

T-3188-90

The Pulp, Paper and Woodworkers of Canada Local 8, Kenneth Jupe, on his own behalf and on behalf of all members of the PPWC, Local 8 (Applicants)

v.

Minister of Agriculture, Pesticides Directorate of Agriculture Canada (Respondent)

and

Buckman Laboratories of Canada Ltd. (Intervenor)

INDEXED AS: PULP, PAPER AND WOODWORKERS OF CANADA LOCAL 8 v. CANADA (MINISTER OF AGRICULTURE) (T.D.)

Trial Division, Martin J.—Vancouver, May 30; Ottawa, November 4, 1991.

Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Application to quash registration of pesticide under Pest Control Products Regulations, ss. 13, 18 — Use of pesticide discontinued but registration extended — Whether union lacking standing and application moot — Live controversy still existing — Minister entitled to act through departmental officials under Regulations, s. 18 — Government official failing to consider whether information provided to Minister sufficient to enable pesticide to be properly evaluated and whether use of same unacceptable risk to public health — Unreasonable findings by official based on previous registrations and absence of change in active ingredient — In circumstances, Minister having no authority to cause pesticide to be registered — Doctrine of legitimate or reasonable expectation applicable.

Hazardous products — Anti-sapstain product used in lumber industry — Application for certiorari resulting from complaints union members suffering ill effects due to use of product — Case not moot as use discontinued but registration extended — Live controversy still existing between parties — Pest Control Products Act designed to protect public health against potentially dangerous control products — Agriculture Minister lacking power to register product where departmental official's evaluation inadequate.

This was an application for *certiorari* to quash the registration of the pesticide *Busan 30WB* made under sections 13 and 18 of the *Pest Control Products Regulations*. This application

T-3188-90

Les Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada, Section locale 8, Kenneth Jupe, en son nom propre et au nom de tous les membres des TPPBC, Section locale 8 (requérants)

c.

Ministre de l'Agriculture, Direction des pesticides d'Agriculture Canada (intimé)

et

Buckman Laboratories of Canada Ltd. (intervenante)

RÉPERTORIÉ: TRAVAILLEURS DES PÂTES, DES PAPIERS ET DU BOIS DU CANADA, SECTION LOCALE 8 c. CANADA (MINISTRE DE L'AGRICULTURE) (1^{re} INST.)

d

Section de première instance, juge Martin—Vancouver, 30 mai; Ottawa, 4 novembre 1991.

Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Recours en annulation de l'enregistrement d'un pesticide sous le régime des art. 13 et 18 du Règlement sur les produits antiparasitaires — Le pesticide en cause n'est plus utilisé mais son enregistrement a été prorogé — Il échet d'examiner si le syndicat a qualité pour agir et si la demande n'a plus de valeur pratique — Litige toujours actuel — L'art. 18 du Règlement habilite le ministre à agir par l'intermédiaire des fonctionnaires du Ministère — Le fonctionnaire responsable n'a pas examiné si les renseignements fournis au ministre étaient suffisants pour permettre d'évaluer convenablement le pesticide et si l'utilisation de ce dernier représentait un risque inacceptable pour la santé du public — Caractère déraisonnable des conclusions de ce fonctionnaire basées sur des enregistrements antérieurs et sur le fait que l'ingrédient actif est resté le même — Dans ces conditions, le ministre n'avait pas le pouvoir d'accorder l'enregistrement du pesticide — Applicabilité de la doctrine de l'attente légitime ou raisonnable.

Produits dangereux — Produit anti-tache utilisé dans l'industrie du bois — Recours en certiorari faisant suite aux plaintes des membres du syndicat qui souffraient des effets néfastes de l'utilisation du produit — La cause n'est pas devenue théorique puisque si le produit n'est plus utilisé, son enregistrement a été prorogé — Il existe toujours un litige actuel entre les parties — La Loi sur les produits antiparasitaires a pour objet de protéger la population de produits antiparasitaires qui pourraient être dangereux — Le ministre de l'Agriculture n'a pas le pouvoir d'enregistrer un produit qui n'a pas été convenablement évalué par les fonctionnaires du Ministère.

Il y a en l'espèce recours en *certiorari* pour annuler l'enregistrement du pesticide *Busan 30WB* sous le régime des articles 13 et 18 du Règlement sur les produits antiparasitaires.

was triggered by numerous complaints made by the applicant union whose members claimed to have suffered ill effects resulting from the use of this product in 1988. Manufactured by the intervenor, Buckman Laboratories of Canada Ltd., *Busan 30WB* is an anti-sapstain product used in the lumber industry to prevent discoloration in non-kiln dried wood caused by fungi. Although its use was discontinued as of May 6, 1991, its registration is still in force and has in fact been extended to December 31, 1995. As preliminary matters, the respondent raised the issues of standing of the applicant union and whether the application was moot in that the pesticide was no longer in use. The applicants argued that the Minister of Agriculture exceeded his jurisdiction in causing the control product *Busan 30WB* to be registered.

Four issues had to be addressed: 1) whether the union had standing; 2) whether the application was moot; 3) whether there had been an illegal delegation of a quasi-judicial or discretionary decision-making power to grant pesticide registration and 4) whether the Minister exceeded his jurisdiction in failing to consider the sufficiency of the information necessary for evaluating the pesticide or whether its use would lead to an unacceptable risk of harm to the public, in making those decisions before receiving the information required to make them in a reasonable manner, and in making those decisions in the absence of consultation with other federal and provincial authorities.

Held, the application should be granted.

1) There was no merit in the argument that the union is a legal entity only for the purposes of the British Columbia *Industrial Relations Act* and since these proceedings are not under that Act, it cannot be considered as a legal entity for the purposes of standing. The status of unions as legal entities capable of suing and being sued was put to rest long ago by the Supreme Court of Canada which determined that they were.

2) The doctrine of mootness and its consequences was canvassed recently by the Supreme Court of Canada which stated that a case is moot when no present live controversy exists which affects the rights of the parties. And there is no live controversy if the sub-stratum of the litigation has disappeared. In the present case, the pesticide being still registered at the time of the hearing and registration having been extended to December 31, 1995, there was a live controversy affecting the rights of the parties since it can legitimately be used by the employer at any time prior to that date if it chooses to do so. To dismiss this application on the ground of mootness could result in the employer using the pesticide once again and breathing life into a controversy which, according to the respondent, is dead. The controversy is not over the use or non-use of the pesticide by any particular employer but whether it should have been registered in the first instance. Because there still exists a live controversy between the parties, the matter cannot be said to be moot.

Cette demande fait suite à un grand nombre de plaintes formulées par le syndicat requérant dont les membres se plaignaient des effets néfastes de l'utilisation de ce produit en 1988. Fabriqué par l'intervenante Buckman Laboratories of Canada Ltd., le *Busan 30WB* est un produit utilisé dans l'industrie du bois pour prévenir les taches de sève qui provoquent, sous l'influence de champignons, des changements de coloration du bois non séché en étuve. Bien que le produit ne fût plus utilisé dès le 6 mai 1991, son enregistrement est toujours en vigueur et a été en fait prorogé au 31 décembre 1995. À titre de questions préliminaires, l'intimé a fait valoir deux fins de non-recevoir visant la qualité pour agir du syndicat et la valeur pratique de la demande. De leur côté, les requérants soutiennent que le ministre a excédé sa compétence en accordant l'enregistrement du produit *Busan 30WB*.

Il échet d'examiner: 1) si le syndicat a qualité pour agir; 2) si la demande n'a aucune valeur pratique; 3) s'il y a eu délégation illégale du pouvoir de décision quasi judiciaire ou discrétionnaire d'accorder l'enregistrement du pesticide en cause; et 4) si le ministre a excédé sa compétence, par ces motifs qu'il n'a pas examiné si les renseignements fournis étaient suffisants pour permettre d'évaluer le produit ou si l'utilisation en comportait un risque inacceptable pour le public, qu'il a pris sa décision en la matière avant de recevoir les renseignements nécessaires pour tirer une conclusion raisonnable, et qu'il a pris cette décision sans avoir consulté les autres autorités compétentes fédérales et provinciales.

Jugement: la demande devrait être accueillie.

1) Rejet de l'argument voulant que le syndicat requérant n'ait la personnalité juridique que dans le cadre de la loi dite *Industrial Relations Act* de la Colombie-Britannique et que cette instance n'ayant pas été intentée sous le régime de cette loi, le syndicat ne puisse être considéré comme une entité juridique ayant qualité pour y participer. La question de la qualité pour ester en justice des syndicats a été tranchée depuis longtemps par la Cour suprême du Canada, qui a conclu en leur faveur.

2) La doctrine du caractère théorique du litige et de ses conséquences a été récemment analysée par la Cour suprême du Canada qui a jugé que la cause est considérée comme théorique s'il ne reste plus de litige actuel qui puisse modifier les droits des parties. Et qu'il ne reste plus de litige actuel si ce qui sous-tend le litige a disparu. En l'espèce, le pesticide étant toujours enregistré à la date de l'audience et l'enregistrement ayant été prorogé au 31 décembre 1995, il y avait un litige actuel qui pourrait modifier les droits des parties puisque le produit peut être légitimement utilisé par l'employeur à tout moment avant cette dernière date s'il le veut. Rejeter la demande par ce motif que le litige est devenu théorique signifierait que l'employeur pourrait un jour utiliser de nouveau ce pesticide et ressusciter la controverse qui, aux dires de l'intimé, a cessé d'exister. Cette controverse ne porte pas sur l'utilisation du pesticide, mais sur la question de savoir si son enregistrement était justifié en premier lieu. Puisqu'il y a toujours un litige actuel entre les parties, on ne peut pas dire que la question est devenue théorique.

3) The distinction between the functions of the Minister and the Director in the registration process under sections 13 and 18 of the Regulations does not necessarily mean that the Minister must address his mind personally to the matters upon which his opinion is required. In forming the opinion required by section 18, the Minister is entitled to act through his departmental officials. That is not to say that the opinions as to the sufficiency of the evidence and the acceptability of risk of harm to the public need not be addressed but only that they need not be addressed by the Minister personally. As nothing in the legislation or Regulations would expressly or implicitly prohibit the exercise of the discretionary powers vested in the Minister by his departmental organization and as these powers are administrative in nature, they may properly be exercised by those who did in fact exercise them.

4) In causing the control product *Busan 30WB* to be registered, the Minister exceeded his authority in three different ways. First, he failed to address his mind to the first step of the registration process, namely to determine the sufficiency of the information so as to permit the product's evaluation or assessment. The respondent, through its departmental officer, Clifford Ralph, could not conclude that, because the chemical TCMTB was the active ingredient of two other anti-sapstain products, *Busan 1030* and *Busan 30*, which had already been registered, and therefore already assessed or evaluated, it was pointless to re-assess or re-evaluate *Busan 30WB*, the only significant change being the substitution of a water base for petroleum as used in the other two pesticides, which substitution did not increase the risk of harm. Ralph was not entitled to rely upon the previous registrations as establishing the sufficiency of the information for the purpose of assessing or evaluating *Busan 30WB*. Because he did not address the question of the sufficiency of the information which was a condition precedent to the exercise of the Minister's discretion as to whether to register the control product, the Minister exceeded his authority in causing that control product to be registered.

Moreover, even if the Minister addressed his mind to the appropriate question, he nevertheless exceeded his authority in exercising his discretion to cause *Busan 30WB* to be registered because the sufficiency decision was patently in error. Ralph knew or ought to have known that in order to properly assess or evaluate *Busan 30WB* in 1985 or in 1988, when registration took place, a complete data package would be required. Likewise he knew or ought to have known that when TCMTB had been assessed or evaluated for the registration of *Busan 30* or *Busan 1030*, it was assessed or evaluated on the basis of information provided which was insufficient to enable a proper assessment or evaluation of TCMTB in 1988. Ralph therefore could not reasonably have concluded that the information provided in relation to the registration of *Busan 30WB* was sufficient, in 1988, to enable a proper evaluation of the product to be made. The *Pest Control Products Act* was designed to protect the health of the general public from the impact of control products that may be dangerous. That purpose was also reflected in the *Registration Guidelines* and in a pamphlet issued by Agriculture Canada in 1985 and entitled *Pesticides in Perspective*.

3) La distinction entre les fonctions du ministre et celles du directeur dans le processus d'enregistrement prévu aux articles 13 et 18 du Règlement ne signifie pas nécessairement que le premier doit examiner personnellement les questions sur lesquelles il doit former une opinion. Il peut former cette opinion comme le requiert l'article 18 par l'intermédiaire des fonctionnaires de son Ministère. Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas nécessaire de former une opinion sur le caractère suffisant des renseignements fournis ou sur le risque pour la santé de la population, mais seulement qu'il n'est pas nécessaire que le ministre le fasse en personne. Étant donné que ni la loi ni le règlement n'interdit expressément ou implicitement l'exercice par le Ministère des pouvoirs dont est investi le ministre et que ces pouvoirs sont de nature administrative, ils peuvent parfaitement être exercés par ceux qui les ont exercés en l'espèce.

4) En accordant l'enregistrement du produit *Busan 30WB*, le ministre a excédé sa compétence à trois égards. En premier lieu, il a négligé la première étape du processus d'enregistrement qui consiste à vérifier si les renseignements fournis sont suffisants pour permettre d'évaluer le produit. Il n'appartenait pas à l'intimé de conclure, par son collaborateur Clifford Ralph, que, le composé chimique TCMTB étant l'ingrédient actif de deux autres produits anti-tache, le *Busan 1030* et le *Busan 30*, qui avaient été déjà enregistrés, donc déjà évalués, il ne servirait à rien de réévaluer le *Busan 30WB*, dans lequel le seul changement notable était la substitution de l'eau au distillat du pétrole utilisé dans les deux autres pesticides, et que ce changement n'ajoutait pas au risque pour la santé. Ralph n'avait pas le droit de se fonder sur les enregistrements antérieurs pour conclure qu'il avait suffisamment de renseignements pour évaluer le *Busan 30WB*. Puisqu'il n'a pas instruit la question de savoir si les renseignements fournis étaient suffisants, condition nécessaire de l'exercice par le ministre de son pouvoir discrétionnaire d'accorder ou de refuser l'enregistrement du produit antiparasitaire, le ministre a excédé sa compétence lorsqu'il a exercé ce pouvoir pour permettre l'enregistrement du produit en cause.

Le ministre eût-il examiné la question qu'il convenait d'examiner, il a quand même excédé sa compétence lorsqu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire pour permettre l'enregistrement du *Busan 30WB* puisque la conclusion relative au caractère suffisant des renseignements fournis était manifestement erronée. Ralph savait ou devait savoir qu'une évaluation convenable du *Busan 30WB* en 1985 ou en 1988, année où eut lieu l'enregistrement, exigeait un dossier complet de données. De même, il savait ou devait savoir qu'au moment où le TCMTB fut évalué en vue de l'enregistrement du *Busan 30* ou du *Busan 1030*, cette évaluation se faisait sur la base de renseignements fournis qui n'étaient pas suffisants pour permettre d'évaluer convenablement ce même composé TCMTB en 1988. Il s'ensuit que Ralph ne pouvait raisonnablement conclure que les renseignements fournis en vue de l'évaluation du *Busan 30WB* étaient suffisants, en 1988, pour permettre de l'évaluer convenablement. La *Loi sur les produits antiparasitaires* a pour objet de protéger la population de produits antiparasitaires qui pourraient être dangereux. Cet objet s'exprime encore par le *Guide d'homologation* et par une brochure publiée en 1985 par Agriculture Canada sous le titre *Les pesticides en perspective*.

