

T-1604-09
2011 FC 1322

T-1604-09
2011 CF 1322

Josette Wier (*Applicant*)

Josette Wier (*demanderesse*)

v.

c.

The Minister of Health (*Respondent*)

Le ministre de la Santé (*défendeur*)

INDEXED AS: WIER v. CANADA (HEALTH)

RÉPERTORIÉ : WIER c. CANADA (SANTÉ)

Federal Court, Kelen J.—Vancouver, August 23 and 24; Ottawa, November 21, 2011.

Cour fédérale, juge Kelen—Vancouver, 23 et 24 août; Ottawa, 21 novembre 2011.

Health and Welfare — Environment — Judicial review of respondent's decision not to initiate "special review" of health or environmental risks of certain pest control products under Pest Control Products Act, s. 17 — Applicant requesting that respondent initiate "special review" of registered pesticide glyphosate containing polyoxyethylene tallow amines (POEA) (pesticide) — Pesticide aerially sprayed in forests near where applicant living; concerned about health, environmental risks thereof — Pest Management Regulatory Agency, charged with administering Act, Regulations, concluding that applicant having failed to bring enough new evidence of unacceptable risk to amphibians to support s. 17 special review — Informing applicant that re-evaluation of glyphosate under Act, s. 16 anticipated in near future, therefore suggesting that special review under s. 17 not necessary — Whether respondent erring by considering only new evidence on record rather than entire body of evidence relevant to existence of environmental risk; by concluding that mandatory special review under Act, s. 17 not required if respondent intending to engage in periodic review under s. 16 in near future; in interpreting evidentiary threshold required to initiate special review under s. 17; in interpreting respondent's statutory obligation to apply precautionary principle; by finding that glyphosate herbicides containing POEA not presenting unacceptable risk — Respondent obliged to consider all evidence in determining existence of whether reasonable grounds for finding risk unacceptable — Respondent understanding duty herein — However, decision repeatedly referring to re-evaluation of pesticide under Act, s. 16; thus suggesting s. 17 special review not necessary — Respondent fettering discretion under s. 17 because s. 16 re-evaluation of same environmental risks planned, erring in law by misinterpreting mandatory wording of s. 17 — In present case, conflicting evidence on record that pesticide in issue presenting acceptable risk to amphibians in ephemeral wetlands — Respondent erring in interpreting evidentiary threshold required to initiate special review under Act, s. 17 regarding possible environmental risk to amphibians in ephemeral wetlands from silvicultural use of pesticide in issue

Santé et bien-être social — Environnement — Contrôle judiciaire de la décision du défendeur de ne pas procéder à l'« examen spécial » des risques sanitaires ou environnementaux associés à certains produits antiparasitaires, aux termes de l'art. 17 de la Loi sur les produits antiparasitaires — La demanderesse a demandé au défendeur de procéder à l'« examen spécial » du pesticide homologué glyphosate, qui contient des amines de suif polyéthoxylées (POEA) (le pesticide) — Le pesticide est pulvérisé par voie aérienne sur des forêts près du lieu de résidence de la demanderesse et celle-ci s'inquiète des risques que présente le produit pour l'environnement et la santé — L'Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (l'Agence réglementaire), chargée d'appliquer la Loi et ses règlements, a conclu que la demanderesse n'avait pas présenté suffisamment de nouvelles données montrant des risques inacceptables pour les amphibiens pour justifier un examen spécial aux termes de l'art. 17 — L'Agence a informé la demanderesse qu'une réévaluation du glyphosate en vertu de l'art. 16 de la Loi était prévue dans un avenir rapproché, ce qui donnait à penser qu'un examen spécial en vertu de l'art. 17 n'était pas nécessaire — Il s'agissait de savoir si le défendeur a commis une erreur en ne tenant compte que de nouvelles données au dossier, plutôt que d'examiner l'intégralité de la preuve se rapportant à l'existence d'un risque environnemental; en concluant qu'un examen spécial obligatoire au titre de l'art. 17 n'était pas requis si le défendeur avait l'intention de procéder à un examen périodique au titre de l'art. 16 dans un avenir rapproché; en interprétant le niveau de preuve exigé pour procéder à un examen spécial au titre de l'art. 17; en interprétant l'obligation du défendeur d'appliquer le principe de précaution; et en concluant que les herbicides à base de glyphosate contenant des POEA ne présentent pas un risque inacceptable — Le défendeur était tenu d'examiner l'ensemble des données pour établir s'il existait des motifs raisonnables de conclure à l'existence d'un risque inacceptable — Le défendeur a bien compris son obligation en l'espèce — Toutefois, la décision a mentionné à plusieurs reprises la réévaluation du pesticide en vertu de l'art. 16, laissant entendre qu'il n'était

— *Based on precautionary principle, given opinions within Regulatory Agency on both sides of question as to whether pesticide presenting unacceptable environmental risk to amphibians in ephemeral wetlands, respondent would be required to initiate special review thereinto — Decision herein not transparent or intelligible because not expressly addressing narrow environmental risk at issue — Evidence regarding risk not properly documented in record such that could be relied upon as basis for decision — Argument that no practical value to applicant to refer matter back to respondent rejected — If criteria for special review under s. 17 having been met, respondent must conduct special review, which can co-exist with s. 16 re-evaluation of pesticide — Applicant entitled to proper analysis regarding pesticide issue raised thereby — Application allowed.*

This was an application for judicial review of the respondent's decision not to initiate a "special review" of the health or environmental risks of certain pest control products under section 17 of the *Pest Control Products Act*. The applicant made a request to the respondent to initiate a "special review" of the registered pesticide glyphosate containing polyoxyethylene tallow amines (POEA) (the pesticide). The pesticide is aerially sprayed in forests near where the applicant lives and she is concerned about the health and environmental risks thereof. Glyphosate is a herbicide registered under the Act for many uses and in many locations, including killing weeds in forests. POEA are formulants added to glyphosate products to facilitate the spread thereof on the leaves' surfaces. Under subsection 17(1) of the Act, the respondent has an obligation to initiate a review if there are reasonable grounds to believe that the health or environmental risks of the pesticide are unacceptable or the value of the pesticide is unacceptable. Also, under subsection 17(4), any person may make a request that

donc pas nécessaire de procéder à un examen spécial en vertu de l'art. 17 — Le défendeur a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire découlant de l'art. 17 parce qu'une réévaluation des mêmes risques environnementaux au titre de l'art. 16 était prévue, et a commis une erreur en droit en interprétant mal le libellé impératif de l'art. 17 — En l'espèce, les éléments de preuve au dossier étaient contradictoires quant à savoir si le pesticide en cause présente un risque acceptable pour les amphibiens dans les terres humides éphémères — Le défendeur a commis une erreur dans son interprétation du niveau de preuve requis pour procéder, en vertu de l'art. 17 de la Loi, à un examen spécial concernant le risque environnemental possible que présente l'utilisation sylvicole du pesticide en cause pour les amphibiens dans les terres humides éphémères — D'après le principe de précaution, et compte tenu du fait que les opinions étaient partagées au sein de l'Agence réglementaire quant à savoir si le pesticide présente un risque environnemental inacceptable pour les amphibiens dans les terres humides éphémères, le défendeur devrait être obligé de procéder à un examen spécial sur la question — La décision n'était ni transparente, ni intelligible, puisqu'elle n'abordait pas expressément le risque environnemental limité dont il était question en l'espèce — La preuve se rapportant au risque n'était pas correctement documentée dans le dossier de manière à pouvoir étayer la décision — L'argument selon lequel la demanderesse ne retirera aucun bénéfice pratique du renvoi de l'affaire au défendeur a été rejeté — Si les critères relatifs à l'examen spécial prévu à l'art. 17 sont remplis, le défendeur doit procéder à cet examen, qui peut coïncider avec une réévaluation du pesticide au titre de l'art. 16 — La demanderesse a droit à une analyse convenable de la question relative au pesticide soulevée en l'espèce — Demande accueillie.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du défendeur de refuser de procéder à l'« examen spécial » des risques sanitaires ou environnementaux associés à certains produits antiparasitaires, aux termes de l'article 17 de la *Loi sur les produits antiparasitaires*. La demanderesse a demandé au défendeur de procéder à l'« examen spécial » du pesticide homologué glyphosate, qui contient des amines de suif polyéthoxylées (POEA) (le pesticide). Le pesticide est pulvérisé par voie aérienne sur des forêts près du lieu de résidence de la demanderesse, et celle-ci s'inquiète des risques que présente le produit pour l'environnement et la santé. Le glyphosate est un herbicide homologué en vertu de la Loi pour de nombreuses utilisations dans de nombreux types de lieux, notamment en forêt pour tuer la végétation concurrente. Les POEA sont des produits de formulation ajoutés aux pesticides à base de glyphosate pour leur permettre de s'étendre uniformément à la surface des feuilles. En vertu du paragraphe 17(1) de la Loi, le défendeur est tenu de procéder à un

the respondent initiate a special review of the safety of a particular pesticide.

The applicant made distinct requests under three subsections of section 17 of the Act. In her subsection 17(1) request, she stated that there was significant new evidence which provides reasonable grounds to believe that glyphosate herbicides containing POEA pose unacceptable risks to health or to the environment. The only aspect of the request for review the applicant ultimately relied on was the possible environmental risk to amphibians in ephemeral wetlands from the silvicultural use of the pesticide.

The respondent has delegated responsibility for evaluating requests for special review to the Pest Management Regulatory Agency at Health Canada, which is an agency of experts at Health Canada charged with administering the Act and its Regulations. The Regulatory Agency has developed a process for reviewing and responding to requests for special review which involves three steps: risk assessments by teams of scientists; review by the “Special Operations Committee” of the Regulatory Agency; and review and final decision by the “Science Management Committee” of the Regulatory Agency.

In the present case, the Regulatory Agency concluded that the applicant had failed to bring enough new evidence of unacceptable risk to amphibians to support a special review. It informed the applicant that a re-evaluation of glyphosate under section 16 of the Act was anticipated in the near future, therefore suggesting that a special review under section 17 was not necessary.

The issues were whether the respondent erred: by only considering “new evidence” and by failing to consider the entire body of evidence relevant to the existence of an environmental risk, including information that the respondent had prior to the applicant’s request; by concluding that a mandatory special review under section 17 is not required if the respondent intends to engage in a periodic review under section 16 of the Act in the near future; in interpreting the evidentiary threshold required to initiate a special review under section 17; in interpreting the respondent’s statutory obligation to apply the precautionary principle; and by making the finding that glyphosate herbicides containing POEA do not present an unacceptable risk because the finding was unreasonable.

examen spécial s’il a des motifs raisonnables de croire que les risques sanitaires ou environnementaux ou que la valeur du pesticide sont inacceptables. De plus, aux termes du paragraphe 17(4), toute personne peut demander au défendeur de procéder à un examen spécial de l’innocuité d’un pesticide particulier.

La demanderesse a fait des demandes distinctes en vertu de trois paragraphes de l’article 17 de la Loi. Dans sa demande concernant le paragraphe 17(1), elle a soutenu que de nouvelles données importantes offrent des motifs raisonnables de croire que les herbicides à base de glyphosate contenant des POEA présentent des risques inacceptables pour la santé ou l’environnement. Le seul aspect de la demande d’examen spécial sur lequel s’est ultimement appuyée la demanderesse est le risque environnemental possible que présente l’utilisation sylvicole du pesticide pour les amphibiens, dans les terres humides éphémères.

Le défendeur a délégué l’évaluation des demandes d’examen spécial à l’Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada (l’Agence réglementaire), composée d’experts de Santé Canada chargés d’appliquer la Loi et ses règlements. L’Agence réglementaire a mis au point un processus d’examen et de réponse aux demandes d’examen spécial qui se divise en trois étapes : évaluation des risques par des équipes de scientifiques; examen par le « Comité des opérations scientifiques » de l’Agence réglementaire; et examen et décision finale par le « Comité de gestion scientifique » de l’Agence réglementaire.

En l’espèce, l’Agence réglementaire a conclu que la demanderesse n’avait pas présenté suffisamment de nouvelles données montrant des risques inacceptables pour les amphibiens pour justifier un examen spécial. L’Agence a informé la demanderesse qu’elle prévoyait réévaluer le glyphosate en vertu de l’article 16 de la Loi dans un avenir rapproché, donnant ainsi à penser qu’un examen spécial en vertu de l’article 17 n’était pas nécessaire.

Il s’agissait de savoir si le défendeur a commis une erreur en ne tenant compte que de « nouvelles données » et en n’examinant pas l’intégralité de la preuve se rapportant à l’existence d’un risque environnemental, et notamment les renseignements dont il disposait avant que la demanderesse ne présente sa demande; en concluant qu’un examen spécial obligatoire au titre de l’article 17 n’est pas requis si le défendeur a l’intention de procéder à un examen périodique au titre de l’article 16 de la Loi dans un avenir rapproché; en interprétant le niveau de preuve exigé pour procéder à un examen spécial au titre de l’article 17; en interprétant l’obligation du défendeur d’appliquer le principe de précaution; et en concluant que les herbicides à base de glyphosate contenant des POEA ne présentent pas un risque inacceptable.

Held, the application should be allowed.

The respondent had an obligation to consider all of the evidence in determining whether there are reasonable grounds for finding a risk unacceptable. The Act specifies neither that the evidence presented in the request for a special review be significant nor new—this was language chosen by the applicant as grounds for initiating the special review. Nevertheless, the respondent understood her duty. The reports submitted by the scientists indicated that they were evaluating the applicant's evidence in light of their existing knowledge, which included all of the evidence in their possession. The respondent's conclusion was not that the evidence had already been considered and, therefore, did not present reasonable grounds for believing there to be an unacceptable risk but rather that the evidence did not raise any concerns that there was an unacceptable risk.

The decision did not explicitly address the alleged risk of the pesticide to amphibians in ephemeral wetlands, which are aerially sprayed in silviculture. However, the letter repeatedly referred to the re-evaluation of the pesticide under section 16 of the Act suggesting that a special review under section 17 was therefore not necessary. The respondent fettered her discretion under section 17 because a section 16 re-evaluation of the same environmental risks was planned; thus she erred in law by misinterpreting the mandatory wording of section 17, which requires that a "special review" be conducted regardless of whether a section 16 re-evaluation is planned or is underway.

With regard to the proper test that the respondent must use to determine whether to initiate a special review under subsection 17(1) of the Act, it was found that "reasonable grounds to believe that the health or environmental risks of the product are, or its value is, unacceptable" means the respondent has compelling and credible evidence that gives rise to a serious possibility that the pesticide may cause an unacceptable health or environmental risk. From another statutory perspective, in accordance with the definition of an "acceptable" risk in subsection 2(2) of the Act, the respondent is reasonably certain that the pesticide will cause no harm to human health or the environment taking into account its conditions of use. Based on the record herein, there was conflicting evidence that the pesticide in issue presented an acceptable risk to amphibians in ephemeral wetlands which are aerially sprayed with the pesticide in silviculture. Some of the evidence recognized that there was uncertainty about whether the pesticide will harm amphibians in that environment. Therefore, the respondent erred in interpreting the evidentiary threshold required to initiate a special review

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le défendeur était tenu d'examiner l'ensemble des données pour établir s'il existait des motifs raisonnables de conclure à l'existence d'un risque inacceptable. La Loi ne précise pas que les données présentées aux fins de la demande d'examen spécial doivent être importantes ou nouvelles — termes qu'a utilisés la demanderesse pour justifier un examen spécial. Quoi qu'il en soit, le défendeur a bien compris son obligation. Les rapports soumis par les scientifiques indiquent qu'ils ont évalué les données fournies par la demanderesse à la lumière de leurs connaissances actuelles, ce qui incluait toutes les données en leur possession. Le défendeur n'a pas conclu que les données avaient déjà été examinées et qu'elles ne fournissaient donc aucun motif raisonnable de croire qu'il existait un risque inacceptable, mais plutôt qu'elles ne soulevaient aucune préoccupation liée à l'existence d'un tel risque.

La décision n'a pas explicitement abordé le risque allégué que présenterait le pesticide pour les amphibiens dans les terres humides éphémères sur lesquelles l'herbicide est pulvérisé par voie aérienne à des fins sylvicoles. Toutefois, dans sa lettre, l'Agence réglementaire a mentionné à plusieurs reprises la réévaluation du pesticide en vertu de l'article 16 de la Loi, laissant entendre qu'il n'était donc pas nécessaire de procéder à un examen spécial en vertu de l'article 17. Le défendeur a entravé l'exercice de son pouvoir discrétionnaire découlant de l'article 17 parce qu'une réévaluation des mêmes risques environnementaux au titre de l'article 16 était prévue; le défendeur a donc commis une erreur de droit en interprétant mal le libellé impératif de l'article 17, en vertu duquel un « examen spécial » doit avoir lieu, sans égard au fait qu'une réévaluation aux termes de l'article 16 est prévue ou en cours.

Quant au critère que le défendeur doit appliquer pour déterminer l'opportunité d'un examen spécial au titre du paragraphe 17(1) de la Loi, il a été estimé que la phrase « des motifs raisonnables de croire que la valeur du produit ou les risques sanitaires ou environnementaux qu'il présente sont inacceptables » signifie que le défendeur doit disposer d'éléments de preuve convaincants et crédibles soulevant la possibilité sérieuse que le pesticide entraîne un risque sanitaire ou environnemental inacceptable. Par ailleurs, suivant la définition du « risque acceptable » figurant au paragraphe 2(2) de la Loi, le défendeur doit être raisonnablement certain que ce pesticide ne causera aucun dommage à la santé humaine ou à l'environnement, compte tenu de ses conditions d'utilisation. Selon le dossier en l'espèce, les éléments de preuve sont contradictoires quant à savoir si le pesticide en cause présente un risque acceptable pour les amphibiens dans les terres humides éphémères touchées par la pulvérisation aérienne du produit à des fins sylvicoles. Une partie de la preuve reconnaissait qu'il y a une incertitude sur la question de savoir si le pesticide nuit aux amphibiens dans ces milieux.

under section 17 of the Act regarding one small aspect of the request (i.e. possible environmental risk to amphibians in ephemeral wetlands from the silvicultural use of the pesticide).

As to the respondent's interpretation of his statutory obligation to apply the precautionary principle, as stated in subsection 20(2) of the Act, with opinions within the Regulatory Agency on both sides of the question as to whether the pesticide presents an unacceptable environmental risk to amphibians in ephemeral wetlands, the precautionary principle would require that the respondent initiate a special review into that issue.

Regarding the respondent's finding that glyphosate herbicides containing POEA do not present an unacceptable risk, the respondent's decision would be reasonable where it was based on the evidence, was justified, transparent and intelligible and where it fell within the range of acceptable outcomes. In this case, there was evidence on both sides of the issue. Moreover, the decision was not transparent or intelligible because the decision did not expressly address the narrow environmental risk at issue in this case. It was understandable that the decision did not expressly address this narrow risk since the applicant's letter requesting the special review barely referred to it and instead emphasized a health risk and other issues. At the same time, since the application sought review on this narrow ground, the decision was not transparent or intelligible regarding this risk and the evidence with respect thereto was not properly documented in the record such that it could be relied upon as the basis for the decision.

The respondent's argument that there would be little, if any, practical value to the applicant to refer the matter back to the respondent since the section 16 re-evaluation of the pesticide was underway was rejected. If the criteria for a special review under section 17 have been met, Parliament mandates that the respondent shall conduct the special review. The special review can co-exist with the section 16 re-evaluation of the pesticide. The special review will be narrower than the comprehensive re-evaluation being conducted and will thus be targeted and possibly quicker. The applicant was entitled to a proper analysis as to whether the pesticide in issue presented an environmental risk to amphibians inhabiting ephemeral wetlands, which are subject to the aerial spraying of the pesticide in silviculture.

En conséquence, le défendeur a commis une erreur dans son interprétation du niveau de preuve requis pour procéder, en vertu de l'article 17 de la Loi, à un examen spécial sur un seul petit aspect de la demande (à savoir, le risque environnemental possible que présente l'utilisation sylvicole du pesticide pour les amphibiens dans les terres humides éphémères).

