

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20260130

Dossier : A-337-23

Référence : 2026 CAF 17

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**CORAM : LE JUGE RENNIE
LE JUGE LOCKE
LA JUGE ROUSSEL**

ENTRE :

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, LE MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE et
LE MINISTRE DE LA SANTÉ**

appelants

et

**COALITION POUR UNE UTILISATION RESPONSABLE DU PLASTIQUE,
DOW CHEMICAL CANADA ULC, LA PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE, SOCIÉTÉ
DE PERSONNES, REPRÉSENTÉE PAR SON PARTENAIRE DE GESTION LA
COMPAGNIE PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE LTÉE, NOVA CHEMICALS
CORPORATION, LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA,
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN et
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE**

intimés

et

**AMERICAN CHEMISTRY COUNCIL, AMERICAN FUEL & PETROCHEMICAL
MANUFACTURERS, PLASTICS INDUSTRY ASSOCIATION, CANADIAN
CONSTITUTION FOUNDATION, ASSOCIATION CANADIENNE DES
MÉDECINS POUR L'ENVIRONNEMENT, FONDATION DAVID SUZUKI,
ENVIRONMENTAL DEFENCE CANADA INC., 247156 CANADA INC.
(GREENPEACE CANADA), OCEANA CANADA, ANIMAL JUSTICE et
ANIMAL ENVIRONMENTAL LEGAL ADVOCACY**

intervenants

Audience tenue à Ottawa (Ontario), les 25 et 26 juin 2024.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 30 janvier 2026.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE RENNIE

Y ONT SOUSCRIT :

LE JUGE LOCKE
LA JUGE ROUSSEL

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20260130

Dossier : A-337-23

Référence : 2026 CAF 17

**CORAM : LE JUGE RENNIE
LE JUGE LOCKE
LA JUGE ROUSSEL**

ENTRE :

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA, LE MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU CHANGEMENT CLIMATIQUE et
LE MINISTRE DE LA SANTÉ**

appelants

et

**COALITION POUR UNE UTILISATION RESPONSABLE DU PLASTIQUE, DOW
CHEMICAL CANADA ULC, LA PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE, SOCIÉTÉ DE
PERSONNES, REPRÉSENTÉE PAR SON PARTENAIRE DE GESTION LA
COMPAGNIE PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE LTÉE, NOVA CHEMICALS
CORPORATION, LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE L'ALBERTA,
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN et
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA COLOMBIE-BRITANNIQUE**

intimés

et

**AMERICAN CHEMISTRY COUNCIL, AMERICAN FUEL & PETROCHEMICAL
MANUFACTURERS, PLASTICS INDUSTRY ASSOCIATION, CANADIAN
CONSTITUTION FOUNDATION, ASSOCIATION CANADIENNE DES
MÉDECINS POUR L'ENVIRONNEMENT, FONDATION DAVID SUZUKI,
ENVIRONMENTAL DEFENCE CANADA INC., 247156 CANADA INC.
(GREENPEACE CANADA), OCEANA CANADA, ANIMAL JUSTICE et
ANIMAL ENVIRONMENTAL LEGAL ADVOCACY**

intervenants

MOTIFS DU JUGEMENT

TABLE DES MATIÈRES

	Page
I. Survol	1
II. <u>Les faits présentés au gouverneur en conseil</u>	13
L'évaluation scientifique	14
Le document de consultation	15
<u>Le document de consultation et l'évaluation scientifique s'appliquent à des phases différentes du cadre de la LCPE</u>	16
Le REIR	18
Consultation publique	20
III. Les articles manufacturés en plastique sont-ils une « substance » au sens de l'article 3?	20
IV. <u>Le décret respecte-t-il les contraintes de la loi et de la common law?</u>	24
<u>Survol du régime légal</u>	24
<u>Le pouvoir du gouverneur en conseil</u>	26
<u>La décision d'inscrire une substance sur la liste et la décision de la réglementer : des étapes distinctes</u>	29
<u>Toxicité et effet nocif au sens de l'article 64</u>	35
<u>Les pratiques antérieures du gouverneur en conseil</u>	40
V. <u>Contraintes factuelles</u>	44
<u>Le problème du 1 %</u>	45
<u>L'évaluation scientifique et l'absence d'analyses en laboratoire</u>	46
<u>Le REIR n'est pas étayé par l'évaluation scientifique</u>	50
VI. <u>La question constitutionnelle</u>	54
VII. <u>Points accessoires concernant le partage des compétences</u>	58
<u>Objectif principal</u>	59
<u>La substance de la compétence en matière de droit criminel</u>	64
VIII. <u>La décision relative à la commission de révision</u>	66
IX. <u>Le caractère théorique de l'appel</u>	71
X. Dispositif	72

LE JUGE RENNIE

I. Survol

[1] Le gouverneur en conseil a pris un décret en vertu du paragraphe 90(1) de la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999)*, L.C. 1999, ch. 33 (la LCPE) pour inscrire les « articles manufacturés en plastique » sur la liste des substances toxiques de la LCPE. Le 12 mai 2021, le décret est publié dans la *Gazette du Canada*, Partie II, volume 155, numéro 10, accompagné d'un résumé de l'étude d'impact de la réglementation (le REIR). Deux rapports précèdent le décret. Les documents « Évaluation scientifique de la pollution plastique » (l'évaluation scientifique) et « Une approche proposée de gestion intégrée des produits de plastique visant à réduire les déchets et à prévenir la pollution » (le document de consultation) sont publiés le 7 octobre 2020.

[2] Deux jours avant la prise du décret, le ministre de l'Environnement et du Changement climatique (le ministre) refuse de constituer une commission de révision en vertu de l'article 333 de la LCPE pour qu'elle procède à une évaluation approfondie des risques environnementaux associés aux articles manufacturés en plastique.

[3] Devant la Cour fédérale, les demanderesses la Coalition pour une utilisation responsable du plastique (CURP), Dow Chemical Canada ULC, Nova Chemicals Corporation et la Compagnie Pétrolière Impériale Ltée (collectivement, les intimées de l'industrie) contestent le décret du gouverneur en conseil et la décision du ministre de ne pas constituer une commission

de révision. La CURP est une société à but non lucratif dont les trois intimées de l'industrie sont membres. Son mandat est [TRADUCTION] d'« utiliser toutes les voies de droit qui s'offrent à elle pour empêcher la réglementation des articles manufacturés en plastique sous le régime de la [LCPE] ».

[4] La Cour fédérale conclut que les articles manufacturés en plastique ne sont pas une « substance » au sens de la LCPE, que le décret inscrivant les articles manufacturés en plastique sur la liste des substances toxiques (le décret) est déraisonnable, que le décret excède la compétence fédérale en matière de droit criminel et que la décision de ne pas former une commission de révision est déraisonnable (*Coalition pour une utilisation responsable du plastique c. Canada (Environnement et Changements climatiques)*, 2023 CF 1511. Le procureur général interjette appel.

