78 % » et la mention « 95 % » dans la division (1)a(i.1)(C) vaut mention de « 90 % », dans le cas des variétés de fromage visées, si les conditions suivantes sont réunies :

a) la mention ou l’allégation figurant à la colonne 4 de l’un des articles 12 à 14, 16, 20, 21 et 45 du tableau suivant l’article B.01.513 est indiquée sur l’étiquette du produit dans le nom usuel de celui-ci;

b) le fromage a la saveur et la texture caractéristiques de la variété de fromage visée.

(2) Le nitrate de potassium, le nitrate de sodium ou un mélange de ces produits peuvent être utilisés comme agents de conservation dans le fromage, pourvu que

a) la quantité de sel ou le mélange de sels ne dépasse pas 200 parties par million du lait et des produits du lait utilisés;

b) le fromage soit

(i) du fromage affiné aux moisissures conservé dans un contenant hermétique, ou

(ii) du fromage affiné

(A) qui contient au plus 68 pour cent d’humidité à l’état dégraissé, et

(B) dont la fermentation lactique et la salaison ont été faites plus de 12 heures après la coagulation du caillé par enzymes; et

c) la salaison soit, dans le cas du fromage visé au sous-alinéa b)(ii), appliquée à l’extérieur du fromage sous forme de sel ou de saumure.

(3) No person shall use an enzyme other than

(a) milk coagulating enzymes derived from *Rhizomucor miehei* (Cooney and Emerson) (previous name: *Mucor miehei* (Cooney and Emerson)), *Mucor pusillus Lindt* or *Aspergillus oryzae* RET-1 (pBoel777), aminopeptidase derived from *Lactococcus lactis*, Chymosin A derived from *Escherichia coli* K-12, GE81 (pPFZ87A), Chymosin B derived from *Aspergillus niger* var. *awamori*, GCC0349 (pGAMpR) or from *Kluyveromyces marxianus* var. *lactis*, DS1182 (pKS105), protease derived from *Micrococcus caseolyticus*, pepsin, rennet or bovine rennet, in the manufacture of any cheese to which subsection (1) applies;

(b) lipase and enzymes described in paragraph (a), in the manufacture of Asiago cheese, Blue cheese, Caciocavallo cheese, Feta cheese and Provolone cheese;

(c) a milk coagulating enzyme derived from *Endothia parasitica* and enzymes described in paragraph (a), in the manufacture of Emmentaler (Emmenthal, Swiss) cheese, Mozzarella (Scamorza) cheese and Part Skim Mozzarella (Part Skim Scamorza) cheese;

(d) lipase, a milk coagulating enzyme derived from *Endothia parasitica* and enzymes described in paragraph (a), in the manufacture of Parmesan cheese and Romano cheese;

(e) protease derived from *Aspergillus oryzae*, in the manufacture of Colby cheese; and

(f) lysozyme derived from egg white.

(3.1) No person shall use an enzyme referred to in subsection (3) at a level of use above that consistent with good manufacturing practice.

(4) Where a flavouring preparation, other than a flavouring preparation that has been traditionally used in the variety, is added to a cheese as permitted in subsection (1), the words “with (naming the flavouring preparation)” shall be added to the common name on any label.

(5) Only a cheese to which wood smoke has been added as permitted in subsection (1) may be described by the term “smoked” on a label.

(6) Where a cheese is labelled as permitted in subsection (5), the word “smoked” shall be shown on the principal display panel.

(3) Il est interdit d'utiliser un enzyme qui n'est pas compris parmi les suivants :

a) les enzymes coagulant le lait qui proviennent de *Rhizomucor miehei* (Cooney et Emerson) (précédemment nommé *mucor miehei* (Cooney et Emerson)), de *Mucor pusillus Lindt* ou de *Aspergillus oryzae* RET-1 (pBoel777), l'aminopeptidase provenant de *Lactococcus lactis*, la chymosine A provenant de *Escherichia coli* K-12, GE81 (pPFZ87A), la chymosine B provenant de *Aspergillus niger* var. *awamori*, GCC0349 (pGAMpR) ou de *Kluyveromyces marxianus* var. *lactis*, DS1182 (pKS105), la protéase provenant de *Micrococcus caseolyticus*, la pepsine, la présure et la présure bovine, dans la fabrication d'un fromage visé au paragraphe (1);

b) la lipase et les enzymes mentionnés à l'alinéa a), pour la fabrication du fromage Asiago, du fromage Bleu, du fromage Caciocavallo, du fromage Feta et du fromage Provolone;

c) l'enzyme coagulant le lait provenant d'*Endothia parasitica* et les enzymes mentionnés à l'alinéa a) dans la fabrication du fromage Emmentaler (Emmenthal, suisse), du fromage Mozzarella (Scamorza) et du fromage Mozzarella partiellement écrémé (Scamorza partiellement écrémé);

d) la lipase, l'enzyme coagulant le lait provenant d'*Endothia parasitica* et les enzymes mentionnés à l'alinéa a), pour la fabrication du fromage Parmesan et du fromage Romano;

e) la protéase provenant d'*Aspergillus oryzae* pour la fabrication du fromage Colby;

f) le lysozyme provenant de blanc d'oeuf.

(3.1) Il est interdit d'utiliser une enzyme visée au paragraphe (3) en quantité supérieure à celle conforme aux bonnes pratiques industrielles.

(4) Lorsqu'une préparation aromatisante, autre qu'une préparation aromatisante habituellement utilisée dans la variété de fromage, est ajoutée à un fromage conformément au paragraphe (1), l'expression « (avec indication de la préparation aromatisante) » doit être ajoutée au nom usuel sur l'étiquette.

(5) L'étiquette d'un fromage ne doit porter le terme « fumé » que si de la fumée de bois a été ajoutée au fromage conformément au paragraphe (1).

(6) Dans les cas visés au paragraphe (5), le terme « fumé » doit paraître dans l'espace principal de l'étiquette.

[26] It is interesting to note that the applicants do not challenge the legality of section B.08.033 of the FDR, other than new subparagraphs (i.1), (i.2) and subsection (1.2). The same observation can be made with respect to other provisions of the FDR and the DPR applicable to cheese. Dairy processors can continue to use the ingredients that they like, including fresh liquid milk or powdered milk derivatives. Processors can sell their dairy products locally, interprovincially, and internationally. However, in those instances where the product is destined for interprovincial or international trade, a national compositional standard must be met if the processor wishes to market the product as one of the specified varieties of “cheese”.

[27] It is apparent from a simple reading of the relevant provisions of the FDR and the DPR that the overarching purpose and object of the new Regulations, including the impugned provisions, is to establish compositional standards for cheese that is marketed interprovincially or internationally. That is the pith and substance of the new Regulations. The standards are an integral part of the comprehensive regulatory schemes established under the CAPA and the FDA in respect of agricultural and food products destined for interprovincial and international trade or manufactured in a federally registered establishment.

[28] The analysis of pith and substance is not technical or formalistic, it is essentially a matter of interpretation and to accomplish this task, the Court looks at the words used in the impugned legislation as well as the background and circumstances surrounding its enactment (*Ward v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 17, [2002] 1 S.C.R. 569). Thus, the Court has also examined the extrinsic evidence submitted by the parties. For the reasons indicated in the next section, the Court dismisses the allegation made by the applicants that the essential or dominant purpose of the new Regulations is to transfer an economic benefit to dairy producers at the expense of dairy processors (see below, IV—Factual and Evidentiary Issues).

[29] The Court also finds that the new Regulations, including the impugned provisions, constitute a proper

[26] Il est intéressant de noter que les demandresses ne contestent pas la légalité de l'article B.08.033 du RAD, mis à part ses nouveaux sous-alinéas (i.1) et (i.2) et son nouveau paragraphe (1.2). On peut en dire autant d'autres dispositions du RAD et du RPL applicables aux fromages. Les transformateurs de produits laitiers peuvent continuer à utiliser les ingrédients qu'ils veulent, y compris le lait liquide frais ou des dérivés du lait en poudre. Ils peuvent de même vendre leurs produits laitiers sur le marché local, interprovincial et international. Cependant, dans le cas des produits destinés au commerce interprovincial ou international, le transformateur doit se conformer à une norme nationale de composition s'il souhaite vendre son produit sous le nom de l'une des variétés de « fromage » visées par la réglementation.

[27] Il ressort clairement de la simple lecture des dispositions applicables du RAD et du RPL que l'objet fondamental du nouveau Règlement, notamment de ses dispositions contestées, est de fixer des normes de composition pour les fromages destinés au commerce interprovincial ou international. C'est là le caractère véritable du nouveau Règlement. Ces normes font partie intégrante des régimes complets établis dans le cadre de la LPAC et de la LAD pour réglementer les produits agricoles et alimentaires destinés au commerce interprovincial et international ou fabriqués dans des établissements enregistrés au fédéral.

[28] L'analyse du caractère véritable n'est ni technique ni formaliste : il s'agit essentiellement d'une question d'interprétation. Pour remplir cette tâche, le tribunal doit examiner les termes employés dans la mesure législative attaquée ainsi que le contexte et les circonstances dans lesquels elle a été adoptée. Voir *Ward c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 17, [2002] 1 R.C.S. 569. Par conséquent, la Cour a aussi examiné la preuve extrinsèque produite par les parties. Pour les motifs exposés dans la section suivante, la Cour rejette l'allégation des demandresses selon laquelle l'objet essentiel ou dominant du nouveau Règlement serait de conférer un avantage économique aux producteurs laitiers aux dépens des transformateurs de produits laitiers (voir la section IV ci-dessous, intitulée « Les questions de fait et de preuve »).

[29] La Cour conclut en outre que l'adoption du nouveau Règlement, y compris des dispositions contestées, consti-

exercise of the regulation-making authority vested to the Governor in Council.

[30] The Governor in Council's regulation-making authority is expressed in broad terms. As noted earlier, under section 32 of the CAPA, the Governor in Council is authorized to "make regulations for carrying out the purposes and provisions of this Act and prescribing anything that is to be prescribed in this Act". Section 32(f) indicates that "without limiting the generality of the foregoing" this authority encompasses establishing "standards". The purpose of the CAPA, as indicated in its long title is equally broad—i.e., "to regulate the marketing of agricultural products in import, export and interprovincial trade and to provide for national standards and grades of agricultural products". Similarly, the broad authority of the Governor in Council under subsection 30(1) of the FDA includes, in paragraph (c), "prescribing standards of composition, strength, potency, purity, quality or other property of any article of food". The new Regulations fit squarely within the objectives and powers outlined in these provisions.