En ce qui a trait à l'interprétation qu'a faite le défendeur de son obligation d'appliquer le principe de précaution, comme le prévoit le paragraphe 20(2) de la Loi, vu que les opinions au sein de l'Agence réglementaire étaient partagées quant à savoir si le pesticide présente un risque environnemental inacceptable pour les amphibiens dans les terres humides éphémères, le principe de précaution devrait obliger le défendeur à procéder à un examen spécial sur la question.

En ce qui concerne la conclusion du défendeur selon laquelle les herbicides à base de glyphosate contenant des POEA ne présentent pas un risque inacceptable, la décision du défendeur serait raisonnable si elle était fondée sur la preuve, si elle était justifiée, transparente et intelligible, et si elle appartenait aux issues acceptables. Dans la présente affaire, il y avait des données qui étayaient les deux opinions sur la question. De plus, la décision n'était ni transparente, ni intelligible, puisqu'elle n'abordait pas expressément le risque environnemental limité dont il était question en l'espèce. Il était naturel que la décision n'ait pas expressément abordé ce faible risque, étant donné que la lettre à l'appui de la demande d'examen spécial de la demanderesse le mentionnait à peine et qu'elle mettait plutôt l'accent, entre autres, sur un risque sanitaire. En même temps, comme la demande visait le contrôle de la décision en invoquant ce motif restreint, la décision du défendeur n'était ni transparente, ni intelligible en ce qui a trait à ce risque, et la preuve qui s'y rapporte n'était pas correctement documentée dans le dossier de manière à pouvoir étayer la décision.

L'argument du défendeur selon lequel la demanderesse ne retirerait qu'un bénéfice pratique infime ou nul du renvoi de l'affaire devant le défendeur puisque la réévaluation du pesticide au titre de l'article 16 était en cours a été rejeté. Si les critères relatifs à l'examen spécial prévu à l'article 17 sont remplis, le législateur enjoint au défendeur de procéder à cet examen. L'examen spécial peut coïncider avec une réévaluation du pesticide au titre de l'article 16. L'examen spécial aura une portée plus étroite que la réévaluation complète réalisée; il sera donc ciblé et possiblement plus rapide. La demanderesse avait droit à une analyse convenable qui déterminerait si le pesticide en cause présente un risque environnemental pour les amphibiens vivant dans les terres humides éphémères touchées par la pulvérisation aérienne du produit à des fins sylvicoles.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 400 (as am. by SOR/2002-417, s. 25(F); 2010-176, s. 11), Tariff B, Column III.
Pest Control Products Act, R.S.C., 1985, c. P-9, s. 18.
Pest Control Products Act, S.C. 2002, c. 28, ss. 2(1) “environmental risk”, “pest”, “pest control product”, (2), 4, 4.1, 6(1),(5),(9), 16, 17, 20(1),(2).
Pest Control Products Regulations, C.R.C., c. 1253, s. 18.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region, UN Doc. A/CONF.151/PC/10 (1990).

CASES CITED

APPLIED:

Pulp, Paper and Woodworkers of Canada, Local 8 et al. v. Canada (Minister of Agriculture) et al. (1994), 174 N.R. 37 (F.C.A.).

CONSIDERED:

114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town), 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241, 200 D.L.R. (4th) 419, 40 C.E.L.R. (N.S.) 1; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100, 254 D.L.R. (4th) 200, 28 Admin. L.R. (4th) 161.

REFERRED TO:

Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1.

AUTHORS CITED

Australia. National Registration Authority for Agricultural and Veterinary Chemicals. *NRA Special Review Series 96.1*. “NRA Special Review of Glyphosate”, June 1996, online: <<http://www.apvma.gov.au/products/review/docs/glyphosate.pdf>>

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur les produits antiparasitaires, L.C. 2002, ch. 28, art. 2(1) « parasite », « produit antiparasitaire », (2), « risque environnemental », 4, 4.1, 6(1),(5),(9), 16, 17, 20(1),(2).
Loi sur les produits antiparasitaires, L.R.C. (1985), ch. P-9, art. 18.
Règlement sur les produits antiparasitaires, C.R.C., ch. 1253.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 400 (mod. par DORS/2002-417, art. 25(F); 2010-176, art. 11), tarif B, colonne III.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable dans la région de la CEE, Doc. NU A/CONF.151/PC/10 (1990).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada, section locale 8 et al. c. Canada (Ministre de l'Agriculture) et al., [1994] A.C.F. n° 1067 (C.A.) (QL).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville), 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100.

DÉCISION CITÉE :

Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339.

DOCTRINE CITÉE

Australie. National Registration Authority for Agricultural and Veterinary Chemicals. *NRA Special Review Series 96.1*. « NRA Special Review of Glyphosate », juin 1996, en ligne : <http://www.apvma.gov.au/products/review/docs/glyphosate.pdf>.

Benachour, N. and G.-E. Séralini. “Glyphosate Formulations Induce Apoptosis and Necrosis in Human Umbilical, Embryonic, and Placental Cells” (2009), 22 *Chem. Res. Toxicol.* 97.

British Columbia. Ministry of Environment. “Literature Review of Impacts of Glyphosate Herbicide on Amphibians: What Risks can the Silvicultural Use of this Herbicide Pose for Amphibians in B.C.?” by Purnima P. Govindarajulu, Ph.D. *Wildlife Report* No. R-28. Victoria, B.C., 2008, online: <<http://stopthespraybc.com/wp-content/uploads/2011/07/Literature-Review-of-Impacts-of-Glyphosate-Herbicide1.pdf>>.

APPLICATION for judicial review of the respondent’s decision not to initiate a “special review” of the health or environmental risks of certain pest control products under section 17 of the *Pest Control Products Act*. Application allowed.

APPEARANCES

Jason Gratl for applicant.
Lisa Riddle and *Ken Manning* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Gratl & Company, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent

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

[1] KELEN J.: This is an application for judicial review of a decision, dated August 24, 2009, of the Minister of Health (the Minister), to not initiate a “special review” of the health or environmental risks of certain pest control products under section 17 of the *Pest Control Products Act*, S.C. 2002, c. 28 (the Act).

[2] Under the Act, any person may request a “special review” of the health or environmental risks of a registered pesticide, which the Minister “shall” perform unless there is reasonable certainty that no harm will result from exposure to the pesticide.

Benachour, N. et G.-E. Séralini. « Glyphosate Formulations Induce Apoptosis and Necrosis in Human Umbilical, Embryonic, and Placental Cells » (2009), 22 *Chem. Res. Toxicol.* 97.

Colombie-Britannique. Ministry of Environment. « Literature Review of Impacts of Glyphosate Herbicide on Amphibians: What Risks can the Silvicultural Use of this Herbicide Pose for Amphibians in B.C.? » par Purnima P. Govindarajulu, Ph.D. *Wildlife Report* n°. R-28. Victoria, C.-B., 2008, en ligne : <<http://stopthespraybc.com/wp-content/uploads/2011/07/Literature-Review-of-Impacts-of-Glyphosate-Herbicide1.pdf>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision du défendeur de ne pas procéder à l’« examen spécial » des risques sanitaires ou environnementaux associés à certains produits antiparasitaires, aux termes de l’article 17 de la *Loi sur les produits antiparasitaires*. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Jason Gratl pour la demanderesse.
Lisa Riddle et *Ken Manning* pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Gratl & Company, Vancouver, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE KELEN : Il s’agit d’une demande de contrôle judiciaire visant la décision du 24 août 2009 par laquelle le ministre de la Santé (le ministre) a refusé de procéder à l’« examen spécial » des risques sanitaires ou environnementaux associés à certains produits antiparasitaires, aux termes de l’article 17 de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, L.C. 2002, ch. 28 (la Loi).

[2] En vertu de la Loi, toute personne peut faire une demande d’« examen spécial » des risques sanitaires ou environnementaux associés à un pesticide homologué, examen auquel le ministre « procède », sauf s’il existe une certitude raisonnable qu’aucun dommage ne découlera de l’exposition au pesticide en question.

[3] The applicant, Josette Wier, did not file an affidavit or attend the hearings. In response to a question from the Court as to the identity of the applicant, counsel for the applicant stated that Josette Wier was an “environmental researcher” in Smithers, B.C. (a town in north-central British Columbia). The applicant was a medical doctor in France but is not qualified to practice medicine in Canada.

FACTS

The Applicant’s Section 17 Request

[4] In a 29-page letter dated May 25, 2009, together with a binder of medical and scientific studies, the applicant (through her counsel) made a request to the Minister to initiate a “special review” of the registered pesticide glyphosate containing polyoxyethylene tallow amines (POEA) (the pesticide). Counsel advised the Court that the pesticide is aerially sprayed in forests near where the applicant lives, and that she is concerned about the health and environmental risks of this pesticide.

[5] Glyphosate is a herbicide (a weed killer) registered under the Act for many uses and in many locations, including killing weeds in forests which would otherwise smother replantings; in agriculture on food and fibre crops; in gardens for flowers and other ornamentals; and on turf or grass. This pesticide is one of the most popular and widely used pesticides. It was first registered for use in 1976 and sold under the trade-name “Roundup”. As of 2009, there were 192 glyphosate-used products registered for a variety of uses in Canada.

[6] POEA are formulants added to glyphosate products. They allow the glyphosate products to spread more evenly on the waxy surface of leaves. As of September 2009, there were 137 glyphosate products containing POEA registered for use in Canada. Two of the most common glyphosate herbicides containing POEAs registered for use in Canada are “Vision”, the trade-name

[3] La demanderesse, Josette Wier, n’a pas déposé d’affidavit ou assisté aux audiences. En réponse à une question de la Cour concernant son identité, son avocat a précisé que Josette Wier était une [TRADUCTION] « chercheuse spécialisée en environnement » à Smithers (C.-B.) (une ville située dans le centre-nord de la Colombie-Britannique). Elle était médecin en France, mais n’est pas autorisée à pratiquer la médecine au Canada.

LES FAITS

La demande de la demanderesse fondée sur l’article 17

[4] Dans une lettre de 29 pages datée du 5 mai 2009 et accompagnée d’un cartable regroupant des études scientifiques et médicales, la demanderesse (par l’entremise de son avocat) a demandé au ministre de procéder à l’examen spécial du pesticide homologué glyphosate qui contient des amines de suif polyéthoxylées (POEA) (le pesticide). Son avocat a informé la Cour que le pesticide est pulvérisé par voie aérienne sur des forêts près du lieu de résidence de la demanderesse, et qu’elle s’inquiète des risques que présente le produit pour l’environnement et la santé.

[5] Le glyphosate est un herbicide homologué en vertu de la Loi pour de nombreuses utilisations dans de nombreux types de lieux, notamment en forêt pour tuer la végétation concurrente qui étoufferait les arbres de reboisement, dans des champs sur des cultures de plantes alimentaires ou de plantes à fibre, dans des jardins (fleurs et autres plantes ornementales) et sur des pelouses. Il s’agit d’un des pesticides les plus populaires sur le marché. Homologué pour la première fois en 1976, le pesticide est commercialisé sous le nom de « Roundup ». En 2009, 192 produits à base de glyphosate étaient homologués pour diverses utilisations au Canada.

[6] Les POEA sont des produits de formulation ajoutés aux pesticides à base de glyphosate pour leur permettre de s’étendre uniformément à la surface cireuse des feuilles. En septembre 2009, 137 herbicides à base de glyphosate contenant des POEA étaient homologués au Canada, dont les deux plus courants sont le « Vision » (produit de Monsanto utilisé par l’industrie forestière)

of a product produced by Monsanto and used in the forest industry, and “Vantage”, the trade-name of a product produced by DowAgro for the same use.

et le « Vantage » (produit de DowAgro également utilisé en foresterie).

The Subsection 17(1) Request

La demande fondée sur le paragraphe 17(1)

[7] The applicant made distinct requests under three subsections of section 17 of the Act. In her subsection 17(1) request, the applicant stated that there is “significant new evidence” which provides reasonable grounds to believe that glyphosate herbicides containing POEA pose unacceptable risks to health or to the environment. In particular, the applicant identified the following evidence, which she stated provide cause for the Minister to initiate a special review under subsection 17(1) of the Act:

[7] La demanderesse a fait des demandes distinctes en vertu de trois paragraphes de l’article 17 de la Loi. Dans sa demande concernant le paragraphe 17(1), elle soutient que de nouvelles données importantes offrent des motifs raisonnables de croire que les herbicides à base de glyphosate contenant des POEA présentent des risques inacceptables pour la santé ou l’environnement. Elle relève en particulier les éléments de preuve suivants qui, selon elle, justifient que le ministre procède à l’examen spécial en vertu du paragraphe 17(1) de la Loi :

(a) Three studies—dated 2009, 2007, and 2005—that demonstrated risks to human embryonic and placental cells posed by glyphosate in concentrations much lower than those found with farm and agricultural use: N. Benachour and G.-E. Séralini, “Glyphosate Formulations Induce Apoptosis and Necrosis in Human Umbilical, Embryonic, and Placental Cells” (2009), 22 *Chem. Res. Toxicol.* 97; Benachour, N. *et al.* “Time and Dose-Dependent Effects of Roundup on Human Embryonic and Placental Cells” (2007), 53 *Arch. Environ. Contam. Toxicol.* 126; and Richard, S. *et al.*, “Differential Effects of Glyphosate and Roundup on Human Placental Cells and Aromatase” (2005), 113 *Environ. Health Perspect.* 716.

a) Trois études (datées de 2009, de 2007 et de 2005) ont montré que des concentrations de glyphosate bien inférieures à celles utilisées en agriculture présentent des risques pour les cellules embryonnaires et placentaires humaines : N. Benachour et G.-E. Séralini, « Glyphosate Formulations Induce Apoptosis and Necrosis in Human Umbilical, Embryonic, and Placental Cells » (2009), 22 *Chem. Res. Toxicol.* 97; Benachour, N. *et al.* « Time and Dose-Dependent Effects of Roundup on Human Embryonic and Placental Cells » (2007), 53 *Arch. Environ. Contam. Toxicol.* 126; Richard, S. *et al.*, « Differential Effects of Glyphosate and Roundup on Human Placental Cells and Aromatase » (2005), 113 *Environ. Health Perspect.* 716.

(b) The applicant also cited two studies—dated 2001 and 2003—that the applicant submitted corroborated the finding of increased risk of miscarriage from exposure to glyphosate in humans and animals.

b) La demanderesse a également cité deux études (datées de 2001 et de 2003) qui, selon elle, corroborent l’observation que l’exposition des humains et des animaux au glyphosate accroissent les risques de fausse couche.

(c) Two studies—dated 2001 and 2002—that were case studies of men who had Non-Hodgkin’s Lymphoma and that linked the disease to the men’s exposure to pesticides: Hardell L. *et al.*, “Exposure to Pesticides as a Risk Factor for Non-Hodgkin’s Lymphoma and Hairy Cell Leukemia: Pooled Analysis of Two Swedish Case-Control Studies” (2002), 43 *Leuk. Lymphoma* 1043; and

c) Deux études de cas (datées de 2001 et de 2002) sur des hommes qui avaient des lymphomes non hodgkinien ont relié cette maladie à leur exposition à des pesticides : Hardell L. *et al.*, « Exposure to Pesticides as a Risk Factor for Non-Hodgkin’s Lymphoma and Hairy Cell Leukemia: Pooled Analysis of Two Swedish Case-Control Studies » (2002), 43 *Leuk. Lymphoma*

De Roos A. J. *et al.*, “Integrative Assessment of Multiple Pesticides as Risk Factors for Non-Hodgkin’s Lymphoma Among Men” (2003), 60 *Occup. Environ. Med* E11.

(d) A 2008 study conducted by the British Columbia Ministry of the Environment concluding that there is evidence that POEA has toxic effects on amphibians (such as frogs), that there are “knowledge gaps” hindering an “effective and realistic assessment” of the impacts of glyphosate on amphibians, and that there has been no assessment of the whether using surfactants with lower toxicity than POEA would be effective: B.C. Ministry of the Environment, “Literature Review of Impacts of Glyphosate Herbicide on Amphibians: What Risks can the Silvicultural Use of this Herbicide Pose for Amphibians in B.C.?” [by Purnima P. Govindarajulu, Ph.D. *Wildlife Report*, No. R-28, Victoria, B.C.] (the BC Literature Review).

(e) The applicant submitted that amphibians are a sensitive indicator species, and cited two 1999 studies, two 2001 studies, and two 2002 studies for the proposition that pesticides and POEA surfactant in particular have contributed to amphibian population declines.

(f) A 2005 study finding that glyphosate-based pesticides impeded the hatching process for sea urchin embryos: Marc, J., *et al.* “A Glyphosate-Based Pesticide Impinges on Transcription” (2005), 203 *Toxicol. Appl. Pharmacol.* 1.

[8] The applicant stated that the evidence in the studies was “new” because it post-dated the registration of the “Vision” and “Vantage” herbicides. The applicant stated that the health and environmental risks identified in the studies above were not known or considered when Vision and Vantage were registered for use in Canada.

[9] The applicant stated that the evidence in the studies was “significant” because it presented scientific, peer-reviewed, published data indicating that the pesticide has human health and environmental risks in Canada that were not considered when it was registered.

1043; De Roos A.J. *et al.* « Integrative Assessment of Multiple Pesticides as Risk Factors for Non-Hodgkin’s Lymphoma Among Men » (2003), 60 *Occup. Environ. Med* E11.

d) Une étude de 2008 commandée par le ministère de l’Environnement de la Colombie-Britannique concluait que les POEA ont des effets toxiques sur les amphibiens (comme les grenouilles), que des « lacunes dans les connaissances » empêchent toute « évaluation efficace et réaliste » des impacts du glyphosate sur les amphibiens et qu’aucune évaluation de l’efficacité du recours à des agents de surface moins toxiques que les POEA n’a été faite : B.C. Ministry of the Environment, « Literature Review of Impacts of Glyphosate Herbicide on Amphibians: What Risks Can Silvicultural Use of this Herbicide Pose for Amphibians in B.C.? » [par Purnima P. Govindarajulu, Ph.D., *Wildlife Report*, n° R-28, Victoria, C.-B.] (la synthèse documentaire de la C.-B.).

e) La demanderesse soutient que les amphibiens sont des espèces indicatrices sensibles et elle cite deux études de 1999, deux études de 2001 et deux études de 2002 pour appuyer l’hypothèse voulant que les pesticides et l’agent de surface POEA en particulier ont contribué aux déclinés des populations d’amphibiens.

f) Une étude publiée le 15 février 2005 a montré que des pesticides à base de glyphosate nuisent au processus d’éclosion des embryons d’oursins : Marc, J. *et al.* « A Glyphosate-Based Pesticide Impinges on Transcription » (2005), 203 *Toxicol. Appl. Pharmacol.* 1.

[8] La demanderesse a précisé que les éléments de preuve provenant des études étaient « nouveaux » car postérieurs à l’homologation des herbicides « Vision » et « Vantage ». Elle ajoute que les risques sanitaires ou environnementaux révélés dans les études précitées étaient inconnus ou n’ont pas été examinés lorsque ces produits ont été homologués pour utilisation au Canada.

[9] La demanderesse a déclaré que les éléments de preuve issus des études étaient « importants », parce qu’ils reposaient sur des données scientifiques, publiées et révisées par les pairs attestant que les pesticides comportaient des risques pour la santé humaine et

[10] The applicant submitted in her request that the evidence “challenges the scientific validity of the previous evaluations” that led to the registration of the glyphosate herbicides containing POEA.

[11] At the hearing before the Court, counsel for the applicant conceded that the evidence does not demonstrate a “health risk” to humans or animals from the pesticide in issue. Accordingly, that part of the applicant’s request was withdrawn. Also at the hearing, counsel for the applicant withdrew the applicant’s reliance on 11 of the 12 studies submitted in support of the request. The only documentary evidence relied upon by the applicant at the hearing was document “d” above, the B.C. Literature Review on the impact of the pesticide in issue on amphibians in silvicultural (forest cultivation) use. Accordingly the original subsection 17(1) request to the respondent was substantially narrowed at the hearing.