[5] J'accueillerais l'appel. Les principes énoncés dans les arrêts *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65 (*Vavilov*) et *Auer c. Auer*, 2024 CSC 36 (*Auer*) guident l'analyse qui suit. Leur application mène à la conclusion que les décisions du gouverneur en conseil et du ministre sont raisonnables. Il y a lieu de réitérer ces principes.

[6] L'arrêt *Vavilov* exige des cours qui effectuent le contrôle judiciaire d'une décision qu'elles évaluent son caractère raisonnable à la lumière des contraintes qui pèsent sur le décideur, dont la plus importante est la loi habilitante. Les autres contraintes comprennent les faits dont le décideur est saisi, les principes de common law et les pratiques antérieures du

décideur. L'arrêt *Vavilov* indique également que la cour de révision doit, dans son évaluation du caractère raisonnable, tenter de comprendre la décision et déterminer si les motifs formulés par le décideur satisfont aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence (*Vavilov*, par. 99; *Médicaments Novateurs Canada c. Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 210, par. 44).

[7] Dans certains cas, comme en l'espèce, le décideur n'est pas tenu de fournir des motifs; c'est surtout le cas lorsqu'il se trouve à la cime du pouvoir exécutif (*Auer*, par. 52 et 53, renvoyant à Mancini, Mark P. « One Rule to Rule Them All - Subordinate Legislation and the Law of Judicial Review » (2024), 55 *R.D. Ottawa* 245, p. 278-279). Dans de telles circonstances, les documents d'information et contextuels peuvent révéler [TRADUCTION] « quelque chose qui s'apparente à une justification » pour la décision (*Vavilov*, par. 137). La justification des décisions du gouverneur en conseil peut se trouver dans le texte de loi et ses documents connexes, comme le REIR (*Portnov c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 171, par. 34). Le Hansard, les comptes-rendus des débats des comités parlementaires et les documents d'orientation gouvernementaux qui précèdent ou accompagnent le texte de loi sont aussi des sources utiles.

[8] Dans le présent appel, il y a tout particulièrement lieu de rappeler que la cour qui procède au contrôle judiciaire « n'établit pas son propre critère pour ensuite jauger ce qu'a fait l'administrateur » (*Vavilov*, par. 83, renvoyant à *Delios c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 117, par. 28). Ce principe a pour corollaire l'idée exposée plus haut que la cour qui procède au contrôle judiciaire d'une décision doit lire les motifs dans le but de les comprendre, et non,

pour reprendre une métaphore souvent citée, se lancer dans une « chasse au trésor [...] à la recherche d’une erreur » (*Vavilov*, par. 102).

[9] Habituellement, en contrôle judiciaire, la méthode qui « s’intéresse avant tout aux motifs de la décision » commande à la cour de révision de ne pas procéder à sa propre analyse du régime légal. Comme l’explique le juge Jamal dans l’arrêt *Mason c. Canada* (Citoyenneté et Immigration), 2023 CSC 21 (*Mason*), par. 79 : « prendre comme point de départ sa propre perception du fond de l’affaire risque d’amener la cour de révision à glisser vers un contrôle selon la norme de la décision correcte. » Toutefois, il n’y a pas de motifs en l’espèce, à l’exception de ce qui se dégage du contexte, des pratiques antérieures et des documents liés au processus prévu par la loi. Par conséquent, en l’espèce, le contrôle selon la norme de la décision raisonnable commence par la compréhension du régime légal.

[10] La prise d’un décret en vertu du paragraphe 90(1) (reproduit à l’annexe A) ne nécessite pas que la substance pénètre dans l’environnement. L’inscription d’une substance sur la liste des substances toxiques n’est pas conditionnelle à ce qu’elle soit nocive sous toutes ses formes. Il suffit que le gouverneur en conseil soit « convaincu » que les critères énoncés à l’article 64, soit que la substance puisse pénétrer dans l’environnement et avoir un effet nocif, sont remplis :

64 Pour l’application de la présente partie et de la partie 6, mais non dans le contexte de l’expression « toxicité intrinsèque », est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l’environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à :

a) avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur

64 For the purposes of this Part and Part 6, except where the expression “inherently toxic” appears, a substance is toxic if it is entering or may enter the environment in a quantity or concentration or under conditions that

(a) have or may have an immediate or long-term harmful effect on the

l'environnement ou sur la diversité biologique;

b) mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie;

c) constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines.

environment or its biological diversity;

(b) constitute or may constitute a danger to the environment on which life depends; or

(c) constitute or may constitute a danger in Canada to human life or health.

[11] La décision d'inscrire une substance sur la liste et la décision de la réglementer, ainsi que le choix du mode de réglementation et de sa portée, sont des étapes distinctes; la première relève du paragraphe 90(1) et la deuxième, du paragraphe 93(1) (reproduit à l'annexe A). Cette interprétation du régime établi par le législateur correspond, comme je l'explique plus bas, à celle de la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213, 1997 CanLII 318 (CSC) (*Hydro-Québec*).

[12] À première vue, le décret cadre avec le processus en deux étapes établi par les articles 90 et 93.

[13] Le décret prévoit la tenue d'une évaluation des risques afin de restreindre sa vaste portée. Il permet aux « ministres de proposer des mesures de gestion des risques en vertu de la LCPE, qui s'appliqueront à certaines articles manufacturés en plastique afin de gérer les risques écologiques potentiels associés au fait que ces articles deviennent de la pollution plastique » (REIR, non souligné dans l'original). Cela concorde avec le processus en deux étapes prévu dans la LCPE, qui exige un haut degré de précision pour que des règlements puissent être pris en vertu du paragraphe 93(1).

[14] La conclusion de la Cour fédérale selon laquelle le décret a une portée excessive repose sur une prémisse fautive qui est incompatible avec le libellé du texte de loi et avec les principes d'interprétation des textes législatifs subordonnés. En exigeant l'énumération précise d'articles en plastique individuels à l'étape de l'inscription sur la liste, la Cour fédérale combine en une seule étape le processus voulu par le législateur, ce qui rend le paragraphe 93(1) inutile. Cette mauvaise compréhension du régime mène la Cour fédérale à conclure que, comme tous les plastiques ne pénètrent pas dans l'environnement, ce ne sont pas tous les plastiques qui ont un effet nocif; par conséquent, elle exige qu'une liste précise des plastiques qui pénètrent dans l'environnement soit dressée, et que le décret ne s'applique qu'à ces plastiques.

[15] Or, ce n'est pas le critère établi par le législateur. À l'étape actuelle, soit celle de l'inscription sur la liste des substances dangereuses, le seul critère à remplir aux termes de l'article 64 et du paragraphe 90(1) de la LCPE est que la substance puisse avoir un effet nocif. Comme il est indiqué plus bas, l'information à ce sujet dont dispose le gouverneur en conseil est sans équivoque.