[31] In this regard, the Regulatory Impact Analysis Statement published in the *Canada Gazette* Part II, Vol. 141, No. 26 [SOR/2007-302], pages 2787 to 2801 (the RIAS), while not a part of the regulations, is a useful tool in analysing legislative intent and purpose. As Justice Bastarache stated in *Bristol-Myers Squibb Co. v. Canada (Attorney General)*, 2005 SCC 26, [2005] 1 S.C.R. 533, at paragraph 157, "[t]he use of the RIAS to determine both the purpose and the intended application of a regulation has been frequent in this Court and others, and this across a wide range of interpretive settings".

[32] Based on the RIAS, it is apparent that in passing the new Regulations revising the existing identity and compositional standards for cheese destined for interprovincial or international trade (including cheese imported in Canada), the Governor in Council was juggling a number of competing policy issues, including but not limited to (i) the need to protect the consumer interest in ensuring that cheese marketed interprovincially and internationally has consistent composition and characteristics; (ii) the goal of regulatory harmonization; (iii) achieving greater consistency with international standards

tue un exercice légitime du pouvoir de réglementation conféré au gouverneur en conseil.

[30] Le pouvoir de réglementation du gouverneur en conseil est défini de manière large. Comme on l'a vu plus haut, l'article 32 de la LPAC dispose que le gouverneur en conseil « peut, par règlement, prendre toute mesure d'application de [cette] loi ». L'alinéa f) du même article précise que ce pouvoir comprend « notamment » celui d'établir des « normes ». L'objet de la LPAC, comme l'indique son titre intégral, est tout aussi large; il est en effet de réglementer « la commercialisation — soit interprovinciale, soit liée à l'importation ou l'exportation — des produits agricoles et [de prévoir] l'institution de normes et de noms de catégorie nationaux à leur égard ». De même, le vaste ensemble de pouvoirs conférés au gouverneur en conseil par le paragraphe 30(1) de la LAD comprend celui, spécifié à l'alinéa c), d'« établir des normes de composition, de force, d'activité, de pureté, de qualité ou d'autres propriétés d'un aliment ». Le nouveau Règlement s'inscrit tout à fait dans le champ des objectifs et des pouvoirs que définissent ces dispositions.

[31] Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation publié dans la *Gazette du Canada*, partie II, vol. 141, n° 26 [DORS/2007-302], pages 2787 à 2801 (le REIR), bien qu'il ne fasse pas partie du nouveau Règlement, se révèle utile pour l'analyse de son objet et de son application envisagée. Comme le faisait observer le juge Bastarache au paragraphe 157 de l'arrêt *Bristol-Myers Squibb Co. c. Canada (Procureur général)*, 2005 CSC 26, [2005] 1 R.C.S. 533, « [n]otre Cour et d'autres tribunaux ont fréquemment utilisé le REIR pour déterminer l'objet d'un règlement et son application envisagée et ce, dans divers contextes ».

[32] Il ressort clairement de la lecture du REIR que, dans le contexte où il a pris le nouveau Règlement révisant les normes antérieures d'identité et de composition des fromages destinés au commerce interprovincial ou international (y compris les fromages importés au Canada), le gouverneur en conseil devait tenir compte d'un certain nombre de nécessités stratégiques concurrentes, notamment celles i) de protéger les intérêts des consommateurs en faisant en sorte que les fromages destinés au commerce interprovincial et international présentent une composition et des caractéristiques

for cheese; and (iv) the need for technological innovation and long-term growth in the dairy industry. These four factors are identified in the opening paragraphs of the RIAS and are each discussed in greater detail in the remainder of the RIAS (see below, IV—Factual and Evidentiary Issues).

[33] The jurisprudence establishes a high threshold that must be met before the Court will overturn the exercise of regulation-making authority for an allegedly improper purpose. The applicants have not met this high threshold.

[34] As an alternative argument, the applicants submit that impugned provisions are meaningless and fail to establish objective and uniform standards. Accordingly, they vest undue discretion in the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) tasked with enforcing the DPR and the FDR (*Gallant v. New Brunswick* (1998), 200 N.B.R. (2d) 113 (C.A.), at paragraphs 12–14; *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318, at page 321; *Verdun, City of v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222, at pages 229–230).

[35] Thus, it is submitted by the applicants that in applying the formula purporting to verify any given cheese's compliance with the casein ratio established by the impugned regulations, the CFIA is vested with an *ad hoc* rule making ability. This constitutes an impermissible sub-delegation of regulation-making authority and further underlies the impugned regulations' deficiencies with regards to the establishment of objective and uniform compositional standards. This alternative argument must also fail.

[36] There is no impermissible exercise of regulation-making authority by the Governor in Council in the case at bar. Although the applicants use the terminology "objective and uniform norms", the first prong of their argument in this regard is effectively a "void for vagueness" argument, the standard for which is set out in *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R.

uniformes; ii) d'harmoniser la réglementation; iii) d'accroître la conformité aux normes internationales relatives aux fromages; iv) de favoriser l'innovation technologique et la croissance sur la longue durée de l'industrie laitière. Ces quatre facteurs sont précisés dans les paragraphes d'introduction du REIR et examinés en détail dans le corps de son texte (voir la section IV ci-dessous, intitulée « Les questions de fait et de preuve »).

[33] La jurisprudence fixe un seuil élevé à atteindre pour que le tribunal saisi d'une demande d'annulation des dispositions réglementaires au motif d'un exercice illégitime du pouvoir de réglementation puisse faire droit à une telle demande. Les demanderessees n'ont pas atteint ce seuil.

[34] Les demanderessees soutiennent subsidiairement que les dispositions contestées sont dénuées de sens et n'établissent pas des normes objectives et uniformes, de sorte qu'elles confèreraient un pouvoir discrétionnaire indu à l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA), chargée d'assurer l'exécution du RPL et du RAD : *Gallant c. New Brunswick* (1998), 200 R.N.-B. (2^e) 113 (C.A.), aux paragraphes 12 à 14; *Attorney General of Canada v. Brent*, [1956] S.C.R. 318, à la page 321; et *Verdun, City of, v. Sun Oil Co.*, [1952] 1 S.C.R. 222, aux paragraphes 229 et 230.

[35] Les demanderessees affirment donc que l'ACIA, en appliquant la formule censée servir à contrôler la conformité de tout fromage déterminé au ratio caséine/protéines prescrit par les dispositions contestées, se trouve investie d'un pouvoir *ad hoc* d'établissement de règles. Selon elles, il s'agit là d'une subdélégation inadmissible de pouvoir de réglementation, qui jette un jour encore plus cru sur les défauts des dispositions contestées en ce qui a trait à la fixation de normes de composition objectives et uniformes. Ce moyen subsidiaire doit aussi être rejeté.

[36] Le gouverneur en conseil n'a pas exercé indûment son pouvoir de réglementation dans la présente espèce. Bien que les demanderessees emploient les termes [TRADUCTION] « normes objectives et uniformes », la première proposition de leur argument à cet égard repose en fait sur le critère de la « nullité pour cause d'imprécision », défini à la page 643 de l'arrêt *R. c. Nova Scotia*

606, at page 643, namely, whether the law “so lacks in precision as not to give sufficient guidance for legal debate.” This very high threshold is simply not met by the applicants.

[37] Even if an attack on the CFIA’s compliance records approach was properly before the Court—which it is not—this would not, in the Court’s opinion, advance the applicants’ position (see *Acton Transport Ltd. v. Steeves*, 2004 FCA 182, 322 N.R. 73). Indeed, there is no foundation, in law or in fact, to the applicants’ assertion that the new Regulations somehow impermissibly sub-delegate undue discretion to the CFIA, and the cases cited by the applicants above bear no resemblance to the present case (*Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.*; *Peralta et al. v. Warner et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705 (C.A.), aff’d [1988] 2 S.C.R. 1045).

IV. FACTUAL AND EVIDENTIARY ISSUES

[38] The applicants rely on no less than nine affidavits, including two affidavits from Dr. Hill on scientific matters, to further their argument that the policy or purpose of the new Regulations is *ultra vires* both section 91 of the *Constitutional Act, 1867* and the parent legislations.

[39] The respondent, who denies the allegations made by the applicants, relies on the RIAs, as well as on the scientific affidavit from Dr. Goulet. While not necessarily endorsing all the evidence submitted by the interveners, the respondent has nevertheless made great use of this evidence in support of its position that the new Regulations pursue valid and constitutional purposes.

[40] As a preliminary remark on the particular evidentiary context of this application, it is not the role of the Court to act as a kind of legislative upper chamber to weigh expression of public concern and determine which ones should be respected (see *Vancouver Island Peace Society v. Canada*, [1992] 3 F.C. 42 (T.D.), at pages

Pharmaceutical Society, [1992] 2 R.C.S. 606, et qui consiste à se demander si la loi en cause « manque de précision au point de ne pas constituer un guide suffisant pour un débat judiciaire ». Les demanderessees n’ont tout simplement pas démontré que ce critère très rigoureux est rempli.

[37] Même si la Cour était valablement saisie d’une contestation de l’approche de l’ACIA relativement aux dossiers de conformité — ce qui n’est pas le cas —, les demanderessees, selon la Cour, n’en seraient pas plus avancées; voir *Acton Transport Ltd. c. Steeves*, 2004 CAF 182. En fait, l’affirmation des demanderessees selon laquelle le nouveau Règlement, d’une manière ou d’une autre, subdélèguerait illégitimement un pouvoir discrétionnaire indu à l’ACIA n’est fondée ni en droit ni en fait, et les affaires susmentionnées qu’elles invoquent ne ressemblent en rien à la présente espèce; voir *Re Peralta et al. and The Queen in right of Ontario et al.*; *Peralta et al. v. Warner et al.* (1985), 49 O.R. (2d) 705 (C.A.), conf. par [1988] 2 R.C.S. 1045.

IV. LES QUESTIONS DE FAIT ET DE PREUVE

[38] Les demanderessees ne proposent pas moins de neuf affidavits, dont deux du Dr Hill sur des questions scientifiques, à l’appui de leur argument selon lequel la question de principe en jeu dans le nouveau Règlement ou l’objet de celui-ci outrepasserait le champ d’application tant de l’article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867* que des lois-cadres.

[39] Le défendeur conteste ces allégations des demanderessees en s’appuyant sur le REIR ainsi que sur l’affidavit scientifique de M. Goulet. Tout en déclarant ne pas souscrire nécessairement au contenu de toutes les pièces produites par les intervenantes, le défendeur a néanmoins fait grand usage de ces éléments de preuve pour étayer sa thèse que les objets du nouveau Règlement sont légitimes et conformes à la Constitution.