The Subsection 17(2) Request

[12] In her request for special review, the applicant further submitted that there were grounds for a special review under subsection 17(2) of the Act, which requires the Minister to initiate a special review of a registered pest control product where a member country of the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) has prohibited all uses of its active ingredient.

[13] The applicant stated that Australia, a member country of the OECD, had prohibited the use of glyphosate herbicides containing POEA surfactants in aquatic habitats because it is unreasonably toxic to amphibians. The applicant included an Australian document, dated June 1996, in support of this claim: National Registration Authority for Agricultural and Veterinary Chemicals. *NRA Special Review Series 96.1* (NRA Special Review of Glyphosate).

l’environnement au Canada, qui n’ont pas été examinés au moment de l’homologation.

[10] Dans sa demande, la demanderesse a soutenu que les éléments de preuve mettent en doute la validité scientifique des évaluations qui ont mené à l’homologation des herbicides à base de glyphosate contenant du POEA.

[11] Au cours de l’audience devant la Cour, l’avocat de la demanderesse a concédé que les éléments de preuve ne démontrent pas que le pesticide présente un risque pour la santé humaine ou animale. L’avocat de la demanderesse a donc retiré cette partie de la demande, ainsi que 11 des 12 études présentées à l’appui. Le seul élément de preuve documentaire sur lequel s’est appuyée la demanderesse durant l’audience était le document « d » susmentionné, soit la synthèse documentaire de la C.-B. sur l’impact de l’utilisation sylvicole du pesticide sur les amphibiens. Par conséquent, la portée de la demande initiale au titre du paragraphe 17(1) a été substantiellement réduite.

La demande fondée sur le paragraphe 17(2)

[12] Dans sa demande d’examen spécial, la demanderesse a soutenu qu’il y avait lieu d’effectuer un examen spécial en vertu du paragraphe 17(2) de la Loi, lequel oblige le ministre à procéder à l’examen spécial d’un produit antiparasitaire homologué si un pays membre de l’Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) interdit toute utilisation du principe actif du produit.

[13] La demanderesse a indiqué que l’Australie, pays membre de l’OCDE, avait interdit l’utilisation d’herbicides à base de glyphosate contenant des agents de surface POEA dans les milieux aquatiques en raison de leur toxicité inacceptable pour les amphibiens. Elle a présenté à l’appui un document australien intitulé National Registration Authority for Agricultural and Veterinary Chemicals. *NRA Special Review Series 96.1* (NRA Special Review of Glyphosate) daté de juin 1996.

[14] At the hearing, counsel for the applicant withdrew this subsection 17(2) request because the applicant's original understanding of the situation in Australia was mistaken.

The Subsection 17(3) Request

[15] Finally, the applicant submitted that there were grounds for a special review under subsection 17(3) of the Act, which requires the Minister to initiate a special review where there is information from a federal or provincial government that gives the Minister reasonable grounds to believe that the product's health or environmental risks are unacceptable. The applicant referred to the B.C. Literature Review, above, to support this submission. The applicant submitted that the "Summary of glyphosate impacts on amphibians" contained in the B.C. Literature Review contained information regarding the impact of glyphosate on amphibians that had not previously been considered by the Minister. The Court notes that B.C. has its own provincial legislation to ban pesticides, and B.C. has not banned the pesticide.

[16] At the hearing, counsel for the applicant also withdrew the subsection 17(3) request.

The Precautionary Principle

[17] In her request, the applicant referred to the "precautionary principle", which the Supreme Court of Canada defined in *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Town)*, 2001 SCC 40, [2001] 2 S.C.R. 241, at paragraph 31, quoting from paragraph 7 of the *Bergen Ministerial Declaration on Sustainable Development in the ECE Region* [UN Doc. A/CONF. 151/PC/10] (1990):

In order to achieve sustainable development, policies must be based on the precautionary principle. Environmental measures must anticipate, prevent and attack the causes of environmental degradation. Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty should not be used as a reason for postponing measures to prevent environmental degradation

[14] À l'audience, l'avocat de la demanderesse a retiré cette demande fondée sur le paragraphe 17(2) car sa cliente avait mal jaugé à l'origine la situation qui existe en Australie.

La demande fondée sur le paragraphe 17(3)

[15] Enfin, la demanderesse a soutenu qu'il y avait lieu d'effectuer un examen spécial en vertu du paragraphe 17(3) de la Loi, lequel oblige le ministre à procéder à un examen spécial lorsqu'un ministère ou organisme public fédéral ou provincial lui fournit des renseignements qui lui donnent des motifs raisonnables de croire que le produit présente des risques sanitaires ou environnementaux inacceptables. La demanderesse a cité la synthèse documentaire de la C.-B. pour appuyer cette demande en indiquant que le ministre n'avait pas tenu compte du sommaire des impacts du glyphosate sur les amphibiens contenu dans la synthèse. La Cour fait remarquer que la province de la C.-B. a sa propre législation qui lui permet d'interdire des pesticides, mais qu'elle n'a pas interdit le pesticide en cause.

[16] À l'audience, l'avocat de la demanderesse a également retiré la demande fondée sur le paragraphe 17(3).

Le principe de précaution

[17] Dans sa demande, la demanderesse s'est référée au « principe de précaution », que la Cour suprême du Canada a ainsi défini au paragraphe 31 de l'arrêt *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) c. Hudson (Ville)*, 2001 CSC 40, [2001] 2 R.C.S. 241, en citant le paragraphe 7 de la *Déclaration ministérielle de Bergen sur le développement durable dans la région de la CEE* [Doc. NU A/CONF. 151/PC/10] (1990) :

Un développement durable implique des politiques fondées sur le principe de précaution. Les mesures adoptées doivent anticiper, prévenir et combattre les causes de la détérioration de l'environnement. Lorsque des dommages graves ou irréversibles risquent d'être infligés, l'absence d'une totale certitude scientifique ne devrait pas servir de prétexte pour ajourner l'adoption de mesures destinées à prévenir la détérioration de l'environnement.

[18] The precautionary principle has now been legislated in subsection 20(2) of the Act which states that :

20. ...

Precautionary principle

(2) Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent adverse health impact or environmental degradation.

[19] The applicant submitted that, environmental protection is a “fundamental value” in Canadian society, and that the precautionary principle requires the Minister to review the “new evidence” relating to toxicity of the pesticide to amphibians in ephemeral wetlands.

[20] The applicant submitted that the studies enclosed in her request demonstrated that the current registrations for glyphosate herbicides containing POEA are not based on the precautionary principle. She stated that there are reasonable grounds for finding that the health or environmental risks posed by the glyphosate herbicides containing POEA are unacceptable.

The B.C. Literature Review

[21] The B.C. Literature Review on the impacts of the pesticide in silvicultural use on amphibians is the only evidence relied upon at the hearing by the applicant for this request. It is a report from the British Columbia Ministry of Environment dated June 2008. It reviews over 100 research papers and studies. It concludes that the pesticide in issue has a toxic effect on amphibians. The restrictions on the use of the pesticide in silviculture require that sensitive areas around water are protected by a buffer zone where the pesticide cannot be used. However, the report states in the Executive Summary [at page ii]:

In B.C. these requirements apply to large and moderate-sized wetlands and streams and are intended to protect aquatic

[18] Le principe de précaution a depuis été enchâssé dans le paragraphe 20(2) de la Loi, qui prévoit :

20. [...]

(2) En cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l’absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard la prise de mesures rentables visant à prévenir toute conséquence néfaste pour la santé ou la dégradation de l’environnement.

Principe de prudence

[19] La demanderesse a soutenu que la protection de l’environnement constitue une valeur fondamentale de la société canadienne et que le principe de précaution oblige le ministre à examiner les « nouvelles données » concernant la toxicité du pesticide pour les amphibiens dans les milieux humides éphémères.

[20] La demanderesse a soutenu que les études incluses dans sa demande démontrent que la réglementation actuelle régissant les herbicides à base de glyphosate contenant des POEA n’est pas fondée sur le principe de précaution. Elle a affirmé qu’il y a des motifs raisonnables de croire que les risques sanitaires ou environnementaux liés aux herbicides à base de glyphosate contenant des POEA sont inacceptables.

La synthèse documentaire de la C.-B.

[21] La synthèse documentaire de la C.-B. sur les impacts de l’utilisation sylvicole du pesticide sur les amphibiens constitue le seul élément de preuve sur lequel s’est appuyée la demanderesse durant l’audience. Il s’agit d’un rapport daté de juin 2008 du ministère de l’Environnement de la Colombie-Britannique qui fait la synthèse de plus de 100 études scientifiques. Son auteur conclut que le pesticide en cause a un effet toxique sur les amphibiens. Les restrictions imposées sur l’utilisation sylvicole du pesticide comprennent l’interdiction de son utilisation dans une zone tampon qui protège les milieux sensibles autour des plans d’eau. Or, dans le résumé du rapport, l’auteur écrit ce qui suit [à la page ii] :

[TRADUCTION] En C.-B., ces exigences, qui visent à protéger les organismes aquatiques contre les impacts des herbicides à

organisms from impacts of glyphosate herbicides. Although most waterbodies and many riparian areas are afforded protection, glyphosate may be sprayed over dry creeks as well as over certain types of temporary isolated ponds that are habitats frequently used by amphibians.

The B.C. Literature Review states at page 10 that the overspraying of wetlands could result in the loss of certain foods that tadpoles graze on. In the “Summary of Glyphosate Impacts on Amphibians”, at page 31 of the B.C. Literature Review, the conclusion is that there is a harmful effect to tadpoles and “late-stage anuran embryos” from the pesticide. Under the heading “Knowledge Gaps” the B.C. report states at page 32:

There is sufficient research to suggest that glyphosate herbicides use could pose a risk to amphibians and that its use needs to be re-evaluated.... However, almost no research has been conducted to assess the impact on amphibians from silvicultural use of glyphosate herbicides in B.C.

It continues at page 33 to state:

More research is essential to determine the impact of glyphosate use on amphibian populations using these habitats [i.e. the ephemeral wetlands].

Risk Analysis Conducted by Regulatory Agency in Response to the Applicant’s Request

[22] The Minister has delegated responsibility for evaluating requests for special review to the Pest Management Regulatory Agency at Health Canada (the Regulatory Agency), which is an agency of experts at Health Canada charged with administering the Act and its regulations. The Regulatory Agency has developed a process for reviewing and responding to requests for special review. In essence, this process involves three steps:

- (a) risk assessments by teams of scientists;
- (b) review by the “Science Operations Committee” of the Regulatory Agency; and

base de glyphosate, s’appliquent aux terres humides et cours d’eau de taille grande ou moyenne. La plupart des plans d’eau et de nombreuses zones riveraines sont ainsi protégés, mais le glyphosate peut être pulvérisé sur des ruisseaux asséchés et sur certains types d’étangs temporaires isolés qui constituent des milieux fréquemment utilisés par les amphibiens.

À la page 10 du rapport, l’auteur affirme que l’application du pesticide sur des terres humides pourrait éliminer certains aliments dont se nourrissent les têtards. Dans le sommaire à la page 31 du rapport, l’auteur conclut que le pesticide a un effet néfaste sur les têtards et les embryons tardifs d’anoures. Dans la section sur les lacunes dans les connaissances, à la page 32 du rapport, l’auteur écrit ce qui suit :

[TRADUCTION] Il existe suffisamment d’études pour donner à penser que l’utilisation d’herbicides à base de glyphosate peut présenter un risque pour les amphibiens et qu’elle doit être réévaluée [...] Toutefois, très peu de recherches ont été effectuées pour évaluer l’impact sur les amphibiens de l’utilisation sylvicole d’herbicides à base de glyphosate en C.-B.

Et plus loin, à la page 33 :

[TRADUCTION] Il est essentiel de mener d’autres recherches pour déterminer l’impact de l’utilisation du glyphosate sur les populations d’amphibiens qui utilisent ces milieux [c.-à-d. les terres humides éphémères].

Analyse des risques effectuée par l’Agence réglementaire en réponse à la demande de la demanderesse

[22] Le ministre a délégué l’évaluation des demandes d’examen spécial à l’Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire de Santé Canada (l’Agence réglementaire [ou l’ARLA]), composée d’experts de Santé Canada chargés d’appliquer la Loi et ses règlements. L’Agence réglementaire a mis au point un processus d’examen et de réponse aux demandes d’examen spécial. Il se divise essentiellement en trois étapes :

- a) évaluation des risques par des équipes de scientifiques;
- b) examen par le « Comité des opérations scientifiques » de l’Agence réglementaire;

(c) review and final decision by the “Science Management Committee” of the Regulatory Agency.

c) examen et décision finale par le « Comité de gestion scientifique » de l’Agence réglementaire.

First Step in the Analysis of the Request by the Regulatory Agency

Première étape de l’analyse de la demande par l’Agence réglementaire

[23] Upon receipt of the applicant’s request for a special review, the Regulatory Agency assigned the request to three teams of scientists for review:

[23] Après avoir reçu la demande d’examen spécial de la demanderesse, l’Agence réglementaire a chargé trois équipes de scientifiques de l’examiner :

(a) the Environmental Assessment Directorate [EAD];

a) la Direction de l’évaluation environnementale;

(b) the Health Evaluation Directorate; and

b) la Direction de l’évaluation sanitaire;

(c) the Chemistry Section of Compliance, Laboratory Services and Regional Operations.

c) la Section de l’évaluation des propriétés chimiques de la Direction de la conformité, des services de laboratoire et des opérations régionales.

[24] The scientists were asked to address the following four questions:

[24] Les scientifiques devaient répondre aux quatre questions suivantes :

1. Do the data provided give reasonable grounds to believe that the environmental/health risks of the products are unacceptable (and justify a special review, as per subsection 17(1) of the PCPA) or managed via a normal re-evaluation?

1. Les données fournies constituent-elles des motifs raisonnables de croire que les risques environnementaux/sanitaires que présentent les produits sont inacceptables (justifiant un examen spécial en vertu du paragraphe 17(1) de la LPA) ou peuvent-ils être gérés par une réévaluation normale?

2. Are the data provided credible (scientifically valid)?

2. Les données fournies sont-elles crédibles (scientifiquement valides)?

3. Are the studies new or have they been reviewed by the PMRA previously?

3. S’agit-il de nouvelles études ou avaient-elles déjà été examinées par l’ARLA?

4. Does it appear that the risks are associated with glyphosate only, POEA only or their combination?

4. Les risques semblent-ils être liés au glyphosate seulement, à la POEA seulement ou à la combinaison des deux?

[24] The findings of each of the three groups were set out in separate memoranda. No group found that the risk posed by the products under review warranted initiating a special review.

[24] Chacun des trois groupes a formulé ses conclusions dans des notes de service séparées. Aucun d’entre eux n’a conclu que le risque posé par les produits sous examen justifiait de procéder à un examen spécial.

[25] The Environmental Assessment Directorate reviewed the two documents related to toxicity of

[25] La Direction de l’évaluation environnementale a examiné les deux documents concernant la toxicité du

glyphosate to amphibians (the Australian report and the B.C. Literature Review). Its findings are set out in its memorandum dated July 10, 2009, “EAD’s evaluation of the application for a special review of glyphosate herbicides containing polyethoxylated tallow amines (POEA)” which stated in response to questions 1 and 3:

Question 1: Do the data provided give reasonable grounds to believe that the environment risks of products are unacceptable (and justify a special review, as per subsection 17(1) of the PCPA) or managed via normal re-evaluation?

- The studies cited in the two review documents indicate that glyphosate formulations are toxic to amphibians and other aquatic organisms. The PMRA was aware of this information.
- There is, however, controversy as to the effects of glyphosate formulations on amphibians in small ephemeral wetlands following realistic conditions of applications of glyphosate formulations.
- The lack of field studies hinders effective and realistic assessments of the risk to amphibians from the use of glyphosate formulations.
- To address this uncertainty, a two-year study is being conducted (research authorization requests 2009-0879 and 2009-0593) to provide critical information to fill in knowledge gaps regarding:
 - data on glyphosate levels in small wetlands following use under forestry and agriculture settings; and
 - effects of glyphosate formulations on amphibians in small wetlands representative of those in agricultural and forestry sectors.
- The re-evaluation of glyphosate is anticipated to occur early in the next cycle of re-evaluation. By then, the results of the above-mentioned two-year research study would be considered.

...

glyphosate pour les amphibiens (le rapport australien et la synthèse documentaire de la C.-B.). Elle a présenté ses conclusions dans une note de service datée du 10 juillet 2009 et intitulée « EAD’s evaluation of the application for a special review of glyphosate herbicides containing polyethoxylated tallow amines (POEA) », dans lequel elle répond comme suit aux questions 1 et 3:

[TRADUCTION]

Question 1 : Les données fournies constituent-elles des motifs raisonnables de croire que les risques environnementaux que présentent les produits sont inacceptables (justifiant un examen spécial en vertu du paragraphe 17(1) de la LPA) ou peuvent-ils être gérés par une réévaluation normale?

- Les études citées dans les deux documents de synthèse indiquent que les préparations à base de glyphosate sont toxiques pour les amphibiens et d’autres organismes aquatiques. L’ARLA était au courant de ces données.
- Toutefois, il y a une controverse quant aux effets des applications de préparations à base de glyphosate sur les amphibiens dans les terres humides éphémères.
- L’absence d’étude de terrain empêche toute évaluation efficace et réaliste du risque que présente l’utilisation de préparations à base de glyphosate pour les amphibiens.
- Afin de lever cette incertitude, une étude de deux ans est menée (demandes d’autorisation de recherche 2009-0879 et 2009-0593) pour combler les lacunes suivantes dans les connaissances :
 - données sur les concentrations de glyphosate dans les petites terres humides après utilisation du pesticide en milieu forestier ou agricole;
 - effets des préparations à base de glyphosate sur les amphibiens dans de petites terres humides représentatives de celles présentes en milieu agricole ou forestier.
- Le glyphosate devrait être réévalué au début du prochain cycle de réévaluation. L’ARLA tiendra alors compte des résultats de cette étude de deux ans.

[...]

Question 3: Are the studies new or have they been reviewed by PMRA previously?

- The PMRA was aware of the information presented in the two review documents.
- The literature review from the British Columbia Ministry of the Environment cites publications from 1974 to 2006 on the effects of glyphosate formulations on amphibians. The PMRA commented on, and attended a conference call to discuss, this literature review prior to its publication in 2008. The PMRA has not directly reviewed the majority of the studies cited in the document.
- The special review document by Australia (1996) cites studies published from 1974 to 1995 on the toxicity of glyphosate and/or surfactants on various species of aquatic organisms. Several of the same studies were used in our assessment of the pre-harvest use of glyphosate in 1991 (R91-01). [Bold emphasis in original document.]

[26] The Environmental Assessment Directorate's memorandum does not contain an explicit conclusion regarding the acceptability of the risk posed by glyphosate substances. In response to question 1, the Environmental Assessment Directorate stated that the studies confirm that glyphosate formulations are toxic to amphibians and other aquatic organisms, but that there is uncertainty in the effects that they have in realistic, as opposed to engineered, scenarios.

[27] The respondent's affiant in this application for judicial review, Dr. Peter Delorme, is the Director of Product Assessment within the Environmental Assessment Directorate of the Regulatory Agency. He deposed that the memorandum, which was intended for internal use at the Regulatory Agency's discussions prior to making the decision, in effect concluded that the risks were not unacceptable. First, as stated in the memorandum, the Environmental Assessment Directorate concluded that the risks identified had already been addressed. In particular, the study referred to above (R91-01), was a discussion document written by the Regulatory Agency in 1991. It states that glyphosate products containing POEAs are toxic to aquatic organisms, but suggests measures to mitigate the risks. Also, as discussed in the memorandum, Health Canada was in

Question 3 : S'agit-il de nouvelles études ou avaient-elles déjà été examinées par l'ARLA?