[16] La Cour fédérale note aussi que seulement 1 % des articles manufacturés en plastique pénètrent dans l'environnement chaque année. Les intimés se focalisent sur ce point qui, selon eux, prouve de manière concluante que le décret est déraisonnable. Cet argument doit être rejeté, car il a pour effet d'inviter notre Cour à établir son propre critère pour évaluer le caractère raisonnable du décret. Autrement dit, les intimés font fi de la question sur laquelle le gouverneur en conseil s'est penché, soit celle de la pollution plastique, et redéfinissent le problème. Ce

raisonnement contrevient directement à l'un des principes fondamentaux du contrôle judiciaire, décrit en ces termes par la Cour suprême :

Il s'ensuit que le contrôle en fonction de la norme de la décision raisonnable doit s'intéresser à la décision effectivement rendue par le décideur, notamment au raisonnement suivi et au résultat de la décision. Le rôle des cours de justice consiste, en pareil cas, à *réviser* la décision et, en général à tout le moins, à s'abstenir de trancher elles-mêmes la question en litige. Une cour de justice qui applique la norme de contrôle de la décision raisonnable ne se demande donc pas quelle décision elle aurait rendue à la place du décideur administratif, ne tente pas de prendre en compte l'« éventail » des conclusions qu'aurait pu tirer le décideur, ne se livre pas à une analyse *de novo*, et ne cherche pas à déterminer la solution « correcte » au problème.

[*Vavilov*, par. 83 (en italique dans l'original).]

[17] La cour ne peut pas redéfinir à son gré le problème dont le décideur était saisi puis, sur la base de critères qu'elle a elle-même définis, juger que la décision du décideur est déraisonnable. Le problème sur lequel le gouverneur en conseil s'est penché n'est pas le fait que 1 % des articles en plastique pénètrent dans l'environnement. Selon le REIR et le document de consultation, dont je traite ci-dessous, le problème est que ce 1 % représente 29 kilotonnes (kt) de déchets plastiques qui s'accumulent dans l'environnement tous les ans sous forme de pollution plastique. Nous devons évaluer le caractère raisonnable du décret à l'aune du problème auquel il se rapporte.

[18] Le choix des intimées de l'industrie de se concentrer sur le chiffre de 1 % illustre bien la tension inhérente entre le respect des décisions de l'organe exécutif et la règle de droit énoncée au paragraphe 83 de l'arrêt *Vavilov*. Si le chiffre de 1 % (ou 29 kt de déchets plastiques) ne suffit pas à rendre l'inscription raisonnable, à quel pourcentage le devient-elle : 10 %, 25 %, 60 % ? Il

ne revient pas aux cours de juger les démarches scientifiques qui sous-tendent la décision; elles doivent plutôt déterminer, à partir des faits à la disposition du décideur, si la conclusion du décideur fait raisonnablement partie de celles qu'il aurait pu tirer compte tenu de la loi habilitante, des principes de common law applicables et du dossier de preuve.

[19] Les intimés font aussi valoir que le décret a une portée excessive parce qu'aucune analyse quantitative n'a été effectuée pour déterminer la nature des effets nocifs associés aux différents types de plastique.

[20] Encore une fois, les intimés imposent un critère ou une condition de leur cru qui ne sont pas prévus par la loi.

[21] Aux termes de l'article 64 de la LCPE, une substance est jugée toxique s'il existe une preuve qu'elle a ou pourrait avoir un effet nocif sur l'environnement. Vu les effets nocifs considérés par le gouverneur en conseil et visés par le décret, à savoir ceux que la pollution plastique a ou pourrait avoir en général, il n'y a pas lieu d'exiger une analyse quantitative pour déterminer la composition chimique d'un type de plastique en particulier. Pour parler franchement, et, comme il est indiqué clairement dans l'évaluation scientifique et le REIR, la loutre qui s'étouffe avec une paille en plastique n'en a que faire de sa composition chimique. Le problème, c'est l'objet en plastique lui-même, pas sa composition. Je note également au passage que, selon un témoignage livré devant la Cour fédérale, l'analyse quantitative serait peu commode et éthiquement répréhensible. La cour ne peut pas faire de la réalisation d'analyses contraires à l'éthique un critère pour juger du caractère raisonnable de la décision du décideur.

[22] Les données scientifiques à la disposition du gouverneur en conseil appuient largement la conclusion que les articles manufacturés en plastique sont omniprésents dans l'environnement et, pour reprendre le libellé de l'article 64, qu'ils peuvent être présents dans des conditions et en une concentration de nature à avoir un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique. Qui plus est, l'article 68 de la LCPE (reproduit à l'annexe A) accorde au ministre une vaste latitude pour recueillir et évaluer des données en vue de déterminer si une substance a des effets nocifs ou si elle est toxique au sens de l'article 64. En exigeant l'application d'un critère en matière de recherche différent ou plus exigeant, les intimés tentent, encore une fois, de faire évaluer le caractère raisonnable du décret selon leurs propres normes.

[23] Je conclus le présent survol en traitant de la question constitutionnelle.

[24] La Cour fédérale conclut que l'objectif principal du décret est de prévenir les dommages à l'environnement terrestre et marin. Je suis du même avis. Les procureurs généraux de la Saskatchewan et de l'Alberta affirment vaguement que, vu l'omniprésence du plastique, le décret est une tentative déguisée de réglementer tous les aspects de l'économie canadienne, mais aucun effet accessoire n'est rapporté et aucun élément de preuve à cet égard n'est présenté. Nul ne conteste la validité des dispositions en cause de la LCPE, qui est incontestablement une loi fédérale valide (voir *Hydro-Québec*, par. 110 et 130). La Cour fédérale juge le décret inconstitutionnel parce qu'il constitue un exercice déraisonnable de pouvoirs délégués, et non parce qu'il empiète sur une compétence provinciale.

[25] Il n'y a pas de question constitutionnelle. La compétence en matière de droit criminel n'est pas en jeu.

[26] Le décret est simplement une disposition habilitante. Il n'impose ni prohibition ou sanction, ni conséquence pour qui que ce soit. Le décret permet aux ministres d'envisager la prise de règlements qui, s'ils sont adoptés, devront répondre aux critères du droit constitutionnel et administratif. Comme l'explique la Cour suprême, le décret constitue la première des deux étapes du processus établi dans la LCPE pour isoler, « parmi le très grand nombre de substances », celles qui relèvent du droit criminel. Pour illustrer ce point, le juge La Forest qualifie l'article 64 de simple « moyen rédactionnel » (*Hydro-Québec*, par. 142 et 147). En outre, comme je l'explique plus bas, les ministres peuvent choisir de ne pas prendre de règlement et opter pour d'autres types de mesures.