[40] Je tiens d’abord à préciser, à propos du contexte de preuve particulier de la présente espèce, qu’il n’appartient pas à la Cour de jouer le rôle d’une sorte de Chambre haute chargée d’évaluer les préoccupations exprimées par le public et d’établir auxquelles il convient d’accorder la préférence (voir *Vancouver Island Peace Society c.*

46–47). With no allegation of improper motive, the issue in this case concerns the legality of the new Regulations, and particularly the impugned provisions, which are said to be *ultra vires*. The issue is not whether, in the Court's view, the new Regulations constitute sound policy.

[41] As a key factual claim in this instance, the applicants invite the Court to conclude that the essential or dominant purpose of the new Regulations was to transfer an economic benefit to dairy producers at the expense of dairy processors. Indeed, the applicants assert that the main purpose of the impugned provisions is to provide an ongoing market for protein sourced directly from raw milk by controlling the production of cheese. This, according to the applicants, brings higher returns to producers than the alternative milk protein markets, such as animal feed.

[42] I have carefully considered the extrinsic evidence filed by the applicants in support of their claim that the essential or dominant purpose of the new Regulations is to transfer an economic benefit to dairy producers at the expense of dairy processors. I have found the material elements upon which the applicants heavily rely unper-suasive in the circumstances.

[43] The Governor in Council receives many submissions from a multitude of groups, each with its own views and interests. A deponent from a given interest group is not in a position to speak to what the Governor in Council ultimately considered. Thus, the evidence of Kempton Matte, a lobbyist for Saputo Inc., is but a thin slice of what may or may not have been considered, and is therefore of little assistance in ascertaining the intent of the Governor in Council.

[44] Evidence of proceedings of the executive are normally treated as strictly confidential and not generally placed on record in court proceedings. However, when a

Canada, [1992] 3 C.F. 42 (1^{re} inst.), aux pages 46 et 47). La présence de motifs illégitimes n'ayant pas été invoquée, la question à trancher dans la présente espèce concerne la légalité du nouveau Règlement, et en particulier des dispositions contestées, que les demanderesse disent outrepasser les pouvoirs applicables : la question n'est pas de savoir si, selon la Cour, le nouveau Règlement témoigne d'une politique judicieuse.

[41] Un des principaux moyens de fait des demanderesse consiste à inviter la Cour à conclure que l'objet essentiel ou dominant du nouveau Règlement était d'octroyer un avantage économique aux producteurs laitiers aux dépens des transformateurs de produits laitiers. En fait, les demanderesse affirment que les dispositions contestées ont comme objet principal d'assurer un marché permanent à la matière protéique provenant directement du lait cru en contrôlant la production fromagère, ce qui a selon elles pour effet de procurer des rendements plus élevés aux producteurs laitiers que les autres marchés de protéines laitières tels que celui des aliments pour animaux.

[42] Après avoir soigneusement examiné la preuve extrinsèque produite par les demanderesse à l'appui de leur affirmation que le nouveau Règlement a pour objet essentiel ou dominant d'octroyer un avantage économique aux producteurs laitiers aux dépens des transformateurs de produits laitiers, j'ai conclu que les éléments substantiels sur lesquels reposent principalement leur argumentation ne sont pas convaincants eu égard aux circonstances.

[43] Le gouverneur en conseil reçoit de nombreuses communications d'une multitude de groupes, dont chacun a son propre point de vue et ses intérêts particuliers. Le représentant d'un groupe d'intérêts donné devant le gouverneur en conseil n'est pas en position de s'exprimer sur les facteurs que ce dernier a en fin de compte pris en considération. Ainsi, la preuve de M. Kempton Matte, lobbyiste de Saputo Inc., ne rend compte que d'une faible partie de ce qui peut avoir été ou non pris en considération et ne peut donc guère nous aider à établir l'intention du gouverneur en conseil.

[44] Les éléments de preuve relatifs aux travaux de l'exécutif sont normalement considérés comme rigoureusement confidentiels et ne sont pas généralement versés

final draft regulation is submitted by the Privy Council Office for consideration, the RIAS is included. Approved regulations are registered and published along with the RIAS. The publication of the regulation in tandem with the RIAS, implies that the RIAS was consulted by ministers and indicates to the Court that the RIAS provides evidence of the purpose and intent of the executive arm of the federal government.

[45] The applicants do not dispute the object and purpose of the parent legislations; neither their constitutionality nor their legality are at issue in this case. The RIAS provides conclusive evidence in this case that the new Regulations were passed by the Governor in Council to carry out the purposes of the CAPA and the FDA. Indeed, the RIAS asserts that the new Regulations will: harmonize existing federal regulations; enhance consumer interests by reflecting the tradition of cheese making; allow for technological advances in cheese productions; and provide for consistency with certain international food standards, as appropriate.

Consumer Interests

[46] The RIAS explains the essential purpose of having standards, including standards in respect of cheese from the perspective of protecting consumer interests [at pages 2787–2788]:

In Canada, cheese compositional standards exist both in the FDR and in the DPR. The main purpose of these standards is to describe the basic requirements for cheese, so that cheese available to consumers has a consistent composition and characteristics. These Regulations describe the essential characteristics of cheese. Similar to other food compositional standards, those for cheese also include essential ingredients used in its manufacture, along with permitted additives.

Food standards provide a system through which consumer interests are protected and consumer expectations of a food are met. Foods may be defined or distinguished by their essential characteristics such as ingredients, compositional and physical properties, levels of certain nutrients, or the manner in which they are produced. Food standards are beneficial because they provide assurance to consumers of product uniformity, resulting

au dossier dans les instances judiciaires. Cependant, le Bureau du Conseil privé, lorsqu’il soumet à l’examen la version définitive d’un projet de règlement, y joint un REIR. Le texte du règlement, une fois approuvé, est enregistré et publié avec le REIR. Le fait que celui-ci soit publié avec le règlement sous-entend que les ministres l’ont consulté et indique à la Cour qu’il témoigne de l’objet du règlement et de l’intention de l’exécutif fédéral.

[45] Ni l’objet des lois-cadres, ni leur constitutionnalité, ni leur légalité ne sont ici en litige. Le REIR établit de manière concluante dans la présente espèce que le gouverneur en conseil a pris le nouveau Règlement afin de remplir les objets de la LPAC et de la LAD. En fait, le REIR affirme que le nouveau Règlement harmonisera la réglementation fédérale existante, protégera les intérêts des consommateurs en reflétant les méthodes traditionnelles de fabrication du fromage, permettra la réalisation de progrès technologiques dans la production fromagère et assurera la conformité à certaines normes internationales relatives aux aliments dans la mesure du possible.

Les intérêts des consommateurs

[46] Le REIR explique l’objet essentiel des normes alimentaires, notamment des normes relatives au fromage, du point de vue de la protection des intérêts des consommateurs [aux pages 2787 et 2788] :

Au Canada, les normes sur la composition du fromage se trouvent dans le RAD et le RPL. Ces normes visent principalement à décrire les exigences de base en matière de composition du fromage pour faire en sorte que le fromage offert aux consommateurs ait une composition et des caractéristiques uniformes. Ces règlements décrivent les caractéristiques essentielles du fromage. Tout comme les normes sur la composition d’autres aliments, les normes sur le fromage portent également sur les ingrédients essentiels utilisés dans la fabrication du fromage ainsi que sur les additifs autorisés.

Les normes alimentaires permettent de protéger les intérêts des consommateurs et de répondre à leurs attentes à l’égard des aliments. Les aliments peuvent être définis ou distingués par leurs caractéristiques essentielles comme les ingrédients, la composition et les propriétés physiques, les teneurs en certains éléments nutritifs ou la manière dont ils sont produits. Les normes alimentaires sont utiles parce qu’elles donnent aux

in the expectation and belief that all products bearing a particular name will possess the same essential characteristics irrespective of where they are purchased, or by whom they are manufactured or distributed. Consumers have a lack of understanding of the ingredients used in cheese making and have identified that having uniform product names, with certain defined characteristics, is important to facilitate their purchase decision making as it allows them to distinguish one cheese from another. [Emphasis added.]

[47] The RIAS identifies [at pages 2789–2790] the concern that, under the previous cheese standards, “the varietal name of the cheese was at risk of losing the organoleptic, chemical and physical properties typical for the variety.” “Organoleptic” refers to the smell, taste and texture of a food product. The RIAS also notes that the *status quo* did not adequately “reflect modern cheese making practices while maintaining historical varietal cheese distinctions.”

[48] The evidence submitted by the interveners is particularly instructive in this regard and corroborates the point of view expressed in the RIAS.

[49] Mr. Wathier, a master cheese maker at St-Albert with four decades of experience in the industry, including experience as a cheese judge and as a consultant to the applicant Parmalat, gave evidence concerning the impact of using milk derivatives on cheese quality. His evidence was that even small quantities of milk derivatives (up to 5 percent) could affect the taste, texture, and consistency of cheese compared to cheese made with fresh milk. The process of converting fresh liquid milk into a powdered milk derivative has an immediate impact on the taste, which is one of the reasons why, for example, consumers gravitate away from skim milk powder.

[50] As Mr. Wathier indicated in his affidavit, the new Regulations reflect a compromise. They preserve the flavour, smell, texture, and feel that consumers have come to expect when they buy a given variety of cheese,

consommateurs l’assurance que le produit est uniforme, de sorte qu’ils peuvent s’attendre à ce que tous les produits qui portent un nom particulier possèdent les mêmes caractéristiques essentielles, quel que soit l’endroit où ils ont été achetés, leur fabricant ou leur distributeur. Les consommateurs ne savent pas toujours quels ingrédients entrent dans la fabrication du fromage. Ils ont indiqué qu’il est important pour eux d’avoir des noms de produit uniformes associés à certaines caractéristiques définies pour les aider à faire des choix au moment de l’achat et à distinguer les fromages entre eux. [Non souligné dans l’original.]

[47] Le REIR [aux pages 2789 et 2790] fait état de la préoccupation selon laquelle, dans le cadre des normes antérieures, « le nom de la variété de fromage risquait de perdre les propriétés organoleptiques, chimiques et physiques typiques qui lui étaient associées ». (Les propriétés organoleptiques d’un produit alimentaire sont son odeur, son goût et sa texture.) Le REIR fait aussi observer que le statu quo ne permettrait pas de tenir compte de manière satisfaisante des « pratiques modernes de l’industrie de la fabrication du fromage tout en maintenant les distinctions historiques entre les variétés de fromage ».