- L'ARLA était au courant des données présentées dans les deux documents de synthèse.
- La synthèse documentaire du ministère de l'Environnement de la Colombie-Britannique cite des études publiées de 1974 à 2006 sur les effets de préparations à base de glyphosate sur les amphibiens. L'ARLA a commenté cette synthèse documentaire avant sa publication en 2008, notamment dans une conférence téléphonique. L'ARLA n'a cependant pas directement examiné la plupart des études citées dans le document.
- Le rapport australien (1996) cite des études publiées de 1974 à 1995 sur la toxicité du glyphosate ou d'agents de surface sur diverses espèces d'organismes aquatiques. En 1991, l'ARLA s'est appuyée sur plusieurs de ces études pour évaluer l'utilisation pré-récolte du glyphosate. [Les caractères gras figurent dans le document original.]

[26] La note de service de la Direction de l'évaluation environnementale n'offre pas de conclusion explicite concernant l'acceptabilité du risque que présentent les produits à base de glyphosate. En réponse à la question 1, la Direction de l'évaluation environnementale a indiqué que les études confirment que les préparations à base de glyphosate sont toxiques pour les amphibiens et d'autres organismes aquatiques, mais qu'il y a de l'incertitude concernant leurs effets en conditions réelles plutôt qu'en conditions expérimentales.

[27] Le déposant du défendeur dans la présente demande de contrôle judiciaire, Peter Delorme (Ph. D.), est le directeur de l'Évaluation des produits au sein de la Direction de l'évaluation environnementale de l'ARLA. Il a affirmé que la note de service, qui était destinée à une circulation interne à l'ARLA pour les discussions préalables à la prise de la décision, concluait en fait que les risques n'étaient pas inacceptables. D'abord, comme l'indiquait la note de service, la Direction de l'évaluation environnementale avait conclu que les risques avaient déjà été abordés. En particulier, l'étude R91-01 susmentionnée était un document de discussion rédigé par l'ARLA en 1991. Selon ce document, les produits à base de glyphosate contenant des POEA sont toxiques pour les organismes aquatiques, mais il proposait des mesures pour atténuer les risques.

fact involved in the B.C. Literature Review prior to its publication, and itself consulted many of the studies relied on by the Australian review.

[28] Second, Dr. Delorme stated that the memorandum demonstrated that the Directorate felt that the risk was not unacceptable because of the nature of evaluations.

[29] In the affidavit, Dr. Delorme deposed that recent field studies by the Canadian Forestry Service, Natural Resources Canada showed that the pesticide in issue had no significant adverse effects on amphibians under the actual use conditions (see paragraph 67 of his affidavit). He further deposed that there will be additional field study research related to the environmental effects of this pesticide on amphibians and stated that results from this research are expected to be available within the next one to two years. At the time of his cross-examination, the preliminary results from the field studies were known. However this information was not available at the time of the decision under review, and the applicant objected to its introduction. This Court has therefore disregarded this new evidence not before the decision maker.

Second Step in the Analysis of the Request by the Regulatory Agency

[30] The second stage of review of the applicant's request was undertaken by the "Science Operations Committee". The Science Operations Committee is a committee of senior managers from each directorate. The Science Operations Committee receives a briefing note that is prepared by scientific staff of Health Canada and is circulated in advance of their meeting. The scientific staff also participated at the meeting to answer technical questions that may arise.

[31] The Science Operations Committee briefing note dated July 15, 2009 stated under the heading "Environmental Risk Assessment":

La note de service indiquait aussi que Santé Canada avait participé à des discussions concernant la synthèse documentaire de la C.-B. avant sa publication, et que le ministère avait consulté bon nombre des études examinées dans la synthèse australienne.

[28] Deuxièmement, M. Delorme s'est dit d'avis que la note de service démontrait que la Direction n'avait pas jugé le risque inacceptable, en raison de la nature des évaluations.

[29] Dans son affidavit, M. Delorme a déclaré que de récentes études de terrain effectuées par le Service canadien des forêts (Ressources naturelles Canada) montraient que le pesticide en cause n'a pas d'effets néfastes importants sur les amphibiens dans les conditions réelles d'utilisation (voir le paragraphe 67 de l'affidavit). Il a ajouté qu'il y aura d'autres études de terrain concernant les effets environnementaux du pesticide sur les amphibiens, dont les résultats devraient être disponibles d'ici un an ou deux. Au moment de son contre-interrogatoire, les résultats préliminaires de ces études étaient connus. Toutefois, ces données n'étaient pas disponibles au moment où la décision contestée a été prise, et la demanderesse s'est opposée à leur dépôt en preuve. La Cour n'a donc pas tenu compte de ces nouvelles données dont ne disposait pas le décideur.

Deuxième étape de l'analyse de la demande par l'Agence réglementaire

[30] Le « Comité des opérations scientifiques » a entamé la deuxième étape de l'examen de la demande de la demanderesse. Il est composé de cadres supérieurs issus de chaque direction. Le Comité des opérations scientifiques reçoit une note de breffage préparée par le personnel scientifique de Santé Canada et distribuée avant la rencontre. Le personnel scientifique y a également participé pour répondre aux questions techniques susceptibles d'être soulevées.

[31] Une note de breffage du Comité des opérations scientifiques datée du 15 juillet 2009 indiquait ce qui suit sous la rubrique « Environmental Risk Assessment » :

[TRADUCTION]

E. ENVIRONMENTAL RISK ASSESSMENT (based on two provided publications)

- The toxicity of glyphosate formulations to aquatic organisms including amphibians is recognized. Most of the toxicity studies indicate that the toxicity of glyphosate formulations to aquatic organisms is mainly attributed to the surfactant, POEA.
- There is controversy as to the effects of glyphosate formulations on amphibians in small ephemeral wetlands following application of glyphosate formulations. This uncertainty currently hinders effective and realistic assessments of the risk to amphibians from the use of glyphosate formulations.
- A two-year study is currently underway that will provide critical information to fill in knowledge gaps regarding:
 - a. Field data on glyphosate levels in small wetlands following use under forestry and agricultural settings; and
 - b. Effects of glyphosate formulations on amphibians in small wetlands representative of those in agricultural and forestry sectors. [Bold emphasis in original document.]

Third Step in the Analysis of the Request by the Regulatory Agency

[32] Following its meeting, the Science Operations Committee makes recommendations that are then forwarded to the “Science Management Committee”. The Science Management Committee is chaired by the Chief Registrar and includes all of the Health Canada Regulatory Agency’s directors general. They receive the Science Operations Committee recommendations in a briefing note that, like the briefing note prepared for the Science Operations Committee, is prepared by scientific staff.

[33] In this case, the Science Management Committee briefing note, dated July 30, 2009, recommended that a special review not be initiated, but that the scheduled

E. ÉVALUATION DU RISQUE ENVIRONNEMENTAL (d’après les deux publications fournies)

- La toxicité des préparations à base de glyphosate pour les organismes aquatiques, y compris les amphibiens, est reconnue. La plupart des études toxicologiques indiquent que cette toxicité est surtout attribuable à l’agent de surface POEA.
- Il y a une controverse concernant les effets des préparations à base de glyphosate sur les amphibiens dans les petites terres humides éphémères. Cette incertitude empêche actuellement toute évaluation efficace et réaliste du risque que présente l’utilisation de ces produits pour les amphibiens.
- Une étude de deux ans est en cours pour combler les lacunes suivantes dans les connaissances :
 - a. données de terrain sur les concentrations de glyphosate dans les petites terres humides après utilisation du pesticide en milieu forestier ou agricole;
 - b. effets des préparations à base de glyphosate sur les amphibiens dans de petites terres humides représentatives de celles présentes en milieu agricole ou forestier. [Les caractères gras figurent dans le document original.]

Troisième étape de l’analyse de la demande par l’Agence réglementaire

[32] Après sa réunion, le Comité des opérations scientifiques formule des recommandations qu’il adresse ensuite au « Comité de gestion scientifique », présidé par le chef de l’homologation et composé de l’ensemble des directeurs généraux de l’Agence réglementaire de Santé Canada. Les recommandations du Comité des opérations scientifiques lui sont transmises dans une note de breffage qui, à l’instar de celle qui a été préparée à son intention, est rédigée par le personnel scientifique.

[33] Dans ce cas, la note de breffage du Comité de gestion scientifique datée du 30 juillet 2009 recommandait de ne pas procéder à l’examen spécial, mais d’élargir

re-evaluation of glyphosate be expanded to include a risk assessment of POEA/glyphosate combinations:

B. Considerations

- There is some uncertainty as to the effects of glyphosate formulations on amphibians in small ephemeral wetlands. A field based study by a group of university researchers with collaboration of Environment Canada scientists was initiated in 2009, which may help to resolve uncertainties. However, the final results of those studies are anticipated until 2011 or later....

C. Recommendations

- SOC recommended proceeding with the scheduled re-evaluation of glyphosate with the inclusion of a risk assessment of POEA/glyphosate combinations rather than initiating a special review (option #1 of the SOC briefing note) [Bold emphasis in original document.]

[34] In appropriate cases, the Science Management Committee may recommend further investigations be conducted. In this case, the Science Management Committee decided that a special review did not need to be initiated, but it decided to include a POEA risk assessment in the scheduled re-evaluation. Its decision, dated July 30, 2009, was reflected in the minutes of the meeting which read as follows:

SMC agreed to not initiate a special review; proceed with the scheduled re-evaluation of glyphosate and include a risk assessment of POEA/glyphosate combinations.

A Draft Letter from the Regulatory Agency in Response to the Special Review Request by the Applicant

[35] The evidence before the Court showed that a draft letter was prepared, in response to the applicant's request. The letter originally contained two paragraphs which were later deleted. The first deleted paragraph recognized the controversy as to the effects of the

la portée de la réévaluation prévue du glyphosate pour y inclure l'évaluation des risques liés aux combinaisons POEA et glyphosate :

[TRADUCTION]

B. Considérations

- Il existe des incertitudes concernant les effets des préparations à base de glyphosate sur les amphibiens dans les petites terres humides éphémères. En 2009, un groupe de chercheurs universitaires ont entrepris, en collaboration avec des chercheurs d'Environnement Canada, une étude de terrain qui pourrait lever ces incertitudes. Les résultats finaux de l'étude ne seront disponibles qu'en 2011 ou plus tard [...]

C. Recommendations

- Le Comité des opérations scientifiques a recommandé de procéder à la réévaluation prévue du glyphosate en y incluant l'évaluation des risques liés aux combinaisons POEA et glyphosate plutôt que de déclencher l'examen spécial (option 1 de la note de breffage du Comité des opérations scientifiques) [Les caractères gras figurent dans le document original.]

[34] Le Comité de gestion scientifique peut, dans les cas appropriés, recommander d'autres investigations. En l'espèce, le Comité a décidé qu'il n'y avait pas lieu de procéder à un examen spécial, mais que l'évaluation des risques associés aux POEA serait comprise dans la réévaluation prévue. Sa décision, datée du 30 juillet 2009, est reprise dans le procès-verbal de la réunion comme suit :

[TRADUCTION] Le Comité de gestion scientifique convient de ne pas procéder à l'examen spécial et d'inclure l'évaluation liée aux combinaisons POEA et glyphosate dans la réévaluation prévue du glyphosate.

Une ébauche de lettre de l'Agence réglementaire en réponse à la demande d'examen spécial de la demanderesse

[35] Les éléments de preuve présentés à la Cour montrent qu'une ébauche de lettre a été rédigée en réponse à la demande de la demanderesse. À l'origine, la lettre contenait deux paragraphes qui ont été supprimés par la suite. Le premier de ces paragraphes reconnaissait

pesticide in issue on amphibians in small ephemeral wetlands. The original words in the draft letter stated:

There is controversy as to the effects of glyphosate formulations on amphibians in small ephemeral wetlands following the application of glyphosate formulations.

This uncertainty currently hinders effective and realistic assessments of the risk to amphibians from the use of glyphosate formulations.

[36] This deletion was made by Dr. Delorme. The reason for the deletion can be seen in a comment about the draft letter by another member of the EAD, Janine Glacier. She wrote about the draft letter:

Field studies by CFS under operational (and realistic) conditions provide the most useful information to address the concern about amphibians. I don't believe that the uncertainty "hinders effective or realistic assessment". Quite the contrary, there is a large amount of information available that enables an effective and realistic assessment.

The Decision Under Review

[37] By letter dated August 24, 2009 the Regulatory Agency declined the applicant's request to initiate a special review. The Regulatory Agency explained the process by which such requests are assessed—namely, by a team of scientists who recommend whether to initiate a special review based on their assessments of the merit of the scientific evidence presented in the request and whether the evidence changes existing risk assessment or risk mitigation measures, and whether there may be other mechanisms, such as re-evaluation that would be better suited to responding to the identified risks.

[38] The letter listed the evidence submitted by the applicant: six documents related to health risks, two documents related to environmental risks, two court decisions, an annex from the U.N. Human Rights Council,

la controverse quant aux effets du pesticide sur les amphibiens dans les petites terres humides éphémères. Voici le libellé de ces deux paragraphes dans l'ébauche de la lettre :

[TRADUCTION] Il y a une controverse quant aux effets des préparations à base de glyphosate sur les amphibiens dans les petites terres humides éphémères après application de ces préparations.

Cette incertitude empêche actuellement toute évaluation efficace et réaliste du risque que présente l'utilisation des préparations à base de glyphosate pour les amphibiens.

[36] Les deux paragraphes ont été supprimés par M. Delorme. Les raisons de cette suppression sont apparentes dans le commentaire exprimé par un autre membre de la Direction de l'évaluation environnementale, Janine Glacier, concernant l'ébauche de lettre :

[TRADUCTION] Les études de terrain effectuées par le Service canadien de la faune dans des conditions opérationnelles (réalistes) offrent les meilleures données pour aborder la préoccupation concernant les amphibiens. Je ne crois pas que l'incertitude « empêche toute évaluation efficace et réaliste ». Au contraire, il existe beaucoup de données qui permettent une évaluation efficace et réaliste.

La décision sous examen

[37] Dans une lettre datée du 24 août 2009, l'Agence réglementaire rejetait la demande d'examen spécial de la demanderesse. Elle expliquait le processus d'évaluation auquel ces demandes sont soumises — à savoir qu'une équipe de scientifiques se prononcent sur l'opportunité d'un examen spécial suivant leur appréciation de la valeur des éléments de preuve scientifiques présentés dans la demande, puis établissent si ces éléments modifient l'évaluation des risques déjà effectuée ou les mesures d'atténuation du risque, ou si d'autres mécanismes, tels que la réévaluation, sont mieux adaptés pour répondre aux risques identifiés.

[38] La lettre énumérait les éléments de preuve soumis par la demanderesse : six documents se rapportant aux risques sanitaires, deux documents ayant trait aux risques environnementaux, deux décisions judiciaires,

and a media article reporting on the results of a study included in the above.

[39] With regard to the health concerns, the Regulatory Agency stated that the overall conclusion of the evidence presented is that POEA formulants make glyphosate-containing products more toxic than those without the added POEA. But the letter states that all of the studies presented by the applicant were performed *in vitro* using cell cultures. In contrast, the letter states that the Regulatory Agency considers *in vivo* studies, which are conducted in more realistic settings, to be more indicative of the risks:

Although information from *in vitro* studies is considered in the overall assessment of a product, *in vivo* studies by various routes (oral, dermal, inhalation) are more representative of the hazard potential. PMRA assessments such as those that were conducted for glyphosate products containing POEA are based primarily on *in vivo* studies.

[40] The letter further stated that the data presented in one study, “An exploratory analysis of the effect of pesticide exposure on the risk of spontaneous abortion in an Ontario farm population”, were not convincing, due to the nature of the study itself, which included “unvalidated self-reported exposure information and lack of control for potentially important confounding factors such as maternal age”.

[41] As stated above, the applicant did not challenge this health risk finding before the Court.

[42] With regard to the environmental risks raised by the applicant, the Regulatory Agency recognized the danger posed to aquatic organisms:

In response to environmental concerns (documents 1 and 8), the PMRA recognizes the toxicity of glyphosate formulations to aquatic organisms and that the toxicity of those formulations is at least in part attributable to the surfactant, POEA.

une annexe du Conseil des droits de l’homme des Nations Unies, et un article de presse portant sur les résultats d’une étude mentionnée dans les documents précités.

[39] Au sujet des préoccupations pour la santé, l’ARLA déclare que la conclusion générale à tirer des éléments de preuve présentés est que les produits à base de glyphosate contenant des POEA sont plus toxiques que ceux n’en contenant pas. Dans la lettre, l’ARLA relève que toutes les études présentées par la demanderesse étaient des essais *in vitro* sur des cultures cellulaires. Or, ailleurs dans la lettre, l’ARLA affirme qu’elle considérerait que les études *in vivo*, réalisées dans des conditions plus réalistes, indiquent mieux les risques :

[TRADUCTION] Bien que l’évaluation globale d’un produit tienne compte des données d’études *in vitro*, les études *in vivo* d’exposition par diverses voies (orale, cutanée ou respiratoire) sont plus représentatives du risque. Les évaluations de l’ARLA, comme celles effectuées sur les produits à base de glyphosate contenant des POEA s’appuient principalement sur des études *in vivo*.

[40] Plus loin dans la lettre, l’ARLA affirme que les données présentées dans l’étude intitulée « An exploratory analysis of the effect of pesticide exposure on the risk of spontaneous abortion in an Ontario farm population » n’étaient pas convaincantes, en raison de la nature même de l’étude, qui comprenait des données d’exposition autodéclarées non validées et qui ne tenait pas compte de facteurs confondants potentiellement importants, comme l’âge maternel.

[41] Comme mentionné plus haut, la demanderesse ne conteste pas cette appréciation du risque sanitaire devant la Cour.

[42] Quant aux risques environnementaux dont s’inquiète la demanderesse, l’ARLA a reconnu le danger pour les organismes aquatiques :

[TRADUCTION] Pour répondre aux préoccupations environnementales (documents 1 et 8), l’ARLA reconnaît que les préparations à base de glyphosate sont toxiques pour les organismes aquatiques et que cette toxicité est au moins partiellement attribuable à l’agent de surface POEA.

[43] The Regulatory Agency stated, however, that no registered uses of glyphosate allow for direct application to water. The Regulatory Agency further concluded that existing measures are effective at protecting amphibians:

Based on the currently available toxicity data, it is expected that the existing mitigation measures on labels, that limit drift into aquatic systems from agricultural uses, will be protective of amphibians in small ephemeral wetlands. Labels for forestry uses also indicate that appropriate buffer zones should be maintained for the protection of aquatic species.

There is insufficient new evidence of unacceptable risk to amphibians in the submitted information to support a special review of environmental effects. The upcoming re-evaluation of glyphosate will include consideration of amphibians and of the surfactant POEA.

[44] The Regulatory Agency concluded that the applicant had failed to bring enough new evidence of unacceptable risk to amphibians to support a special review. While the letter mentioned existing mitigation measures for forestry uses of the pesticide, it did not address the risk raised by the B.C. Literature Review—namely, the risk to amphibians in ephemeral wetlands when the pesticide is aerially sprayed in clear cut areas, which are not currently covered by the existing mitigation measures.

[45] The Regulatory Agency noted further that an upcoming re-evaluation of glyphosate would include “consideration of amphibians and of the surfactant POEA”.

[46] With regard to the applicant’s claims under subsection 17(2) of the Act, the Regulatory Agency found that Australia does not prohibit all uses of glyphosate, but rather has restricted uses allowing for direct application to water. The Regulatory Agency repeated that no such uses are approved in Canada. With regard to the applicant’s arguments under subsection 17(3), the Regulatory Agency stated that the literature review published by the government of British Columbia did

[43] L’ARLA a cependant déclaré qu’aucune utilisation homologuée du glyphosate n’en autorise l’application directe aux eaux de surface. Plus loin, l’agence conclut que les mesures existantes protègent efficacement les amphibiens :

[TRADUCTION] D’après les données de toxicité actuellement disponibles, les mesures d’atténuation inscrites sur les étiquettes pour limiter la dérive des produits appliqués sur des cultures vers des écosystèmes aquatiques devraient protéger les amphibiens dans les petites terres humides éphémères. Les étiquettes pour les utilisations en foresterie exigent des zones tampons de taille suffisante pour la protection des espèces aquatiques.