[27] Avant d'examiner ces questions en détail, j'ouvre une parenthèse sur la norme de contrôle. En appel d'une décision de la Cour fédérale en matière de contrôle judiciaire, comme en l'espèce, notre Cour détermine si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et l'a appliquée correctement (*Office régional de la santé du Nord c. Horrocks*, 2021 CSC 42, par. 10 [*Horrocks*]; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, par. 45 et 46). Notre Cour réexamine la décision administrative et procède essentiellement à un examen *de novo* (*Horrocks*, par 10; *Sun c. Canada (Procureur général)*, 2024 CAF 152, par. 4). Cela dit, lorsque les intimés s'appuient largement sur les motifs du juge saisi de la demande, comme c'est le cas en l'espèce, ces motifs aident à comprendre leurs arguments (*Banque de Montréal c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 189, par 4).

[28] La norme de contrôle applicable au contrôle judiciaire concernant un texte législatif subordonné est celle de la décision raisonnable, et les principes énoncés dans l'arrêt *Katz Group Canada Inc. c. Ontario (Santé et Soins de longue durée)*, 2013 CSC 64 (*Katz*), demeurent valables. Pour qu'un texte législatif subordonné soit déclaré *ultra vires*, il n'est plus nécessaire qu'il soit « sans importance », « non pertinent » ou « complètement étranger » à l'objet de la loi habilitante (*Auer*, par. 4, 32 et 114).

[29] Toutefois, comme le juge en chef de Montigny le souligne dans l'arrêt *Coalition canadienne pour le droit aux armes à feu c. Canada (Procureur général)*, 2025 CAF 82, par 28, « [l'arrêt *Auer*] n'évacue pas tous les principes énoncés dans l'arrêt *Katz* ». Il ajoute :

La juge Côté souligne expressément que l'arrêt *Katz* continue de fournir « des indications utiles » et que la Cour dans l'arrêt *Auer* ne fait que « s'écarter légèrement » du premier. Tout particulièrement, le contrôle selon la norme de la décision raisonnable de la validité d'un texte législatif subordonné doit tenir compte des principes suivants : 1) le texte législatif subordonné doit être conforme à la fois aux dispositions pertinentes de la loi habilitante et à l'objet dominant de celle-ci; 2) il jouit d'une présomption de validité; 3) le texte législatif subordonné contesté et la loi habilitante doivent continuer d'être interprétés au moyen d'une méthode d'interprétation large et téléologique; et 4) le contrôle de la validité du texte législatif subordonné n'appelle pas l'appréciation du bien-fondé de considérations d'intérêt général lorsqu'il s'agit d'en décider la nécessité, la sagesse et l'efficacité dans la pratique

[30] Les arguments des intimés sont incompatibles avec ces principes, en particulier le troisième et le quatrième. Ces arguments reposent, implicitement et parfois explicitement, sur la présence de l'adjectif « tous » avant « les articles manufacturés en plastique ». Ainsi, les intimés font valoir qu'il n'est pas démontré dans l'évaluation scientifique que « tous » les articles manufacturés en plastique sont susceptibles de devenir de la pollution plastique. Ce faisant, ils

font preuve d'impatience et s'attendent à ce que l'article 90 leur apporte des réponses qui relèvent de l'article 93.

[31] Ce sont les règlements pris en vertu de l'article 93 qui répondent aux questions comme quoi, quand, où et comment. Même s'il n'est pas contesté en l'espèce, le *Règlement interdisant les plastiques à usage unique*, D.O.R.S./2022-138, est instructif. Il a été pris en vertu du décret et découle du principe général selon lequel le plastique peut avoir un effet nocif, mais cible précisément certains articles manufacturés en plastique. Comme je l'explique aux paragraphes 113 à 122, l'inclusion de termes restrictifs dans le décret serait incompatible avec les principes bien établis encadrant l'application de l'article 90.

[32] Rappelons que la norme de la décision raisonnable est une norme unique qui tient compte du contexte. La cour de révision doit examiner la décision administrative « en fonction de l'historique et du contexte de l'instance dans laquelle [elle a] été rendu[e] » (*Vavilov*, par. 94). Le volet contextuel de l'analyse est vaste et englobe la loi, les éléments de preuve, les observations, les politiques, les lignes directrices et les décisions antérieures. L'analyse de l'historique et du contexte peut révéler la justesse de ce qui semblait être une lacune dans les motifs ou la décision. D'autres facteurs pris en compte sont la souplesse que la loi accorde au décideur et le poids que les décideurs doivent accorder à l'objet de la loi et à la politique sous-jacente dans leurs décisions. En l'espèce, la LCPE contient beaucoup d'information sur le poids que les décideurs doivent, selon le législateur, accorder à l'objet de la LCPE dans leurs décisions (*Vavilov*, par. 88 à 94, 97 et 110; *Mason*, par. 61, 67 et 70).

[33] Je trace ici le plan de l'analyse que j'effectue ci-dessous. Je commence par déterminer si les « articles manufacturés en plastique » sont une « substance » au sens de l'alinéa 3(1)f) de la LCPE (reproduit à l'annexe A). J'examine ensuite le régime légal et, selon le cadre établi dans l'arrêt *Auer*, j'évalue si les renseignements dont le gouverneur en conseil disposait lui permettaient raisonnablement de conclure que les articles manufacturés en plastique ont ou pourraient avoir un effet nocif au sens de l'alinéa 64a) de la LCPE. Après cela, j'évalue si le paragraphe 90(1) exige que le décret énumère individuellement les types de plastique qui pourraient avoir un effet nocif et me penche sur la question connexe de la nécessité d'une analyse quantitative pour qu'une conclusion sur l'effet nocif puisse être rendue. À la fin des présents motifs, je me penche sur les questions de la constitutionnalité, du refus du ministre de constituer une commission de révision et du caractère théorique.

II. Les faits présentés au gouverneur en conseil

[34] En résumé, le REIR et l'évaluation scientifique décrivent l'omniprésence et la persistance du plastique dans l'environnement et la grande variété de sources, parfois inconnues, de pollution plastique. Ces documents expliquent que le gouverneur en conseil inscrit les articles manufacturés en plastique sur la liste des substances toxiques pour s'attaquer au problème de la pollution plastique en général et font état du consensus scientifique quasi universel selon lequel la pollution par les macroplastiques (>5 mm) pose un danger pour l'environnement. Le REIR donne des exemples de types de pollution par les macroplastiques qui ont des effets nocifs pour les animaux terrestres et marins, et l'évaluation scientifique décrit ces effets : ingestion, suffocation, strangulation, hémorragie interne et transmission de maladies. La pollution par les

macroplastiques nuit aussi à l'intégrité de l'habitat des animaux et à leur reproduction (REIR, dossier d'appel, p. 789, 790, 792 et 793; évaluation scientifique, dossier d'appel, p. 1049 à 1053).

L'évaluation scientifique

[35] Le 7 octobre 2020, après une longue période de consultation publique, les ministres publient la version définitive de l'évaluation scientifique. L'évaluation scientifique consiste en une analyse de plus de 600 publications scientifiques évaluées par les pairs et « fai[t] un résumé de l'état actuel des connaissances scientifiques sur les impacts potentiels de la pollution plastique [c'est-à-dire la pollution par des plastiques rejetés, éliminés ou abandonnés dans l'environnement, en dehors d'un flux de déchets gérés] sur l'environnement et la santé humaine ». Son objectif est « d'orienter de futures recherches et de contribuer à la prise de décision [sur la pollution plastique] au Canada » (évaluation scientifique, dossier d'appel, p. 1007).