[48] La preuve produite par les intervenantes est particulièrement instructive à cet égard et corrobore le point de vue qu’exprime le REIR.

[49] M. Wathier, maître fromager à la fromagerie St-Albert pourvu de quatre décennies d’expérience dans l’industrie, y compris comme membre de jurys de concours de fromage et comme consultant de la demanderesse Parmalat, a déposé au sujet de l’effet de l’utilisation de dérivés du lait sur la qualité du fromage. Selon son témoignage, même de petites quantités de dérivés du lait (inférieures à 5 pour cent) peuvent modifier le goût, la texture et la consistance du fromage, en comparaison du lait frais. La transformation du lait liquide frais en dérivé du lait en poudre a un effet immédiat sur le goût, ce qui explique entre autres pourquoi, par exemple, les consommateurs se montrent peu friands de lait écrémé en poudre.

[50] Comme M. Wathier le fait observer dans son affidavit, le nouveau Règlement est le fruit d’un compromis. Il préserve la saveur, l’odeur, la texture et la consistance auxquelles les consommateurs s’attendent lorsqu’ils

while still permitting varying amounts of powdered milk derivatives to be used, depending on the variety of cheese concerned.

Harmonization of Existing Federal Regulations

[51] As aforementioned, the compositional standards for cheese are subject to two different regulations, namely the FDR and the DPR. Prior to the new Regulations, inconsistencies had developed between the two regulations, which created a number of operational and compliance issues for both the dairy industry and the CFIA.

[52] For example, the FDR required that cheese be made only with milk, skim milk, partly skimmed milk, buttermilk, whey cream or cream, or these same ingredients in their concentrated, dried, or reconstituted form. The DPR, on the other hand, made allowance for these same ingredients, as well as whey, butter, butter oil, whey butter, whey protein concentrates, and other milk solids. The inclusion of the words “other milk solids” in the DPR gave rise to legal debate and uncertainty.

[53] The new Regulations harmonized the definition of the term “milk product” [s. 2 (as am. by SOR/2007-302, s. 5)] so that the ingredients that can be used to produce cheese receive equal treatment under both the FDR and the DPR.

Greater Consistency with International Food Standards

[54] The RIAS also constitutes evidence that the new Regulations will provide for a greater degree of consistency with international food standards.

[55] RIAS refers to the Codex Alimentarius Commission (Codex), an international body that sets food standards under the Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO). Codex creates a General Standard of Cheese (A6 General Standard) as well as individual standards for some specialized cheeses (C Standards). The A6 General Standard for cheese requires that the

achètent une variété déterminée de fromage, tout en permettant néanmoins l'utilisation de dérivés du lait en poudre dans des proportions modulées selon la variété.

L'harmonisation de la réglementation fédérale antérieure

[51] Comme on l'a vu, les normes de composition des fromages relèvent de deux règlements différents, à savoir le RAD et le RPL. Avant l'adoption du nouveau Règlement, des discordances étaient apparues entre le RAD et le RPL, qui avaient créé un certain nombre de problèmes opérationnels et d'application, aussi bien pour l'industrie laitière que pour l'ACIA.

[52] Par exemple, le RAD disposait que le fromage ne pouvait être fabriqué qu'avec du lait, du lait écrémé, du lait partiellement écrémé, du babeurre, de la crème de lactosérum ou de la crème, ou avec ces ingrédients sous leur forme concentrée, en poudre ou reconstituée. Le RPL, quant à lui, autorisait l'utilisation, en plus des mêmes ingrédients, de lactosérum, de beurre, d'huile de beurre, de beurre de lactosérum, de concentré protéique de lactosérum et les autres solides du lait. Les termes « autres solides du lait » du RPL avaient engendré de l'incertitude et donné lieu à un débat juridique.

[53] Le nouveau Règlement proposait une définition de l'expression « produit du lait » [art. 2 (mod. par DORS/2007-302, art. 5)] qui harmonisait les dispositions du RAD et du RPL relatives aux ingrédients pouvant entrer dans la composition du fromage.

Conformité accrue avec les normes alimentaires internationales

[54] Le REIR tend aussi à prouver que le nouveau Règlement assurera une conformité accrue avec les normes alimentaires internationales.

[55] Le REIR fait référence à la Commission du Codex Alimentarius (le Codex), organisme international qui établit des normes alimentaires dans le cadre de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (la FAO). Le Codex prévoit une norme générale pour le fromage (la norme générale A6), ainsi que des normes individuelles pour certaines variétés de

wey protein-to-casein ratio in cheese does not exceed the same ratio in milk. This is identical to the standard found in the new Regulations.

[56] With respect to the source of protein in cheese, as the RIAS points out, there is a great deal of variation in international standards. After taking into account these different standards, it is apparent that the Governor in Council enacted standards that, while more stringent than those in certain countries, provide greater flexibility for the use of milk derivatives in cheese than the standards in, for example, France or the United States.

Allow for Technological Advances in Cheese Production

[57] The RIAS considered the impact that the compositional standards in the new Regulations would have on technological advances.

[58] I accept the respondent's submission that the new Regulations allow technological advances in cheese production. In turn, there will be greater certainty to the technology that can be utilized by dairy processors. With the amendments introduced by the new Regulations, the FDR now allows for the use of more ingredients than in the past, which in turn allows for greater flexibility and innovation on the part of dairy processors.

Long-Term Growth of the Dairy Sector

[59] The long-term growth of the dairy sector was one of the policy issues the Governor in Council had to deal with in enacting the new Regulations. This proved to be a contentious subject, as the RIAS explained and as appears from the other extrinsic evidence filed by the parties in this proceeding.

[60] Extensive consultations have been taking place since the early 1990's between stakeholders and the AAFC and the CFIA with the goal of updating national

fromage (les normes C). La norme générale A6 porte que le ratio protéines de petit-lait/caséine du fromage ne doit pas dépasser celui du lait. On retrouve exactement la même norme dans le nouveau Règlement.

[56] En ce qui concerne la source des protéines du fromage, comme le fait observer le REIR, les normes internationales diffèrent considérablement. Il apparaît clairement que le gouverneur en conseil, après avoir pris en considération ces normes différentes, a adopté lui-même des normes qui, quoique plus rigoureuses que celles de certains pays, se révèlent plus souples relativement à l'utilisation des dérivés du lait dans la production fromagère que celles, par exemple, de la France ou des États-Unis.

La possibilité de l'innovation technologique dans la production fromagère

[57] Le REIR a examiné les incidences que les normes de composition du nouveau Règlement auraient sur les progrès technologiques.

[58] Je souscris au moyen du défendeur selon lequel le nouveau Règlement permet l'innovation technologique dans la production fromagère. Quant aux transformateurs de produits laitiers, ils sauront avec plus de certitude quelle technologie qu'ils pourront utiliser. Le RAD modifié par le nouveau Règlement autorise l'utilisation d'un plus grand nombre d'ingrédients qu'auparavant, ce qui élargit la marge de manœuvre desdits transformateurs et favorise l'innovation.

La croissance à long terme du secteur laitier

[59] La croissance à long terme du secteur laitier était l'une des questions stratégiques que le gouverneur en conseil devait prendre en considération dans le nouveau Règlement. Cette question a suscité un vif débat, comme l'explique le REIR et comme le confirment les autres éléments de preuve extrinsèque produits par les parties à la présente instance.

[60] Les acteurs de l'industrie laitière, AAC et l'ACIA mènent des consultations approfondies depuis le début des années 1990 dans le but de mettre à jour les normes

standards for the dairy industry. In 1993, the Canadian Food Inspection System (CFIS), a collaborative initiative of all levels of government, was launched to develop an integrated Canadian food inspection system which would be responsive to, among others, consumers. Eight working committees, including the National Dairy Code Committee (NDCC), were formed and tasked with developing model regulations and codes with the aim of achieving national harmonization.

[61] As a result, in 1997, the National Dairy Code (NDC) was developed and approved, by all dairy stakeholders and government partners, to provide a national standard for the production of milk and the processing of dairy products in Canada.

[62] In 2003, HC and the CFIA reviewed and proposed amendments to the dairy product compositional standards in order to incorporate the concepts contained in the NDC. Public consultations were held with the CFIA and HC. Some stakeholders felt that individual standards specifying compositional and processing requirements should be established for each dairy product in order to have a meaningful standard with particular ingredients. Other stakeholders recognized the need for standards to be adaptable and supported the use of a number of different ingredients to produce safe and quality products for Canadians. In the end, the CFIA proposed a number of compromises to the compositional standards for cheese, but agreement between some stakeholders, namely the large dairy processors and the dairy producers, could be not reached.

[63] In 2005, the Minister of Agriculture and Agri-Food (the Minister) recognized that solutions to the many issues facing Canada's dairy industry, which included compositional standards for cheese, could only be developed by dairy producers and dairy processors working closely together. Consequently, in 2005, the Minister created the Dairy Industry Working Group (DIWG), an industry-led initiative, to work towards

nationales de cette industrie. En 1993, on a mis sur pied le Système canadien d'inspection des aliments (le SCIA), initiative de concertation de tous les ordres de gouvernement visant à élaborer un système national intégré d'inspection des aliments qui serait adapté aux besoins, entre autres, des consommateurs. On a institué dans ce cadre huit comités de travail, dont le Comité du Code national sur les produits laitiers (le CCNPL), auxquels on a confié la tâche d'élaborer des règlements et des codes types en vue d'une harmonisation nationale.

[61] Ces efforts ont permis l'élaboration du Code national sur les produits laitiers (le CNPL), approuvé en 1997 par tous les acteurs de l'industrie laitière et leurs partenaires étatiques, qui établit des normes nationales pour la production laitière et la transformation de produits laitiers au Canada.

[62] En 2003, SC et l'ACIA ont examiné et proposé des projets de modifications aux normes de composition des produits laitiers afin de mettre en œuvre les principes du CNPL. Dans le cadre des consultations publiques tenues par ces deux organismes, certains intervenants ont exprimé l'opinion qu'il convenait d'établir des normes individuelles, fixant des règles de composition et de transformation particulières pour chaque produit laitier, les normes étant à leur avis plus utiles quand elles spécifient les ingrédients autorisés. D'autres intervenants se déclaraient plutôt sensibles à la nécessité de la souplesse normative et préconisaient la possibilité d'utiliser un certain nombre d'ingrédients différents dans la composition des produits, sous réserve que la salubrité et la qualité de ceux-ci soit assurée. En fin de compte, l'ACIA a proposé plusieurs compromis concernant les normes de composition des fromages, mais sans que parviennent à se mettre d'accord certains acteurs de l'industrie, à savoir les grands transformateurs de produits laitiers et les producteurs laitiers.