Finally, the applicants were entitled to invoke the doctrine of legitimate or reasonable expectation as outlined by the Federal Court of Appeal in *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*. Agriculture Canada's undertaking to have Health and Welfare participate in the decision-making process of ensuring the safety and effectiveness of a pesticide before it was made available to the public created in the applicants a legitimate or reasonable expectation that this procedure would be followed. The mere request for Health and Welfare's views and comments did not amount to compliance with that procedural undertaking. In registering the pesticide without considering those views, Agriculture Canada denied the reasonable expectation of the applicants that Health and Welfare would be included in the decision-making process. Therefore, the Minister exceeded his authority or acted without authority in registering *Busan 30WB* in the absence of Health and Welfare's participation.

Enfin, les requérants ont invoqué à juste titre la doctrine de l'attente légitime ou raisonnable, évoquée par la Cour d'appel fédérale dans *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*. L'engagement pris par Agriculture Canada de faire participer Santé et Bien-être Canada aux décisions pour garantir l'innocuité et l'efficacité d'un pesticide avant sa mise en marché a créé chez les requérants l'attente légitime ou raisonnable que cette procédure serait suivie. Une simple invitation faite à Santé et Bien-être Canada de donner son avis n'équivaut pas à l'observation de cet engagement en matière de procédure. En enregistrant le pesticide sans avoir pris cet avis en considération, Agriculture Canada a frustré l'attente raisonnable des requérants que Santé et Bien-être Canada participerait à la prise de décision. Le ministre a donc excédé ses pouvoirs ou sa compétence en enregistrant le *Busan 30WB* sans la participation de ce dernier Ministère.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46.
Industrial Relations Act, R.S.B.C., 1979, c. 212 (as am. by S.B.C. 1987, c. 24, s. 1), s. 147.
Pest Control Products Act, R.S.C., 1985, c. P-9, ss. 4, 5.
Pest Control Products Regulations, C.R.C., c. 1253, ss. 9(2)(a), 13(1) (as am. by SOR/88-109, s. 6(1)), (2), (3) (as am. *idem*, s. 6(2)), 18(a) (as am. *idem*, s. 8), (b),(c),(d), 19.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Code criminel, L.R.C. (1985), chap. C-46.
Industrial Relations Act, R.S.B.C., 1979, chap. 212 (mod. par S.B.C. 1987, chap. 24, art. 1), art. 147.
Loi sur les produits antiparasitaires, L.R.C. (1985), chap. P-9, art. 4, 5.
Règlement sur les produits antiparasitaires, C.R.C., chap. 1253, art. 9(2)a), 13(1) (mod. par DORS/88-109, art. 6(1)), (2), (3) (mod. *idem*, art. 6(2)), 18a) (mod. *idem*, art. 8), b),c),d), 19.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Borowski v. Canada (Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *The King ex rel. Tolfree v. Clark et al.*, [1944] S.C.R. 69; [1944] 1 D.L.R. 495.

APPLIED:

International Brotherhood of Teamsters v. Therien, [1960] S.C.R. 265; (1960), 22 D.L.R. (2d) 1; 60 CLLC 15,273; *Ahmad v. Public Service Commission*, [1974] 2 F.C. 644; (1974), 51 D.L.R. (3d) 470; 6 N.R. 287 (C.A.); *Monsanto Canada Inc. v. Minister of Agriculture* (1986), 8 C.P.R. (3d) 517; 1 F.T.R. 63 (F.C.T.D.); *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 16; (1989), 61 D.L.R. (4th) 313; 26 F.T.R. 122 (note); 8 Imm. L.R. (2d) 20; 95 N.R. 385 (C.A.).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Borowski c. Canada (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *The King ex rel. Tolfree v. Clark et al.*, [1944] R.C.S. 69; [1944] 1 D.L.R. 495.

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

International Brotherhood of Teamsters v. Therien, [1960] R.C.S. 265; (1960), 22 D.L.R. (2d) 1; 60 CLLC 15,273; *Ahmad c. La Commission de la Fonction publique*, [1974] 2 C.F. 644; (1974), 51 D.L.R. (3d) 470; 6 N.R. 287 (C.A.); *Monsanto Canada Inc. c. Ministre de l'Agriculture* (1986), 8 C.P.R. (3d) 517; 1 F.T.R. 63 (C.F. 1^{re} inst.); *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 16; (1989), 61 D.L.R. (4th) 313; 26 F.T.R. 122 (note); 8 Imm. L.R. (2d) 20; 95 N.R. 385 (C.A.).

AUTHORS CITED

Pesticides in Perspective, 5206/E, Agriculture Canada, 1985.
Registration Guidelines, January 5, 1984.

DOCTRINE

Guide d'homologation, 5 janvier 1984.
Les pesticides en perspective, 5206/E, Agriculture Canada, 1985.

COUNSEL:

Judith C. Lee and Clark M. Roberts for applicants.
Gunnar O. Eggertson for respondent.
Dale B. Pope and Donald L. Richards for intervenor. ^a

SOLICITORS:

Nadler, Roberts & Lee, Vancouver, for applicants. ^b
Deputy Attorney General of Canada for respondent.
Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, for intervenor. ^c

The following are the reasons for order rendered in English by

MARTIN J.: The applicants move for a writ of *certiorari* to quash the October 19, 1988 decision and certificate granting registration of the pesticide *Busan 30WB* made pursuant to sections 13 [as am. by SOR/88-109, s. 6(1),(2)] and 18 [as am. by SOR/88-109, s. 8] of the *Pest Control Products Regulations* [C.R.C., c. 1253] (the "Regulations"). The applicants also move for the same writ to set aside the preliminary decision of January 6, 1987 to grant registration of the said pesticide subject to receipt of an approved label. ^d

The alternative grounds for the motion are that, in granting registration of the pesticide, the Minister of Agriculture exceeded his jurisdiction in that he: ^e

- a) failed to consider whether
 - (i) the information provided was sufficient to enable the pesticide to be assessed or evaluated, or ^h
 - (ii) its use would lead to an unacceptable risk of harm to the public health;
- b) made a patently unreasonable finding that
 - (i) the information provided was sufficient to enable the pesticide to be assessed or evaluated, and ⁱ
 - (ii) its use would not lead to an unacceptable risk of harm to the public health ^j

AVOCATS:

Judith C. Lee et Clark M. Roberts pour les requérants.
Gunnar O. Eggertson pour l'intimé.
Dale B. Pope et Donald L. Richards pour l'intervenante.

PROCUREURS:

Nadler, Roberts & Lee, Vancouver, pour les requérants.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.
Farris, Vaughan, Wills & Murphy, Vancouver, pour l'intervenante.

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par

LE JUGE MARTIN: Les requérants concluent en l'es-pèce à une ordonnance de *certiorari* pour annuler la décision et le certificat en date du 19 octobre 1988, portant enregistrement du pesticide *Busan 30WB* en application des articles 13 [mod. par DORS/88-109, art. 6(1),(2)] et 18 [mod. par DORS/88-109, art. 8] du *Règlement sur les produits antiparasitaires* [C.R.C., chap. 1253] (le «Règlement»), et pour annuler la décision préliminaire en date du 6 janvier 1987 portant enregistrement dudit pesticide sous réserve de la production d'une étiquette approuvée. ^f

Les requérants font également valoir dans leur requête qu'en accordant l'enregistrement du pesticide en cause, le ministre de l'Agriculture a excédé sa compétence par l'un ou l'autre des motifs suivants:

- a) il n'a pas examiné:
 - (i) si les renseignements fournis étaient suffisants pour permettre d'évaluer le produit antiparasitaire dont s'agit, ou
 - (ii) si l'emploi de ce dernier comportait un risque inacceptable pour la santé de la population;
- b) il est parvenu à la conclusion manifestement déraisonnable:
 - (i) que les renseignements fournis étaient suffisants pour permettre d'évaluer le produit antiparasitaire dont s'agit, et ⁱ
 - (ii) que l'emploi de ce dernier ne comportait pas un risque inacceptable pour la santé de la population, ^j

before he had received the information which would permit him to make those findings;

c) he failed to follow the registration procedures set out in

(i) subsection 13(1) and section 18 of the Regulations;^a

(ii) the registration guidelines, and

(iii) his public statements

to the effect that he would consult with and involve, in his decision to register or not to register the pesticide, Health and Welfare Canada and its provincial counterpart prior to making his decision.^b

In the further alternative the applicants say that, by permitting the registration officer to make the decision to grant pesticide registration without an express or implied authority to do so, there has been an illegal delegation of a quasi-judicial or discretionary decision-making power beyond the jurisdiction of the Minister.^c

This application has been precipitated as the result of approximately 100 complaints made by members of The Pulp, Paper and Woodworkers of Canada Local 8 who claim to have suffered ill effects as a result of their use of the pesticide *Busan 30WB* during the period from January to May of 1988. The complaints were of headaches, nose bleeds, stomach upsets, chemical burns, dizziness, nausea, soreness to neck and throat and eye irritations which had not occurred prior to the time that *Busan 30WB* had been used.^d

Prior to launching this application, counsel for the applicants brought to the attention of the Minister the nature of the complaints on three separate occasions and requested the Minister to take appropriate action to cancel or suspend the registration of the pesticide and to prosecute the intervenor for permitting the pesticide to be used prior to its registration.^e

The Minister did not act as requested but instead, as far as I am able to determine from the material placed before me, he appointed a group of parties interested in the matter, the multi-stakeholder forum, to recommend to him improvements to the existing federal pesticide regulatory system and invited the applicants to participate in that process. As the

avant d'avoir reçu les renseignements qui lui eussent permis de tirer cette conclusion;

c) il n'a pas observé les procédures d'enregistrement établies par:

(i) le paragraphe 13(1) et l'article 18 du Règlement,^a

(ii) le guide d'homologation, et

(iii) ses déclarations publiques

par lesquelles il faisait savoir qu'il consulterait Santé et Bien-être Canada ainsi que son homologue provincial et s'assurerait leur participation à la décision d'enregistrement.^b

Les requérants font encore valoir, subsidiairement, qu'en permettant à l'agent d'enregistrement de décider, sans autorisation expresse ou tacite à cet effet, d'accorder l'enregistrement du pesticide, le ministre a excédé sa compétence en déléguant illégalement un pouvoir de décision quasi judiciaire ou discrétionnaire.^c

La demande en l'espèce a fait suite au dépôt d'une centaine de plaintes des membres de la section locale 8 des Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada, qui se plaignaient des effets néfastes de leur manipulation du pesticide *Busan 30WB* durant la période allant de janvier à mai 1988. Voici les symptômes dont ils se plaignaient: maux de tête, saignements de nez, aigreurs d'estomac, brûlures chimiques, étourdissements, nausée, douleurs au cou, irritation de la gorge et irritation de l'œil, autant de maux qu'ils ne connaissaient pas avant l'utilisation du *Busan 30WB*.^d

Avant d'intenter cette demande, l'avocate des requérants avait, à trois reprises, attiré l'attention du ministre sur la nature des plaintes pour lui demander de prendre les mesures nécessaires pour annuler ou suspendre l'enregistrement du pesticide et poursuivre l'intervenante en justice pour avoir permis l'utilisation du pesticide avant son enregistrement.^e

Le ministre n'a pas pris les mesures demandées mais, selon le dossier dont je suis saisi, il a nommé un comité de parties intéressées en la matière, ce qu'on appelle un groupe de travail de partenaires multiples, chargé de lui recommander les améliorations à apporter au système de réglementation fédérale des pesticides. Les requérants furent invités à y

response did not, in the view of the applicants, address their particular concerns relating to what they regarded as the wrongful original registration and extended registration to December 31, 1995 of a pesticide which they considered dangerous to their health, they caused these proceedings to be commenced.

At the commencement of the proceedings, counsel for the respondent sought to raise, as preliminary matters, the issues of standing of the applicant union and whether the application was moot. Rather than address these issues as a preliminary matter, reserve my decision and adjourn argument on the merits of the application to a later date, I directed counsel to incorporate, as part of their arguments on the merits of the application, their arguments on these two issues as well so that the matter could be disposed of in a single hearing and decision.

With respect to the issue of standing, counsel for the respondent seeks to exclude the applicant, The Pulp, Paper and Woodworkers of Canada Local 8, on the grounds that it is the local which claims standing and not the union and that a union, whether a local of the union or the union itself, derives its existence as a legal entity from section 147 of the *Industrial Relations Act* [R.S.B.C., 1979, c. 212 (as am. by S.B.C. 1987, c. 24, s. 1)], which provides as follows:

147. Every trade union and every employers' organization is a legal entity for the purposes of this Act.

Counsel submits that as the applicant union is a legal entity only for the purposes of that Act it is not otherwise a legal entity. Furthermore he says that as these proceedings are not under the *Industrial Relations Act*, the applicant union cannot be considered as a legal entity for the purposes of standing in these proceedings.

I see no merit in that argument. In my view the status of unions, locals or otherwise, as legal entities capable of suing and being sued was put to rest long ago by the Supreme Court of Canada in *International Brotherhood of Teamsters v. Therien*, [1960] S.C.R. 265, which determined that they were. It follows that

participer. Comme ils ne voyaient pas dans cette réaction la solution à leur problème qui, à leurs yeux, tenait à l'enregistrement et à sa prorogation au 31 décembre 1995, irréguliers l'un et l'autre, d'un pesticide qu'ils considéraient comme dangereux pour leur santé, les requérants ont donc intenté cette instance.

À l'ouverture de l'instance, l'avocat de l'intimé a fait valoir deux fins de non-recevoir, savoir la qualité pour agir du syndicat requérant et la valeur pratique de la demande. Au lieu d'examiner ces deux points à titre de fins de non-recevoir, de prendre ma décision en délibéré et de remettre à plus tard l'argumentation sur le fond de la demande, j'ai ordonné aux avocats d'incorporer à leur argumentation sur le fond, leurs arguments relatifs à ces deux points afin que l'affaire puisse être tranchée au cours d'une seule audience et par une seule décision.

En ce qui concerne la question de la qualité pour agir, l'avocat de l'intimé cherche à exclure la requérante Section locale 8 des Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada, par ce motif que c'est la section locale, et non pas le syndicat lui-même, qui revendique la qualité pour agir en l'espèce, et qu'un syndicat, qu'il s'agisse d'une de ses sections locales ou du syndicat proprement dit, tient sa personnalité juridique de l'article 147 de la Loi dite *Industrial Relations Act* [R.S.B.C., 1979, chap. 212 (mod. par S.B.C. 1987, chap. 24, art.1)], lequel article porte ce qui suit:

[TRADUCTION] **147.** Tout syndicat d'employés a la personnalité juridique pour l'application de la présente Loi; il en est de même de toute organisation patronale.