[36] L'évaluation scientifique fait suite au rapport de 2018 du Conseil canadien des ministres de l'Environnement (CCME), qui qualifie la pollution plastique de « problème environnemental mondial à croissance exponentielle », décrit ses effets nocifs pour la faune, les habitats et les pêcheries et conclut que le problème risque de s'aggraver considérablement si rien n'est fait.

[37] L'évaluation scientifique recense les importants dommages environnementaux causés par la pollution plastique, notamment la mort d'animaux marins, et conclut que la pollution par les

macroplastiques peut causer des dommages physiques à la faune, aux habitats, aux écosystèmes et à la flore. L'évaluation scientifique traite aussi de l'impact général de la pollution par les macroplastiques sur les écosystèmes et de ses répercussions pour les espèces qui ne sont pas directement touchées et pour les êtres humains. La conclusion de l'évaluation scientifique est comparable à celle du CCME : faute de mesures d'atténuation, ces effets environnementaux vont empirer (évaluation scientifique, dossier d'appel, p. 1009, 1010 et 1049).

[38] L'évaluation scientifique indique que la quantité de pollution plastique est immense, que ses sources sont variées et que la lente dégradation du plastique augmente sa persistance dans l'environnement. Il y est estimé que 29 kt de plastique ont pénétré dans l'environnement en 2016 et que la pollution plastique continuera de s'accroître. Bien que les plastiques puissent se dégrader dans l'environnement, ce processus est lent et influencé par plusieurs facteurs. Il est recommandé que des mesures soient prises pour réduire la quantité de macroplastiques et de microplastiques qui pénètre dans l'environnement (évaluation scientifique, dossier d'appel, p. 1007, 1020, 1032 et 1049).

Le document de consultation

[39] Le document de consultation est publié le même jour que l'évaluation scientifique. Il y est indiqué que l'inscription des articles manufacturés en plastique sur la liste des substances toxiques de l'annexe 1 permettra au gouvernement « d'adopter un règlement qui cible des sources de pollution plastique et modifie les comportements aux étapes clés du cycle de vie des produits de plastique [...] afin de réduire la pollution ». Ce règlement s'appliquerait à « certains

articles manufacturés en plastique » (document de consultation, dossier d'appel, p. 553 (non souligné dans l'original)).

[40] Le document de consultation propose l'adoption d'un règlement pour encadrer les plastiques à usage unique. Il examine les articles manufacturés en plastique les plus répandus dans la nature et en milieu urbain, dont les effets nocifs sur l'environnement sont connus ou soupçonnés, qui sont problématiques sur le plan de la récupération de la valeur ou qui devraient être exemptés. Certains articles en plastique à usage unique, comme les sacs à poubelle, les articles de soins personnels jetables et les gobelets et couvercles de boissons ne sont pas considérés comme problématiques sur le plan environnemental. Le document de consultation recommande d'interdire six articles en plastique à usage unique ou d'en restreindre l'utilisation : sacs en plastique, bâtonnets à mélanger, portes-canettes, ustensiles, pailles et récipients pour aliments (document de consultation, dossier d'appel, p. 559 à 562).

Le document de consultation et l'évaluation scientifique s'appliquent à des phases différentes du cadre de la LCPE

[41] De toute évidence, l'évaluation scientifique et le document de consultation se rapportent à différentes étapes du processus de la LCPE, le second entrant en jeu plus tard dans le processus.

[42] Le REIR indique l'objectif de ces deux documents : le but de l'évaluation scientifique est de faire un « résumé de l'état actuel des connaissances scientifiques sur les impacts potentiels de la pollution plastique sur l'environnement et la santé humaine, ainsi que d'orienter de futures

recherches et de contribuer à la prise de décision à ce sujet au Canada », et celui du document de consultation est de « mettre en lumière les mesures de gestion des risques potentielles s’appliquant à certaines articles manufacturés en plastique » et d’aider à choisir les articles manufacturés en plastique à gérer et à réglementer après leur inscription sur la liste des substances toxiques. Autrement dit, le document de consultation relate les discussions menées sur les mesures à prendre relativement au problème des articles manufacturés en plastique après qu’elles ont été inscrites (REIR, dossier d’appel, p. 792 et 795 (non souligné dans l’original)).

[43] Le document de consultation est une pièce d’un casse-tête réglementaire qui joue un rôle très précis. Plus précisément, l’article 68 de la LCPE énonce une longue liste non exhaustive de mesures qui s’offrent aux ministres pour évaluer la toxicité d’une substance et, si la substance est inscrite sur la liste, prendre une décision concernant les mesures de contrôle. Il s’agit d’un processus d’enquête continu : des données sont recueillies et des enquêtes et analyses sont effectuées afin de « déterminer si une substance [...] est effectivement ou potentiellement toxique ou de déterminer s’il y a lieu de prendre des mesures de contrôle à l’égard de la substance [...] et, dans l’affirmative, de déterminer la nature de celles-ci ».

[44] Le document de consultation concerne surtout les plastiques à usage unique. Il y est indiqué que « [c]ertains plastiques à usage unique qui se retrouvent dans l’environnement causent des dommages aux écosystèmes et à la faune » et que « [l]e gouvernement du Canada s’est engagé à interdire ou à réduire certains plastiques nocifs à usage unique, là où justifié et étayé par des preuves scientifiques ». Le document de consultation contient un exercice de triage, dans lequel les dommages environnementaux causés par des articles en plastique à usage unique

précis sont évalués en fonction de divers facteurs, notamment la possibilité de les recycler ou de les récupérer, leur caractère essentiel et l'existence de solutions de rechange (document de consultation, dossier d'appel, p. 556 et 559 à 562).

[45] La LCPE prévoit donc que l'inscription d'une substance peut être influencée par d'autres principes et d'autres données que ceux qui se rapportent à la question la nécessité de réglementer la substance. L'analyse du caractère raisonnable doit être effectuée en conséquence.

[46] La Cour fédérale invoque les « conclusions dans le document de consultation selon lesquelles les articles manufacturés en plastique ne sont pas tous nocifs » pour étayer sa conclusion que le décret a une portée excessive (décision de la Cour fédérale, par. 117 (non souligné dans l'original)). Or, cela dénote une mauvaise compréhension du rôle du document de consultation dans le processus de triage en deux étapes de la LCPE. L'étape de l'inscription sur la liste en vertu de l'article 90 ne servirait à rien s'il fallait n'inscrire que les articles manufacturés en plastique qui, au terme du triage, seront réglementés.