[63] En 2005, le ministre de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire (le ministre), qui a reconnu que les solutions aux nombreux problèmes de l'industrie laitière canadienne, dont celui des normes de composition des fromages, ne pourraient être élaborées que par la concertation étroite des producteurs laitiers et des transformateurs de produits laitiers, a créé le Groupe de travail de l'industrie laitière (le GTIL), organisme dirigé par l'industrie et chargé de

reaching common grounds on various dairy issues. The applicants were active participants in Dairy Processors Association of Canada (DPAC), one of the two groups forming part of DIWG. The Minister appointed a respected industry expert, Ted Bilyea, as moderator (the Moderator).

[64] The stated guiding principles developed within the DIWG were:

- Consumer focus/benefits
- Supports supply management
- Enables growth
- Fact-based analysis
- WTO/NAFTA compliant
- Encourages innovation
- Enable competitiveness
- Foster partnership

[65] While milk producers and dairy processors reached a consensus on the need for additional compositional standards for cheese, there were divergent views regarding permitted ingredients. Neither side wanted to be seen as making concessions before its membership and accordingly the assistance of the federal government was required to resolve the issue. This point was made by the Moderator:

Both sides want to break this cheese deadlock so that they can get on to other matters. But they need government, not themselves, to be seen to be setting the compositional standards.

[66] The Moderator's report advised the Minister that the main stumbling block in achieving consensus on the cheese standards was as follows:

trouver des terrains d'entente sur diverses questions laitières. Les demandresses étaient des membres actifs de l'Association des Transformateurs Laitiers du Canada (l'ATLC), l'un des deux groupes formant le GTIL. Le ministre a nommé comme modérateur du GTIL un expert respecté de l'industrie, M. Ted Bilyea (le modérateur).

[64] Le GTIL a formulé les principes directeurs suivants pour son action :

- focaliser l'attention sur le consommateur et les avantages pour celui-ci,
- appuyer la régulation de l'offre,
- favoriser la croissance,
- effectuer des analyses fondées sur les faits,
- assurer la conformité aux règles de l'OMC et de l'ALÉNA,
- stimuler l'innovation,
- faciliter la concurrence,
- promouvoir le partenariat.

[65] Les producteurs laitiers et les transformateurs de produits laitiers sont parvenus à un consensus sur la nécessité de normes complémentaires de composition pour les fromages, mais sans pouvoir s'entendre sur les ingrédients à autoriser. Comme ni l'une ni l'autre des organisations qu'opposait ce débat ne voulait avoir l'air de faire des concessions devant ses membres, l'assistance du gouvernement fédéral s'est révélée nécessaire pour régler la question. Le modérateur le fait observer dans son rapport :

[TRADUCTION] Les deux parties veulent sortir de cette impasse du fromage pour pouvoir s'occuper d'autre chose. Mais elles ont besoin que ce soit le gouvernement, et non elles-mêmes, qui fixent les normes de composition.

[66] Selon le rapport du modérateur au ministre, le principal obstacle au consensus sur les normes fromagères était le suivant :

The main stumbling block on cheese was the great divergence between what producers thought was the current and likely future usage of ingredients in cheese making and what processors claimed was the current and likely future usage. As the actual and potential usage affects the income of producers and processors, this divergence in understanding hampered a realistic assessment of the economic impact on the compositional standards each side put on the table.

... It is also clear that processor estimates of usage include estimates of what they would expect to be using in the future but are not today...

[67] Following another round of DIWG meetings, and in the absence of consensus, a series of recommendations were made by the Moderator to the Minister. The Moderator recommended minimum percentages of casein derived from fresh liquid milk to produce various cheeses allowing the balance to be filled in with powdered milk derivatives. The ratios were based on what the Moderator believed to be current usage for powdered milk derivatives, based on various sources of information, including information received from AAFC.

[68] The Moderator suggested that, by signaling the intention to use these ratios, the government would invite dairy processors to provide information on the actual and intended usage of powdered milk derivatives, so that adjustments could be made, if required:

By articulating your intention to use these ratios in the clarification of dairy regulations on compositional standards, you would be inviting processors to confidentially reveal to government officials their actual ingredient usage, their intended usage, and the financial hit, if any, that would result from the implementation of these standards. Should any of the above suggestions be substantially offside with normal industry usage as of the commencement of the DIWG, which may come to light through private processor submissions, then some amendment to the ratios may be necessary.

[69] The ratios proposed by the Moderator were presented as a compromise between what was sought by the dairy processors and by the dairy producers:

[TRADUCTION] Le principal obstacle au consensus sur le fromage était la divergence considérable entre, d'une part, ce que les producteurs estimaient être les usages actuel et prévisible des ingrédients dans l'industrie fromagère, et d'autre part, les usages actuel et prévisible déclarés par les transformateurs. Comme l'usage réel et potentiel influe sur les revenus des producteurs et des transformateurs, cette divergence d'appréciation faisait obstacle à une évaluation réaliste de l'impact économique des projets de normes de composition que les parties mettaient en discussion.

[...] Il est également évident que les estimations des transformateurs incluent ce qu'ils prévoient utiliser à l'avenir mais n'utilisent pas encore [...]

[67] Comme une autre série de réunions du GTIL n'avait toujours pas permis de parvenir à un consensus, le modérateur a soumis un ensemble de recommandations au ministre. Il a ainsi proposé la fixation de pourcentages minimaux de caséine provenant du lait liquide frais dans la production de divers fromages, l'usage de dérivés du lait en poudre étant permis pour le reste. Ces ratios étaient fondés sur ce que le modérateur estimait être l'usage courant de dérivés du lait en poudre d'après diverses sources d'information, notamment AAC.

[68] Le modérateur expliquait qu'en déclarant son intention d'utiliser ces ratios, le gouvernement inciterait les transformateurs de produits laitiers à lui communiquer des renseignements sur l'usage réel et prévu de dérivés du lait en poudre, de manière que des adaptations puissent être faites au besoin :

[TRADUCTION] En formulant votre intention d'utiliser ces ratios dans le travail de clarification des normes de composition des dispositions réglementaires relatives aux produits laitiers, vous inviteriez les transformateurs à communiquer confidentiellement aux fonctionnaires les compositions réelle et prévue de leur produits, ainsi que les incidences financières, le cas échéant, qu'aurait la mise en œuvre de ces normes. Si l'un ou l'autre des ratios suggérés ci-dessus devait se révéler sensiblement différent de la pratique normale qui était celle de l'industrie au début des travaux du GTIL, ce que pourraient révéler les communications confidentielles des transformateurs, il s'avérerait peut-être nécessaire de le modifier en conséquence.

[69] Le modérateur présentait les ratios qu'il proposait comme un compromis entre la volonté des transformateurs de produits laitiers et celle des producteurs laitiers :

These ratios may have an economic impact on producer income; but these ratios will not have as great an impact as the ratios proposed by processors.

[TRADUCTION] Ces ratios pourraient avoir un impact économique sur les revenus des producteurs, mais cet impact ne sera pas aussi fort que celui qu'auraient eu les ratios proposés par les transformateurs.

These ratios may have an economic impact on processor profitability, upon their ability to attract new investment, and upon their flexibility to use technological advancements; but not as great as would be the case if producer proposed ratios were used in the compositional standards.

De même, ces ratios pourraient avoir un impact économique sur la rentabilité de l'activité des transformateurs, sur leur capacité à attirer de nouveaux investissements et sur leur marge de manœuvre dans l'utilisation des nouvelles technologies, mais cet impact serait moindre que si l'on intégrait dans les normes de composition les ratios proposés par les producteurs.

[70] The use of ratios as a means of imposing compositional standards was not novel to the industry and had been proposed by DPAC in 2000. This was ultimately rejected by the milk producers in 2001, but revived in some form by DIWG in 2007.

[70] L'utilisation de ratios comme moyen de normaliser la composition n'était pas une idée nouvelle dans l'industrie et avait déjà été proposée par l'ATLC en 2000. Les producteurs laitiers avaient en fin de compte rejeté cette formule en 2001, mais le GTIL l'a reprise d'une certaine manière en 2007.

[71] Based on the evidence on record, the Court finds that the ratios proposed by the DIWG were meant to reflect usage. Those ratios were not based on what the Moderator believed to be the "highest ratios technically achievable by Canadian dairy processors". What the Moderator actually said was that "I believe the ratios recommended more closely reflect actual current usage which both sides accepted as the ground rules".

[71] Vu la preuve au dossier, la Cour conclut que les ratios proposés par le GTIL étaient conçus en fonction de la pratique réelle. Ces ratios n'étaient pas fondés sur ce que le modérateur estimait être [TRADUCTION] « les ratios les plus élevés que pourraient techniquement atteindre les transformateurs canadiens de produits laitiers ». Le modérateur a plutôt écrit : [TRADUCTION] « Je crois que les ratios recommandés correspondent plus étroitement à la pratique courante réelle, que les deux parties ont admise comme règle fondamentale ».

[72] The ratios as adopted in the new Regulations are summarized in the following chart:

[72] Le tableau suivant récapitule les ratios retenus dans le nouveau Règlement :

Variety of cheese	Minimum percentage of casein content that is derived from milk, ultrafiltered milk, partly skimmed milk, ultrafiltered partly skimmed milk, skim milk, ultrafiltered skim milk or cream (as a percentage of the total protein content of cheese)
Pizza Mozzarella, Part Skim Pizza Mozzarella	63%

Variétés de fromage	Teneur minimale en caséine dérivée du lait ou du lait ultrafiltré, du lait partiellement écrémé, du lait partiellement écrémé ultrafiltré, du lait écrémé, du lait écrémé ultrafiltré ou de la crème (exprimée en pourcentage de la teneur totale en protéines du fromage)
Pizza Mozzarella et Pizza Mozzarella partiellement écrémé	63 %

Asiago, Baby Edam, Baby Gouda, Butterkase, Bra, Brie, Caciovallo, Camembert, Dando, Edam, Elbo, Emmental, Esrom, Feta, Fontina, Fynbo, Gouda, Gournay, Gruyère, Havarti, Kasseri, Limburger, Maribo, Montasio, Muenster, Neufchâtel, Parmesan, Provolone, Romano, St-Jorge, Saint-Paulin, Samsöë, Tilsiter, Tybo	95%
Cheddar, Brick, Canadian Style Brick, Colby, Farmer's, Jack, Monterey (Monterey Jack), Mozzarella (Scamorza), Part Skim Mozzarella (Part Skim Scamorza), Part Skim Pizza and any other variety of cheese not referred to	83%
Aged Cheddar Cheese	100%

[73] As indicated in the RIAs, the ratios proposed by the Moderator were used as the basis for the amendments to the compositional standards for different types of cheese. It should be noted, however, that the ratios contained in the new Regulations were not the same as those the Moderator had proposed, as adjustments were made that provided somewhat greater flexibility to processors.