Les études présentées ne comportent pas suffisamment de nouvelles données montrant des risques inacceptables pour justifier l’examen spécial des effets environnementaux. La prochaine réévaluation du glyphosate tiendra compte des amphibiens et de l’agent de surface POEA.

[44] L’ARLA a conclu que la demanderesse n’avait pas présenté suffisamment de nouvelles données montrant des risques inacceptables pour les amphibiens pour justifier un examen spécial. Si la lettre de l’ARLA mentionne les mesures d’atténuation existantes pour les utilisations du pesticide en foresterie, elle n’a pas abordé la préoccupation soulevée dans la synthèse documentaire de la C.-B. concernant le risque pour les amphibiens dans les terres humides éphémères lorsque le produit est pulvérisé par voie aérienne dans des zones de coupes à blanc, qui ne sont pas visées par les mesures d’atténuation existantes.

[45] L’ARLA a affirmé que la prochaine réévaluation du glyphosate tiendrait compte des amphibiens et de l’agent de surface POEA.

[46] Quant à la demande faite en vertu du paragraphe 17(2) de la Loi, l’ARLA a constaté que l’Australie n’interdit pas toutes les utilisations du glyphosate, mais qu’elle restreint l’application directe du pesticide sur les eaux de surface. L’ARLA a répété que l’application directe à une eau de surface n’est pas autorisée au Canada. Quant aux arguments de la demanderesse relativement au paragraphe 17(3), l’ARLA a affirmé que la synthèse documentaire publiée par le gouvernement de la C.-B.

not give grounds for a special review for the reasons stated with regard to subsection 17(1). The applicant did not challenge these two parts of the decision.

[47] As for the precautionary principle, the Regulatory Agency stated that the entire process by which products are registered under the Act incorporates the precautionary principle:

The PMRA wishes to assure you that the approach, which the PCPA prescribes for PMRA regulatory activities, is inherently precautionary. This applies to all product registrations, including glyphosate herbicides containing POEA. The Act places the onus on industry to conduct extensive scientific testing that will enable the PMRA to thoroughly evaluate a pesticide and consider its acceptability. PMRA evaluators use conservative assumptions in assessing health and environmental risks and when prescribing protective measures such as conditions of registration. A pesticide is only registered for use or sale in Canada if the rigorous scientific assessment process provides reasonable certainty that no harm to human health, future generations or the environment will result when the product is used according to label instructions.

The very high standard of “acceptable risk” imposed by the Act in a pre-market approval regulatory system is designed to prevent pest control products from posing the types of threat of harm identified in the Rio Declaration. However, Section 20 of the Act does make provision for the use that particular precautionary approach on an interim basis if, in the course of a re-evaluation or special review, it is determined to be appropriate pending completion of the process. Once the re-evaluation or special review is completed, if it is determined that the product no longer meets the acceptable risks or value standard the registration must be amended or cancelled, as the case may be, in accordance with subsection 21(2).

[48] The Regulatory Agency found that the current risk mitigation measures in place for the impugned pesticides “are appropriate until a re-evaluation of glyphosate-containing products is considered”. The Regulatory Agency found that the applicant’s evidence did not provide reasonable grounds for finding unacceptable health or environmental risks.

ne justifie pas un examen spécial, et ce, pour les mêmes raisons que celles invoquées concernant le paragraphe 17(1). La demanderesse n’a pas contesté ces deux aspects de la décision.

[47] Quant au principe de précaution, l’Agence réglementaire a affirmé qu’il éclairait l’ensemble du processus d’homologation des produits sous le régime de la Loi :

[TRADUCTION] L’ARLA vous assure que la démarche que la LPA lui impose pour ses activités de réglementation est intrinsèquement précautionneuse. C’est le cas pour l’homologation de tous les produits, y compris les herbicides à base de glyphosate contenant des POEA. La Loi impose à l’industrie l’obligation de réaliser de nombreux essais scientifiques qui permettent à l’ARLA de faire une évaluation exhaustive d’un pesticide et d’en déterminer l’acceptabilité. Les évaluateurs de l’ARLA font des hypothèses prudentes pour évaluer les risques sanitaires et environnementaux et pour prescrire des mesures de protection comme conditions de l’homologation. Ainsi, l’ARLA n’homologue l’utilisation ou la vente d’un pesticide au Canada que si le processus rigoureux d’évaluation scientifique indique avec une certitude raisonnable que l’utilisation du produit selon les instructions sur l’étiquette ne nuira pas à la santé humaine, aux générations futures ou à l’environnement.

La norme très stricte de « risque acceptable » imposée par la Loi dans le cadre d’un système réglementaire d’approbation préalable à la mise en marché est conçue pour que les produits antiparasitaires ne soient associés à aucune menace de dommage du type de celles qu’évoque la Déclaration de Rio. Cependant, l’article 20 de la Loi prévoit que cette approche préventive particulière peut s’appliquer de manière provisoire, dans le cadre d’une réévaluation ou d’un examen spécial, si leur opportunité est établie en attendant la fin du processus. Une fois la réévaluation ou l’examen spécial complété, l’homologation sera modifiée ou révoquée, selon le cas, conformément au paragraphe 21(2), s’il est établi que le produit ne satisfait plus à la norme de risque et de valeur acceptables.

[48] L’ARLA a jugé que les mesures d’atténuation des risques existantes pour les pesticides en cause sont adéquates jusqu’à ce qu’on envisage la réévaluation des produits contenant du glyphosate. L’ARLA a estimé que les données présentées par la demanderesse ne constituaient pas des motifs raisonnables de considérer les risques sanitaires ou environnementaux comme inacceptables.

[49] The Regulatory Agency informed the applicant that a re-evaluation of glyphosate was anticipated in the near future. The re-evaluation would be conducted jointly with the United States Environmental Protection Agency. The U.S. Environmental Protection Agency had published its initial workplan for that project on July 22, 2009, and acknowledged that the U.S. would be working cooperatively with the Regulatory Agency. It informed the applicant that there is a public request for data involved in that process, and that the applicant could re-submit her information at that time.

[50] The decision repeatedly referred to the re-evaluation under section 16 suggesting that a special review under section 17 was therefore not necessary. The decision stated as follows:

On page 1: “If risk concerns are recognized, the PMRA also considers whether there are other mechanisms, such as re-evaluation that may be better suited to responding to the risk concerns than a special review.”

On page 2: “There is insufficient new evidence of unacceptable risk to amphibians in the submitted information to support a special review of environmental effects. The upcoming re-evaluation of glyphosate will include consideration of amphibians and of the surfactant POEA.”

On page 4: “The PMRA has determined that the current risk mitigation measures in place for glyphosate (including no registered uses for direct application to water and other risk mitigation measures to minimise non-target exposures from spray drift)” are appropriate until a re-evaluation of glyphosate-containing products is conducted.”

On page 4: “Based on the overall assessment of your request, the PMRA has determined that the information submitted does not meet the requirements to invoke a special review. However, the PMRA will address concerns around the potential environmental risks associated with POEA in the broader re-evaluation of all glyphosate products. While this may entail additional work due to

[49] L’ARLA a informé la demanderesse qu’elle prévoyait réévaluer le glyphosate dans un avenir rapproché, de concert avec l’Environmental Protection Agency des États-Unis. L’agence américaine a publié son plan de travail initial pour ce projet le 22 juillet 2009 en reconnaissant qu’elle y collaborerait avec l’ARLA. L’ARLA a informé la demanderesse que le processus de réévaluation comprendrait une demande de données publique et qu’elle pourrait alors présenter de nouveau ses données.

[50] La décision mentionnait plusieurs fois la réévaluation prévue à l’article 16, donnant ainsi à penser qu’un examen spécial en vertu de l’article 17 n’était pas nécessaire. La décision contient ce qui suit :

À la page 1 : [TRADUCTION] « Si les préoccupations concernant les risques sont reconnues, l’ARLA se demande également si d’autres mécanismes, comme la réévaluation, conviendraient davantage qu’un examen spécial pour les dissiper. »

À la page 2 : [TRADUCTION] « Les études présentées ne comportent pas suffisamment de nouvelles données montrant des risques inacceptables pour justifier l’examen spécial des effets environnementaux. La prochaine réévaluation du glyphosate tiendra compte des amphibiens et de l’agent de surface POEA. »

À la page 4 : [TRADUCTION] « L’ARLA a déterminé que les mesures d’atténuation des risques actuellement en place pour le glyphosate (y compris l’interdiction d’appliquer directement le produit sur des eaux de surface et des mesures visant à réduire au minimum l’exposition d’organismes non visés à la dérive de pulvérisation du produit) sont adéquates jusqu’à ce qu’on réévalue les produits contenant du glyphosate. »

À la page 4 : [TRADUCTION] « Après avoir évalué votre demande, l’ARLA a déterminé que les données que vous avez présentées ne satisfont pas aux critères justifiant un examen spécial. Toutefois, l’ARLA abordera les préoccupations concernant les possibles risques environnementaux associés aux POEA dans le cadre de la réévaluation de tous les produits à base de glyphosate.

the broader scope, this will lead to a more complete consideration of the concerns.”

On page 4: “The PMRA anticipates that the re-evaluation of glyphosate will be officially announced within the year and will include particular consideration of glyphosate products containing POEA.”

On page 4: “One of the initial steps of the re-evaluation will be a public request for data to address specific topics. We appreciate your interest in the regulation of pesticides and would encourage you to submit any additional information regarding glyphosate at that time.”

LEGISLATION

[51] The Minister’s objectives in administering the *Pest Control Products Act*, S.C. 2002, c. 28, are set out in section 4:

Primary objective

4. (1) In the administration of this Act, the Minister’s primary objective is to prevent unacceptable risks to people and the environment from the use of pest control products.

Ancillary objectives

(2) Consistent with, and in furtherance of, the primary objective, the Minister shall

(a) support sustainable development designed to enable the needs of the present to be met without compromising the ability of future generations to meet their own needs;

(b) seek to minimize health and environmental risks posed by pest control products and encourage the development and implementation of innovative, sustainable pest management strategies by facilitating access to pest control products that pose lower risks and by other appropriate measures;

Cette réévaluation élargie nécessitera peut-être plus de travail, mais elle permettra de plus complètement aborder toutes les préoccupations. »

À la page 4 : [TRADUCTION] « L’ARLA prévoit annoncer officiellement la réévaluation du glyphosate durant l’année en cours, et cette réévaluation portera une attention particulière aux produits à base de glyphosate contenant des POEA. »

À la page 4 : [TRADUCTION] « Une demande publique de données concernant certains aspects constituera une des premières étapes de la réévaluation. Nous apprécions l’intérêt que vous portez à la réglementation des pesticides et vous encourageons à présenter tout autre renseignement sur le glyphosate à ce moment-là. »

LÉGISLATION

[51] Les objectifs du ministre en ce qui a trait à l’application de la *Loi sur les produits antiparasitaires*, L.C. 2002, ch. 28, sont énoncés à l’article 4 :

4. (1) Pour l’application de la présente loi, le ministre a comme objectif premier de prévenir les risques inacceptables pour les personnes et l’environnement que présente l’utilisation des produits antiparasitaires.

Objectif premier

(2) À cet égard, le ministre doit :

Objectifs connexes

a) promouvoir le développement durable, soit un développement qui permet de répondre aux besoins du présent sans compromettre la possibilité pour les générations futures de satisfaire les leurs;

b) tenter de réduire au minimum les risques sanitaires et environnementaux que présentent les produits antiparasitaires et d’encourager le développement et la mise en œuvre de stratégies de lutte antiparasitaire durables et innovatrices — en facilitant l’accès à des produits antiparasitaires à risque réduit — et d’autres mesures indiquées;

(c) encourage public awareness in relation to pest control products by informing the public, facilitating public access to relevant information and public participation in the decision-making process; and

(d) ensure that only those pest control products that are determined to be of acceptable value are approved for use in Canada.

c) sensibiliser le public aux produits anti-parasitaires en l’informant, en favorisant son accès aux renseignements pertinents et en encourageant sa participation au processus de prise de décision;

d) veiller à ce que seuls les produits anti-parasitaires dont la valeur a été déterminée comme acceptable soient approuvés pour utilisation au Canada.

Protection of future generations

4.1 For greater certainty, protection and consideration afforded to children in this Act shall also extend to future generations.

4.1 Il est entendu que la protection et la considération que la présente loi accorde aux enfants s’étendent aux générations futures.

Protection des générations futures

[52] The Act defines “environmental risk” and “pest” in section 2(1):

[52] Le paragraphe 2(1) de la Loi définit ainsi « parasite » et « risque environnemental » :

Definitions

2. (1) ...

2. [...]

Définitions

“environmental risk”
« *risque environnemental* »

“environmental risk”, in respect of a pest control product, means the possibility of harm to the environment, including its biological diversity, resulting from exposure to or use of the product, taking into account its conditions or proposed conditions of registration.

« parasite » Animal, plante ou autre organisme qui est, directement ou non, nuisible, nocif ou gênant, ainsi que toute fonction organique ou condition nuisible, nocive ou gênante d’un animal, d’une plante ou d’un autre organisme.

« parasite »
“*pest*”

...

« risque environnemental » Risque de dommage à l’environnement, notamment à sa diversité biologique, résultant de l’exposition au produit antiparasitaire ou de l’utilisation de celui-ci, compte tenu des conditions d’homologation proposées ou fixées.

« risque environnemental »
“*environmental risk*”

“pest”
« *parasite* »

“pest” means an animal, a plant or other organism that is injurious, noxious or troublesome, whether directly or indirectly, and an injurious, noxious or troublesome condition or organic function of an animal, a plant or other organism.

[53] The definition of a “pest control product” is also established in subsection 2(1) of the Act:

[53] Le paragraphe 2(1) définit aussi l’expression « produit antiparasitaire » :

Definitions

2. (1) ...

2. [...]

Définitions

“pest control product”
« *produit antiparasitaire* »

“pest control product” means

(a) a product, an organism or a substance, including a product, an organism or a substance derived through biotechnology, that consists of its active ingredient, formulants and contaminants, and that is manufactured, represented, distributed or used as a means for directly or indirectly controlling, destroying, attracting or repelling a pest or for mitigating or preventing its injurious, noxious or troublesome effects;

« produit antiparasitaire »

a) Produit, substance ou organisme — notamment ceux résultant de la biotechnologie — constitué d’un principe actif ainsi que de formulants et de contaminants et fabriqué, présenté, distribué ou utilisé comme moyen de lutte direct ou indirect contre les parasites par destruction, attraction ou répulsion, ou encore par atténuation ou prévention de leurs effets nuisibles, nocifs ou gênants;

« produit antiparasitaire »
“*pest control product*”

(b) an active ingredient that is used to manufacture anything described in paragraph (a); or

b) tout principe actif servant à la fabrication de ces éléments;

(c) any other thing that is prescribed to be a pest control product.

c) toute chose désignée comme tel par règlement.

[54] The definition of what constitutes an “acceptable risk” is set out in subsection 2(2):

[54] Un « risque acceptable » est ainsi défini au paragraphe 2(2) :

2. ...

2. [...]

Acceptable risks

(2) For the purposes of this Act, the health or environmental risks of a pest control product are acceptable if there is reasonable certainty that no harm to human health, future generations or the environment will result from exposure to or use of the product, taking into account its conditions or proposed conditions of registration.

(2) Pour l'application de la présente loi, les risques sanitaires ou environnementaux d'un produit antiparasitaire sont acceptables s'il existe une certitude raisonnable qu'aucun dommage à la santé humaine, aux générations futures ou à l'environnement ne résultera de l'exposition au produit ou de l'utilisation de celui-ci, compte tenu des conditions d'homologation proposées ou fixées.

Risques acceptables

[55] The Act prohibits the use of unregistered pest control products in subsection 6(1):

[55] Le paragraphe 6(1) de la Loi interdit l'emploi de produits antiparasitaires non homologués :

Unregistered pest control products

6. (1) No person shall manufacture, possess, handle, store, transport, import, distribute or use a pest control product that is not registered under this Act, except as otherwise authorized under subsection 21(5) or 41(1), any of sections 53 to 59 or the regulations.

6. (1) Sauf dans les cas autorisés par les paragraphes 21(5) et 41(1), les articles 53 à 59 et les règlements, il est interdit de fabriquer, de posséder, de manipuler, de stocker, de transporter, d'importer, de distribuer ou d'utiliser un produit antiparasitaire non homologué en vertu de la présente loi.

Produits non homologués

[56] Subsection 6(5) prohibits the misuse of pest control products:

[56] Le paragraphe 6(5) interdit le mauvais usage de produits antiparasitaires :

6. ...

6. [...]

Misuse of pest control products

(5) No person shall handle, store, transport, use or dispose of a pest control product in a way that is inconsistent with

(5) Il est interdit de manipuler, de stocker, de transporter ou d'utiliser un produit antiparasitaire, ou d'en disposer, d'une manière non conforme :

Utilisation non conforme

(a) the regulations; or

a) soit aux règlements;

(b) if the product is registered, the directions on the label recorded in the Register, subject to the regulations.

b) soit, si le produit est homologué, aux instructions de l'étiquette figurant dans le Registre, sous réserve des règlements.

[57] The penalties for committing the above offences are stated in subsection 6(9):

[57] Les peines sanctionnant les infractions susmentionnées sont énoncées au paragraphe 6(9) :

	6. ...		6. [...]	
Offence and punishment	<p>(9) A person who contravenes any provision of this section is guilty of an offence and liable</p> <p>(a) on summary conviction, to a fine of not more than \$200,000 or to imprisonment for a term of not more than six months, or to both; or</p> <p>(b) on conviction on indictment, to a fine of not more than \$500,000 or to imprisonment for a term of not more than three years, or to both.</p>		<p>(9) Quiconque contrevient à toute disposition du présent article commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité :</p> <p>a) par procédure sommaire, une amende maximale de 200 000 \$ et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines;</p> <p>b) par mise en accusation, une amende maximale de 500 000 \$ et un emprisonnement maximal de trois ans, ou l'une de ces peines.</p>	Infraction et peine
	[58] Subsection 16(1) gives the Minister discretion to initiate a re-evaluation under the Act, subject to the requirements in subsection 16(2):		[58] Aux termes du paragraphe 16(1), le ministre jouit du pouvoir discrétionnaire de procéder à une réévaluation au titre de la Loi, sous réserve des exigences énoncées au paragraphe 16(2) :	
Minister's discretion to initiate re-evaluation	<p>16. (1) The Minister may initiate the re-evaluation of a registered pest control product if the Minister considers that, since the product was registered, there has been a change in the information required, or the procedures used, for the evaluation of the health or environmental risks or the value of pest control products of the same class or kind.</p>		<p>16. (1) Le ministre peut procéder à la réévaluation d'un produit antiparasitaire homologué s'il estime que, depuis son homologation, il y a eu un changement en ce qui touche les renseignements exigés ou la procédure à suivre pour l'évaluation de la valeur des produits de même catégorie ou de même nature ou des risques sanitaires ou environnementaux qu'ils présentent.</p>	Réévaluation
Minister required to initiate re-evaluation	<p>(2) Without limiting the generality of subsection (1),</p> <p>(a) if a decision of a type referred to in paragraph 28(1)(a) or (b) was made in relation to a pest control product on or after April 1, 1995, the Minister shall initiate a re-evaluation of that product no later than one year after 15 years have elapsed since the most recent decision of that type; and</p> <p>(b) if the most recent decision of a type referred to in paragraph 28(1)(a) or (b) was made in relation to a pest control product before April 1, 1995, the Minister shall initiate a re-evaluation of that product no later than April 1, 2005 or the date that is one year after 15 years have elapsed since that decision, whichever date is later.</p>		<p>(2) Sans que soit limitée la portée générale du paragraphe (1) :</p> <p>a) lorsqu'une décision sur l'homologation d'un produit antiparasitaire, du même type que celle visée aux alinéas 28(1)a) ou b), est prise le 1^{er} avril 1995 ou après cette date, le ministre procède à une réévaluation du produit au plus tard un an après la période de quinze ans écoulée depuis la plus récente décision de ce type;</p> <p>b) lorsque la plus récente décision sur l'homologation d'un produit antiparasitaire, du même type que celle visée aux alinéas 28(1)a) ou b), a été prise avant le 1^{er} avril 1995, le ministre procède à une réévaluation du produit au plus tard le 1^{er} avril 2005 ou, si cette date est postérieure, la date qui suit d'un an la période de quinze ans écoulée depuis la décision.</p>	Réévaluation exigée

[59] The requirement that the Minister conduct a special review in certain circumstances is contained in section 17 of the Act:

Initiation of special review by Minister

17. (1) The Minister shall initiate a special review of the registration of a pest control product if the Minister has reasonable grounds to believe that the health or environmental risks of the product are, or its value is, unacceptable.