Le REIR

[47] Comme il est indiqué, le REIR accompagnant le décret indique que celui-ci « vise à ajouter “articles manufacturés en plastique” à l'annexe 1 de la LCPE, ce qui permettra aux ministres de proposer des mesures de gestion des risques en vertu de la LCPE, qui s'appliqueront à certains articles manufacturés en plastique afin de gérer les risques écologiques potentiels

associés au fait que ces articles deviennent de la pollution plastique » (REIR, dossier d'appel, p. 794 (non souligné dans l'original)).

[48] Le REIR renvoie à l'évaluation scientifique et résume la recherche pertinente pour le décret. Il y est indiqué que « [l]es données scientifiques actuelles confirment que la pollution plastique est omniprésente dans l'environnement, et que la pollution par les macroplastiques présente un danger pour l'environnement, comme des blessures physiques pour certains animaux et des dommages à leur habitat », et des exemples de la façon dont les articles manufacturés en plastique pénètrent dans l'environnement sont donnés. On y souligne que « tous les articles manufacturés en plastique ont le potentiel de devenir de la pollution plastique » (REIR, dossier d'appel, p. 788 (non souligné dans l'original)).

[49] Il est indiqué dans le REIR que, contrairement aux macroplastiques, des doutes subsistent quant au danger posé par les microplastiques (≤ 5 mm). Davantage de recherche doit être effectuée à ce sujet, ainsi que sur les effets nocifs des microplastiques sur la santé humaine et l'environnement. Suivant le REIR, le décret ne s'applique pas aux microplastiques.

[50] Fait important pour l'analyse du caractère raisonnable, l'évaluation scientifique et le REIR soulignent qu'en raison de la dégradation du plastique dans l'environnement, il est difficile d'identifier la source de la pollution. Cette caractéristique du problème influence également l'analyse.

Consultation publique

[51] Une période de consultation publique suit la publication du projet de décret et du REIR. Soixante avis d'opposition sont déposés, dont 52 demandent au ministre de constituer une commission de révision. Dix-sept organisations de la société civile, un gouvernement territorial, deux administrations municipales et une organisation représentant des municipalités manifestent leur soutien pour le projet de décret; 123 associations industrielles ou entreprises, deux gouvernements provinciaux et un gouvernement étranger manifestent leur opposition au projet de décret.

[52] En réponse aux oppositions, le ministre ordonne que les avis d'opposition soient examinés par des experts issus de divers ministères. Un deuxième examen par des experts externes et internes n'ayant pas encore travaillé sur le dossier a ensuite lieu. Au terme de cet examen en deux étapes, le ministre conclut que l'information contenue dans les avis d'opposition ne met pas en doute les principales conclusions de l'évaluation scientifique.

[53] Le contexte maintenant établi, je passe à la première question en litige.

III. Les articles manufacturés en plastique sont-ils une « substance » au sens de l'article 3

[54] Le constat du gouverneur en conseil selon lequel les articles manufacturés en plastique sont une « substance » au sens de l'alinéa f) de la définition de ce terme donnée à l'article 3 de la LCPE est raisonnable compte tenu du libellé, du contexte et de l'objet de la LCPE.

[55] La Cour fédérale accepte l'argument voulant que, comme le terme « articles manufacturés en plastique » est au pluriel et que la version anglaise de l'alinéa f) de la définition de « substance » emploie les mots [TRADUCTION] « tout article manufacturé » (any manufactured item) au singulier, les articles manufacturés en plastique ne tombent pas sous le coup de la définition de « substance », puisque le terme est au singulier. La Cour fédérale conclut ensuite que la catégorie des articles manufacturés en plastique est plus large que la définition de « substance » à l'alinéa 3(1)f) de la LCPE (décision de la Cour fédérale, par. 80)

[56] Je ne suis pas de cet avis.

[57] S'il est vrai que le terme « substance » défini à l'article 3 de la version anglaise de la LCPE est au singulier et désigne [TRADUCTION] « tout article manufacturé », le paragraphe 33(2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch I-21, indique que « [l]e pluriel ou le singulier s'appliquent, le cas échéant, à l'unité et à la pluralité ». Selon cette règle fondamentale de l'interprétation des lois, les termes « substance » et « article » comprennent leurs flexions plurielles. Comme le singulier englobe le pluriel, et vice-versa, les articles manufacturés en plastique tombent forcément sous le coup de la définition de « substance ».

[58] La version française de la LCPE renforce cette conclusion, car l'alinéa f) de la définition de « substance » renvoie aux « articles manufacturés », au pluriel. La recherche d'un sens commun entre les versions dans les deux langues officielles, guidée par la *Loi d'interprétation*, mène à la conclusion que la définition de « substance » englobe les articles manufacturés en plastique (*Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [1998] 1 R.C.S. 841, 1998 CanLII 828;

Chrysler Canada Ltd. c. Canada (Tribunal de la concurrence), [1992] 2 RCS 394, p. 432, sous la plume de la juge McLachlin, dissidente, mais pas sur ce point).

[59] Si les pratiques antérieures du décideur ne sont pas déterminantes dans l'application de la norme de la décision raisonnable, elles peuvent néanmoins être instructives (*Canada (Procureur général) c. Honey Fashions Ltd.*, 2020 CAF 64, par. 38). L'examen des autres substances inscrites à l'annexe 1 soutient l'interprétation voulant que la description d'un article rédigée au pluriel englobe la description du même article rédigée au singulier. Bon nombre des inscriptions sur la liste de l'annexe 1 sont rédigées au pluriel, notamment les « microbilles de plastique », les « fluorures inorganiques » et les « composés inorganiques d'arsenic ».

[60] Bien que l'analyse qui précède suffise à trancher la question, je note que cette interprétation textuelle concorde avec l'analyse contextuelle et téléologique du paragraphe 3(1).

[61] Pour ce qui est du contexte, les articles manufacturés en plastique sont aussi des « matières » visées à l'alinéa a) de la définition de « substance ». Le terme « matière » n'est pas défini dans la LCPE, mais sa définition courante est vaste et peut comprendre [TRADUCTION] « la substance qui compose un objet physique », « une substance matérielle qui occupe un espace et possède une masse » et « une substance matérielle d'un type donné ou servant à une fin donnée » (voir la définition de « matter » (matière) dans l'Oxford Encyclopedic Dictionary et le Merriam Webster).

[62] L'objectif du paragraphe 90(1) est de permettre le triage préalable d'une grande variété de substances différentes en fonction de leur degré de toxicité et de la nécessité de les réglementer (*Hydro-Québec*, par. 146 et 147). Pour ce faire, elle permet l'évaluation de substances nouvelles ou déjà présentes au Canada, animées ou inanimées; en effet, la définition de « substance » englobe expressément « [t]oute matière [...] distinguable » (LCPE, par. 3(1)). Cette possibilité concorde avec l'objectif de détection d'un vaste éventail de substances pouvant avoir un effet nocif pour la santé ou l'environnement avant que cet effet se concrétise. Vu l'objectif de prévention de la pollution de la LCPE, les articles manufacturés en plastique tombent manifestement sous le coup de la définition de « substance ». Qui plus est, la définition d'articles manufacturés en plastique donnée dans le REIR s'apparente à l'alinéa f) de la définition de « substance » dans la LCPE :

tous les articles en plastique dotés d'une forme ou de caractéristiques matérielles précises pendant leur fabrication et qui ont, pour leur utilisation finale, une ou plusieurs fonctions qui dépendent en tout ou en partie de leur forme ou de leurs caractéristiques.