Benefits and Costs

[74] As a standard part of the regulation-making process, the RIAs contained a section on benefits and costs associated with the new Regulations, notably, in respect of the financial impacts on dairy processors and producers. Using assumed ratios of 60 percent for Mozzarella, 70 percent for Cheddar and Cheddar-types, and 80 percent

Asiago, Baby Edam, Baby Gouda, Butterkase, Bra, Brie, Caciovallo, Camembert, Dando, Edam, Elbo, Emmental, Esrom, Féta, Fontina, Fynbo, Gouda, Gournay, Gruyère, Havarti, Kasseri, Limburger, Maribo, Montasio, Muenster, Neufchâtel, Parmesan, Provolone, Romano, St-Jorge, Saint-Paulin, Samsöë, Tilsiter et Tybo	95 %
Cheddar, Brick, Brick canadien, Colby, Farmer's, Jack, Monterey (Monterey Jack), Mozzarella (Scamorza), Mozzarella partiellement écrémé (Scamorza partiellement écrémé), Pizza partiellement écrémé et autres variétés de fromage non mentionnées	83 %
Cheddar vieilli	100 %

[73] Comme l'indique le REIR, on a fondé les modifications aux normes de composition de différentes variétés de fromage sur les ratios proposés par le modérateur. Il est cependant à noter que les ratios retenus dans le nouveau Règlement ne sont pas les mêmes que ceux proposés par le modérateur étant donné qu'on a fait des ajustements de nature à élargir quelque peu la marge de manœuvre des transformateurs.

Les avantages et les coûts

[74] Le REIR, comme il est d'usage dans le processus d'élaboration des règlements, contenait une section sur les avantages et les coûts liés au nouveau Règlement, concernant notamment ses incidences financières sur les transformateurs et les producteurs. On présumait dans le document que les ratios étaient de 60 pour cent pour la

for other varietal cheeses (i.e. assuming considerably higher use of milk derivatives than estimated by the DIWG Moderator), the economic model suggested an increase in cheese ingredient cost of \$71 463 471 and an increase in dairy producer revenue of \$185 673 610.

[75] The RIAS also observed that, in respect of dairy producers, the new Regulations “will stabilize the proportion of protein in cheese sourced directly from raw milk” and that “[t]his brings higher returns to producers than alternative markets for milk protein (e.g. animal feed).”

[76] In respect of dairy processors, the RIAS observed that the impact on cheese processors would vary depending on the extent of their use of milk derivatives. It was also noted that there could be additional one-time costs to modify labels, as well as costs related to infrastructure adjustments, reformulation, innovation, and competitiveness.

[77] The additional flexibility provided for lower fat cheeses, as well as the clarification on the use of ultrafiltered milk, as it was suggested, will help to allay the increased costs for some processors. The one-year transition clause included in the amendments will also serve to mitigate some of the costs. In addition, the point was made that some of these costs might be recovered by passing them along the food value chain. The RIAS also referred to an estimate, provided by DPAC, of the impact of the new Regulations on direct sales of cheese to retail, food service, and industrial customers.

[78] At this point, the Court notes that the applicants have made reference to the World Trade Organization’s (WTO) final ruling in December 2002 [*Canada—Measures Affecting the Importation of Milk and the Exportation of Dairy Products*, Appellate Body Report, WT/DS103/AB/RW2], which prevented dairy producers from disposing of excess milk through export (the WTO

mozzarella, 70 pour cent pour le cheddar et les autres types de cheddar, et de 80 pour cent pour les autres variétés de fromage (ce qui représente une proportion de dérivés du lait considérablement plus élevée que l’estimation du modérateur du GTIL), ce qui, selon le modèle économique, laissait prévoir une augmentation de 71 463 471 \$ du coût des ingrédients du fromage, et un accroissement des revenus des producteurs laitiers de 185 673 610 \$.

[75] Le REIR faisait aussi observer, à propos des producteurs laitiers, que le nouveau Règlement permettrait « de stabiliser la proportion de protéines dans le fromage fabriqué directement à partir de lait cru », ce qui engendrerait « pour les producteurs des recettes plus élevées que les autres débouchés pour les protéines du lait (par exemple la fabrication d’aliments du bétail) ».

[76] En ce qui concerne les transformateurs de produits laitiers, le REIR indiquait que l’impact sur les fromagers varierait selon la proportion de dérivés du lait dans la composition de leurs produits. Il notait aussi la possibilité de coûts ponctuels pour la modification des étiquettes, ainsi que de coûts liés à l’adaptation des infrastructures, à la reformulation, à l’innovation et à la compétitivité.

[77] La flexibilité accrue accordée à l’égard des fromages maigres ainsi que les éclaircissements apportés concernant l’usage de lait ultrafiltré contribueront, comme on l’a fait remarquer, à atténuer l’effet de l’augmentation des coûts pour certains transformateurs. La période de transition d’un an que prévoient les modifications allégera aussi les coûts à certains égards. En outre, le REIR fait observer qu’on pourrait récupérer une partie de ces coûts en les répercutant sur d’autres maillons de la chaîne de valeur des produits alimentaires. Le REIR cite aussi une estimation, communiquée par l’ATLC, des incidences du nouveau Règlement sur la vente directe de fromage aux détaillants, aux services d’alimentation et à l’industrie.

[78] La Cour note que les demandereses ont fait référence à une décision définitive rendue par l’Organisation mondiale du commerce (l’OMC) en décembre 2002 [*Canada — Mesures visant l’importation de lait et l’exportation de produits laitiers*, Rapport de l’Organe d’appel, WT/DS103/AB/RW2], qui interdisait aux producteurs laitiers d’écouler leur excédent de lait sur les

ruling), and the Canadian International Trade Tribunal's decision in March 2005 [*Les Produits Laitiers Advidia Inc. v. Commissioner, CCRA* (2005), 9 T.T.R. (2d) 596], which had the effect of allowing certain milk products to be imported at a lower rate of duty (the CITT decision). While these decisions may have been in the minds of the dairy processors and the dairy producers alike, these decisions were not mentioned in the RIAS. This undermines the applicants' contention that the dominant purpose or intent of the new Regulations, including the impugned provisions, is to address these decisions.

[79] A clear distinction must be drawn between the direct effects of legislation and its "consequential or incidental effects". Unless the effect is immediate, deliberate, and direct, it does not speak to the intended purpose of the legislation. It is only when the effect of the legislation so directly impinges on some other subject-matter as to reflect some alternative or ulterior purpose that the effects themselves acquire analytical significance (Le Dain, Gerald. "Sir Lyman Duff and the Constitution" (1974), 12 *Osgoode Hall L.J.* 261, at pages 298–301; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at paragraph 44).

[80] On a fair reading of the regulatory scheme as a whole, as amended by the new Regulations, it cannot be said in the Court's opinion that the essential or dominant purpose of the impugned provisions is to effect an economic transfer from dairy processors to dairy producers. The RIAS does acknowledge that there are benefits and costs associated with the new Regulations—it is after all an impact analysis statement. However, to equate the economic analysis of costs and benefits in the RIAS with the dominant purpose of the new Regulations is to grossly distort the evidence and the legal character of the overall scheme of compositional standards for cheese.

[81] Another important aspect of the extrinsic evidence submitted by the applicants concerns the compliance

marchés d'exportation (la décision de l'OMC), ainsi qu'à une décision rendue par le Tribunal canadien du commerce extérieur en mars 2005 [*Les Produits Laitiers Advidia Inc. c. Commissaire de l'Agence des douanes et du revenu du Canada et Producteurs laitiers du Canada*, appel n° AP-2003-040], ayant eu pour effet de subordonner l'importation de certains produits laitiers au paiement de droits de douane moins élevés (la décision du TCCE). Les transformateurs comme les producteurs avaient peut-être à l'esprit ces décisions, mais il n'en est pas fait mention dans le REIR, ce qui affaiblit la thèse des demandesses selon laquelle l'objet ou le but dominant du nouveau Règlement, notamment des dispositions contestées, aurait été de leur donner suite.

[79] Il convient d'établir une distinction très nette entre les effets directs de dispositions législatives et leurs « effets indirects ou accessoires ». L'effet de dispositions législatives ne dit rien sur leur objet envisagé, à moins d'être immédiat, délibéré et direct. Ce n'est que lorsqu'une loi a des effets qui empiètent si directement sur un autre domaine qu'elle doit avoir un objet dissimulé que lesdits effets prennent eux-mêmes de l'importance aux fins de l'analyse : voir Le Dain, Gerald. « Sir Lyman Duff and the Constitution » (1974), 12 *Osgoode Hall L.J.* 261, aux pages 298 à 301; et *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, au paragraphe 44.

[80] Un examen impartial du dispositif réglementaire dans son ensemble, modifié par le nouveau Règlement, ne donne pas à penser, selon la Cour, que l'objet essentiel ou dominant des dispositions contestées soit d'opérer un transfert économique des transformateurs de produits laitiers vers les producteurs laitiers. Le REIR reconnaît, il est vrai, que le nouveau Règlement procure des avantages et entraîne des coûts, puisqu'il s'agit après tout d'une étude d'impact. Cependant, assimiler l'analyse économique des coûts et des avantages que propose le REIR à l'objet dominant du nouveau Règlement, équivaut à dénaturer grossièrement la preuve et le caractère juridique du dispositif d'ensemble réglant la composition des fromages.

[81] Un autre aspect important de la preuve extrinsèque produite par les demandesses concerne l'approche

approach and related formula developed by the CFIA, which would demonstrate that the impugned provisions are meaningless or impermissibly sub-delegate undue discretion to the CFIA.

[82] The efficacy of the impugned provisions is not a valid consideration in the pith and substance analysis the Court is called upon to make in assessing whether the new Regulations, including the impugned provisions, are laws in relation to interprovincial and international trade (*Ward*, above, at paragraphs 16 and 18). But more importantly, the CFIA's proposed compliance approach does not form part of the new Regulations. Today, no proposed action or decision taken by the CFIA is legally before this Court or part of the present judicial review application.