L'avocat de l'intimé soutient que le syndicat requérant n'a la personnalité juridique que dans le cadre de cette Loi, et non pas à d'autres égards. Et que cette instance n'ayant pas été intentée sous le régime de la Loi dite *Industrial Relations Act*, le syndicat requérant ne saurait être considéré comme une entité juridique ayant qualité pour y participer.

Je ne saurais accueillir cet argument. À mon avis, la question de la qualité pour ester en justice des syndicats, qu'il s'agisse ou non de sections locales, a été tranchée depuis longtemps par la Cour suprême du Canada dans son arrêt *International Brotherhood of Teamsters v. Therien*, [1960] R.C.S. 265, qui con-

the applicant union does not lack standing on this basis.

Counsel for the respondents also submitted that these proceedings are moot and should not be heard on the basis that the genuine interests of the applicant Kenneth Jupe and the members of the applicant, The Pulp, Paper and Woodworkers of Canada, Local 8, are founded upon their having been exposed and are still being exposed to the alleged toxic effects of *Busan 30WB* in their workplace. As the use of that pesticide has been discontinued as of May 6, 1991, counsel for the respondent submits that neither Jupe nor the members of the local have any further interest in the registration of it.

Counsel for the respondent concedes that both Jupe and the members of the Local could have status to pursue the within matter even though it is moot but says that it is a question to be decided in the discretion of the Court which he submits should be exercised against allowing the matter to proceed. Counsel for the applicants challenges the assertion of mootness and submits that, even if the proceedings are moot, I should exercise my discretion in favour of hearing the merits of the application.

The doctrine of mootness and its consequences is definitively canvassed by Sopinka J. in the Supreme Court of Canada decision in *Borowski v. Canada (Attorney General)*, [1989] 1 S.C.R. 342. At page 353 Mr. Justice Sopinka states the general rule in the following terms:

The doctrine of mootness is an aspect of a general policy or practice that a court may decline to decide a case which raises merely a hypothetical or abstract question. The general principle applies when the decision of the court will not have the effect of resolving some controversy which affects or may affect the rights of the parties. If the decision of the court will have no practical effect on such rights, the court will decline to decide the case. This essential ingredient must be present not only when the action or proceeding is commenced but at the time when the court is called upon to reach a decision. Accordingly if, subsequent to the initiation of the action or proceeding, events occur which affect the relationship of the parties so that no present live controversy exists which affects the rights of the parties, the case is said to be moot. The general policy or practice is enforced in moot cases unless the court exercises its discretion to depart from its policy or practice. The relevant

cluait qu'ils avaient la personnalité juridique. Il s'ensuit que le syndicat requérant a qualité pour agir en l'espèce.

a L'avocat de l'intimé fait encore valoir que la demande n'a plus aucune valeur pratique et ne devrait pas être instruite, par ce motif que les intérêts réels du requérant Kenneth Jupe et des membres du syndicat requérant, savoir la Section locale 8 des Travailleurs des pâtes, des papiers et du bois du Canada, tenaient à ce qu'ils avaient été et étaient encore exposés aux soi-disant effets toxiques du *Busan 30WB* au travail. Comme ce pesticide n'était plus utilisé à compter du 6 mai 1991, l'avocat de l'intimé soutient que ni Jupe ni les autres membres de la section locale n'ont plus aucun intérêt pour ce qui est de son enregistrement.

d L'avocat de l'intimé reconnaît que Jupe comme les autres membres de la Section locale pourraient avoir qualité pour poursuivre l'instance bien que celle-ci n'ait plus aucune valeur pratique, mais soutient qu'il s'agit là d'une question laissée au pouvoir d'appréciation souverain de la Cour, qui devrait mettre fin à l'instance. L'avocate des requérants conteste que l'instance n'ait aucune valeur pratique et soutient que, cela eût-il été le cas, je devrais exercer mon pouvoir d'appréciation en faveur de l'instruction au fond de la demande.

g La doctrine du caractère théorique du litige et de ses conséquences a fait l'objet d'une analyse définitive du juge Sopinka de la Cour suprême du Canada dans *Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342. En page 353, il a évoqué la règle générale en ces termes:

h La doctrine relative au caractère théorique est un des aspects du principe ou de la pratique générale voulant qu'un tribunal peut refuser de juger une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite. Le principe général s'applique quand la décision du tribunal n'aura pas pour effet de résoudre un litige qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties. Si la décision du tribunal ne doit avoir aucun effet pratique sur ces droits, le tribunal refuse de juger l'affaire. Cet élément essentiel doit être présent non seulement quand l'action ou les procédures sont engagées, mais aussi au moment où le tribunal doit rendre une décision. En conséquence, si, après l'introduction de l'action ou des procédures, surviennent des événements qui modifient les rapports des parties entre elles de sorte qu'il ne reste plus de litige actuel qui puisse modifier les droits des parties, la cause est considérée comme théorique. Le principe ou la pratique générale s'applique aux litiges devenus

factors relating to the exercise of the court's discretion are discussed hereinafter. [Underlining is mine.]

There is no "live controversy" if the required tangible and concrete dispute has disappeared or, as Duff C.J. said in *The King ex. rel. Tolfree v. Clark et al.*, [1944] S.C.R. 69, at page 72:

... the sub-stratum of the litigation has disappeared.

In the *Borowski* case the Court found the proceedings to be moot because the particular section of the *Criminal Code* [R.S.C., 1985, c. C-46] being attacked by Borowski as being invalid had, by the time the appeal came before the Supreme Court of Canada, already been struck down by that Court. In the *Clark* case the applicants sought to restrain the respondents from sitting as members of the Ontario legislature. However, as the Legislative Assembly had been dissolved prior to the matter coming on for hearing before the Court, Duff C.J. determined it to be moot and declined to hear the appeal.

The facts in the present matter are not at all analogous to the facts in the cases cited above or the others to which reference is made by Sopinka J. in which various courts have found mootness.

In this case the applicants seek to set aside the registration of a pesticide on the grounds already set out. When the matter came on for hearing before me the pesticide was not only still registered but its registration had been extended to December 31, 1995. There is no question, and counsel for the respondent did not advance the argument to the effect that there did not exist a live controversy affecting the rights of the parties up to May 6, 1991.

The sole ground on which counsel for the respondent submitted that the matter had become moot as of May 6, 1991 was that, as of that date, the employer that used the pesticide in its operations had discontinued its use. Counsel for the respondent did not submit any undertaking or assurance by the employer that it would refrain from using the pesticide in the future and the pesticide in question, having had its registra-

théoriques à moins que le tribunal n'exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas l'appliquer. J'examinerai plus loin les facteurs dont le tribunal tient compte pour décider d'exercer ou non ce pouvoir discrétionnaire. [Phrase non soulignée dans l'original.]

a

Il n'y a pas de «litige actuel» si le différend tangible et concret a disparu ou, pour reprendre l'observation faite par le juge en chef Duff dans *The King ex. rel. Tolfree v. Clark et al.*, [1944] R.C.S. 69, à la page 72:

b

[TRADUCTION] ... ce qui sous-tend le litige a disparu.

Dans l'affaire *Borowski*, il a été jugé que l'action n'avait plus qu'un caractère théorique par ce motif qu'au moment où le pourvoi est parvenu devant elle, la Cour suprême du Canada avait déjà déclaré inconstitutionnel l'article du *Code criminel* [L.R.C. (1985), chap. C-46] contesté par Borowski. Dans l'affaire *Clark*, les requérants cherchaient à faire interdire aux intimés de siéger à l'assemblée législative de l'Ontario. Comme cette assemblée avait été dissoute avant que l'affaire ne fût parvenue devant la Cour, le juge en chef Duff a conclu qu'elle n'avait plus de valeur pratique et a refusé d'entendre le pourvoi.

d

e

Les faits qui nous intéressent en l'espèce n'ont rien de commun avec les faits des causes citées ci-dessus ou d'autres causes citées par le juge Sopinka et dans lesquelles la juridiction saisie a conclu à l'absence de valeur pratique.

f

En l'espèce, les requérants cherchent à faire annuler l'enregistrement d'un pesticide par les motifs évoqués plus haut. Lorsque l'affaire fut appelée devant moi, non seulement ce pesticide était toujours enregistré, mais l'enregistrement avait été prorogé au 31 décembre 1995. Il n'y a aucun doute à ce sujet, et l'avocat de l'intimé n'a pas soutenu qu'il n'y avait pas un litige actuel affectant les droits des parties à la date du 6 mai 1991.

g

h

Le seul motif par lequel l'avocat de l'intimé concluait que le litige était devenu théorique au 6 mai 1991 est que, à cette date, l'employeur qui utilisait le pesticide en cause dans son entreprise avait cessé de le faire. Aucun engagement ou assurance n'a été produit, de la part de l'employeur, de s'abstenir d'utiliser à l'avenir ce pesticide dont l'enregistrement a été prorogé jusqu'en 1995 et qui, de ce fait, peut être

i

j

tion extended to 1995, can legitimately be used by that employer at any time prior to that date if it chooses so to do.

Nor was there any suggestion by counsel for the respondent that the registration of the pesticide would be withdrawn, suspended or cancelled, thus prohibiting its use.

Once again I can see no merit to the submission of counsel for the respondent that, by reason of the employer's voluntary and indefinite cessation of the use of the pesticide under consideration, the issue of whether it should have been registered in the first instance or that its registration should be allowed to continue has become moot. To accept that submission and to dismiss the application on the ground of mootness could result in the employer using the pesticide once again and breathing life into the controversy which its counsel submits is dead. The controversy between the parties is not over the use or non-use of the pesticide by any particular employer but is whether the pesticide should have been registered in the first instance.

Because, in my opinion, there is no question that the sub-stratum of the litigation remains and that there still exists a live controversy between the parties, the matter cannot be said to be moot. I can see no necessity of proceeding further to examine the question of exercising my discretion to hear and determine the issue notwithstanding its mootness.

Before proceeding into what may be termed the merits or, probably more accurately, the factual basis for the merits, I think it would be appropriate to address as a preliminary issue the grounds relating to the exercise of the Minister's discretionary decision-making power by officials in his Department rather than by the Minister.

The substance of the applicants' submission in this respect is that the discretion granted to the Minister under section 18 of the Regulations may not be delegated but must be exercised by the Minister personally. Counsel points out that in the registration process the decision of the Director and the decision of the Minister are separated, which separation, she suggests, tends to support her submission.

légitimement utilisé par cet employeur à tout moment avant cette date s'il le veut.

a L'avocat de l'intimé ne dit pas non plus que l'enregistrement du pesticide en cause serait retiré, suspendu ou annulé, ce qui en interdirait l'utilisation.

b Sur ce point encore, je ne saurais accueillir l'argument de l'avocat de l'intimé selon lequel, l'employeur ayant cessé, volontairement et indéfiniment, d'utiliser le pesticide dont s'agit, la question de savoir si l'enregistrement était justifié en premier lieu ou s'il devait être maintenu est devenue toute théorique. Accueillir pareil argument pour rejeter la demande par ce motif que le litige est devenu théorique signifie que l'employeur pourrait un jour utiliser de nouveau ce pesticide et ressusciter la controverse qui, aux dires de l'avocat, a cessé d'exister. La controverse qui oppose les parties ne porte pas sur l'utilisation du pesticide, mais sur la question de savoir si son enregistrement était justifié en premier lieu.

f Étant donné, à mon avis, que ce qui sous-tend le litige subsiste encore et qu'il y a toujours un litige actif entre les parties, on ne peut pas dire que la question est devenue théorique. Il n'est donc pas nécessaire que j'examine si je devrais exercer mon pouvoir d'appréciation souverain pour entendre cette cause quand bien même elle serait devenue théorique.

g Avant d'instruire l'affaire au fond ou, plus précisément, les faits de la cause, je pense qu'il y a lieu d'examiner, à titre de question préliminaire, les motifs se rapportant à l'exercice des pouvoirs discrétionnaires du ministre, non pas par celui-ci lui-même, mais par des fonctionnaires de son Ministère.

i L'argument avancé par les requérants à ce propos est essentiellement que le pouvoir discrétionnaire dont l'article 18 du Règlement investit le ministre ne saurait être délégué, mais doit être exercé par le ministre lui-même. L'avocate des requérants soutient que dans le processus d'enregistrement, la décision du directeur et celle du ministre ne sont pas confondues, et cette distinction, dit-elle, tend à corroborer son argument.

Counsel is correct that section 13 of the Regulations makes the distinction claimed:

13. (1) Where the Minister receives an application for a certificate of registration or an application to amend a certificate of registration, he shall, subject to section 18, register the control product or amend the registration thereof, as the case may be, and record in a register of control products the information provided in accordance with sections 7 and 9.

(3) Where a control product or an amendment to the registration of a control product is registered, the Director shall issue a certificate of registration bearing the registration number of the control product.

Counsel is also correct in her submission that section 18 of the Regulations calls upon the Minister to form an opinion on several matters:

18. The Minister may refuse to register or amend the registration of a control product if, in his opinion,

(a) the application for registration, the application to amend the certificate of registration or the label for the control product does not comply with the Act and these Regulations;

(b) the information provided to the Minister on the application is insufficient to enable the control product to be assessed or evaluated;

(c) the applicant fails to establish that the control product has merit or value for the purposes claimed when the control product is used in accordance with its label directions;

(d) the use of the control product would lead to an unacceptable risk of harm to

- (i) things on or in relation to which the control product is intended to be used, or
- (ii) public health, plants, animals or the environment; or

(e) the control product is not required to be registered.

In my view it does not necessarily follow from these observations that the Minister must address his mind personally to the matters upon which his opinion is required. Counsel for the respondent has satisfied me that in forming the opinion required by section 18 of the Regulations the Minister is entitled, in this matter, to act through his departmental officials. That, I hasten to add, is not to say that the opinions as to the sufficiency of the evidence and the acceptability of risk of harm to the public need not be addressed but only that they need not be addressed by the Minister personally.

Elle a relevé à juste titre cette distinction à l'article 13 du Règlement:

13. (1) À la réception d'une demande de certificat d'enregistrement ou de modification d'un certificat d'enregistrement, le Ministre, sous réserve de l'article 18, enregistre le produit antiparasitaire ou en modifie l'enregistrement, selon le cas, et consigne au registre des produits antiparasitaires les renseignements fournis en conformité avec les articles 7 et 9.

(3) À l'enregistrement d'un produit antiparasitaire ou de la modification de l'enregistrement d'un produit antiparasitaire, le Directeur délivre un certificat d'enregistrement portant le numéro d'enregistrement du produit antiparasitaire.