Special review where OECD ban

(2) Without limiting the generality of subsection (1), when a member country of the Organisation for Economic Co-operation and Development prohibits all uses of an active ingredient for health or environmental reasons, the Minister shall initiate a special review of registered pest control products containing that active ingredient.

Special review where information from department or province

(3) Without limiting the generality of subsection (1), the Minister shall initiate a special review of the registration of a pest control product if a federal or provincial government department or agency has provided information to the Minister that relates to the health or environmental risks or the value of the product and if, after considering the information provided, the Minister has reasonable grounds to believe that the health or environmental risks of the product are, or its value is, unacceptable.

Request for special review

(4) Any person may request a special review of the registration of a pest control product by making a request to the Minister in the form and manner directed by the Minister.

Decision

(5) Within a reasonable time after receiving a request, the Minister shall decide whether to initiate a special review and shall respond to the request with written reasons for the decision.

ISSUES

[60] The applicant raises the following issues on this judicial review application:

1. Did the Minister err by only considering “new evidence”, and by failing to consider the entire body of evidence relevant to the existence of an environmental risk,

[59] L'exigence que le ministre procède à un examen spécial dans certaines circonstances est prévue à l'article 17 de la Loi :

17. (1) Le ministre procède à l'examen spécial de l'homologation du produit antiparasitaire lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire que la valeur du produit ou les risques sanitaires ou environnementaux qu'il présente sont inacceptables.

(2) Sans que soit limitée la portée générale du paragraphe (1), lorsqu'un pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques interdit l'utilisation d'un principe actif pour des raisons sanitaires ou environnementales, le ministre procède à l'examen spécial des produits antiparasitaires homologués contenant ce principe actif.

(3) Sans que soit limitée la portée générale du paragraphe (1), le ministre procède à l'examen spécial de l'homologation du produit antiparasitaire lorsqu'un ministère ou organisme public fédéral ou provincial lui fournit les renseignements relatifs aux risques sanitaires ou environnementaux ou à la valeur du produit visé et, à la suite de l'étude de ces renseignements, le ministre a des motifs raisonnables de croire que la valeur du produit ou les risques sanitaires ou environnementaux qu'il présente sont inacceptables.

(4) Toute personne peut faire une demande d'examen spécial au ministre, en la forme et de la façon qu'il précise.

(5) Dans un délai raisonnable suivant la réception de la demande, le ministre décide s'il procède ou non à l'examen et communique à son auteur sa décision en la motivant par écrit.

QUESTIONS EN LITIGE

[60] La demanderesse soulève les questions suivantes dans le cadre de sa demande de contrôle judiciaire :

1. Le ministre a-t-il commis une erreur en ne tenant compte que de « nouvelles données », et en n'examinant pas l'intégralité de la preuve se rapportant à l'existence d'un

Examen spécial

Examen spécial — interdiction de l'OCDE

Examen spécial — renseignements des ministères ou provinces

Demande

Demande de renseignements

- | | |
|---|--|
| <p>including information that he had prior to the applicant's request?</p> <p>2. Did the Minister err by concluding that a mandatory special review under section 17 is not required if he intends to engage in a periodic review under section 16 of the Act in the near future?</p> <p>3. Did the Minister err in interpreting the evidentiary threshold required to initiate a special review under section 17?</p> <p>4. Did the Minister err in his interpretation of his statutory obligation to apply the precautionary principle?</p> <p>5. Was the Minister's finding, that glyphosate herbicides containing POEA do not present an unacceptable risk, unreasonable?</p> | <p>risque environnemental, et notamment les renseignements dont il disposait avant que la demanderesse ne présente sa demande?</p> <p>2. Le ministre a-t-il commis une erreur en concluant qu'un examen spécial obligatoire au titre de l'article 17 n'est pas requis s'il a l'intention de procéder à un examen périodique au titre de l'article 16 dans un avenir rapproché?</p> <p>3. L'interprétation qu'a faite le ministre du niveau de preuve exigé pour procéder à un examen spécial au titre de l'article 17 était-elle erronée?</p> <p>4. L'interprétation qu'a faite le ministre de son obligation d'appliquer le principe de précaution était-elle erronée?</p> <p>5. Était-il déraisonnable pour le ministre de conclure que les herbicides à base de glyphosate contenant des POEA ne présentent pas un risque inacceptable?</p> |
|---|--|

[61] The respondent raises a sixth issue: whether relief should be granted. Although an earlier motion to strike the application as moot was dismissed, the respondent submits that the applicant is not entitled to relief because there is little or no practical value to her of such relief, and refusing to grant the relief is in the public interest. This is because a re-evaluation pursuant to section 16 of the Act was commenced in November 2009. Thus, were the Minister to reconsider his decision and order a special review under section 17, the respondent submits this would simply replicate the work that has already begun pursuant to section 16.

[61] Le défendeur soulève une sixième question : y a-t-il lieu d'octroyer une réparation? Bien qu'une requête antérieure en radiation de la demande pour cause de caractère théorique ait été rejetée, le défendeur fait valoir que la demanderesse n'a pas droit à une réparation, car cette mesure n'aurait que peu ou pas de bénéfice pratique pour elle et qu'il est dans l'intérêt public de la lui refuser. La raison en est qu'une réévaluation au titre de l'article 16 de la Loi a été entamée en novembre 2009. Le défendeur soutient donc que de réexaminer sa décision et d'ordonner un examen spécial aux termes de l'article 17 reviendrait à répéter le processus déjà lancé en vertu de l'article 16.

STANDARD OF REVIEW

[62] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, the Supreme Court of Canada held at paragraph 62 that the first step in conducting a standard of review analysis is to "ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of (deference) to be accorded with regard to a particular category of question": see also *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, *per* Justice Binnie at paragraph 53.

NORME DE CONTRÔLE

[62] Dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, la Cour suprême du Canada déclare au paragraphe 62 que la première étape de l'analyse touchant la norme de contrôle consiste à « vérifier[r] si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier » : voir également *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, le juge Binnie, au paragraphe 53.

[63] This application seeks to review a decision of the Minister under section 17 of the Act. The provision requires the Minister to initiate a special review where he finds reasonable grounds for believing that health or environmental risks associated with a product use are unacceptable.

[64] Neither party has pointed the Court to a case in which the standard of review of a Minister's decision under this section of the Act was considered. The respondent did, however, rely on a 1994 decision of the Federal Court of Appeal, *Pulp, Paper and Woodworkers of Canada, Local 8 et al. v. Canada (Minister of Agriculture) et al.* (1994), 174 N.R. 37, reviewing a decision of the Minister to register a product under the former version of the Act [R.S.C., 1985, c. P-9]. The case is useful insofar as it discusses the scope of a Minister's discretion under the Act.

[65] In *Pulp, Paper and Woodworkers of Canada*, the Court of Appeal considered an appeal from a Federal Court decision granting the applicant a writ of *certiorari* to quash a decision by the Minister to register a pesticide as a controlled product. The legislation at issue was similar to that applicable in this case. There, the Minister had discretion, under section 18 of the former *Pest Control Products Regulations* [C.R.C., c. 1253], to refuse to register a product when the Minister felt that he did not have enough information to assess or evaluate the product, or felt that the use of the product would lead to an unacceptable risk of harm to public health. The Court of Appeal stated the following with regard to the standard a court should use in reviewing a minister's decision in these circumstances (notes omitted) [at paragraph 25]:

It follows, from section 18, that once the necessary information is before the Minister, a court of law has no jurisdiction to question the sufficiency of that information. The trial judge was, therefore, in error when he proceeded to analyze the lack of depth of Ralph's [Mr. C.D. Ralph, the Product Management Division of the Pesticides Directorate of the Department of Agriculture and Minister's delegate] evaluation and research since it was clear from the affidavit that Ralph had addressed his mind to the nature and quality of the information he had received. The trial judge certainly went too far when he

[63] La présente demande de contrôle vise une décision prise par le ministre au titre de l'article 17 de la Loi. D'après cette disposition, le ministre est tenu de procéder à un examen spécial s'il a des motifs raisonnables de croire que les risques sanitaires ou environnementaux associés à un produit sont inacceptables.

[64] Aucune des parties n'a présenté à la Cour de décision traitant de la norme de contrôle d'une décision du ministre rendue au titre de cette disposition de la Loi. Le défendeur s'est toutefois appuyé sur un arrêt de 1994 de la Cour d'appel fédérale, *Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada, section locale 8 et al. c. Canada (Ministre de l'Agriculture) et al.*, [1994] A.C.F. n° 1067 (QL), portant sur le contrôle d'une décision du ministre d'homologuer un produit au titre de l'ancienne loi [L.R.C. (1985), ch. P-9]. Ce jugement est utile, car il y est question de l'étendue du pouvoir discrétionnaire que la Loi confère au ministre.

[65] Dans l'arrêt *Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada*, la Cour d'appel était saisie d'un appel d'une décision de la Cour fédérale de décerner un bref de *certiorari* portant annulation de la décision par laquelle le ministre avait homologué un pesticide comme produit contrôlé. La législation pertinente était comparable à celle qui s'applique en l'espèce. En vertu de l'article 18 de l'ancien *Règlement sur les produits anti-parasitaires* [C.R.C., ch. 1253], le ministre avait le pouvoir discrétionnaire de refuser d'homologuer un produit s'il estimait manquer de renseignements pour procéder à son évaluation, ou que son emploi entraînait un risque inacceptable de dommages pour la santé publique. La Cour d'appel a déclaré ce qui suit concernant la norme que les tribunaux devaient appliquer pour contrôler la décision du ministre dans ces circonstances (notes omises) [au paragraphe 25] :

Il découle de l'article 18 que, lorsque les renseignements nécessaires ont été fournis au ministre, une cour de justice n'a pas compétence pour mettre en doute le caractère suffisant de ces renseignements. Le juge de première instance a donc commis une erreur lorsqu'il s'est mis à analyser le manque de profondeur de l'évaluation et de la recherche faites par M. Ralph [M. C.D. Ralph, gestionnaire des produits de la Division de la gestion des produits de la Direction des pesticides du ministère de l'Agriculture et délégué du ministre] puisqu'il ressortait clairement de l'affidavit que M. Ralph

concluded that “[e]ven if the Minister addressed his mind to the appropriate question and found that the information supplied in relation to the application for registration of Busan 30WB was sufficient to enable the control product to be assessed and evaluated, the Minister nevertheless exceeded his authority in exercising his discretion to cause Busan 30WB to be registered because the sufficiency decision was patently in error”. In the case of *Re Maple Lodge Farms Ltd. and Government of Canada*, McIntyre J., for the Supreme Court of Canada, made it very clear that:

... It is, as well, a clearly-established rule that the courts should not interfere with the exercise of a discretion by a statutory authority merely because the court might have exercised the discretion in a different manner had it been charged with that responsibility.

[66] Subsequent jurisprudence has reinforced this approach. Thus, the Court will evaluate the Minister’s interpretations of the legal standards applicable to him on a standard of correctness, but once the Minister has correctly interpreted his duties, his exercise of discretion in performing those duties will be reviewed on a standard of reasonableness: see also, *Dunsmuir*, above, at paragraphs 47, 49 – 50 and 53.

[67] Issues 1 and 5 raised by the applicant challenge the Minister’s evaluation of the evidence and application of the evidence to the law. These are reviewable on a standard of reasonableness.

[68] The remaining issues concern the Minister’s interpretation of the legal requirements of the Act. These are not areas within the Minister’s specialized area of expertise and there is no privative clause that suggests a more deferential standard should apply to the Minister’s legal interpretations. As such, they are to be reviewed on a standard of correctness: see *Dunsmuir*, at paragraph 55.

ANALYSIS

Statutory Framework of the *Pest Control Products Act*

avait examiné la nature et la qualité des renseignements qu’il avait obtenus. Le juge de première instance a sans aucun doute dépassé la mesure lorsqu’il a conclu que « [m]ême si le ministre avait examiné la question qu’il convenait d’examiner et conclu par la suite que les renseignements fournis dans le cadre de la demande d’enregistrement du Busan 30WB étaient suffisants pour en permettre l’évaluation, il a quand même excédé sa compétence lorsqu’il a exercé son pouvoir discrétionnaire pour permettre l’enregistrement de ce produit antiparasitaire puisque cette conclusion était manifestement erronée. » Dans l’affaire *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, le juge McIntyre, qui s’exprimait au nom de la Cour suprême du Canada, a bien précisé que :

[...] C’est aussi une règle bien établie que les cours ne doivent pas s’ingérer dans l’exercice qu’un organisme désigné par la loi fait d’un pouvoir discrétionnaire simplement parce que la cour aurait exercé ce pouvoir différemment si la responsabilité lui en avait incombé.

[66] La jurisprudence subséquente a entériné ce raisonnement. Ainsi, la Cour évaluera l’interprétation par le ministre des normes juridiques auxquelles il est assujéti selon la norme de la décision correcte, mais s’il est établi qu’il a correctement interprété ses obligations, l’exercice du pouvoir discrétionnaire dont il a usé pour s’en acquitter sera examiné selon la norme de la raisonabilité : voir aussi *Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 47, 49, 50 et 53.

[67] Les questions 1 et 5 soulevées par la demanderesse contestent l’appréciation qu’a faite le ministre de la preuve et son application au droit. Ces questions relèvent de la norme de la raisonabilité.

[68] Les autres questions concernent l’interprétation par le ministre des exigences de la Loi. Celles-ci ne regardent pas l’expertise spécialisée du ministre et aucune clause privative ne donne à penser que son interprétation de la Loi mérite une plus grande déférence. À ce titre, ces questions doivent être examinées selon la norme de la décision correcte : voir *Dunsmuir*, au paragraphe 55.

ANALYSE

Cadre législatif de la *Loi sur les produits antiparasitaires*

[69] The Act's objectives are stated in section 4. Subsection 4(1) states that the Minister's "primary" objective in administering the Act is to "prevent unacceptable risks to people and the environment from the use of pest control products."

[70] Companies seeking to sell a pest control product in Canada must submit an application for registration to the Regulatory Agency, which is an agency of experts that the Minister has charged with administering the Act and regulations. The Regulatory Agency has a detailed process of review and analysis that it undertakes prior to making its decision regarding the registration of a pesticide.

[71] A pesticide's registration under the Act includes a number of details, including conditions relating to the manufacture, use, composition, labelling of the product, and the period for which the registration is valid. Products are registered for specific uses, and if registrants want to expand a product's registered uses, they must re-apply to the Regulatory Agency and provide any additional required data.

[72] Once a pesticide is registered, its registration is maintained subject to additional evaluations that may be undertaken by the Minister. There are two ways in which such evaluations occur. First, "re-evaluations" pursuant to section 16 of the Act are conducted periodically (such as every 15 years) or where the Minister believes that evaluation procedures or information requirements for the pesticide's registration have changed since the product was registered.

[73] Second, "special reviews" pursuant to section 17 of the Act must be initiated where the Minister "has reasonable grounds to believe that the health or environmental risks of the product are, or its value is, unacceptable"; where "a member country of the Organisation for Economic Co-operation and Development prohibits all uses of an active ingredient for health or environmental reasons"; or where a federal or provincial government has alerted the Minister to information that the Minister

[69] Les objectifs de la Loi sont énoncés à l'article 4. Le paragraphe 4(1) prévoit que, pour l'application de la Loi, le ministre a comme objectif « premier » de « prévenir les risques inacceptables pour les personnes et l'environnement que présente l'utilisation des produits antiparasitaires ».

[70] Les entreprises qui souhaitent vendre un produit antiparasitaire au Canada doivent soumettre une demande d'homologation à l'Agence réglementaire, laquelle est composée d'experts que le ministre a chargés d'appliquer la Loi et les règlements. L'Agence réglementaire s'en remet à un processus détaillé d'examen et d'analyse avant de rendre une décision sur l'homologation d'un pesticide.

[71] L'homologation d'un pesticide en vertu de la Loi couvre un certain nombre de détails, notamment les conditions liées à la fabrication, l'emploi, la composition, l'étiquetage du produit ainsi que la période de validité de l'homologation. Les produits sont homologués à des fins précises; s'ils souhaitent en élargir la portée, les titulaires doivent présenter une nouvelle demande à l'Agence réglementaire et soumettre toutes les données additionnelles requises.

[72] Une fois accordée, l'homologation du pesticide est maintenue sous réserve d'évaluations additionnelles dont le ministre peut prendre l'initiative. Celles-ci ont lieu dans deux cas. Premièrement, lorsque les « réévaluations » au titre de la Loi sont entreprises périodiquement (par exemple, tous les 15 ans) en vertu de l'article 16, ou encore si le ministre estime que les procédures d'évaluation ou les renseignements exigés pour l'homologation du pesticide ont changé depuis que le produit a été approuvé.

[73] Deuxièmement, le ministre procédera à un « examen spécial » au titre de l'article 17 de la Loi lorsqu'il « a des motifs raisonnables de croire que la valeur du produit ou les risques sanitaires ou environnementaux qu'il présente sont inacceptables »; lorsqu'« un pays membre de l'Organisation de coopération et de développement économiques interdit l'utilisation d'un principe actif pour des raisons sanitaires ou environnementales »; ou lorsqu'une agence gouvernementale fédérale

thinks provide reasonable grounds for finding that the risks to health or the environment are unacceptable.

[74] Any person may make a request that the Minister initiate a special review of the safety of a particular pesticide under subsection 17(4) of the Act. This ensures that any individual in Canada worried about the safety of a pesticide can have its safety examined by the scientific experts.

[75] The Minister has an obligation to initiate a review under subsection 17(1), if the Minister has reasonable grounds to believe that the health or environmental risks of the pesticide are unacceptable, or the value of the pesticide is unacceptable. As provided in section 4 of the Act, the Minister's primary objective is to prevent unacceptable risks to people and the environment from the use of pest control products.

[76] In determining whether a product poses an unacceptable risk under section 17, the Regulatory Agency has a review process, described above in paragraph 22.

The Court's Analysis of the Request for Special Review in this Case

[77] The request for a special review of glyphosate herbicides containing POEA was contained in a 29-page letter dated May 25, 2009 together with a binder of studies referred to in the letter. The grounds for a special review were "the enclosed significant new evidence which establishes reasonable grounds to believe the health or environmental risks" of the pesticide in issue are unacceptable.

[78] The letter referred to several medical studies which the letter said raise reasonable grounds to believe that the health risks of the pesticides are unacceptable, "because they adversely affect human reproduction and development; cause endocrine disruption and may cause

ou provinciale attire l'attention du ministre sur des renseignements dont celui-ci croit qu'ils offrent des motifs raisonnables de conclure que les risques pour la santé ou l'environnement sont inacceptables.

[74] En vertu du paragraphe 17(4) de la Loi, toute personne peut demander au ministre de procéder à un examen spécial de l'innocuité d'un pesticide particulier. Ceci permet à toute personne au Canada préoccupée par l'innocuité d'un pesticide de soumettre la question à l'examen des experts scientifiques.