[83] Finally, considering both the law and the evidence on record, the Court dismisses all constitutional and administrative grounds of attack alternately raised by the applicants or subsidiary to the arguments already addressed by the Court.

V. CONCLUSION

[84] For the reasons mentioned above, the present judicial review application must fail.

[85] In summary, the Court has found that the main purpose of the revised compositional standards introduced by the new Regulations, including the impugned provisions, is to describe the basic requirements for cheese destined for interprovincial or international trade, so that cheese available to consumers has a consistent composition and characteristics. Indeed, sections B.08.033 and B.08.034 of the FDR, and sections 6 and 28 of the DPR, respectively, describe the essential characteristics of cheese and cheddar cheese (including aged cheddar cheese), as the case may be. Similar to other food compositional standards, those for cheese and cheddar cheese also include essential ingredients used in its manufacture, along with permitted additives.

fondée sur la conformité et la formule correspondante élaborée par l'ACIA, qui démontreraient que les dispositions contestées sont dénuées de sens et subdélèguent de manière illégitime un pouvoir discrétionnaire indu à cet organisme.

[82] L'efficacité des dispositions contestées n'est pas un facteur que la Cour peut valablement prendre en considération aux fins de l'analyse du caractère véritable qu'elle doit effectuer pour établir si le nouveau Règlement, notamment par les dispositions contestées, se rapporte au commerce interprovincial et international (*Ward*, précité, aux paragraphes 16 et 18). Chose plus importante encore, l'approche fondée sur la conformité proposée par l'ACIA ne fait pas partie du nouveau Règlement. Pour l'heure, la Cour n'est valablement saisie d'aucune mesure ou décision prise ou proposée par l'ACIA, et aucune telle mesure ou décision n'est en litige dans la présente demande de contrôle judiciaire.

[83] Enfin, vu le droit et la preuve au dossier, la Cour rejette tous les moyens de nature constitutionnelle ou administrative invoqués par les demanderesse subsidiairement ou accessoirement aux arguments qu'elle a déjà examinés.

V. CONCLUSION

[84] Pour les motifs susmentionnés, la présente demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

[85] En résumé, la Cour conclut que l'objet principal des normes révisées de composition mises en œuvre par le nouveau Règlement, notamment les dispositions contestées, est d'énoncer les conditions fondamentales que doivent remplir les fromages destinés au commerce interprovincial ou international, de manière que les fromages offerts aux consommateurs présentent une composition et des caractéristiques uniformes. En fait, les articles B.08.033 et B.08.034 du RAD et les articles 6 et 28 du RPL exposent respectivement les caractéristiques essentielles du fromage et du cheddar (y compris le cheddar vieilli), selon le cas. Comme les normes de composition des autres produits alimentaires, celles du fromage et du cheddar précisent les ingrédients essentiels qu'ils doivent comprendre ainsi que les additifs autorisés.

[86] Further, the Court has found that the new Regulations, including the impugned provisions, when assessed in their statutory context, are in pith and substance laws related to interprovincial and international trade, and as such, fall within the federal legislative authority over trade and commerce pursuant to subsection 91(2) of the *Constitution Act, 1867*.

[87] Finally, the Court has also found that the new Regulations, including the impugned provisions, which prescribe cheese compositional standards, fall squarely under the clear and explicit regulation-making authority bestowed on the Governor in Council by the Parent legislations, namely section 32 of the CAPA and section 30 [as enacted by S.C. 1993, c. 44, s. 158; 1994, c. 47, s. 117; 1999, c. 33, s. 347; 2004, c. 23, s. 2; 2005, c. 42, s. 2] of the FDA.

[88] In conclusion, the compositional standards for cheese and cheddar cheese (and aged cheddar cheese), as the case may be, including the casein and whey ratios prescribed by the impugned provisions, are in all respects constitutionally and legally valid inasmuch as they apply to cheese destined for interprovincial or international trade (including cheese imported in Canada).

[89] Accordingly, the present application shall be dismissed with costs in favour of the respondent.

JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that the application for judicial review made by the applicants be dismissed with costs in favour of the respondent.

Food and Drug Regulations, C.R.C., c. 870

B.08.033. (1) [S]. (Naming the variety) Cheese, other than cheddar cheese, cream cheese, whey cheese, cream cheese with (named added ingredients), cream cheese spread, cream cheese spread with (named added ingredients), processed (named

[86] En outre, la Cour conclut que les dispositions du nouveau Règlement, y compris les dispositions contestées, considérées dans leur contexte législatif, se rapportent de par leur caractère véritable au commerce interprovincial et international et relèvent en conséquence de la compétence législative sur les échanges et le commerce attribuée au fédéral par le paragraphe 91(2) de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[87] Enfin, la Cour conclut que les dispositions du nouveau Règlement, y compris les dispositions contestées, qui énoncent les normes de composition des fromages, s'inscrivent tout à fait dans le champ du pouvoir de réglementation clairement et explicitement conféré au gouverneur en conseil par les lois-cadres, plus précisément par l'article 32 de la LPAC et l'article 30 [édicte par L.C. 1993, ch. 44, art. 158; 1994, ch. 47, art. 117; 1999, ch. 33, art. 347; 2004, ch. 23, art. 2; 2005, ch. 42, art. 2] de la LAD.

[88] En conclusion, les normes de composition du fromage et du cheddar (y compris le cheddar vieilli), selon le cas, notamment le ratio caséine/protéines et le ratio protéines de petit-lait/caséine que prévoient les dispositions contestées, sont à tous égards valables du point de vue constitutionnel et juridique en général, pour autant qu'elles s'appliquent au fromage destiné au commerce interprovincial ou international (y compris au fromage importé au Canada).

[89] En conséquence, la présente demande sera rejetée et les dépens seront adjugés au défendeur.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire formée par les demandresses est rejetée et que les dépens sont adjugés au défendeur.

Règlement sur les aliments et drogues, C.R.C., ch. 870

B.08.033. (1) [N]. Le fromage (indication de la variété) autre que le fromage cheddar, le fromage à la crème, le fromage de petit-lait, le fromage à la crème (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage à la crème à tartiner, le fromage à la crème

variety) cheese, processed (named variety) cheese with (named added ingredients), processed cheese food, processed cheese food with (named added ingredients), processed cheese spread, processed cheese spread with (named added ingredients), cold-pack (named variety) cheese, cold-pack (named variety) cheese with (named added ingredients), cold-pack cheese food, cold-pack cheese food with (named added ingredients), cottage cheese and creamed cottage cheese,

(a) shall

...

(i.1) except for feta cheese, have a casein content that is derived from milk or from ultrafiltered milk, partly skimmed milk, ultrafiltered partly skimmed milk, skim milk, ultrafiltered skim milk or cream, rather than from other milk products, that is at least the following percentage of the total protein content of the cheese, namely,

(A) 63 per cent in the case of Pizza Mozzarella cheese and Part Skim Pizza Mozzarella cheese,

(B) 83 per cent, in the case of Brick cheese, Canadian Style Brick cheese, Canadian Style Munster cheese, Colby cheese, Farmer's cheese, Jack cheese, Monterey (Monterey Jack) cheese, Mozzarella (Scamorza) cheese, Part Skim Mozzarella (Part Skim Scamorza) cheese, Part Skim Pizza cheese, Pizza cheese, Skim milk cheese and any other variety of cheese not referred to in clause (A) or (C), and

(C) 95 per cent, in the case of any other variety of cheese named in the table to this section,

(i.2) have a whey protein to casein ratio that does not exceed the whey protein to casein ratio of milk,

...

(1.2) The reference to "83 per cent" in clause (1)(a)(i.1)(B) shall be read as "78 per cent", and the reference to "95 per cent" in clause (1)(a)(i.1)(C) shall be read as "90 per cent", with respect to the named variety of cheese if

(a) a statement or claim set out in column 4 of any of items 12 to 14, 16, 20, 21 and 45 of the table following section B.01.513 is shown on the label of the product as part of the common name; and

à tartiner (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage fondu (indication de la variété), le fromage fondu (indication de la variété) (avec indication des ingrédients ajoutés), une préparation de fromage fondu, une préparation de fromage fondu (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage fondu à tartiner, le fromage fondu à tartiner (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage conditionné à froid (indication de la variété) (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage conditionné à froid (indication de la variété) (avec indication des ingrédients ajoutés), une préparation de fromage conditionné à froid, une préparation de fromage conditionné à froid (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage cottage et le fromage cottage en crème,

a) doit

[...]

(i.1) sauf pour le fromage Féta, avoir une teneur en caséine dérivée du lait ou du lait ultrafiltré, du lait partiellement écrémé, du lait partiellement écrémé ultrafiltré, du lait écrémé, du lait écrémé ultrafiltré ou de la crème, plutôt que de tout autre produit du lait, au moins équivalente aux pourcentages ci-après de la teneur totale en protéines du fromage :

(A) 63 %, dans le cas du fromage Pizza mozzarella ou Pizza mozzarella partiellement écrémé,

(B) 83 %, dans le cas du fromage de lait écrémé, Brick, Brick canadien, Colby, Farmer's, Jack, Monterey (Monterey Jack), Mozzarella (Scamorza), Mozzarella partiellement écrémé (Scamorza partiellement écrémé), Munster canadien, Pizza partiellement écrémé ou Pizza et des autres variétés de fromage non mentionnées aux divisions (A) ou (C),

(C) 95 %, dans le cas des autres variétés de fromage visées au tableau du présent article,

(i.2) avoir un rapport protéines de petit-lait à la caséine qui ne dépasse pas celui du lait,

[...]

(1.2) La mention « 83 % » dans la division (1)(a)(i.1)(B) vaut mention de « 78 % » et la mention « 95 % » dans la division (1)(a)(i.1)(C) vaut mention de « 90 % », dans le cas des variétés de fromage visées, si les conditions suivantes sont réunies :

a) la mention ou l'allégation figurant à la colonne 4 de l'un des articles 12 à 14, 16, 20, 21 et 45 du tableau suivant l'article B.01.513 est indiquée sur l'étiquette du produit dans le nom usuel de celui-ci;

(b) the cheese has the characteristic flavour and texture of the named variety of cheese.

...

B.08.034. (1) [S]. Cheddar Cheese

(a) shall

(i) be the product that is made by coagulating milk, milk products or a combination of those things with the aid of bacteria to form a curd and subjecting the curd to the cheddar process or any process other than the cheddar process that produces a cheese having the same physical, chemical and organoleptic properties as those of cheese produced by the cheddar process,

(i.1) have a casein content that is derived from milk or from ultrafiltered milk, partly skimmed milk, ultrafiltered partly skimmed milk, skim milk, ultrafiltered skim milk or cream, rather than from other milk products, that is at least 83 per cent of the total protein content of the cheese,

(i.2) have a whey protein to casein ratio that does not exceed the whey protein to casein ratio of milk, and

...