Elle a également raison de soutenir que l'article 18 du Règlement fait au ministre obligation de former son opinion sur plusieurs questions:

18. Le Ministre peut refuser d'enregistrer un produit antiparasitaire ou d'en modifier l'enregistrement si, à son avis,

a) la demande d'enregistrement ou de modification de l'enregistrement ou le label du produit antiparasitaire n'est pas conforme aux dispositions de la Loi et du présent règlement;

b) les renseignements fournis au Ministre dans la demande ne sont pas suffisants pour permettre d'évaluer le produit antiparasitaire;

c) le demandeur ne démontre pas que le produit antiparasitaire présente des avantages ou une valeur pour les fins proposées, lorsqu'il est utilisé conformément aux instructions qui figurent sur le label;

d) l'emploi du produit antiparasitaire comporte un risque inacceptable pour

- (i) les choses sur lesquelles ou en rapport avec lesquelles il est destiné à être utilisé, ou
- (ii) la santé de la population, les plantes, les animaux ou l'environnement; ou

e) le produit antiparasitaire n'a pas besoin d'être enregistré.

À mon avis, ces prescriptions ne signifient pas nécessairement que le ministre doit examiner personnellement les questions sur lesquelles il doit former une opinion. L'avocat de l'intimé m'a convaincu que le ministre peut former cette opinion comme le requiert l'article 18 du Règlement par l'intermédiaire des fonctionnaires de son Ministère. Cela ne veut pas dire qu'il n'est pas nécessaire de former une opinion sur le caractère suffisant des renseignements fournis ou sur le risque pour la santé de la population, mais seulement qu'il n'est pas nécessaire que le ministre la fasse en personne.

Subsection 13(1) of the Regulations provides for registration of the control product subject to a favourable opinion by the Minister on the several matters raised under section 18 of the Regulations. Subsection 13(3) of the Regulations assumes a favourable opinion by the Minister in favour of the applicant on the matters raised in section 18 and assumes that the Minister has registered the pesticide. Subsection 13(3) simply directs the person in the department who is, without exercising any discretion, to issue the certificate of registration. The Director simply certifies that a registration has occurred . . . no discretionary power is exercised by the Director pursuant to subsection 13(3).

Because section 13 of the Regulations does not distinguish between the functions of the Minister and the Director on the basis of discretionary matters which are to be exercised by the Minister as opposed to other discretionary matters which are to be exercised by the Director, I am unable to accept counsel's submission that Parliament thereby intended the discretionary powers assigned to the Minister to be exercised by him personally.

Jackett C.J. of the Federal Court of Appeal dealt with this matter in *Ahmad v. Public Service Commission*, [1974] 2 F.C. 644, at pages 650-651, in the following terms:

Section 6(5) of the *Public Service Employment Act* provides that a deputy head may authorize one or more persons under his jurisdiction "to exercise and perform any of the powers, functions or duties of the deputy head" under that Act. By an instrument dated March 22, 1971, the deputy head in question authorized *inter alia* the "Director, Personnel Administration Branch" to "exercise and perform the powers and to delegate functions or duties" conferred upon him by *inter alia* section 31 of the *Public Service Employment Act*. In my view, while not as aptly worded as it might have been, this instrument was adequate authority for the Director to form the opinion of the applicant's incompetency that was a condition precedent to a recommendation under section 31 [Compare *Mungoni v. Attorney General of Northern Rhodesia*, [1960] A.C. 336]. In any event, quite apart from special statutory authorization, in my view, this opinion was not one that required personal attention from the deputy head and was validly formed by appropriate departmental officials on the basis of the principles applied in such cases as *Carltona, Ltd. v. Comrs. of Works* [[1943] 2 All. E.R. 560]. See per Lord Greene M.R. in that case at page 563:

Le paragraphe 13(1) du Règlement subordonne l'enregistrement du produit antiparasitaire à une opinion favorable du ministre à l'égard des nombreuses questions prévues à l'article 18 du même texte. Le paragraphe 13(3) du Règlement présuppose que le ministre s'est fait, en faveur du demandeur, une opinion favorable au sujet des matières prévues à l'article 18 et qu'il a enregistré le produit. Ce paragraphe ne fait que prévoir pour le fonctionnaire visé du Ministère l'obligation de délivrer le certificat d'enregistrement, sans qu'il exerce à ce propos aucun pouvoir d'appréciation. Le directeur ne fait que certifier qu'il y a eu enregistrement; il n'exerce aucun pouvoir discrétionnaire dans le cadre du paragraphe 13(3).

L'article 13 du Règlement ne distinguant pas les fonctions du ministre et celles du directeur en fonction de leurs pouvoirs discrétionnaires respectifs, je ne saurais accueillir l'argument de l'avocate des requérants, selon lequel le législateur entendait prévoir que seul le ministre peut exercer les pouvoirs discrétionnaires dont il est investi.

Cette question a été examinée par le juge en chef Jackett de la Cour d'appel fédérale dans *Ahmad c. La Commission de la Fonction publique*, [1974] 2 C.F. 644, aux pages 650 et 651, où il s'est prononcé en ces termes:

L'article 6(5) de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* prévoit qu'un sous-chef peut autoriser une ou plusieurs personnes placées sous son autorité «à exercer l'un des pouvoirs, fonctions ou devoirs» que lui confère cette loi. Par acte en date du 22 mars 1971, le sous-chef en cause a notamment autorisé le «directeur, service de l'administration du personnel» à «exercer les pouvoirs et à déléguer les fonctions ou devoirs» que lui confère notamment l'article 31 de la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*. À mon avis, quoique cet acte eût pu être mieux rédigé, il confère au directeur le pouvoir approprié pour formuler un avis sur l'incompétence du requérant, préalable à une recommandation prévue à l'article 31 [Comparer avec l'arrêt *Mungoni c. Attorney General of Northern Rhodesia*, [1960] A.C. 336]. En tout cas, toute question d'autorisation légale spéciale mise à part, je pense que cet avis n'avait pas à faire l'objet de l'attention personnelle du sous-chef et pouvait émaner des fonctionnaires habilités du Ministère sur la base des principes appliqués dans les affaires telles que *Carltona, Ltd. c. Comrs. of Works* [[1943] 2 All E.R. 560]. Voir, dans cette affaire, les motifs de Lord Greene, maître des rôles, à la page 563:

In the administration of government in this country the functions which are given to ministers (and constitutionally properly given to ministers because they are constitutionally responsible) are functions so multifarious that no minister could ever personally attend to them. To take the example of the present case no doubt there have been thousands of requisitions in this country by individual ministries. It cannot be supposed that this regulation meant that, in each case, the minister in person should direct his mind to the matter. The duties imposed upon ministers and the powers given to ministers are normally exercised under the authority of the ministers by responsible officials of the department. Public business could not be carried on if that were not the case. Constitutionally, the decision of such an official is, of course, the decision of the minister. The minister is responsible. It is he who must answer before Parliament for anything that his officials have done under his authority, and, if for an important matter he selected an official of such junior standing that he could not be expected competently to perform the work, the minister would have to answer for that in Parliament. The whole system of departmental organisation and administration is based on the view that ministers, being responsible to Parliament, will see that important duties are committed to experienced officials. If they do not do that, Parliament is the place where complaint must be made against them. [See also S.A. de Smith's *Judicial Review of Administrative Action* at pages 290-291 of the second edition.]

It would be quite impossible for the deputy head of a large modern government department to give personal attention to all such matters, important as they may be to individuals concerned. That is why departmental administration is organized as it is and, in my view, there is a necessary implication, in the absence of something expressly or implicitly to the contrary, that ministers' powers, and deputy ministers' powers, are exercised on their behalf by their departmental organizations as long as they are of an administrative character. To what extent officials are allowed or required to do so in particular cases is a matter of internal arrangement and outsiders have no status to question the authority of an official in a particular case.

Jackett C.J. applied the doctrine of necessary implication of authority in the absence of something expressly or implicitly to the contrary to the exercise by a Director of a department of the discretionary authority vested in the deputy head of the department. As I can find nothing in the legislation or Regulations relevant to this matter that would expressly or implicitly prohibit the exercise of the discretionary powers vested in the Minister by section 18 of the Regulations by his departmental organization and as these powers are administrative in character, I find

[TRADUCTION] Dans le régime d'administration publique de ce pays, les fonctions qui sont conférées aux ministres (à bon droit du point de vue constitutionnel puisque les ministres sont constitutionnellement responsables) sont si variées qu'aucun ministre ne pourrait jamais personnellement les remplir. Pour prendre l'exemple du cas présent, chaque ministère a sans aucun doute soumis des milliers de réquisitions dans ce pays. On ne peut pas supposer que ce règlement impliquait que, dans chaque cas, le Ministre en personne devait s'occuper de l'affaire. Les tâches imposées aux ministres et les pouvoirs qui leur sont conférés sont normalement exercés sous leur autorité par les fonctionnaires responsables du Ministère. S'il en était autrement, tout l'appareil de l'État serait paralysé. Constitutionnellement, la décision d'un tel fonctionnaire représente naturellement la décision du Ministre. Le Ministre est responsable. C'est lui qui doit répondre devant le Parlement de tout ce que les fonctionnaires ont fait sous son autorité et si, pour une affaire importante, il a choisi un fonctionnaire subalterne dont on ne peut s'attendre qu'il exécute le travail avec compétence, le Ministre devra en répondre devant le Parlement. Tout le système d'organisation et d'administration ministérielles s'appuie sur l'idée qu'étant responsables devant le Parlement, les ministres feront en sorte que les tâches importantes soient confiées à des fonctionnaires expérimentés. S'ils ne le font pas, c'est au Parlement qu'on devra se plaindre de leurs agissements. [Voir aussi *Judicial Review of Administrative Action* de S.A. de Smith aux pp. 290 et 291 de la deuxième édition.]

Il serait tout à fait impossible au sous-chef d'un ministère important dans un gouvernement moderne de s'occuper personnellement de toutes les questions de ce genre, [quelque] importantes qu'elles puissent être pour les personnes concernées. C'est la raison d'être de l'organisation ministérielle et, à mon avis, il en découle nécessairement, en l'absence d'indication contraire expresse ou implicite, que les pouvoirs des ministres et des sous-ministres, dans la mesure où ils revêtent un caractère administratif, sont exercés en leur nom par les instances de leur ministère. Dans quelle mesure les fonctionnaires peuvent ou doivent agir ainsi dans des cas particuliers est une question qui relève de l'organisation interne et les tiers n'ont pas qualité pour contester les pouvoirs d'un fonctionnaire dans un cas particulier.

Faute d'indication contraire, expresse ou implicite, le juge en chef Jackett a appliqué la doctrine de la présomption de compétence à l'exercice, par un directeur, des pouvoirs discrétionnaires dont est investi le sous-chef du ministère en cause. Étant donné que ni la loi ni le Règlement applicable en la matière n'interdit expressément ou implicitement que les pouvoirs discrétionnaires que le ministre tient de l'article 18 du Règlement soient exercés par son ministère, et que ces pouvoirs sont de nature administrative, je conclus qu'ils peuvent parfaitement être

that they may properly be exercised by the parties who did in fact exercise them.

That is to say I find that Donald Edouard Mondor was authorized by implication to sign the subsection 13(3) certificate of registration and that Clifford David Ralph was authorized by implication to exercise the discretion assigned to the Minister under section 18 of the Regulations. Having come to this conclusion I will not, in the balance of the reasons for this decision, distinguish between the discretion exercised by Ralph under section 18 of the Regulations and the exercise of the Minister's discretion under that section.

Having addressed what I have chosen to characterize as preliminary matters, that leaves for my consideration and determination the three remaining grounds for this application relating to alleged excesses of jurisdiction by the Minister: his alleged failure to consider the sufficiency of the information necessary for evaluating the pesticide or whether its use would lead to an unacceptable risk of harm to the public; the making of those decisions before receiving the information required to make them in a reasonable manner; and the making of those decisions in the absence of consultation with other federal and provincial authorities which the applicants allege they legitimately or reasonably expected him to do.

The pesticide *Busan 30WB* is an anti-sapstain product used in the lumber industry to prevent discoloration in non-kiln dried wood caused by fungi which flourish in moist, still warm air. The shipment of freshly cut wood by sea over long distances in warm climatic conditions presents an ideal environment for the development of this mould which, if it develops, reduces the grade and consequently the value of the lumber.

Kiln drying the lumber is one method of preventing the staining but, I gather, compared to the use of anti-sapstain fungicides, is considerably more costly. Naturally the lumber industry prefers the pesticide to the kiln-drying method. About 90% of British Columbia's coastal lumber production is pesticide treated and about 90% of the treated lumber is exported.

exercés par ceux qui les ont effectivement exercés en l'espèce.

Je conclus en conséquence que Donald Edouard Mondor était implicitement habilité à signer le certificat d'enregistrement prévu au paragraphe 13(3), et que Clifford David Ralph était implicitement habilité à exercer le pouvoir discrétionnaire que le ministre tient de l'article 18 du Règlement. Ayant tiré cette conclusion, je ne distinguerai pas, dans le restant des présents motifs de décision, entre le pouvoir discrétionnaire exercé par Ralph en application de l'article 18 du Règlement et celui que le ministre tient de la même disposition.

Cette question préliminaire tranchée, il me reste à examiner les trois motifs restants de ce recours en abus de compétence contre le ministre, savoir qu'il n'a pas examiné si les renseignements fournis étaient suffisants pour permettre d'évaluer le produit antiparasitaire et si l'utilisation de ce produit comportait un risque inacceptable pour le public; qu'il a pris sa décision en la matière avant de recevoir les renseignements nécessaires pour tirer une conclusion raisonnable; et qu'il a pris sa décision en la matière sans avoir consulté les autres autorités compétentes fédérales et provinciales, comme les requérants étaient en droit de s'y attendre.

Le pesticide *Busan 30WB* est un produit utilisé dans l'industrie du bois pour prévenir les taches de sève qui provoquent des changements de coloration du bois non séché en étuve, sous l'influence des champignons qui prolifèrent dans une atmosphère confinée, humide et chaude. L'expédition par mer du bois fraîchement coupé, sur de longues distances et sous un climat chaud, présente les conditions idéales pour le développement de cette moisissure qui diminue la qualité et, partant, la valeur du bois.

Le séchage en étuve est l'une des méthodes de prévention des taches de sève mais, d'après ce que j'ai pu voir, il coûte bien plus cher que l'utilisation des fongicides anti-taches de sève. Il est naturel que l'industrie du bois préfère l'utilisation du pesticide au séchage en étuve. Environ 90 p. 100 du bois produit sur la côte de la Colombie-Britannique est traité au pesticide, et environ 90 p. 100 de ce bois traité est exporté.

Prior to the introduction of *Busan 30WB* in the sawmill industry, pesticides which contained *polychlorophenols* (PCPs) had been the predominantly used pesticides. By 1989, however, the use of pesticides containing PCPs had been all but discontinued and had been replaced by several other types, the predominant one of which contained 2-(*thiocyanomethylthio*) *benzothiazole* ("TCMTB") which had, by that time, taken over about 50% of the market share of anti-sapstain fungicides used in British Columbia industry.