[75] Aux termes du paragraphe 17(1), le ministre est tenu de procéder à un examen s'il a des motifs raisonnables de croire que les risques sanitaires ou environnementaux ou que la valeur du pesticide sont inacceptables. Conformément à l'article 4 de la Loi, l'objectif premier du ministre est de prévenir les risques inacceptables pour les personnes et l'environnement que présente l'utilisation des produits antiparasitaires.

[76] Pour établir si un produit pose un risque inacceptable au sens de l'article 17, l'Agence réglementaire engage le processus que nous avons décrit plus haut au paragraphe 22.

L'analyse par la Cour de la demande d'examen spécial en l'espèce

[77] La demande d'examen spécial des herbicides à base de glyphosate contenant des POEA a été présentée dans une lettre de 29 pages datée du 25 mai 2009 et accompagnée d'un cartable regroupant les études citées dans la lettre. Les motifs invoqués pour demander un examen spécial sont les [TRADUCTION] « importantes nouvelles données ci-jointes qui établissent des motifs raisonnables de croire que les risques sanitaires ou environnementaux » associés au pesticide en cause sont inacceptables.

[78] Dans sa lettre, la demanderesse a fait référence à plusieurs études médicales qui, selon elle, donnent des motifs raisonnables de croire que les pesticides présentent des risques sanitaires inacceptables [TRADUCTION] « parce qu'ils nuisent à la reproduction et au

cancer”. At the hearing of this application for judicial review, the applicant abandoned these “health risks” as a ground for review. Accordingly the applicant did not challenge the respondent’s decision that there was not evidence to support a special review of health effects of the pesticide in issue.

[79] Another ground for the review was “new evidence of toxicity to amphibians”, in particular the silvicultural use of this pesticide. The decision under review recognized the toxicity of the pesticide to aquatic organisms including amphibians. This evidence was known to the respondent and it was for this reason that there are as a result mitigation measures existed, namely labels restricting the use of the pesticide to, *inter alia*:

1. “avoid direct applications to any body of water”,
2. “avoid drifting of spray on to any body of water or other non-target areas”,
3. “Specified buffer zones should be observed”, and
4. “avoid the drift hazard when aerially treating silvicultural sites by ensuring that appropriate buffer zones are maintained”

[80] The applicant did not challenge this part of the decision, i.e. avoiding bodies of water mitigates the toxicity to amphibians. Accordingly, the main reasons allegedly submitted for the need for a special review in the 29-page letter with attached studies were not maintained at the hearing before the Court. Rather, at the hearing, the applicant relied on one narrow aspect in one of the studies submitted with the request. This aspect is referred to in two places in the 29-page letter.

développement chez les êtres humains, qu’ils perturbent le système endocrinien et qu’ils peuvent causer le cancer ». À l’instruction de la demande de contrôle judiciaire, la demanderesse a abandonné l’invocation de ces « risques sanitaires » comme motifs d’examen. Par conséquent, la demanderesse n’a pas contesté la décision du défendeur portant qu’il n’y avait pas de données justifiant la tenue d’un examen spécial des effets sanitaires du pesticide en cause.

[79] Un autre motif invoqué pour tenir un examen spécial était les « nouvelles données indiquant une toxicité pour les amphibiens », en particulier pour l’utilisation sylvicole du pesticide. La décision faisant l’objet du contrôle judiciaire reconnaissait la toxicité du pesticide pour les organismes aquatiques, y compris les amphibiens. Ces données étaient connues du défendeur, et c’est pour cette raison qu’il existe des mesures d’atténuation des risques, à savoir les étiquettes restreignant l’utilisation du pesticide, notamment par les prescriptions suivantes :

[TRADUCTION]

1. « éviter toute application directe sur un plan d’eau »;
2. « éviter que la dérive du produit pulvérisé n’atteigne un plan d’eau ou tout autre zone non ciblée »;
3. « respecter les zones tampons indiquées »;
4. « éviter les risques de dérive durant l’application aérienne sur des sites sylvicoles en s’assurant de maintenir des zones tampons appropriées ».

[80] La demanderesse n’a pas contesté cette partie de la décision, à savoir que d’éviter l’application sur des plans d’eau atténue la toxicité du produit pour les amphibiens. Par conséquent, les principales raisons présentées dans la lettre de 29 pages (et les études qui y étaient jointes) pour justifier la nécessité d’un examen spécial n’ont pas été maintenues durant l’audience devant la Cour. Durant l’audience, la demanderesse s’est plutôt appuyée sur un aspect précis abordé dans une des études présentées avec la demande. La demanderesse a fait référence à cet aspect à deux endroits dans sa lettre de 29 pages.

[81] The only aspect of the request for review relied on by the applicant at the hearing is referred to in two places in the 29-page letter: the possible environmental risk to amphibians in ephemeral wetlands from the silvicultural use of the pesticide. Accordingly, the only basis for the request for special review which is still in contention by the applicant relies upon the B.C. Literature Review which states in its executive summary [at page iii]:

There is insufficient information on the levels of glyphosate contamination in small ephemeral wetlands, which are favoured habitats of amphibians, and which may be exposed to direct over-spraying with herbicide under current use guidelines...

[82] These ephemeral wetlands are transitory wetlands which come and go in the clear cut areas where the forest has been replanted. The B.C. Literature Review states that [at page ii]:

Glyphosate herbicides are applied once during the silvicultural cycle (50 to 80 years), primarily during summer and early fall (July to September), but applications may be repeated if further weed suppression is required.

The concern raised by the B.C. Report is that there is insufficient information on the levels of this pesticide in these transitory wetlands which are used by frogs and salamanders. The B.C. Literature Review concludes that these knowledge gaps need to be addressed.

[83] Accordingly, this 29-page request was virtually withdrawn by counsel for the applicant at the hearings and only proceeded on the alleged environmental risk to amphibians in small transitory wetlands in the forest.

Issue 1: Did the Minister err by only considering “new evidence”, and by failing to consider the entire body of evidence relevant to the existence of an environmental risk, including information that he had prior to the applicant’s request?

[81] Le seul aspect de la demande d’examen spécial sur lequel s’est appuyée la demanderesse durant l’audience est abordé à deux endroits dans sa lettre de 29 pages : il s’agit du risque environnemental possible que présente l’utilisation sylvicole du pesticide pour les amphibiens dans les terres humides éphémères. Par conséquent, la demande d’examen spécial de la demanderesse ne repose plus que sur la synthèse documentaire de la C.-B., dont le résumé comprend la phrase suivante [à la page iii] :

[TRADUCTION] Il manque de données sur les niveaux de contamination au glyphosate dans les petites terres humides éphémères, où vivent des amphibiens, et qui peuvent être exposées directement aux herbicides pulvérisés selon les directives d’utilisation actuelles.

[82] Les terres humides éphémères touchées se trouvent dans des zones coupées à blanc qui ont été reboisées. Selon la synthèse documentaire de la C.-B. [à la page ii] :

[TRADUCTION] Les herbicides à base de glyphosate sont appliqués une fois durant le cycle sylvicole (de 50 à 80 ans), surtout à l’été et au début de l’automne (de juillet à septembre), mais on répète les applications s’il faut combattre davantage la végétation concurrente.

Ainsi, l’auteur du rapport de la C.-B. s’inquiétait du manque de données sur les concentrations du pesticide dans ces terres humides éphémères qui abritent des grenouilles et des salamandres. Il a conclu son rapport en indiquant qu’il fallait combler ces lacunes dans les connaissances.

[83] Lors de l’audience, l’avocat de la demanderesse a donc pratiquement retiré la demande de 29 pages pour se concentrer uniquement sur le risque environnemental allégué pour les amphibiens dans les petites terres humides éphémères en milieu forestier.

Question 1 : Le ministre a-t-il commis une erreur en ne tenant compte que de « nouvelles données », et en n’examinant pas l’intégralité de la preuve se rapportant à l’existence d’un risque environnemental, et notamment les renseignements dont il disposait avant que la demanderesse ne présente sa demande?

[84] The applicant submits that the Minister had a duty to consider all evidence in the Minister's possession regarding potential risks posed by POEA-containing glyphosate products that had arisen since the Minister's last evaluation of the products. The applicant submits that by framing one of the four questions as "Are the studies new or have they been reviewed by the PMRA previously?" the Minister excluded from consideration those studies that had been reviewed already by the Regulatory Agency after the registration of the product, and so had not been subject to risk analysis under review.

[85] The applicant submits that even if scientists at the Regulatory Agency were aware of developments in the literature, the Minister had an obligation to formally consider that evidence as a possible basis for a special review. In particular, the applicant submits that the fact that the Regulatory Agency had been consulted on, and discussed, the B.C. Literature Review did not give it grounds to escape evaluating this report in terms of the risks that it raised.

[86] The respondent submits that the Regulatory Agency did consider all of the information in its possession, including that which was not included in the applicant's request materials. Furthermore, the respondent submits that the language chosen by the Minister was chosen in part to reflect the applicant's own characterization of her evidence as "new" because it post-dated the products' registration.

[87] The Court agrees with the applicant that the Minister had an obligation to consider all of the evidence in determining whether there are reasonable grounds for finding a risk unacceptable. The Act specifies neither that the evidence presented in the request for a special review be significant nor new—this was language chosen by the applicant as grounds for initiating the special review.

[88] The Court agrees with the respondent, however, that the Minister understood her duty. The reports submitted by the scientists indicate that they were evaluating the applicant's evidence in light of their existing

[84] La demanderesse soutient que le ministre avait l'obligation de tenir compte de tous les renseignements qu'il avait obtenus depuis sa dernière évaluation des produits à base de glyphosate contenant de la POEA au sujet des risques que peuvent présenter ces produits. La demanderesse plaide que le ministre, par sa formulation d'une des quatre questions « S'agit-il de nouvelles études ou avaient-elles déjà été examinées par l'ARLA? », n'a pas tenu compte des études qui avaient déjà été examinées par l'ARLA après l'homologation du produit et qui n'avaient donc pas été incluses dans l'analyse des risques.

[85] La demanderesse fait valoir que même si les scientifiques de l'Agence réglementaire étaient au fait des publications récentes, le ministre était tenu d'envisager formellement ces éléments de preuve comme fondements possibles d'un examen spécial. Elle soutient en particulier que le fait que l'Agence réglementaire a été consultée au sujet de la synthèse documentaire de la C.-B. et qu'elle en a discuté n'était pas une raison de ne pas évaluer les risques dont ce rapport faisait état.

[86] Le défendeur affirme que l'Agence réglementaire a examiné l'ensemble des renseignements dont elle disposait, y compris ceux qui ne figuraient pas parmi les documents joints à la demande de la demanderesse. Il soutient également que les termes choisis par le ministre découlaient en partie du fait que la demanderesse qualifiait elle-même ses données de « nouvelles » parce qu'elles étaient postérieures à l'homologation des produits.

[87] La Cour convient avec la demanderesse que le ministre était tenu d'examiner l'ensemble des données pour établir s'il existait des motifs raisonnables de conclure à l'existence d'un risque inacceptable. La Loi ne précise pas que les données présentées aux fins de la demande d'examen spécial doivent être importantes ou nouvelles — termes qu'a utilisés la demanderesse pour justifier un examen spécial.

[88] Cependant, la Cour convient avec le défendeur que le ministre a bien compris son obligation. Les rapports soumis par les scientifiques indiquent qu'ils ont évalué les données fournies par la demanderesse à la

knowledge, which included all of the evidence in their possession. The Minister's conclusion was not that the evidence had already been considered and therefore did not present reasonable grounds for believing there to be an unacceptable risk, but that the evidence did not raise any concerns that there was an unacceptable risk. That is, the Minister's concern with the novelty of the evidence was properly focused on whether the evidence changed any of the analysis that had already been undertaken at the time that the pesticides were registered.

Issue 2: Did the Minister err by concluding that a mandatory special review under section 17 is not required if she intends to engage in a re-evaluation under section 16 of the Act at some point in the future?

[89] The applicant submits that the Minister is not entitled to find that a special review is not necessary because a re-evaluation is planned. The applicant submits that the Minister's discretion under section 17 is limited to determining whether there are reasonable grounds to believe that there is an unacceptable risk. If the Minister so finds, the Minister "shall" initiate a special review. The applicant submits that the Minister has no discretion to substitute a future re-evaluation in such circumstances.

[90] The respondent submits that the Minister did not refuse the applicant's request because a re-evaluation was to be undertaken. Rather, the Minister refused the applicant's request because the Minister found that there were not reasonable grounds to believe that the products pose an unacceptable environmental risk. This decision was based on an evaluation of all of the evidence and the findings of the Regulatory Agency's scientists. The respondent notes that the following key factors played into the Minister's decision:

1. The Regulatory Agency was aware of the toxicity of glyphosate end-use products containing POEA and had put in place mitigation measures to address concerns about harm to aquatic species in agricultural settings, especially by preventing the direct application of the products to water. The applicant's information

lumière de leurs connaissances actuelles, ce qui incluait toutes les données en leur possession. Le ministre n'a pas conclu que les données avaient déjà été examinées et qu'elles ne fournissaient donc aucun motif raisonnable de croire qu'il existait un risque inacceptable, mais plutôt qu'elles ne soulevaient aucune préoccupation liée à l'existence d'un tel risque. C'est-à-dire que le ministre s'est d'abord soucié, à juste titre, de savoir si les nouvelles données changeaient quelque chose à l'analyse effectuée au moment de l'homologation des pesticides.

Question 2 : Le ministre a-t-il commis une erreur en concluant qu'un examen spécial obligatoire au titre de l'article 17 n'est pas requis s'il a l'intention de procéder à un examen périodique au titre de l'article 16 dans un avenir rapproché?

[89] La demanderesse soutient qu'il ne revient pas au ministre de décider qu'un examen spécial n'était pas nécessaire parce qu'une réévaluation est prévue. Elle ajoute que le pouvoir discrétionnaire du ministre sous le régime de l'article 17 se limite à la question de savoir s'il y a des motifs raisonnables de croire qu'il existe un risque inacceptable. S'il conclut que tel est le cas, le ministre « procède » à un examen spécial. La demanderesse fait valoir que le ministre n'a pas le pouvoir discrétionnaire de substituer une réévaluation future à un examen spécial en pareilles circonstances.

[90] Le défendeur soutient que le ministre n'a pas refusé la demande de la demanderesse parce qu'une réévaluation était prévue, mais plutôt parce qu'il estimait qu'il n'existait pas de motif raisonnable de croire que les produits posaient un risque environnemental inacceptable. Cette décision était fondée sur une évaluation de l'ensemble des données et des conclusions des scientifiques de l'Agence réglementaire. Le défendeur fait remarquer que les facteurs déterminants dans la décision du ministre étaient les suivants :

1. L'ARLA était au courant de la toxicité des préparations commerciales à base de glyphosate contenant des POEA et avait prescrit des mesures d'atténuation pour donner suite aux préoccupations concernant les atteintes aux espèces aquatiques en milieu agricole, particulièrement en interdisant l'application directe du produit aux eaux de

did not alter the Regulatory Agency's assessments in this regard.

2. In particular, what evidence the applicant submitted that may have changed the risk assessment was found to be not convincing because it was done in a laboratory setting as opposed to in more realistic settings. Field studies showed no significant adverse effects under actual use conditions.
3. Mitigation measures were already in place to protect organisms that are significantly sensitive to the application of glyphosate end-use products like amphibians.

[91] The decision did not explicitly address the alleged risk of the pesticide to amphibians in ephemeral wetlands, which are aerially sprayed in silviculture. However, the letter did repeatedly (six times) refer to the re-evaluation of the pesticide under section 16 suggesting that a special review under section 17 was therefore not necessary. The decision stated:

1. ... there are other mechanisms, such as re-evaluations that may be better suited to responding to the risk concerns that a special review.
2. The upcoming re-evaluation of glyphosate will include the consideration of amphibians and of the surfactant POEA.
3. ... mitigation measures ... are appropriate until a re-evaluation is conducted.
4. The PMRA will address concerns ... in the broader re-evaluation ... this will lead to a more complete consideration of the concerns.
5. ... the re-evaluation of glyphosate will be officially announced within the year and will include particular consideration of glyphosate products containing POEA.
6. ... a public request for data to address specific topics ... encourage you to submit any additional information regarding glyphosate at that time.

surface. Les renseignements présentés par la demanderesse n'ont pas modifié l'évaluation de l'ARLA à cet égard.

2. En particulier, l'ARLA a jugé que les études présentées par la demanderesse pour tenter de faire modifier l'évaluation des risques n'étaient pas convaincantes parce qu'elles avaient été effectuées en laboratoire plutôt que dans des conditions réalistes. Des études de terrain n'ont mis en évidence aucun effet néfaste dans des conditions d'utilisation réelle du produit.
3. Des mesures d'atténuation étaient déjà en place afin de protéger les organismes, comme les amphibiens, qui sont particulièrement sensibles à l'application de préparations commerciales à base de glyphosate.

[91] La décision n'a pas explicitement abordé le risque allégué que présenterait le pesticide pour les amphibiens dans les terres humides éphémères sur lesquelles l'herbicide est pulvérisé par voie aérienne à des fins sylvicoles. Toutefois, dans sa lettre, l'ARLA a mentionné six fois la réévaluation du pesticide en vertu de l'article 16 de la Loi, laissant entendre qu'il n'était donc pas nécessaire de procéder à un examen spécial en vertu de l'article 17 :

[TRANSLATION]

1. [...] il existe d'autres mécanismes, comme la réévaluation, qui conviendraient mieux qu'un examen spécial aux préoccupations concernant les risques.
2. La prochaine réévaluation du glyphosate tiendra compte des amphibiens et de l'agent de surface POEA.
3. [...] les mesures d'atténuation [...] sont appropriées jusqu'à ce qu'on procède à la réévaluation.
4. L'ARLA abordera les préoccupations [...] dans le cadre de la réévaluation [...] elle [la réévaluation] permettra d'aborder plus complètement toutes les préoccupations.
5. [...] la réévaluation du glyphosate sera officiellement annoncée au cours de l'année et elle portera une attention particulière aux produits à base de glyphosate contenant des POEA.
6. [...] une demande publique de données concernant certains aspects [...] nous vous encourageons à présenter tout autre renseignement sur le glyphosate à ce moment-là.

From these six references in the decision, the Court can only conclude that the respondent fettered her discretion under section 17 because a section 16 re-evaluation of the same environmental risks was planned. The Court concludes that the Minister erred in law by misinterpreting the mandatory wording of section 17 which requires that a “special review” be conducted regardless of whether a section 16 re-evaluation is planned or is underway.

Issue 3: Did the Minister err in interpreting the evidentiary threshold required to initiate a special review under section 17?

[92] The applicant submits that the Minister applied a wrong test to the determination of whether to initiate a special review. The applicant submits that the Minister required the applicant to establish an unacceptable risk, rather than requiring only that the applicant establish “reasonable grounds to believe that there may be a possibility of a risk to the environment.”

[93] The respondent submits that the four questions used by the Regulatory Agency were derived from the “Criteria for a special review” developed by the Regulatory Agency in 2007. According to these criteria, a special review is not required if the active ingredient is under re-evaluation; the risk concern is imminent in nature so that immediate regulatory action will be taken instead; the concern can be addressed more quickly through other existing mechanisms; the Regulatory Agency has done an assessment addressing the concern; or the information does not change the current risk assessment.

[94] The respondent submits that these criteria are consistent with the Act because they are specifically designed to further the Act’s purpose of protecting Canadians. The respondent submits that this purpose is furthered when the Regulatory Agency is able to draw on a number of possible responses to potential dangers. In some cases, for example, where risk is imminent, immediate regulatory action will further the aims of the

De ces six références dans la décision, la Cour ne peut qu’inférer que le défendeur a entravé l’exercice de son pouvoir discrétionnaire découlant de l’article 17 parce qu’une réévaluation des mêmes risques environnementaux au titre de l’article 16 était prévue. La Cour conclut que le ministre a commis une erreur de droit en interprétant mal le libellé impératif de l’article 17, en vertu duquel un « examen spécial » doit avoir lieu sans égard au fait qu’une réévaluation aux termes de l’article 16 est prévue ou en cours.