(c) shall not be labelled or advertised as cheddar cheese that has been aged unless

(i) it is made solely with milk, ultrafiltered milk, partly skimmed milk, ultrafiltered partly skimmed milk, skim milk, ultrafiltered skim milk or cream or a combination of those things, and

...

(1.2) The reference to “83 per cent” in subparagraph (1)(a)(i.1) shall be read as “78 per cent” if

(a) a statement or claim set out in column 4 of any of items 12 to 14, 16, 20, 21 and 45 of the table following section B.01.513 is shown on the label of the product as part of the common name; and

(b) the cheese has the characteristic flavour and texture of cheddar cheese.

b) le fromage a la saveur et la texture caractéristiques de la variété de fromage visée.

[...]

B.08.034. (1) [N]. Le fromage cheddar

a) doit

(i) être le produit de la coagulation — à l’aide de bactéries — du lait, de produits du lait ou d’un mélange de ceux-ci, en vue de former un caillé soumis par la suite soit au procédé cheddar, soit à tout autre procédé qui donne du fromage possédant les mêmes propriétés physiques, chimiques et organoleptiques que le fromage produit par le procédé cheddar,

(i.1) avoir une teneur en caséine dérivée du lait ou du lait ultrafiltré, du lait partiellement écrémé, du lait partiellement écrémé ultrafiltré, du lait écrémé, du lait écrémé ultrafiltré ou de la crème, plutôt que de tout autre produit du lait, d’au moins 83 % de la teneur totale en protéines du fromage,

(i.2) avoir un rapport protéines de petit-lait à la caséine qui ne dépasse pas celui du lait,

[...]

c) ne peut être étiqueté et annoncé comme étant un fromage cheddar qui a été vieilli que s’il remplit les conditions suivantes :

(i) il est fait uniquement de lait, de lait ultrafiltré, de lait partiellement écrémé, de lait partiellement écrémé ultrafiltré, de lait écrémé, de lait écrémé ultrafiltré, de crème ou d’un mélange de ceux-ci,

[...]

(1.2) la mention « 83 % » au sous alinéa (1)a(i.1) vaut mention de « 78 % », si les conditions suivantes sont réunies :

a) la mention ou l’allégation figurant à la colonne 4 de l’un des articles 12 à 14, 16, 20, 21 et 45 du tableau suivant l’article B.01.513 est indiquée sur l’étiquette du produit dans le nom usuel de celui-ci;

b) le fromage a la saveur et la texture caractéristiques du fromage cheddar.

Dairy Products Regulations, SOR/79-840

6. (1) ...

(3) Cheddar cheese shall be the product made by coagulating milk, milk products or a combination thereof with the aid of bacteria to form a curd and subjecting the curd to the cheddar process or any process other than the cheddar process that produces a cheese having the same physical, chemical and organoleptic properties as those of cheese produced by the cheddar process, and

...

(c) shall have

(i) a casein content that is derived from milk or from ultrafiltered milk, partly skimmed milk, ultrafiltered partly skimmed milk, skim milk, ultrafiltered skim milk or cream, rather than from other milk products, that is at least 83 per cent of the total protein content of the cheese, and

(ii) a whey protein to casein ratio that does not exceed the whey protein to casein ratio of milk; and

(d) shall not be designated as cheddar cheese that has been aged unless

(i) it is made solely with milk, ultrafiltered milk, partly skimmed milk, ultrafiltered partly skimmed milk, skim milk, ultrafiltered skim milk or cream or a combination of those things, and

...

(5) The reference to “83 per cent” in subparagraph (3)(c)(i) shall be read as “78 per cent” if

(a) a statement or claim set out in column 4 of any of items 12 to 14, 16, 20, 21 and 45 of the table following section B.01.513 of the *Food and Drug Regulations* is shown on the label of the product as part of the common name; and

(b) the cheese has the characteristic flavour and texture of cheddar cheese.

...

Règlement sur les produits laitiers, DORS/79-840

6. (1) [...]

(3) Le fromage cheddar est le produit de la coagulation, à l'aide de bactéries, du lait, de produits du lait ou d'un mélange de ceux-ci, en vue de former un caillé qui est ensuite soumis au procédé cheddar ou à un autre procédé qui donne un fromage possédant les mêmes propriétés physiques, chimiques et organoleptiques que le fromage produit par le procédé cheddar, et :

[...]

c) doit avoir :

(i) une teneur en caséine dérivée du lait ou du lait ultrafiltré, du lait partiellement écrémé, du lait partiellement écrémé ultrafiltré, du lait écrémé, du lait écrémé ultrafiltré ou de la crème, plutôt que de tout autre produit du lait, d'au moins 83 % de la teneur totale en protéines du fromage,

(ii) un rapport protéines de lactosérum à la caséine qui ne dépasse pas celui du lait;

d) ne peut être désigné comme étant un fromage cheddar qui a été vieilli que s'il remplit les conditions suivantes :

(i) il est fait uniquement de lait, de lait ultrafiltré, de lait partiellement écrémé, de lait partiellement écrémé ultrafiltré, de lait écrémé, de lait écrémé ultrafiltré, de crème ou d'un mélange de ceux-ci,

[...]

(5) la mention « 83 % » au sous-alinéa (3)c)(i) vaut mention de « 78 % », si les conditions suivantes sont réunies :

a) la mention ou l'allégation figurant à la colonne 4 de l'un des articles 12 à 14, 16, 20, 21 et 45 du tableau suivant l'article B.01.513 du *Règlement sur les aliments et drogues* est indiquée sur l'étiquette du produit dans le nom usuel de celui-ci;

b) le fromage a la saveur et la texture caractéristiques du fromage cheddar.

[...]

28. (1) (Naming the variety) Cheese, other than cheddar cheese, cream cheese, whey cheese, cream cheese with (named added ingredients), cream cheese spread, cream cheese spread with (named added ingredients), processed (named variety) cheese, processed (named variety) cheese with (named added ingredients), processed cheese food, processed cheese food with (named added ingredients), processed cheese spread, processed cheese spread with (named added ingredients), cold-pack (named variety) cheese, cold-pack (named variety) cheese with (named added ingredients), cold-pack cheese food, cold-pack cheese food with (named added ingredients), cottage cheese and creamed cottage cheese,

(a) shall

...

(i.1) except for feta cheese, have a casein content that is derived from milk or from ultrafiltered milk, partly skimmed milk, ultrafiltered partly skimmed milk, skim milk, ultrafiltered skim milk or cream, rather than from other milk products, that is at least the following percentage of the total protein content of the cheese, namely,

(A) 63 per cent, in the case of Pizza Mozzarella cheese and Part Skim Pizza Mozzarella cheese,

(B) 83 per cent, in the case of Brick cheese, Canadian Style Brick cheese, Canadian Style Munster cheese, Colby cheese, Farmer's cheese, Jack cheese, Monterey (Monterey Jack) cheese, Mozzarella (Scamorza) cheese, Part Skim Mozzarella (Part Skim Scamorza) cheese, Part Skim Pizza cheese, Pizza cheese, Skim Milk cheese and any other variety of cheese not referred to in clause (A) or (C), and

(C) 95 per cent, in the case of any other variety of cheese named in the table to this section,

(i.2) have a whey protein to casein ratio that does not exceed the whey protein to casein ratio of milk,

...

(4) The reference to "83 per cent" in clause (1)(a)(i.1)(B) shall be read as "78 per cent", and the reference to "95 per cent" in clause (1)(a)(i.1)(C) shall be read as "90 per cent", with respect to the named variety of cheese if

28. (1) Le fromage (indication de la variété) autre que le fromage cheddar, le fromage à la crème, le fromage de lactosérum, le fromage à la crème (avec indication des ingrédients ajoutés) le fromage à la crème à tartiner, le fromage à la crème à tartiner (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage fondu (indication de la variété), le fromage fondu (indication de la variété) (avec indication des ingrédients ajoutés), une préparation de fromage fondu, une préparation de fromage fondu (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage fondu à tartiner, le fromage fondu à tartiner (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage conditionné à froid (indication de la variété), le fromage conditionné à froid (indication de la variété) (avec indication des ingrédients ajoutés), une préparation de fromage conditionné à froid, une préparation de fromage conditionné à froid (avec indication des ingrédients ajoutés), le fromage cottage et le fromage cottage en crème,

a) doivent

[...]

(i.1) sauf pour le fromage Feta, avoir une teneur en caséine dérivée du lait ou du lait ultrafiltré, du lait partiellement écrémé, du lait partiellement écrémé ultrafiltré, du lait écrémé, du lait écrémé ultrafiltré ou de la crème, plutôt que de tout autre produit du lait, au moins équivalente aux pourcentages ci-après de la teneur totale en protéines du fromage :

(A) 63 %, dans le cas du fromage Pizza mozzarella ou Pizza mozzarella partiellement écrémé,

(B) 83 %, dans le cas du fromage de lait écrémé, Brick, Brick canadien, Colby, Farmer's, Jack, Monterey (Monterey Jack), Mozzarella (Scamorza), Mozzarella partiellement écrémé (Scamorza partiellement écrémé), Munster canadien, Pizza partiellement écrémé ou Pizza et des autres variétés de fromage non mentionnées aux divisions (A) ou (C),

(C) 95 %, dans le cas des autres variétés de fromage visées au tableau du présent article,

(i.2) avoir un rapport protéines de lactosérum à la caséine qui ne dépasse pas celui du lait,

[...]

(4) La mention « 83 % » dans la division (1)a(i.1)(B) vaut mention de « 78 % » et la mention « 95 % » dans la division (1)a(i.1)(C) vaut mention de « 90 % », dans le cas des variétés de fromage visées, si les conditions suivantes sont réunies :

(a) a statement or claim set out in column 4 of any of items 12 to 14, 16, 20, 21 and 45 of the table following section B.01.513 of the *Food and Drug Regulations* is shown on the label of the product as part of the common name; and

(b) the cheese has the characteristic flavour and texture of the named variety of cheese.

a) la mention ou l'allégation figurant à la colonne 4 de l'un des articles 12 à 14, 16, 20, 21 et 45 du tableau suivant l'article B.01.513 du *Règlement sur les aliments et drogues* est indiquée sur l'étiquette du produit dans le nom usuel de celui-ci;

b) le fromage a la saveur et la texture caractéristiques de la variété de fromage visée.