[REIR, dossier d'appel, p. 788 (non souligné dans l'original)]

[63] En somme, le constat du gouverneur en conseil selon lequel les articles manufacturés en plastique sont une « substance » respecte les contraintes établies par la LCPE et concorde avec les principes d'interprétation des lois (*Auer*, par. 37 et 39). On ne peut en dire autant de l'interprétation restrictive et excessivement technique acceptée par la Cour fédérale.

IV. Le décret respecte-t-il les contraintes de la loi et de la common law?

Survol du régime légal

[64] Le principal objectif de la LCPE de 1999 est de prévenir la pollution. Cet objectif ressort de son préambule, de son nom intégral (*Loi visant la prévention de la pollution et la protection de l'environnement et de la santé humaine en vue de contribuer au développement durable*) et de ses dispositions (voir, par exemple, le paragraphe 90(1.1), qui exige que les ministres donnent priorité aux mesures de prévention de la pollution).

[65] La LCPE de 1999 marque un changement d'orientation de la part du législateur : l'approche de gestion de la pollution existante de la loi antérieure, la *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, L.R.C. (1985), ch. 16 (4^e suppl.) (la LCPE de 1988), a été remplacée par l'objectif actuel de prévention de la pollution. La LCPE de 1988, en vigueur à l'époque de l'arrêt *Hydro-Québec*, avait elle-même été adoptée pour corriger les lacunes d'une loi antérieure, la *Loi sur les contaminants de l'environnement*, S.C. 1974-75-76, ch. 72, en permettant la détection des substances toxiques avant qu'elles soient utilisées au Canada (*Hydro-Québec*, par. 136 et 145).

[66] Parmi les nouveautés dans la LCPE de 1999, mentionnons l'élargissement de la gamme de substances visées et l'introduction de la partie 4, « Prévention de la pollution », qui ajoute des mécanismes de prévention des dommages environnementaux. En outre, l'alinéa 2(1)a impose l'obligation d'exécuter la LCPE selon le principe de la prudence, et un paragraphe ajouté au

préambule préconise l'adoption d'une « approche basée sur les écosystèmes ». L'inclusion des termes « diversité biologique » et « environnement » à l'article 64 introduit l'évaluation des effets nocifs sur les écosystèmes et reflète les obligations de plus en plus importantes qu'imposent au Canada les traités environnementaux internationaux (voir, par exemple, la Charte sur les plastiques dans les océans de 2018, par laquelle les pays du G7 s'engagent à diminuer la pollution plastique).

[67] Les articles 64 et 68 de la LCPE sont intimement liés. L'article 68 fournit aux ministres une longue liste non exhaustive d'outils pour évaluer le risque posé par une substance en fonction des critères établis à l'article 64. Si la substance a ou peut avoir des effets nocifs correspondant à l'une des catégories décrites à l'article 64, les ministres peuvent recommander au gouverneur en conseil de l'inscrire par décret sur la liste de l'annexe 1 en vertu du paragraphe 90(1).

[68] L'article 90 est une disposition habilitante qui fait partie des mécanismes décisionnels du gouvernement en ce qu'il ouvre la porte à la prise de règlement en vertu du paragraphe 93(1). Les autres outils offerts comprennent les codes de pratique (al. 54(1)d) et par. 55(1)), les directives (par. 54(1) et art. 69) et les plans de prévention de la pollution (par. 56(1)). À ce jour, le seul règlement concernant les articles manufacturés en plastique pris par le gouverneur en conseil en vertu du paragraphe 93(1) est le *Règlement interdisant les plastiques à usage unique*.

Le pouvoir du gouverneur en conseil

[69] Je me penche maintenant sur la nature du pouvoir d'inscrire une substance sur la liste de l'annexe 1 que le paragraphe 90(1) confère au gouverneur en conseil. Il s'agit d'un point important, car l'étendue du pouvoir conféré par la loi au décideur influence l'application de la norme de la décision raisonnable. Toutefois, aussi large ce pouvoir soit-il, la décision doit tout de même posséder les caractéristiques d'une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l'intelligibilité (*Vavilov*, par. 88 à 90, 99, 103, 109 à 110, 120 et 121; *Mason*, par. 60).

[70] Toutefois, lorsqu'elle évalue si les limites du pouvoir conféré par le texte législatif subordonné ont été dépassées, la Cour ne procède pas à une interprétation *de novo* de la loi habilitante; d'une part, « [l]es délégués statutaires sont habilités à interpréter la portée de leur pouvoir », et, d'une autre, le rôle de la cour de révision est de s'assurer que l'exercice du pouvoir concorde avec une interprétation raisonnable de la loi habilitante (*Auer*, par. 60 à 65, renvoyant à Keyes, John Mark, *Executive Legislation*, 3^e éd. Toronto : LexisNexis, 2021, p. 175 [Keyes]; *Vavilov*, par. 101, 105, 106 et 108).

[71] Le gouverneur en conseil peut prendre un décret en vertu de l'article 90 s'il est « convaincu » qu'au moins l'un des critères énoncés à l'article 64 est rempli. Le mot « convaincu » est de nature subjective : il implique que le gouverneur en conseil décide lui-même si la substance est toxique avant d'agir. Comme l'indique John Mark Keyes, l'emploi de termes de nature subjective dans une disposition habilitante [TRADUCTION] « augmente la portée

du pouvoir que la loi confère à l'exécutif » (Keyes, p. 427 et 428; voir aussi Salembier, Paul, *Regulatory Law and Practice*, 3^e ed. Toronto : LexisNexis, 2021, p. 119 à 123). Même si l'obligation de prendre une décision raisonnable est implicite dans le libellé (autrement dit, le gouverneur en conseil doit être « raisonnablement convaincu »), celui-ci renforce la vaste latitude décisionnelle conférée au cabinet.

[72] L'emploi du mot « convaincu » nous indique aussi que l'intention du législateur n'est pas d'exiger la perfection. Être convaincu ne veut pas dire être certain.

[73] La LCPE contient d'autres indices sur la façon dont le gouverneur en conseil doit exercer son pouvoir.

[74] Le gouverneur en conseil doit obligatoirement être guidé par le principe de la prudence dans son administration de la LCPE de 1999 (al. 2(1)a)), ainsi que par le devoir « d'agir avec diligence pour déterminer si des substances [...] sont toxiques » (al. 2(1)k)). L'alinéa 2(1)a) dispose que l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement en cas de risques de dommages graves ou irréversibles. La présence du mot « may » (peut) dans la version anglaise de l'article 64 de la LCPE intègre le principe de la prudence au cadre de contrôle des substances toxiques du régime, ce qui concorde avec l'approche de prévention des risques environnementaux de la LCPE de 1999.