Question 3 : L’interprétation par le ministre du niveau de preuve exigé pour procéder à un examen spécial au titre de l’article 17 était-elle erronée?

[92] La demanderesse soutient que le ministre a appliqué un mauvais critère pour décider de l’opportunité d’un examen spécial. Elle fait valoir que le ministre lui a demandé d’établir l’existence d’un risque inacceptable, plutôt que des [TRADUCTION] « motifs raisonnables de croire qu’il pourrait exister un risque pour l’environnement ».

[93] Le défendeur soutient que les quatre questions examinées par l’Agence réglementaire dérivent des Critères pour décider s’il y a lieu de procéder à un examen spécial qu’elle a élaborés en 2007. Suivant ces critères, il n’est pas nécessaire de procéder à un examen spécial si : le principe actif fait l’objet d’une réévaluation; la préoccupation se rapporte à un risque imminent, de telle sorte qu’une mesure réglementaire immédiate sera adoptée en lieu et place; la préoccupation peut être réglée plus rapidement par le biais d’autres mécanismes existants; l’Agence réglementaire a effectué une évaluation qui a trait à cette préoccupation; les renseignements ne changent rien à l’évaluation actuelle des risques.

[94] Le défendeur fait valoir que ces critères sont conformes à la Loi, puisqu’ils sont spécifiquement conçus pour servir l’objectif législatif de protection des Canadiens. Il ajoute que cet objectif est rempli lorsque l’Agence réglementaire dispose d’un certain nombre de réponses possibles à des risques potentiels. Dans certains cas, quand le risque est imminent par exemple, une mesure réglementaire immédiate servira mieux les

Act better than a special review. In others, for example, where a re-evaluation is underway, a special review will be superfluous and simply take resources from more efficient uses.

[95] Finally, the respondent submits that the Minister has the authority under subsection 20(1) of the Act to immediately cancel or amend a product registration during the course of a re-evaluation or a special review if the Minister has reasonable grounds to believe that such a step is necessary to protect human health or safety or the environment.

[96] With regard to the proper test that the Minister must use to determine whether to initiate a special review under subsection 17(1) of the Act, the Court finds that “reasonable grounds to believe that the health or environmental risks of the product are, or its value is, unacceptable” means the Minister has compelling and credible evidence that gives rise to a serious possibility that the pesticide may cause an unacceptable health or environmental risk. From another statutory perspective, in accordance with the definition of an “acceptable” risk in subsection 2(2) of the Act, the Minister is reasonably certain that the pesticide will cause no harm to human health or the environment taking into account its conditions of use. “Reasonable grounds” was explained by the Supreme Court of Canada in *Mugesera v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 SCC 40, [2005] 2 S.C.R. 100, at paragraph 114:

The first issue raised by s. 19(1)(j) of the *Immigration Act* is the meaning of the evidentiary standard that there be “reasonable grounds to believe” that a person has committed a crime against humanity. The FCA has found, and we agree, that the “reasonable grounds to believe” standard requires something more than mere suspicion, but less than the standard applicable in civil matters of proof on the balance of probabilities: *Sivakumar v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1994] 1 F.C. 433 (C.A.), at p. 445; *Chiau v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2001] 2 F.C. 297 (C.A.), at para. 60. In essence, reasonable grounds will exist where there is an objective basis for the belief which is based on compelling and credible information: *Sabour v.*

objectifs de la Loi qu’un examen spécial. Dans d’autres cas, par exemple lorsqu’une réévaluation est en cours, l’examen spécial s’avérera superflu et ne fera que détourner des ressources qui pourraient être affectées à de fins plus utiles.

[95] Enfin, le défendeur soutient que le ministre peut, en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi, révoquer ou modifier immédiatement l’homologation d’un produit dans le cours d’une réévaluation ou d’un examen spécial, s’il a des motifs raisonnables de croire qu’une telle mesure s’impose pour protéger la santé ou la sécurité humaines, ou l’environnement.

[96] Quant au critère que le ministre doit appliquer pour déterminer l’opportunité d’un examen spécial au titre du paragraphe 17(1) de la Loi, la Cour estime que la phrase « des motifs raisonnables de croire que la valeur du produit ou les risques sanitaires ou environnementaux qu’il présente sont inacceptables » signifie que le ministre doit disposer d’éléments de preuve convaincants et crédibles soulevant la possibilité sérieuse que le pesticide entraîne un risque sanitaire ou environnemental inacceptable. Par ailleurs, suivant la définition du « risque acceptable » figurant au paragraphe 2(2) de la Loi, le ministre doit être raisonnablement certain que ce pesticide ne causera aucun dommage à la santé humaine ou à l’environnement, compte tenu de ses conditions d’utilisation. La Cour suprême du Canada a ainsi expliqué l’expression « motifs raisonnables » au paragraphe 114 de l’arrêt *Mugesera c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2005 CSC 40, [2005] 2 R.C.S. 100 :

La première question que soulève l’al. 19(1)(j) de la *Loi sur l’immigration* est celle de la norme de preuve correspondant à l’existence de « motifs raisonnables [de penser] » qu’une personne a commis un crime contre l’humanité. La CAF a déjà statué, à juste titre selon nous, que cette norme exigeait davantage qu’un simple soupçon, mais restait moins stricte que la prépondérance des probabilités applicable en matière civile : *Sivakumar c. Canada (Ministre de l’Emploi et de l’Immigration)*, [1994] 1 C.F. 433 (C.A.), p. 445; *Chiau c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [2001] 2 C.F. 297 (C.A.), par. 60. La croyance doit essentiellement posséder un fondement objectif reposant sur des renseignements concluants et dignes de foi : *Sabour c. Canada*

Canada (Minister of Citizenship & Immigration) (2000), 9 Imm. L.R. (3d) 61 (F.C.T.D.).

[97] Based on the record before the Court upon which this decision was made, there is conflicting evidence that the pesticide in issue presents an acceptable risk to amphibians in ephemeral wetlands which are aerially sprayed with the pesticide in silviculture. The briefing notes for the Science Operations Committee and the Science Management Committee and the draft letter all recognize that there is an uncertainty about whether the pesticide will harm amphibians in this environment. The Regulatory Agency recognizes that the pesticide is toxic to amphibians in bodies of water and for this reason the pesticide cannot be sprayed over or close to bodies of water. On the other hand, Dr. Delorme and an official at the Environmental Risk Directorate were of the opinion that the field studies done by the Canadian Forestry Service showed that there was no environmental risk to amphibians in ephemeral wetlands as a result of the pesticide. However, there were no reports of these field studies or any other documentary evidence in the record before the decision-maker in this case. Accordingly the Court finds that the Minister did err in interpreting the evidentiary threshold required to initiate a special review under section 17 of the Act with respect to one small aspect of the request.

[98] The Minister's decision to engage in a re-evaluation of glyphosate products under section 16 of the Act demonstrates a concern with keeping product registrations current. Section 16 permits the Minister to initiate a re-evaluation where the Minister considers that procedures for evaluating products, or the information required to register them, has changed since a product was registered. The re-evaluation therefore allows the Minister to keep registrations current. The fact that the Minister chose to initiate a re-evaluation is therefore not evidence that the Minister believed that there were reasonable grounds for finding the risks posed by glyphosate products are unacceptable.

(Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2000] A.C.F. n° 1615 (1^{re} inst.) (C.F. 1^{re} instance).

[97] Selon le dossier de la Cour sur lequel est fondée la décision attaquée, les éléments de preuve sont contradictoires quant à savoir si le pesticide en cause présente un risque acceptable pour les amphibiens dans les terres humides éphémères touchées par la pulvérisation aérienne du produit à des fins sylvicoles. Les notes de breffage à l'intention du Comité des opérations scientifiques et du Comité de gestion scientifique et l'ébauche de la lettre à la demanderesse reconnaissent toutes qu'il y a une incertitude sur la question de savoir si le pesticide nuit aux amphibiens dans ces milieux. L'ARLA reconnaît que le pesticide est toxique pour les amphibiens dans les plans d'eau, raison pour laquelle elle interdit la pulvérisation du pesticide sur des plans d'eau ou à proximité. Par contre, M. Delorme et un responsable de la Direction du risque environnemental étaient d'avis que les études de terrain menées par le Service canadien des forêts montrent que le pesticide ne présente pas de risque environnemental pour les amphibiens dans les terres humides éphémères. Toutefois, aucune référence à ces études de terrain, ni autre preuve documentaire, ne figurait au dossier présenté au décideur dans ce cas. Par conséquent, la Cour juge que le ministre a commis une erreur dans son interprétation du niveau de preuve requis pour procéder, en vertu de l'article 17 de la Loi, à un examen spécial sur un seul petit aspect de la demande.

[98] La décision du ministre de procéder à une réévaluation des produits à base de glyphosate en vertu de l'article 16 de la Loi témoigne de sa préoccupation pour la tenue à jour des homologations. L'article 16 permet au ministre de procéder à la réévaluation d'un produit lorsqu'il estime qu'il y a eu, depuis l'homologation du produit, un changement dans les procédures d'évaluation ou les renseignements exigés. Ainsi, la réévaluation permet au ministre de tenir les homologations à jour. Le fait que le ministre a choisi de procéder à une réévaluation n'indique donc pas qu'il croyait qu'il y avait des motifs raisonnables de juger inacceptables les risques associés aux produits à base de glyphosate.

Issue 4: Did the Minister err in his interpretation of his statutory obligation to apply the precautionary principle?

[100] Subsection 20(2) of the Act states that “Where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent adverse health impact or environmental degradation.” The applicant submits that this section should apply to the Minister’s determinations under section 17 of the Act.

[101] With opinions within the Regulatory Agency on both sides of the question as to whether the pesticide presents an unacceptable environmental risk to amphibians in ephemeral wetlands, the precautionary principle would require that the Minister initiate a special review into that issue.

Issue 5: Was the Minister’s finding that glyphosate herbicides containing POEA do not present an unacceptable risk, unreasonable?

[102] The applicant submits that the findings of the B.C. Literature Review, the report of the Regulatory Agency’s own scientists from the Environmental Assessment Directorate, and the Minister’s own statement of risk in its decision, demonstrate that the Minister’s decision is unreasonable.

[103] In *Pulp, Paper and Woodworkers of Canada*, above, the Court of Appeal stated the degree of deference to be given to the Minister in her determinations of risks under the Act. In that case, the Court stated the following, as quoted above [at paragraph 65 of these reasons]:

It follows, from section 18, that once the necessary information is before the Minister, a court of law has no jurisdiction to question the sufficiency of that information.

[104] As stated above, the Minister’s decision will be reasonable where it is based on the evidence, is justified,

Question 4 : L’interprétation par le ministre de son obligation d’appliquer le principe de précaution était-elle erronée?

[100] Le paragraphe 20(2) de la Loi prévoit qu’« [e]n cas de risques de dommages graves ou irréversibles, l’absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard la prise de mesures rentables visant à prévenir toute conséquence néfaste pour la santé ou la dégradation de l’environnement ». La demanderesse soutient que cette disposition doit s’appliquer aux décisions prises par le ministre au titre de l’article 17 de la Loi.

[101] Comme les opinions au sein de l’ARLA sont partagées quant à savoir si le pesticide présente un risque environnemental inacceptable pour les amphibiens dans les terres humides éphémères, le principe de précaution devrait obliger le ministre à procéder à un examen spécial sur la question.

Question 5 : Était-il déraisonnable pour le ministre de conclure que les herbicides à base de glyphosate contenant des POEA ne présentent pas de risque inacceptable?

[102] La demanderesse fait valoir que les conclusions de la synthèse documentaire de la C.-B., le rapport des scientifiques mêmes de la Direction de l’évaluation environnementale de l’Agence réglementaire et la propre déclaration de risque du ministre dans sa décision, prouvent que celle-ci est déraisonnable.

[103] Dans l’arrêt *Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada*, précité, la Cour d’appel a précisé le degré de déférence qu’il fallait accorder aux évaluations des risques effectuées par le ministre au titre de la Loi. La Cour s’est exprimée ainsi dans un passage cité plus haut [au paragraphe 65 des présents motifs] :

Il découle de l’article 18 que, lorsque les renseignements nécessaires ont été fournis au ministre, une cour de justice n’a pas compétence pour mettre en doute le caractère suffisant de ces renseignements.

[104] Comme nous l’avons déjà indiqué, la décision du ministre sera raisonnable si elle est fondée sur la

transparent and intelligible, and where it falls within the range of acceptable outcomes.

[105] In this case, there was evidence on both sides of the issue. The evidence relied upon by Dr. Delorme that the Canadian Forestry Service had done field studies which showed there was not an environmental risk to amphibians from this pesticide in ephemeral wetlands was not consistent with the briefing notes prepared by the scientists in the Regulatory Agency, was not consistent with the B.C. Literature Review and was not consistent with the recognition by the Minister that a re-evaluation of the environmental risk of the pesticide to amphibians in ephemeral wetlands was necessary.

[106] Moreover, the decision is not transparent or intelligible, because the decision does not expressly address the narrow environmental risk at issue in this case. The Court recognizes that the 29-page letter requesting the special review barely referred to this narrow risk and instead emphasized a health risk and other issues. Accordingly, it is understandable that the decision did not expressly address this narrow risk. At the same time, since this application seeks review on this narrow ground, the Court must concede that the decision is not transparent or intelligible with respect to this risk. It would have been preferable if the letter had referred to the Canadian Forestry Service field studies and had specifically addressed the risk. Accordingly, the Court agrees with the applicant that the Minister's decision is not transparent or intelligible with respect to the narrow risk at issue before the Court, and that the evidence with respect to this risk is not properly documented in the record such that it could be relied upon as the basis for the decision.

Issue 6: Should the Court Grant Relief?

[107] The respondent submits that even if the Court agrees that the Minister erred, the Court should decline to refer the matter back to the Minister because there will be little, if any, practical value to the applicant since the section 16 re-evaluation of the pesticide is underway.

preuve, si elle est justifiée, transparente et intelligible et si elle appartient aux issues acceptables.

[105] Dans la présente affaire, il y avait des données qui étayaient les deux opinions sur la question. Les études de terrain du Service canadien des forêts montrant que le pesticide ne présente pas de risque environnemental pour les amphibiens dans les terres humides éphémères, études sur lesquelles s'appuyait M. Delorme, ne cadraient pas avec les notes de breffage rédigées par des scientifiques de l'ARLA, ni avec la synthèse documentaire de la C.-B., ni avec le fait que le ministre a reconnu la nécessité de réévaluer le risque environnemental que présente le pesticide pour les amphibiens dans les terres humides éphémères.

[106] De plus, la décision n'est ni transparente ni intelligible puisqu'elle n'aborde pas expressément le risque environnemental limité dont il est question en l'espèce. La Cour reconnaît que la lettre de 29 pages à l'appui de la demande d'examen spécial mentionne à peine ce faible risque et qu'elle met plutôt l'accent, entre autres, sur un risque sanitaire. Il est donc naturel que la décision n'ait pas expressément abordé cet élément. En même temps, comme la présente demande vise le contrôle de la décision en invoquant ce motif restreint, la Cour doit concéder que la décision n'est ni transparente ni intelligible en ce qui a trait à ce risque. Il aurait été préférable que la lettre évoque les études de terrain effectuées par le Service canadien des forêts et qu'elle traite spécifiquement du risque. Par conséquent, la Cour convient avec la demanderesse que la décision du ministre n'est ni transparente ni intelligible eu égard au risque limité dont il est question devant la Cour, et que la preuve qui s'y rapporte n'est pas correctement documentée dans le dossier de manière à pouvoir étayer la décision.

Question 6 : La Cour devrait-elle octroyer une réparation?

[107] Le défendeur soutient que même si la Cour reconnaît que le ministre a commis une erreur, elle devrait refuser de lui renvoyer l'affaire, car la demanderesse n'en retirera qu'un bénéfice pratique infime ou nul, puisque l'évaluation du pesticide au titre de l'article 16

The Court does not agree. If the criteria for a special review under section 17 have been met, Parliament mandates that the Minister shall conduct the special review. The special review can co-exist with the section 16 re-evaluation of the pesticide. The special review will be narrower than the comprehensive re-evaluation being conducted in conjunction with the United States. For this reason, the special review will be targeted and possibly quicker. The applicant is entitled to a proper analysis as to whether the pesticide in issue presents an environmental risk to amphibians inhabiting ephemeral wetlands which are subject to the aerial spraying of the pesticide in silviculture. The evidence alluded to is that the two year field studies have just been completed and that the studies may present new evidence upon which the Minister can make a transparent and intelligible decision under section 17 of the Act.

CONCLUSION

[108] For these reasons, this application for judicial review will be allowed with costs and the matter referred back to the Minister for reconsideration.

COSTS

[109] The applicant is a public interest litigant concerned that the registered pesticide “glyphosate containing POEA” presents a health and environmental risk and asks the Minister of Health under the Act to initiate a “special review”. While this application for judicial review is allowed, the Court notes that most of the grounds for the applicant’s request for the special review were abandoned before this Court at the hearing of the application. At the same time the application did raise complex and important issues. For these reasons, the Court will exercise its discretion under Rule 400 [as am. by SOR/2002-417, s. 25(F); 2010-176, s. 11] of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, rule 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)] over the amount and allocation of costs in considering the factors set out in subsection 3 of Rule 400. Costs awarded to the applicant will

est en cours. La Cour n’est pas de cet avis. Si les critères relatifs à l’examen spécial prévu à l’article 17 sont remplis, le législateur enjoint au ministre de procéder à cet examen. Celui-ci peut coïncider avec une réévaluation du pesticide au titre de l’article 16. L’examen spécial aura une portée plus étroite que la réévaluation complète menée en collaboration avec les États-Unis. Pour cette raison, l’examen spécial sera ciblé et possiblement plus rapide. La demanderesse a droit à une analyse convenable qui déterminerait si le pesticide en cause présente un risque environnemental pour les amphibiens vivant dans les terres humides éphémères touchées par la pulvérisation aérienne du produit à des fins sylvicoles. La preuve à laquelle nous faisons allusion reposera éventuellement sur les nouveaux éléments issus des études de terrain de deux ans, à peine complétées, sur la base desquels le ministre pourra rendre une décision transparente et intelligible au titre de l’article 17 de la Loi.

CONCLUSION

[108] Pour ces motifs, la demande de contrôle judiciaire sera accueillie avec dépens et l’affaire renvoyée au ministre pour nouvel examen.

DÉPENS

[109] La demanderesse est une partie à un litige d’intérêt public qui s’inquiète du risque environnemental et sanitaire que présente le pesticide homologué à base de glyphosate contenant de la POEA et qui demande au ministre de la Santé de procéder à un examen spécial. Bien qu’il soit fait droit à la demande de contrôle judiciaire, la Cour note que la plupart des motifs sur lesquels la demanderesse s’est fondée pour solliciter l’examen spécial ont été abandonnés à l’instruction de la demande. Il n’en reste pas moins que celle-ci soulevait des questions complexes et importantes. Pour ces motifs, la Cour exercera son pouvoir discrétionnaire prévu à la règle 400 [mod. par DORS/2002-417, art. 25(F); 2010-176, art. 11] des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)] en ce qui a trait au montant et à la répartition des

be calculated under Tariff B, Column III at the mid-point number of units allowed under that column.

dépens, en tenant compte des facteurs énoncés au paragraphe 400(3). Les dépens adjugés à la demanderesse seront calculés selon la colonne III du tarif B, dans le milieu de la fourchette des valeurs unitaires autorisée au titre de cette colonne.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. This application for judicial review is allowed with costs.
2. The decision of the Minister of Health, dated August 24, 2009 not to initiate a "special review" is set aside, and the matter is referred back to the Minister for reconsideration in accordance with these reasons for judgment.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie avec dépens.
2. La décision du ministre de la Santé, datée du 24 août 2009, de ne pas procéder à un « examen spécial » est annulée, et l'affaire est renvoyée au ministre pour nouvel examen conformément aux présents motifs de jugement.