I mention other types of pesticides containing TCMTB because *Busan 30WB* was not the only pesticide containing this ingredient. Ralph, at paragraph 47 of his affidavit, referred to a study prepared for the Forest Industry Industrial Health Research Program dated July 1987 (Exhibit "I" to Ralph's affidavit) which, at page 40, identifies 14 wood-treatment products containing TCMTB which had been registered by Agriculture Canada as of June 1987. Of these 14 products seven had the same concentration of TCMTB as *Busan 30WB*.

I pause here to note that although the study to which reference is made in the preceding paragraph states all of the 14 products had been registered by Agriculture Canada as of June 1987, *Busan 30WB*, which is listed as one of them, was not in fact registered until October of 1988.

Generally, for the purposes of this application, Ralph has compared *Busan 30WB* with *Busan 30* and *Busan 1030*, all three of which products are manufactured by the intervenor, Buckman Laboratories of Canada Ltd., and all three of which, in their undiluted form, contain 30% of TCMTB.

It is submitted by the respondent that the only difference between *Busan 30*, *Busan 1030* and *Busan 30WB* is that instead of being contained in a petroleum base like *Busan 30* and *Busan 1030*, *Busan 30WB* is a water-based (thus the WB) pesticide. To all three *Busan* pesticides substantial quantities of water are added to dilute them prior to their use in the treatment of lumber. The respondent says that the water-based formulation was created because of complaints which had been received from the users with

Avant l'introduction du *Busan 30WB*, les pesticides qui contenaient des *polychlorophénols* (PCP) étaient les plus couramment utilisés dans l'industrie du bois d'œuvre. Vers 1989 cependant, les pesticides contenant des PCP n'étaient pratiquement plus utilisés, ayant été remplacés par plusieurs autres types, dont le plus prédominant contenait du *thiocyanométhylthio-2 benzothiazole* («TCMTB») et avait, à l'époque, accaparé 50 p. 100 du marché des fongicides anti-taches utilisés dans l'industrie du bois en Colombie-Britannique.

Je mentionne les autres types de pesticides contenant du TCMTB parce que *Busan 30WB* n'était pas le seul pesticide à contenir cet ingrédient. Au paragraphe 47 de son affidavit, Ralph fait état d'une étude en date de juillet 1987 (pièce «I» jointe à l'affidavit), préparée pour le programme de recherches sur la santé au travail dans l'industrie forestière, laquelle étude énumère, en page 40, 14 produits de traitement du bois qui contiennent du TCMTB et qui avaient été enregistrés par Agriculture Canada jusqu'en juin 1987. De ces 14 produits, sept ont la même teneur en TCMTB que le *Busan 30WB*.

J'ouvre ici une parenthèse: bien que l'étude citée au paragraphe précédent indique que tous les 14 produits avaient été enregistrés par Agriculture Canada jusqu'en juin 1987, le *Busan 30WB*, qui était du nombre, n'a été enregistré qu'en octobre 1988.

Pour en revenir à la demande en l'espèce, ce qu'a fait Ralph, c'était de comparer le *Busan 30WB* avec le *Busan 30* et le *Busan 1030*, ces produits étant tous les trois fabriqués par l'intervenante Buckman Laboratories of Canada Ltd. et contenant tous les trois, dans leur forme non diluée, 30 p. 100 de TCMTB.

L'intimé fait savoir que la seule différence entre le *Busan 30*, le *Busan 1030* et le *Busan 30WB* réside en ce qu'au lieu d'être contenu dans une base de pétrole comme les deux premiers, le *Busan 30WB* est un pesticide à base aqueuse (d'où le sigle WB, «*water-based*»). Tous les trois pesticides *Busan* doivent être dilués avec une grande quantité d'eau avant de servir au traitement du bois. L'intimé fait savoir que la préparation à base aqueuse a été créée pour répondre aux utilisateurs qui se plaignaient de l'odeur de pétrole

respect to the petroleum odour which was given off when using *Busan 30* or *Busan 1030*.

In fact the difference in the formulation of the two petroleum-based *Busan* products and the subject water-based product is not just a substitution of water for the petroleum but the addition of other substances in order to make the chemical (TCMTB) work, i.e., to make the final diluted solution disperse properly, to make the TCMTB soluble and to make it stick to the lumber (Transcript, pages 169-172).

These additions or substances appear to fall within the statutory definition of "control product" themselves as being:

(a) any compound or substance that enhances or modifies or is intended to enhance or modify the physical or chemical characteristics of a control product to which it is added . . .

Ralph's view with respect to the substitution of water as a base to replace the petroleum base and the addition of other substances is set out in the following paragraphs of his affidavit:

15. THAT the composition of the formulated control product *Busan 30WB* is similar to that of formulated control products *Busan 30* or *Busan 1030*, save that the petroleum distillate fraction of *Busan 30* or *Busan 1030* has been replaced with water and appropriate adjustments have been made to the dispersant in the product.

16. THAT the assessment and evaluation of *Busan 30WB* substantially entailed the substitution of the petroleum distillate components of *Busan 30* and *Busan 1030* with equivalent amounts of water.

17. THAT this type of substitution, i.e. water replacing a petroleum distillate, would not be expected to increase the risk of harm to public health, plants, animals or the environment.

Ralph's evidence with respect to the registration of *Busan 30WB* is basically that after he received the application for registration he checked the information on record with respect to the other controlled products containing TCMTB, the active ingredient of *Busan 30WB*, and found that it contained no active ingredients that had not been previously assessed or evaluated pursuant to paragraph 9(2)(a) of the Regulations. He also noted that TCMTB was the active ingredient for *Busan 1030* and *Busan 30* which he deposed had already been registered for anti-sapstain applications (paragraph 9 of Ralph's affidavit).

qui se dégageait à l'utilisation du *Busan 30* ou du *Busan 1030*.

En fait, la différence entre les deux produits *Busan* à base de pétrole et le produit en cause, à base aqueuse, ne réside pas seulement dans la substitution de l'eau au pétrole, mais encore dans l'adjonction d'autres substances destinées à rendre utilisable le composé chimique (TCMTB), c'est-à-dire à garantir que la solution diluée se disperse proprement, que le TCMTB soit soluble et qu'il colle au bois (Transcription des débats, aux pages 169 à 172).

Ces adjuvants ou substances semblent tomber dans le champ d'application de la définition de «produits antiparasitaires», qui comprend:

a) les composés ou substances de nature ou destinés à renforcer ou modifier leurs caractéristiques physiques ou chimiques . . .

L'explication donnée par Ralph au sujet de la substitution de l'eau au pétrole pour servir de base et de l'adjonction d'autres substances figure aux paragraphes suivants de son affidavit:

[TRADUCTION] 15. La composition de la préparation antiparasitaire *Busan 30WB* est semblable à celle des préparations antiparasitaires *Busan 30* et *Busan 1030*, sauf que la fraction de distillat du pétrole contenue dans le *Busan 30* et le *Busan 1030* a été remplacée par de l'eau, et que le dispersant a été rajusté en conséquence.

16. L'évaluation du *Busan 30WB* a occasionné dans une grande mesure le remplacement du distillat du pétrole dans le *Busan 30* et le *Busan 1030* avec une quantité équivalente d'eau.

17. Ce type de substitution, savoir le remplacement d'un distillat du pétrole avec de l'eau, ne devrait pas accroître le risque pour la santé de la population, la végétation, les animaux ou l'environnement.

Au sujet de l'enregistrement du *Busan 30WB*, Ralph témoigne qu'après avoir reçu la demande d'enregistrement, il a vérifié les renseignements disponibles au sujet des autres produits antiparasitaires contenant du TCMTB, l'ingrédient actif du *Busan 30WB*, et est parvenu à la conclusion que celui-ci ne contenait aucun ingrédient actif qui n'eût pas été déjà évalué conformément à l'alinéa 9(2)(a) du Règlement. Il fait aussi remarquer que le TCMTB était l'ingrédient actif du *Busan 1030* et du *Busan 30*, lesquels, dit-il, avaient été déjà enregistrés comme produits anti-taches (paragraphe 9 de l'affidavit de Ralph).

In paragraph 18 Ralph went on to say the following:

18. THAT Health and Welfare assessment (Health and Welfare letter of October 25, 1988 attached hereto and marked as Exhibit "B" to this my Affidavit) of Buckman's information relevant to the formulated control product Busan 30WB (Buckman letter of December 22, 1986 attached hereto and marked as Exhibit "C" to this my Affidavit) confirmed that substitution of water for petroleum distillate did not increase the risk of harm of Busan 30WB relative to previously registered control products Busan 30 and Busan 1030.

The simple conclusion which I am apparently asked to draw from Ralph's affidavit evidence is that because TCMTB was the active ingredient of two other anti-sapstain products which had already been registered, and therefore already assessed or evaluated, it was pointless to re-assess or re-evaluate *Busan 30WB*, the only significant change in which, from the earlier registered formulations, was the substitution of a water base for the other two petroleum-based pesticides, which substitution did not increase the risk of harm as confirmed in Health and Welfare's assessment of October 25, 1988. Accordingly, as there had already been an assessment and valuation of TCMTB and as the only change in the new product could not increase the risk of harm, Ralph, acting for the Minister under section 13 of the Regulations took the only logical step possible by registering the pesticide.

I do not agree that I can draw these conclusions from the evidence which has been presented.

In paragraph 6 of his affidavit Ralph refers to the previous evaluations of TCMTB. He gives no indication of the extent of these assessments or evaluations or when they took place. If, as he infers, he was relying upon the presumably favourable assessments and evaluations of TCMTB for not carrying out another assessment or evaluation, then I would have expected to have had put in evidence the specific details of those earlier assessments or evaluations.

Ralph's assertion of his reliance on those early evaluations or assessments as the basis for his registration of *Busan 30WB* is all the more curious when the Minister himself has admitted (Exhibit "S", Applicants' Record, page 76) that TCMTB formulations are not supported by what would be considered a full data package on the active ingredient.

Au paragraphe 18, Ralph a ajouté:

[TRADUCTION] 18. L'évaluation faite par Santé et Bien-être Canada (lettre en date du 25 octobre 1988 de Santé et Bien-être Canada ci-jointe à titre de pièce «B» du présent affidavit) des renseignements fournis par Buckman au sujet du produit anti-parasitaire Busan 30WB (lettre en date du 22 décembre 1986 ci-jointe à titre de pièce «C» du présent affidavit) a confirmé que la substitution de l'eau au distillat du pétrole n'accroissait pas le risque présenté par le Busan 30WB par rapport aux produits antiparasitaires déjà enregistrés Busan 30 et Busan 1030.

La simple conclusion que l'intimé semble m'engager à tirer du témoignage par affidavit de Ralph serait que, le TCMTB étant l'ingrédient actif de deux autres produits anti-taches qui avaient été déjà enregistrés, donc déjà évalués, il ne servirait à rien de réévaluer le *Busan 30WB*, dans lequel le seul changement notable par rapport aux préparations précédemment enregistrées était la substitution de l'eau au distillat du pétrole, laquelle substitution n'ajoutait pas au risque ainsi que l'a confirmé l'évaluation en date du 25 octobre 1988 de Santé et Bien-être Canada. En conséquence, comme le TCMTB avait été déjà évalué et que le seul changement dans le produit n'ajoutait pas au risque pour la santé, Ralph, agissant au nom du ministre sous le régime de l'article 13 du Règlement, a pris la seule mesure logique possible en enregistrant le pesticide en cause.

Je ne pense pas que je puisse tirer pareille conclusion de ce témoignage.

Au paragraphe 6 de son affidavit, Ralph fait état des évaluations précédentes du TCMTB. Il ne dit rien au sujet de la portée ou de la date de ces évaluations. Si, comme il le sous-entend, il s'est fondé sur les évaluations apparemment favorables du TCMTB pour ne pas procéder à une autre évaluation, il aurait dû à tout le moins produire des détails spécifiques de ces évaluations antérieures.

L'affirmation faite par Ralph qu'il s'est fondé sur ces évaluations antérieures pour enregistrer le *Busan 30WB* est d'autant plus curieuse que le ministre lui-même a reconnu (pièce «S», Dossier des requérants, à la page 76) que les préparations contenant du TCMTB n'étaient pas soutenues par un dossier complet des données sur l'ingrédient actif.

It appears from the correspondence between counsel for the applicants and the Minister that the prior registrations of products containing TCMTB were made in the absence of information which would, in 1988 when *Busan 30WB* was registered, be required in order that there be an assessment and evaluation as contemplated by section 18 of the Regulations. I cannot, therefore, see the logic of Ralph, in 1988, relying for registration of a product containing TCMTB upon previous assessments or evaluations which admittedly did not comply with the requirements for registration in 1988.

I note that the prior assessments or evaluations of TCMTB to which Ralph refers in his affidavit are said to have been made pursuant to paragraph 9(2)(a) of the Regulations. This is the regulation which requires the person seeking registration of a control product to produce for the Minister such information as will allow the Minister to determine the safety, merit and value of a control product that has not been previously assessed or evaluated. Paragraph 9(2)(a) specifically states that it is not to limit the generality of subsection 9(1) which permits the Minister to require any information from the applicant to enable him to determine the safety, merit and value of the control product.

Accordingly I can see no reason why an assessment or evaluation of a pesticide pursuant to paragraph 9(2)(a) should prevent the Minister from subsequently asking for a full data package so that an assessment or evaluation contemplated by the Regulations existing at the time of registration can be made.

In any event section 9 deals only with information which is to be supplied by the person seeking registration of a control product. I can see nothing in the *Pest Control Products Act* [R.S.C., 1985, c. P-9] or Regulations which would limit the Minister's determination of the issues raised in paragraph 18(b) or (d) of the Regulations to a consideration of information submitted by the applicants. In fact the Minister has, through his published pamphlet (Applicants' record, page 80), indicated that in making his determination with respect to the safety of a pesticide he will involve in the decision-making process several other federal government departments and their pro-

Il ressort de la correspondance entre l'avocate des requérants et le ministre que l'enregistrement antérieur des produits contenant du TCMTB avait été fait en l'absence de renseignements qui, au moment où le *Busan 30WB* fut enregistré en 1988, seraient requis en vue de l'évaluation prévue à l'article 18 du Règlement. Je ne comprends donc pas que Ralph ait pu, en 1988, se fonder pour l'enregistrement d'un produit contenant du TCMTB sur des évaluations antérieures dont il a reconnu qu'elles n'étaient pas conformes aux conditions d'enregistrement de 1988.

Je note que d'après l'affidavit de Ralph, les évaluations antérieures du TCMTB ont été faites en application de l'alinéa 9(2)a) du Règlement. Cet alinéa fait partie de la disposition portant obligation pour le demandeur de produire les renseignements nécessaires pour permettre au ministre de juger de l'innocuité, des avantages et de la valeur d'un produit antiparasitaire qui n'a pas été évalué auparavant. L'alinéa 9(2)a) prévoit expressément qu'il n'a pas pour objet de restreindre la portée générale du paragraphe 9(1), lequel habilite le ministre à exiger que le demandeur produise tout renseignement nécessaire pour lui permettre de juger de l'innocuité, des avantages et de la valeur du produit antiparasitaire en question.

En conséquence, je ne vois pas pourquoi une évaluation faite sous le régime de l'alinéa 9(2)a) empêcherait le ministre de demander par la suite un dossier complet des données nécessaires en vue de l'évaluation prescrite par le Règlement tel qu'il est en vigueur au moment de l'enregistrement.

Quoi qu'il en soit, l'article 9 ne porte que sur les renseignements que doit produire la personne demandant l'enregistrement d'un produit antiparasitaire. Je ne vois rien dans la *Loi sur les produits antiparasitaires* [L.R.C. (1985), chap. P-9] ou dans le Règlement qui limite la décision prise par le ministre au regard des prescriptions des alinéas 18b) ou d) du Règlement, à l'examen des renseignements produits par le demandeur. En fait, le ministre a indiqué, par sa brochure (Dossier des requérants, à la page 80), que pour se prononcer sur l'innocuité d'un pesticide, il ferait participer au processus décisionnel plusieurs autres ministères fédéraux et leurs homologues pro-

vincial counterparts. I agree with counsel for the respondent that this should not be taken as an undertaking that the Minister will involve all of these authorities in respect of every decision which has to be made pursuant to section 18 of the Regulations but I do regard it as an undertaking given to consult with the appropriate authorities in any given case. In this respect I should add that I equate the phrase "consult with" with the phrase "participate in the decision making."

At the very least I regard it as an undertaking to consider the views of the other authorities in the event that they are asked to submit them.

In this matter the intervenor made its application for registration of *Busan 30WB* on March 29, 1985. On the application itself it was indicated as being a new application as opposed to a modified formulation.

Ralph, who was responsible for the assessment and evaluation of the pesticide and the determination that it was acceptable for registration, deposed:

4. THAT the assessment and evaluation of Busan 30WB and the determination that the product was acceptable for Registration was carried out pursuant to the Regulations and according to Standard Directorate operating practices as summarized in the Affidavit of Janet K. Taylor, sworn on the 9th day of May 1991.

In paragraph 15 of her affidavit, Taylor deposed:

15. THAT complete review of the fundamental properties of the active ingredient, i.e. 2-(thiocyanomethylthio) benzothiazole (TCMTB)—would normally be carried out and is being carried via a special review or re-evaluation pursuant to Section 19 of the Regulations as described in items 18-24 of this my Affidavit, not during the consideration of minor formulation changes, i.e. water substitution in formulated control product, as was entailed in the Busan 30WB application.

In this respect paragraphs 18 to 24 do not appear to me to relate to any special review or re-evaluation of TCMTB being carried out pursuant to section 19 of the Regulations. Section 19 addresses itself to a consideration of the cancellation or suspension of a control product during the period of its registration. As far as I am able to determine the process described in paragraphs 18 to 24 of Taylor's affidavit is directed

vinciaux. Je conviens avec l'avocat de l'intimé qu'il ne faut pas y voir l'engagement par le ministre de faire participer toutes ces autorités à chaque décision à prendre en application de l'article 18 du Règlement, mais j'y vois bien l'engagement de consulter les autorités compétentes dans tous les cas. Je dois ajouter à ce propos qu'à mon sens, «consulter» équivaut à «faire participer au processus décisionnel».

À tout le moins, j'y vois l'engagement de prendre en considération l'avis des autres autorités dans le cas où elles sont invitées à donner cet avis.

En l'espèce, l'intervenante a demandé l'enregistrement du *Busan 30WB* le 29 mars 1985. Il était indiqué sur la demande elle-même qu'il s'agissait d'une nouvelle demande, et non pas de l'enregistrement d'une formule modifiée.

Ralph, qui était chargé de l'évaluation du pesticide et qui a décidé que celui-ci était acceptable pour l'enregistrement, a déposé comme suit:

[TRADUCTION] 4. L'évaluation du Busan 30WB et la décision qu'il était acceptable pour l'enregistrement ont été faites conformément au Règlement et aux méthodes courantes de la Direction, telles qu'elles sont résumées à l'affidavit en date du 9 mai 1991 de Janet K. Taylor.

Au paragraphe 15 de son affidavit, Taylor a déposé comme suit:

[TRADUCTION] 15. L'examen complet des propriétés fondamentales de l'ingrédient actif, c'est-à-dire du thiocyanométhylthio-2 benzothiazole (TCMTB), se fait normalement, comme en l'occurrence, sous forme d'examen spécial ou de réévaluation sous le régime de l'article 19 du Règlement, comme noté aux paragraphes 18 à 24 de mon affidavit, et non pas au cours de l'examen des modifications mineures de formule, savoir la substitution d'une base aqueuse à une autre base dans une préparation de pesticide, comme dans le cas de la demande Busan 30WB.

À cet égard, il ne me semble pas qu'il ait été question aux paragraphes 18 à 24 d'un examen spécial ou d'une réévaluation du TCMTB, effectué en application de l'article 19 du Règlement. Cet article vise l'annulation ou la suspension d'enregistrement. Pour autant que je puisse en juger, les processus exposé aux paragraphes 18 à 24 de l'affidavit de Taylor vise à obtenir d'un groupe d'organismes représentatifs, le

to obtaining from a representative group of bodies, the multi-stakeholder forum, recommendations for a revised federal pest management regulatory system, which report is dated December 1990 and submitted by the multi-stakeholder team to the Minister of Agriculture (Exhibit 1F of the respondent's trial record).

Notwithstanding Taylor's protestations:

14. THAT neither the Regulations nor Directorate operating procedures, manuals, memoranda, etc. would require a product manager to refer the minor formulation change/water dilution entailed in the Busan 30WB application to Health and Welfare prior to making a determination regarding the acceptability of the product for registration nor would such reference to Health and Welfare be expected of a product manager.

Ralph, on August 20, 1985, wrote to the intervenor in the following terms:

Re: BUSAN 30WB

We have completed a preliminary review of your application to register the subject product.

Prior to proceeding with evaluation of the product we will require the following items:

1. Acute toxicity data on the formulated product.
2. Product data sheets on non-actives included in the formulation.

Clifford Ralph

Pesticides Division

(Applicants' record, page 19.)

After receiving these requested studies Ralph, on January 6, 1987, wrote to the intervenor as follows:

Re: Busan WB Liquid Microbicide

Evaluation of this product for compliance with the requirements of the Pest Control Products Act is complete and the registration number 19965 is assigned. Some required corrections are noted on your draft label.

Registration will be granted and the certificate issued when we receive five (5) copies of the printed label.

Clifford Ralph

Product Management Division

(Applicants' record, page 20.)

However, on the same day, Ralph wrote the following letter to the federal department of Health and Welfare:

Re: Busan 30 WB; Reg. No. 19965

groupe de travail de partenaires multiples, des recommandations pour la réforme du système fédéral de réglementation de la lutte antiparasitaire. Le rapport en question, en date de décembre 1990, a été soumis par le groupe de travail au ministre de l'Agriculture (pièce 1F du Dossier de l'intimé).

Malgré cette dénégation de Taylor:

[TRADUCTION] 14. Ni le Règlement ni les instructions, manuels, notes de service, etc. de la Direction n'obligent le gestionnaire des produits à saisir Santé et Bien-être Canada du changement mineur dans la formule/dilution avec de l'eau, opéré dans le Busan 30WB, avant de se prononcer sur l'acceptabilité du produit pour l'enregistrement; pareil renvoi à Santé et Bien-être Canada n'est pas attendu non plus de sa part.

Ralph, le 20 août 1985, a écrit ce qui suit à l'intervenante:

[TRADUCTION] Objet: BUSAN 30WB

Nous avons terminé l'examen préliminaire de votre demande d'enregistrement du produit susmentionné.

Avant de procéder à l'évaluation du produit, nous avons besoin des renseignements suivants:

1. Données en matière de toxicité aiguë du produit.
2. Données sur les ingrédients non actifs contenus dans la préparation.

Clifford Ralph

Division des pesticides.

(Dossier des requérants, à la page 19.)

Après avoir reçu ces données, Ralph a, le 6 janvier 1987, écrit ce qui suit à l'intervenante:

[TRADUCTION] Objet: Microbicide liquide Busan WB

Nous avons terminé l'évaluation de ce produit au regard de la Loi sur les produits antiparasitaires, et lui avons assigné le numéro d'enregistrement 19965. Les corrections nécessaires ont été portées sur votre projet d'étiquette.

L'enregistrement sera accordé et le certificat délivré après que nous aurons reçu cinq (5) exemplaires de l'étiquette imprimée.

Clifford Ralph

Division de la gestion des produits

(Dossier des requérants, à la page 20.)

Le même jour, cependant, Ralph a écrit la lettre suivante au ministère fédéral de la Santé nationale et du Bien-être social:

[TRADUCTION] Objet: Busan 30WB; N° d'enr. 19965

Please find enclosed for your review and comment, acute toxicity studies for the subject product.

1. Index to data
2. Product specification form
3. Proposed product label with revisions
4. Acute oral toxicity
5. Acute dermal toxicity
6. Primary eye irritation study
7. Primary dermal irritation study

The company has indicated that the product is likely to be a sensitizer based on technical TCMTB data.

We will require appropriate wording on the label to identify this hazard.

Acute inhalation study on technical TCMTB is on file. Busan 30 WB is not sprayed prior to diluting the product with water. Specific label statements for spray equipment are included. In addition, "Guidelines for the safe use of TCMTB in wood protection" will be referenced on the product label.

We have proceeded to register Busan 30 WB as an alternative to chlorophenol formulations and have assigned the registration number 19965.

Should your review of these studies result in requirements for further label precautionary statements, the registrant will be required to amend labels at that time.

Thank you in advance for your review of this product.

Sincerely,

C.S. Ralph

Product Management Division

(Applicants' record, page 21.)

Ralph explains his letter of January 6, 1987 to Health and Welfare in paragraph 27 of his affidavit in the following terms:

27. THAT my action in writing to Buckman and subsequently forwarding their information to Health and Welfare as per my letter dated January 6, 1987 attached here and marked as Exhibit "G" to this my Affidavit was part of the effort by the Directorate to provide an opportunity for future comments by Health and Welfare with respect to TCMTB and was independent of the registration process of Busan 30WB.

I cannot accept Ralph's explanation. In my view the wording of his letter of January 6, 1987 to Health and Welfare makes it quite clear that the review and comments requested from Health and Welfare were procedures which formed a part of the registration process. Apart from Ralph's general request for a

Ci-joint, pour avis après examen, les études de toxicité aiguë du produit susmentionné.

1. Index des données
2. Formule du produit
- ^a 3. Projet d'étiquette avec révisions
4. Toxicité orale aiguë
5. Toxicité cutanée aiguë
6. Test préliminaire d'irritation de l'œil
- ^b 7. Test préliminaire d'irritation de la peau

Selon la compagnie, le produit est probablement un sensibilisateur, vu les données techniques du TCMTB.

^c Il nous faudra faire ressortir ce risque par un libellé de l'étiquette en conséquence.

^d Les résultats du test de toxicité aiguë à l'inhalation du TCMTB sont consignés au dossier. Le Busan 30WB n'est pas pulvérisé sans avoir été dilué avec de l'eau. Des indications précises à cet égard figurent sur l'étiquette. En outre, les «Lignes directrices sur l'utilisation sécuritaire du TCMTB pour la protection du bois» seront mentionnées sur l'étiquette du produit.

Nous avons procédé à l'enregistrement du Busan 30WB à titre de produit de substitution aux préparations de chlorophénol, et lui avons assigné le numéro d'enregistrement 19965.

^e Si à l'issue de votre examen de ces études, vous concluez à la nécessité d'ajouter des précautions à l'étiquette, le demandeur sera obligé de modifier celle-ci.

En vous remerciant à l'avance de votre examen de ce produit, etc.

^f

C.S. Ralph

Division de la gestion des produits

(Dossier des requérants, à la page 21)

^g

Ralph a expliqué sa lettre du 6 janvier 1987 à Santé et Bien-être Canada au paragraphe 27 de son affidavit comme suit:

^h [TRADUCTION] 27. Si j'ai écrit à Buckman et subséquemment soumis les renseignements qu'elle m'avait fournis à Santé et Bien-être Canada par ma lettre en date du 6 janvier 1987 (ci-jointe à titre de pièce «G» du présent affidavit), c'est parce que la Direction tenait à donner à ce Ministère la possibilité de nous faire part de ses observations sur le TCMTB, indépendamment du processus d'enregistrement du Busan 30WB.

^j Je ne saurais accepter l'explication de Ralph. À mon avis, il ressort du libellé de la lettre du 6 janvier 1987 que l'examen et les observations attendus de la part de Santé et Bien-être Canada faisaient partie intégrante du processus d'enregistrement. À part la demande générale, faite par Ralph à ce Ministère,

review and comment of the data enclosed in his January 6, 1987 letter he specifically sought guidance on the labelling and undertook to require the intervenor to make label changes if Health and Welfare's review of the studies indicated that such changes were required. The fact that the label for the control product is a part of the registration process is clear because, pursuant to section 5 of the Act, a control product may not be sold in Canada unless the product has been labelled as prescribed and, pursuant to subsection 13(2) of the Regulations, the label forms a part of the registration. Furthermore a cursory review of the Act and Regulations indicates the importance attached to the labelling of control products.

I note that in Ralph's letter of January 6, 1987 to the intervenor he says that evaluation is complete and that registration number 19965 is assigned to the pesticide. The applicants, I presume out of an over-abundance of caution, move that this preliminary decision granting registration be set aside. In fact there is but one decision granting registration and that is the decision of October 19, 1988 pursuant to which the certificate of registration was signed on the same date and it is to that decision that I direct my consideration in this matter.

In its reply of February 6, 1987 to Ralph's letter of January 6, 1987, Health and Welfare incorrectly assumed that *Busan 30WB* had been granted registration and sent the toxicological information to the re-evaluation section of its Pesticides Division because the section to which Ralph had sent the data dealt only with preregistration reviews of the information. Although nothing turns on this distinction, it is interesting to note that Ralph had sent the data to the section the duty of which was to undertake a preregistration review of it. Ralph had, in fact, sent the data to the appropriate section as the pesticide in question had not yet been registered.

In June of 1988 the Re-assessment Section of Health and Welfare's Pesticides Division wrote to Ralph informing him that it was proceeding with its review of the toxicology data base on TCMTB but

d'examiner et de commenter les données jointes à sa lettre du 6 janvier 1987, il a expressément demandé son avis sur l'étiquette et s'est engagé à obliger l'intervenante à la modifier si telle est la conclusion de l'examen des tests par Santé et Bien-être Canada. Il est indéniable que l'étiquette du produit antiparasitaire fait partie intégrante du processus d'enregistrement parce que, selon l'article 5 de la Loi, un produit antiparasitaire ne peut être vendu au Canada s'il ne porte pas l'étiquette réglementaire et que, selon le paragraphe 13(2) du Règlement, l'étiquette est un élément du processus d'enregistrement. D'ailleurs, il suffit de parcourir rapidement la Loi et le Règlement pour se rendre compte de l'importance attachée à l'étiquetage des produits antiparasitaires.

Je note que dans sa lettre du 6 janvier 1987 à l'intervenante, Ralph a informé celle-ci que l'évaluation était terminée et que le numéro d'enregistrement 19965 avait été assigné au produit en cause. Les requérants, par surcroît de précaution, je présume, ont conclu à l'annulation de cette décision d'enregistrement préliminaire. En fait, il n'y a qu'une décision d'enregistrement, il s'agit de celle en date du 19 octobre 1988 en vertu de laquelle le certificat d'enregistrement a été signé le même jour, et c'est cette décision qui fait l'objet de mon jugement en l'espèce.

Dans sa réponse en date du 6 février 1987 à la lettre du 6 janvier 1987 de Ralph, Santé et Bien-être Canada présumait à tort que le *Busan 30WB* avait été enregistré, ce qui faisait que les données toxicologiques étaient transmises à la section de réévaluation de sa Division des pesticides, puisque la section à laquelle Ralph avait envoyé les données s'occupait uniquement de l'examen des renseignements avant l'enregistrement. Bien que cette distinction ne signifie rien de particulier en l'espèce, il est intéressant de noter que Ralph avait envoyé les données à la section chargée de les examiner avant l'enregistrement. En fait, Ralph avait envoyé les données à la section compétente puisque le pesticide en cause n'avait pas encore été enregistré.

En juin 1988, la section de réévaluation de la Division des pesticides de Santé et Bien-être Canada écrivit à Ralph pour l'informer qu'elle procédait à l'examen des données toxicologiques relatives au TCMTB

that it required further information in order to provide a status report.

On October 19, 1988, without obtaining any report from Health and Welfare, Donald Mondor wrote the following letter to the intervenor:

Re: Busan 30 WB; Reg. No. 19965

The review of your application to register this product has been completed. Registration, pursuant to Section 13 of the Pest Control Products Regulations, has been granted.

Your Certificate of Registration and a copy of the label are enclosed. A registration fee of \$25.00 will be deducted from your account.

This submission is now complete.

Donald Mondor

Registration Officer

Antimicrobial Pesticides Section

(Applicants' record, page 27.)

It was on that date, October 19, 1988, that Mondor certified that registration was granted pursuant to subsection 13(3) of the Regulations.

Only a week later, on October 25, 1988, Health and Welfare wrote to Ralph as follows:

Re: Busan 30 WB toxicity data

We have completed our review of the following toxicity studies submitted by Buckman in support of their request for registration of Busan 30 WB.

- Acute oral toxicity in rat. Hazleton Lab. America. Sample #60906505, Dec. 8/86.
- Acute dermal toxicity in rabbits. Springboard Institute for Bioresearch. Rep. #3138.6.1, March 19/86.
- Primary eye irritation study. (Rabbit) Intox. Lab. Inc. Rep. #362, Prot. #BUC-AT-017, Jan. 24/83.
- Primary dermal irritation study in rabbits. Springboard Institute for Bioresearch Inc. Rep. #3138.6.2, March 14/86.

In general, those studies are adequate, and the conclusions presented appear to be appropriate. However, the chemical identification and characterization of the test material (lot/batch number, purity, contaminants, impurities, stability) are insufficiently described in the study reports.

The above studies showed Busan 30 WB to be moderately toxic via the oral route, slightly toxic via the dermal route and severely irritative to skin and eyes. However, final conclusions concerning the toxicity of this product would be premature at this time since potential long term, oncogenicity and reproduc-

mais qu'elle avait besoin des renseignements complémentaires pour être à même de produire un rapport en la matière.

Le 19 octobre 1988, sans avoir reçu aucun rapport de Santé et Bien-être Canada, Donald Mondor a écrit la lettre suivante à l'intervenante:

[TRADUCTION] Objet: Busan 30WB; Enr. n° 19965

L'instruction de votre demande d'enregistrement de ce produit est terminée. L'enregistrement a été accordé, en application de l'article 13 du Règlement sur les produits antiparasitaires.

Ci-joint votre certificat d'enregistrement et un exemplaire de l'étiquette. Un droit d'enregistrement de 25 \$ sera prélevé sur votre compte.

Le processus est maintenant terminé.

Donald Mondor

Agent d'enregistrement

Section des pesticides antimicrobiens

(Dossier des requérants, à la page 27)

C'est à cette date, le 19 octobre 1988, que Mondor certifiait que l'enregistrement était accordé en application du paragraphe 13(3) du Règlement.

Juste une semaine plus tard, le 25 octobre 1988, Santé et Bien-être Canada a écrit à Ralph ce qui suit:

[TRADUCTION] Objet: Données toxicologiques sur le Busan 30 WB

Nous avons terminé l'examen des études toxicologiques suivantes, soumises par Buckman à l'appui de sa demande d'enregistrement du Busan 30 WB:

- Toxicité orale aiguë chez les rats. Hazleton Lab. America. Échantillon #60906505, 8 déc. 1986.
- Toxicité cutanée aiguë chez les lapins. Springboard Institute for Bioresearch. Rapp. #3138.6.1, 19 mars 1986.
- Étude préliminaire de l'irritation de l'oeil. (Lapins) Rapp. Intox. Lab. Inc. #362, Prot. #BUC-AT-017, 24 jan. 1983.
- Étude préliminaire de l'irritation cutanée chez le lapin. Springboard Institute for Bioresearch Inc. Rapp. #3138.6.2, 14 mars 1986.

Dans l'ensemble, ces études sont satisfaisantes et les conclusions semblent convenables. Cependant, l'identification et la caractérisation chimiques de la matière testée (numéro du lot, pureté, contaminants, impuretés, stabilité) ne sont pas suffisamment présentées dans les rapports d'étude.

Les études susmentionnées montrent que le Busan 30 WB est modérément toxique par voie orale, légèrement toxique par voie cutanée, et très irritant pour la peau et l'œil. Cependant, des conclusions finales sur la toxicité de ce produit seraient pour le moment prématurées puisque les effets potentiels à

tive effects are not addressed in the present submission. A Status Report on TCMTB will be completed in the near future.

Yours truly,

Daniel Galarneau

Reassessment Section

(Respondent's trial record, exhibit 3B.)

As already noted, the Minister, in his letter of February 13, 1990, agreed that TCMTB formulations, of which *Busan 30WB* was one, were not supported by what would be considered to be a full data package on the active ingredient.

It is to the letter of October 25, 1988 from Health and Welfare that Ralph points in paragraph 18 of his affidavit as confirming that the substitution of water for petroleum distillate did not increase the risk of harm of *Busan 30WB* relative to previously registered control products *Busan 30* and *Busan 1030*. With respect to Ralph's view of the October 25, 1988 letter, I am unable to find anything in it which would warrant that conclusion. The letter itself indicates that it is only an interim report and, among other things, says nothing of the effect of the additives, other than water to the new formulation, which additives themselves constituted a control product within the definition assigned to that term in the definition section of the Act.

The scheme of the Act has been accurately described by Cullen J. of this Court in *Monsanto Canada Inc. v. Minister of Agriculture* (1986), 8 C.P.R. (3d) 517 (F.C.T.D.), at page 518, as follows:

The Act is clearly designed to protect the health of the general public from the impact of products that may be dangerous, and imposes significant control mechanisms before a product is permitted to be registered.

This is reflected in sections 4 and 5 of the Act and in the Regulations, particularly, for the purposes of this matter, in sections 13 and 18 to which reference has already been made.

As I see it, paragraph 18(b) of the Regulations does not require an assessment or evaluation of the control product but only a determination that the information provided to the Minister relating to the application for registration is sufficient or insufficient to enable the control product to be assessed or evalu-

long terme en matière d'oncologie et de fonctions reproductrices n'ont pas été étudiés dans le cadre de cette demande. Un rapport sur le TCMTB sera établi sous peu.

Salutations,

a Daniel Galarneau

Section de réévaluation

(Dossier de l'intimé, pièce 3B)

b Comme noté plus haut, le ministre, dans sa lettre du 13 février 1990, a reconnu que les préparations de TCMTB, dont le *Busan 30WB*, n'étaient pas soutenues par un dossier complet des données sur l'ingrédient actif.

c C'est la lettre du 25 octobre 1988 de Santé et Bien-être Canada que Ralph cite au paragraphe 18 de son affidavit, comme confirmant que la substitution de l'eau au distillat du pétrole n'accroissait pas le risque présenté par le *Busan 30WB* par rapport aux produits antiparasitaires précédemment enregistrés, le *Busan 30* et le *Busan 1030*. En ce qui concerne l'interprétation que donne Ralph de cette lettre, je ne vois dans celle-ci rien qui justifie pareille conclusion de sa part. d La lettre elle-même indique qu'il ne s'agit que d'un rapport provisoire et elle ne dit rien de l'effet des adjuvants, autres que l'eau, de la nouvelle préparation, lesquels adjuvants constituent eux-mêmes un produit antiparasitaire au sens de la Loi. e

f L'objet de la Loi a été parfaitement exposé par le juge Cullen de cette Cour dans *Monsanto Canada Inc. c. Ministre de l'Agriculture* (1986), 8 C.P.R. (3d) 517 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 518, en ces termes:

La Loi vise à protéger la population de produits qui pourraient être dangereux et exige qu'un produit soit rigoureusement contrôlé avant d'en permettre l'enregistrement.

h Cet objet s'incarne dans les articles 4 et 5 de la Loi et dans le Règlement, en particulier, pour notre propos, aux articles 13 et 18 évoqués plus haut.

i Tel que je le comprends, l'alinéa 18b) du Règlement ne prévoit pas l'évaluation du produit antiparasitaire, mais une décision sur la question de savoir si les renseignements fournis au ministre dans le cadre de la demande d'enregistrement sont suffisants pour permettre l'évaluation de ce produit. À supposer que

ated. Presuming there is a determination that the information is sufficient, then the Plant Products Division of the Production and Marketing Branch of the Canadian Department of Agriculture is at liberty to assess or evaluate the control product. Although I am not certain, it appears to me that the evaluation contemplated is that described in paragraph 18(c) of the Regulations and the assessment contemplated is described in paragraph 18(d). However the first step is a determination of the sufficiency of the information so as to permit the product's evaluation or assessment.

In this matter the Minister, in my view, has failed to address his mind to the first step. Ralph said he relied upon the prior registration of control products containing TCMTB and upon the fact that they must have already been assessed or evaluated to dispense with a further assessment or evaluation or a re-assessment or re-evaluation. I find that reasoning to be faulty and unacceptable. In the first place the only information I have, with respect to the assessment or evaluation of TCMTB which took place in relation to the pre-1980 registrations of *Busan 30* and *Busan 1030*, is that they were based on what would not be considered, at the time of the application for registration of *Busan 30WB*, as a full data package, i.e., the information provided to the Minister which resulted in the registration of *Busan 30* and *Busan 1030* was admittedly insufficient to enable those products to be properly assessed or evaluated in accordance with the standards prevailing at the time of the *Busan 30WB* application for registration.

If the information previously submitted was insufficient to enable *Busan 30* and *Busan 1030* to be properly assessed or evaluated in accordance with the requirements applicable to *Busan 30WB* at the time of its registration, then, in my opinion, Ralph was not entitled to rely upon the previous registrations as establishing the sufficiency of the information for the purpose of assessing or evaluating *Busan 30WB*.

The question to which Ralph (the Minister) had to address his mind was whether the information provided to the Minister on the application was sufficient to enable *Busan 30WB* to be properly assessed

les renseignements fournis soient suffisants, la Division des produits végétaux de la Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, ministère de l'Agriculture du Canada, peut alors évaluer (en anglais «*assess or evaluate*») le produit antiparasitaire. Bien que je n'en sois pas certain, il me semble que l'évaluation qui correspond au concept anglais d'«*evaluation*» est prévue à l'alinéa 18c) du Règlement, et l'évaluation correspondant au concept d'«*assessment*» est prévue à l'alinéa 18d). Pour l'une et pour l'autre, cependant, la première phase consiste à vérifier si les renseignements fournis sont suffisants pour permettre d'évaluer le produit.

À cet égard, il appert que le ministre a négligé la première phase. Ralph a fait savoir qu'il s'est fondé sur l'enregistrement antérieur des produits antiparasitaires contenant du TCMTB et sur le fait qu'ils avaient été sûrement évalués pour se passer d'une évaluation ou réévaluation. Je trouve ce raisonnement défectueux et inacceptable. En premier lieu, la seule information que j'ai au sujet de l'évaluation faite du TCMTB lors de l'enregistrement avant 1980 du *Busan 30* et du *Busan 1030* est que cette évaluation était basée sur ce qui n'aurait pas été considéré, au moment de la demande d'enregistrement du *Busan 30WB*, comme un dossier complet des données, c'est-à-dire que les renseignements fournis au ministre et qui avaient abouti à l'enregistrement du *Busan 30* et du *Busan 1030* étaient reconnus comme insuffisants pour permettre d'évaluer convenablement ces produits conformément aux normes en vigueur au moment de la demande d'enregistrement du *Busan 30WB*.

Si les renseignements antérieurement fournis n'étaient pas suffisants pour permettre d'évaluer convenablement le *Busan 30* et le *Busan 1030* conformément aux normes applicables au *Busan 30WB* au moment de son enregistrement, j'estime que Ralph n'avait pas le droit de se fonder sur les enregistrements antérieurs pour conclure qu'il avait suffisamment de renseignements pour évaluer le *Busan 30WB*.

La question que Ralph (le ministre) devait examiner était de savoir si les renseignements fournis au ministre étaient suffisants pour permettre d'évaluer convenablement le *Busan 30WB* conformément aux

or evaluated in accordance with the requirements which prevailed in 1985. Ralph did not address his mind to this question but only to the question of whether there was any change in the active ingredient of *Busan 30WB* relative to *Busan 30* and *Busan 1030* and concluded that because there was no change in the active ingredient there would be no need for a new assessment or new evaluation of the control product *Busan 30WB*.

Because Ralph did not address the question of the sufficiency of the information which was, in my view, a condition precedent to the exercise of the Minister's discretion to register or not to register the control product, the Minister exceeded his authority in exercising his discretion when he caused the control product *Busan 30WB* to be registered and that registration must therefore be quashed.

Even 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.

Ralph knew or ought to have known that in order to properly assess or evaluate *Busan 30WB* in 1985 or in 1988, when registration took place, a complete data package would be required. Likewise he knew or ought to have known that when TCMTB had been assessed or evaluated for the registration of *Busan 30* and *Busan 1030*, it was assessed or evaluated on the basis of information provided which was insufficient so as to enable a proper assessment or evaluation of TCMTB in 1988. Ralph therefore could not reasonably have concluded that the information provided in relation to the registration of the control product *Busan 30WB* was sufficient, in 1988, to enable a proper evaluation of the product to be made. As Ralph could not reasonably have come to that conclusion the Minister would have exceeded his authority in exercising his discretion in favour of causing

normes en vigueur en 1985. Ralph n'a pas examiné cette question, mais seulement celle de savoir s'il y avait eu un changement dans l'ingrédient actif du *Busan 30WB* par rapport au *Busan 30* et au *Busan 1030*; et il a conclu que puisqu'il n'y avait pas eu de changement dans l'ingrédient actif, une nouvelle évaluation du produit antiparasitaire *Busan 30WB* n'était pas nécessaire.

Puisque Ralph n'a pas instruit la question de savoir si les renseignements fournis étaient suffisants, condition nécessaire, à mon avis, de l'exercice du pouvoir discrétionnaire du ministre d'accorder ou de refuser l'enregistrement du produit antiparasitaire, le ministre a excédé sa compétence lorsqu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire pour permettre l'enregistrement du produit antiparasitaire *Busan 30WB*; cet enregistrement doit donc être annulé.

Même 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 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.

Ralph savait ou devait savoir qu'une évaluation convenable du *Busan 30WB* en 1985 ou en 1988, année où eut lieu l'enregistrement, exigeait un dossier complet de données. De même, il savait ou devait savoir qu'au moment où le TCMTB fut évalué en vue de l'enregistrement du *Busan 30* et du *Busan 1030*, cette évaluation se faisait sur la base de renseignements fournis qui n'étaient pas suffisants pour permettre d'évaluer convenablement ce même composé TCMTB en 1988. Il s'ensuit que Ralph ne pouvait raisonnablement conclure que les renseignements fournis en vue de l'enregistrement du produit antiparasitaire *Busan 30WB* étaient suffisants, en 1988, pour permettre d'évaluer convenablement ce produit. Attendu que Ralph n'avait pu raisonnablement tirer pareille conclusion, le ministre a excédé sa compétence lorsqu'il a exercé son pouvoir discrétionnaire

Busan 30WB to be registered and the registration, on that basis as well, must therefore be quashed.

The scheme of the Act, to which I have already made reference, is designed to protect the health of the general public from the impact of control products that may be dangerous.

This design is reflected not only in the Act and the Regulations but also in the January 5, 1984 *Registration Guidelines* relating to the registration of pesticides and other control products under the Act and in the 1985 pamphlet issued by Agriculture Canada numbered 5206/E and entitled *Pesticides in Perspective* (Applicants' record, page 79.)

Under the heading "Regulation of antimicrobial products" in the Guidelines it is provided that an application for registration of a control product must include, among other things, in the case of new active ingredients, as well as previously evaluated active ingredients in respect of which new or modified claims have been made, full documentation by way of scientific and technical data to allow a complete evaluation of the effectiveness and safety of the product.

Counsel for the respondent argues that because TCMTB is the only active ingredient of *Busan 30WB* and as the only significant change in the *Busan 30WB* formulation relative to the previously registered *Busan 30* and *Busan 1030* formulations was substitution of a water base for a petroleum base, the full documentation package was not required in respect of the registration of *Busan 30WB*.

I have some reservations with respect to this submission. It is common ground that there had never been a complete evaluation for TCMTB contemplated by the guidelines at the time of the intervenor's application for registration of *Busan 30WB* due to the lack of complete scientific and technical data. Thus, in this respect, and assuming TCMTB to be the only active ingredient in *Busan 30WB*, an argument can be made that because there was no new active ingredient a complete evaluation was not necessary. If that argument were to be accepted it would be on the basis of a purely technical argument and would

pour permettre l'enregistrement du *Busan 30WB* et, par ce motif également, cet enregistrement doit être annulé.

Comme noté plus haut, la Loi a pour objet de protéger la population de produits antiparasitaires qui pourraient être dangereux.

Cet objet s'exprime non seulement par la Loi et par le Règlement, mais encore par le *Guide d'homologation* du 5 janvier 1984, applicable à l'enregistrement des pesticides et autres produits antiparasitaires visés par la Loi, ainsi que par la brochure publiée en 1985 par Agriculture Canada sous le numéro 5206/E et sous le titre *Les pesticides en perspective* (Dossier des requérants, à la page 79).

Sous la rubrique «Réglementation des produits antimicrobiens», le Guide prévoit que la demande d'enregistrement de tout produit antiparasitaire doit comprendre, entre autres, en cas d'ingrédients actifs nouveaux, et aussi en cas d'ingrédients actifs antérieurement évalués mais faisant l'objet de revendications nouvelles ou modifiées, une documentation complète sous forme de données scientifiques et techniques propres à permettre une évaluation complète de l'efficacité et de l'innocuité du produit.

L'avocat de l'intimé soutient que le TCMTB étant le seul ingrédient actif du *Busan 30WB* et la seule modification notable apportée à ce produit par rapport aux préparations *Busan 30* et *Busan 1030*, antérieurement enregistrées, étant la substitution de la base aqueuse à la base de pétrole, un dossier complet des données n'était pas nécessaire pour l'enregistrement du *Busan 30WB*.

J'ai quelques réserves au sujet de cet argument. Il est constant que faute de données scientifiques et techniques complètes, il n'y avait jamais eu une évaluation complète du TCMTB, telle que la prévoit le guide, au moment où l'intervenante demanda l'enregistrement du *Busan 30WB*. Donc, à supposer que le TCMTB soit le seul ingrédient actif du *Busan 30WB*, on pourrait faire valoir que puisqu'il n'y avait aucun nouvel ingrédient actif, une évaluation complète n'était pas nécessaire. Si cet argument devait être accepté, ce serait uniquement à titre d'argutie qui serait certainement contraire à l'objet de la Loi, puis-

certainly be contrary to the scheme of the Act as it would allow registration of a control product the active ingredient of which had admittedly not been adequately evaluated for effectiveness and safety.

However I need not and will not pursue that line of argument because it is not necessary in view of the conclusions to which I have come with respect to the undertaking given by Agriculture Canada in the pamphlet *Pesticides in Perspective* in the following terms:

The Pest Control Products Act governs the sale and use of all pesticides. It lets Agriculture Canada ensure their safety and effectiveness before they are made available to the public. Health and Welfare Canada, Environment Canada, Fisheries and Oceans Canada and their provincial counterparts all participate in the decision-making.

(Applicants' record, page 80.)

Counsel for the applicants has cited this document as calling into play the doctrine of legitimate or reasonable expectation. The doctrine is outlined by Hugessen J. of the Federal Court of Appeal in *Bendahmane v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1989] 3 F.C. 16 (C.A.), at pages 31-32, in the following terms:

The applicable principle is sometimes stated under the rubric of "reasonable expectation" or "legitimate expectation". It has a respectable history in administrative law and was most forcefully stated by the Privy Council in the case of *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu* [[1983] 2 A.C. 629 (P.C.)]. In that case, Ng was an illegal immigrant to Hong Kong from Macao, one of several thousands. The Government gave a public assurance that each illegal immigrant would be interviewed and each case treated on its merits. Notwithstanding this, Ng, whose illegal status was not in dispute, was ordered deported without being given the opportunity to explain why discretion should be exercised in his favour on humanitarian and other grounds. The Privy Council held that in so acting the authorities had denied Ng's reasonable expectations based upon the Government's own statements. Lord Fraser of Tullybelton put the matter thus (at page 638):

... when a public authority has promised to follow a certain procedure, it is in the interest of good administration that it should act fairly and should implement its promise, so long as implementation does not interfere with its statutory duty. The principle is also justified by the further consideration that, when the promise was made, the authority must have considered that it would be assisted in discharging its duty

qu'il permettrait l'enregistrement d'un produit antiparasitaire dont l'ingrédient actif n'avait pas été convenablement évalué sur le plan de l'efficacité et de l'innocuité.

Cependant, je n'estime pas nécessaire de poursuivre dans cette voie, vu la conclusion à laquelle je suis parvenu au sujet de l'engagement pris par Agriculture Canada dans sa brochure *Les pesticides en perspective*:

La Loi sur les produits antiparasitaires régit la vente et l'utilisation de tous les pesticides et permet à Agriculture Canada d'en assurer l'efficacité et l'innocuité avant leur mise en marché. Santé et Bien-être Canada, Environnement Canada, Pêches et Océans Canada ainsi que les ministères provinciaux équivalents participent aux prises de décision.

(Dossier des requérants, à la page 80)

Pour l'avocate des requérants, ce document met en jeu la doctrine de l'attente légitime ou raisonnable. Cette doctrine est évoquée par le juge Hugessen, de la Cour d'appel fédérale dans *Bendahmane c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1989] 3 C.F. 16, (C.A.), aux pages 31 et 32, en ces termes:

Le principe applicable est parfois énoncé sous la rubrique «expectative raisonnable» ou «expectative légitime». Il a une importante histoire dans le droit administratif, et le Conseil privé l'a énoncé avec fermeté dans l'affaire *Attorney-General of Hong Kong v. Ng Yuen Shiu* [[1983] 2 A.C. 629 (P.C.)]. Dans cette affaire, Ng était un immigrant illégal ayant gagné Hong Kong à partir de Macao comme plusieurs milliers d'autres. Le gouvernement a publiquement promis que chaque immigrant illégal aurait droit à une entrevue, et que chaque cas serait traité selon ses propres faits. Malgré cela, Ng, dont le statut illégal n'était pas contesté, a fait l'objet d'une ordonnance d'expulsion sans avoir la possibilité d'expliquer pourquoi le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé en sa faveur pour des raisons humanitaires et autres. Le Conseil privé a statué que, en agissant ainsi, les autorités ont rejeté les expectatives raisonnables de Ng fondées sur les propres déclarations du gouvernement. Lord Fraser of Tullybelton s'est exprimé en ces termes (à la page 638):

[TRADUCTION] ... lorsqu'une autorité publique a promis de suivre une certaine procédure, l'intérêt d'une bonne administration exige qu'elle agisse équitablement et accomplisse sa promesse, pourvu que cet accomplissement n'empêche pas l'exercice de ses fonctions prévues par la loi. Le principe se trouve également justifié par l'autre idée que, lorsque la promesse a été faite, l'autorité doit avoir considéré

fairly by any representations from interested parties and as a general rule that is correct.

In the opinion of their Lordships the principle that a public authority is bound by its undertakings as to the procedure it will follow, provided they do not conflict with its duty, is applicable to the undertaking given by the Government of Hong Kong to the applicant, along with other illegal immigrants from Macau, in the announcement outside the Government House on October 28, that each case would be considered on its merits.

In my view counsel for the applicants has correctly invoked the doctrine in this matter. Agriculture Canada's undertaking to have Health and Welfare participate in the decision-making process of ensuring the safety and effectiveness of a pesticide before Agriculture Canada made it available to the public created in the applicants a legitimate or reasonable expectation that that procedure would be followed. The mere request for Health and Welfare's views and comments did not amount to compliance with that procedural undertaking. Agriculture Canada, in my view, properly determined that it should have the views of Health and Welfare Canada but, in registering the pesticide without considering those views, the respondent Agriculture Canada denied the reasonable expectation of the applicants that Health and Welfare would be included in the decision-making process.

As the applicants were denied their reasonable or legitimate expectation that Health and Welfare would participate in the decision-making process the Minister exceeded his authority or acted without authority in registering *Busan 30WB* in the absence of Health and Welfare's participation.

It follows from that conclusion that *certiorari* will lie to quash the registration.

The certificate of registration of *Busan 30WB* was signed by Mondor on October 19, 1988 and noted, on a portion of the March 29, 1985 application for registration which is apparently the certificate, the following:

This certificate is for the registration period ending December 31, 1990/95.

It is not clear to me if that notation was an extension of the original registration which may have been

que toutes observations de la part des parties intéressées l'aideraient à s'acquitter de ses fonctions équitablement et, règle générale, cela est exact.

Leurs Seigneuries estiment que le principe selon lequel une autorité publique est liée par ses engagements quant à la procédure qu'elle va suivre, pourvu qu'ils ne soient pas incompatibles avec ses fonctions, s'applique à l'engagement que le gouvernement de Hong Kong a donné au requérant, et à d'autres immigrants illégaux venant de Macao, lors de l'annonce faite à l'extérieur de la résidence du gouverneur le 28 octobre, savoir que chaque cas serait examiné selon ses propres faits.

À mon avis, l'avocate des requérants a invoqué à juste titre cette doctrine en l'espèce. L'engagement pris par Agriculture Canada de faire participer Santé et Bien-être Canada aux décisions pour garantir l'innocuité et l'efficacité d'un pesticide donné avant qu'Agriculture Canada n'en autorise la mise en marché a créé chez les requérants l'attente légitime ou raisonnable que cette procédure serait suivie. Une simple invitation faite à Santé et Bien-être Canada de donner son avis n'équivaut pas à l'observation de cet engagement en matière de procédure. À mon avis, Agriculture Canada a décidé à juste titre que l'avis de Santé et Bien-être Canada était nécessaire mais, en enregistrant le pesticide sans avoir pris cet avis en considération, l'intimé ministère de l'Agriculture du Canada a frustré l'attente raisonnable des requérants que Santé et Bien-être Canada participerait à la prise de décision.

Les requérants ayant été frustrés dans leur attente raisonnable ou légitime que Santé et Bien-être Canada participerait à la prise de décision, le ministre a excédé ses pouvoirs ou sa compétence en registrant le *Busan 30WB* sans la participation de ce dernier Ministère.

Il s'ensuit qu'il y a lieu à ordonnance de *certiorari* pour annuler cet enregistrement.

Le certificat d'enregistrement du *Busan 30WB* a été signé par Mondor le 19 octobre 1988, et on note, sur la demande d'enregistrement du 29 mars 1985 qui constitue manifestement le certificat, l'inscription suivante:

[TRADUCTION] Le présent certificat est valide pour la période d'enregistrement qui prend fin le 31 décembre 1990/95.

Je ne sais pas si cette mention signifie une prorogation de l'enregistrement initial qui devait expirer le

due to expire on December 31, 1990 or when or if any consideration was addressed to an expiration date of December 31, 1985 beyond the data which was used to support the registration of October 19, 1988.

In this respect I will assume that is to be taken merely as an extension of the October 19, 1988 certificate of registration and, having found that that certificate should be quashed for the reasons already given, it follows that any extension of it must also be quashed.

The applicants will have their costs.

31 décembre 1990, ou si on avait envisagé l'expiration pour le 31 décembre 1985 au-delà des données à l'appui de l'enregistrement du 19 octobre 1988.

^a Je présumerai qu'il s'agit là d'une prorogation du certificat d'enregistrement du 19 octobre 1988 et, ayant conclu que ce certificat devrait être annulé par les motifs ci-dessus, je conclus que toute prorogation de ce certificat doit être aussi annulé.

^b Les requérants auront droit à leurs dépens.