[75] Les intimés font valoir que le pouvoir du gouverneur en conseil est conditionnel à ce qu'il soit d'abord déterminé, selon des [TRADUCTION] « normes objectivement raisonnables », que la substance a un effet nocif. Pour que le gouverneur en conseil puisse être saisi du dossier, il aurait fallu que quelqu'un, vraisemblablement le ministre, détermine au préalable que les articles manufacturés en plastique sont susceptibles d'avoir un effet nocif.

[76] L'argument des intimés est dénué de fondement, car il est incompatible avec le libellé du paragraphe 90(1).

[77] Si cet argument était retenu, le mot « convaincu » employé au paragraphe 90(1) n'aurait plus raison d'être : le gouverneur en conseil n'aurait pas à être convaincu de quoi que ce soit, puisque c'est le ministre (ou une autre personne non identifiée) qui devrait être convaincu. La présence des mots « convaincu », « substance » et « toxique » dans la même disposition concernant le pouvoir décisionnel du gouverneur en conseil milite fortement contre la séparation de ces concepts. La disposition confère le pouvoir au gouverneur en conseil exclusivement, et c'est l'exercice de ce pouvoir qui doit être évalué selon la norme de la décision raisonnable. Je rejette l'argument voulant que le pouvoir décisionnel puisse être retiré des mains du gouverneur en conseil, car il va à l'encontre du libellé de la disposition, qui est clair comme de l'eau de roche.

[78] Les intimés ne tiennent pas compte du libellé de l'article 90(1); au contraire, ils tentent de recadrer le débat en soulevant d'autres questions concernant le caractère convaincant des données scientifiques, la nécessité d'effectuer des analyses en laboratoire et la portée du décret.

Ces questions ne sont pas pertinentes. La seule question à trancher est celle posée par le législateur : à la lumière des renseignements à sa disposition, le gouverneur en conseil peut-il raisonnablement être convaincu que les articles manufacturés en plastique sont susceptibles d'avoir un effet nocif sur l'environnement au sens de l'article 64?

La décision d'inscrire une substance sur la liste et la décision de la réglementer : des étapes distinctes

[79] L'inscription d'une substance sur la liste de l'annexe 1 en vertu du paragraphe 90(1) permet aux ministres d'envisager des façons de la contrôler, notamment par la prise d'un règlement ou par d'autres mesures. La « détermination des mesures de prévention ou contrôle appropriées pour la gestion du risque que représente une substance est une fonction séparée et distincte de l'évaluation visant à déterminer si une substance est toxique » (*Goodyear Canada Inc. c. Canada (Environnement)*, 2017 CAF 149, par. 42 [*Goodyear*]).

[80] Comme je l'explique plus haut, la décision du gouverneur en conseil d'inscrire une substance sur la liste de l'annexe 1 est distincte de la décision de la réglementer. Chacune de ces décisions repose sur des considérations différentes qui forment le contexte de l'analyse du caractère raisonnable. La décision d'inscrire une substance en vertu du paragraphe 90(1) découle du constat du gouverneur en conseil qu'elle est toxique au sens de l'article 64 et qu'elle pose un risque pour la santé humaine ou l'environnement. La décision subséquente de réglementer la substance en vertu de l'article 93 repose sur une évaluation approfondie des risques que pose la substance et implique la mise en balance de considérations stratégiques, comme l'existence de

solutions de rechange effectives. Le processus ayant mené à la prise du *Règlement interdisant les plastiques à usage unique* est décrit dans le document de consultation.

[81] Je le répète, la LCPE prévoit d'autres outils que les règlements pour gérer les substances inscrites sur la liste, comme les codes de pratique (al. 54(1)d) et par. 55(1)), les directives (par. 54(1) et art. 69) et les plans de prévention de la pollution (par. 56(1)). Elle prévoit aussi la possibilité de radier de la liste les substances qui ne sont plus considérées comme toxiques (par. 90(2)). Par exemple, le BNST a été radié de la liste de l'annexe 1 par un décret pris en vertu de cette disposition et publié dans la *Gazette du Canada* le 6 octobre 2020 avec un REIR.

[82] Le principal argument des intimés est que le décret constitue un exercice déraisonnable du pouvoir du gouverneur en conseil, car la conclusion que « tous » les articles manufacturés en plastique ont un effet nocif. Pour plusieurs raisons, cet argument doit être rejeté.

[83] Premièrement, l'argument fait fi du libellé de l'article 64, qui vise toute substance qui « peut pénétrer » dans l'environnement.

[84] Deuxièmement, l'argument des intimés combine en une seule étape le processus décisionnel en deux étapes. Réduit à sa plus simple expression, leur argument revient à dire que seuls les articles manufacturés en plastique qui sont subséquemment réglementés peuvent être inscrits sur la liste. La LCPE n'exige nullement de prouver que toutes les formes d'articles manufacturés en plastique ont un effet nocif comme condition préalable à l'inscription. Une telle

exigence serait de toute façon incompatible avec le processus en deux étapes de la LCPE. En somme, les intimés demandent à la Cour de réécrire la LCPE.

[85] Troisièmement, leur argument, s'il était retenu, marquerait un écart important par rapport à l'utilisation antérieure de l'annexe 1. Le tribunal ne doit pas s'écarter à la légère des principes établis d'interprétation et d'application de lois hautement techniques concernant la santé et la sécurité publique.

[86] L'argument entre également en conflit avec l'orientation de la Cour suprême sur le fonctionnement de la LCPE.

[87] Dans l'arrêt *Hydro-Québec*, il est établi que l'article 11 (maintenant l'article 64 de la LCPE de 1999) définit les types de risques ciblés par les évaluations afin « d'éliminer, parmi le très grand nombre de substances potentiellement nocives pour l'environnement ou la vie humaine, celles qui posent des risques importants de ce genre » (*Hydro-Québec*, par. 147). À noter que le juge La Forest, s'exprimant au nom de la majorité, qualifie cette disposition de simple « moyen rédactionnel » qui ne produit aucun effet en soi, mais qui, de concert avec l'article 68, ouvre la porte au processus prévu dans la LCPE pour réduire progressivement le nombre de substances qui pourraient être réglementées (*Hydro-Québec*, par. 141 et 142).

[88] Lorsqu'on l'examine à l'aune de l'article 93, la décision du gouverneur en conseil d'inscrire une substance sur la liste de l'annexe 1 en vertu du paragraphe 90(1) sans avoir la preuve que la substance est toxique sous toutes ses formes et dans toutes les circonstances se

trouve, logiquement, dans les limites d'une interprétation raisonnable du pouvoir que lui confère cette disposition. Comme je l'explique plus bas, l'utilisation de certaines substances inscrites sur la liste est autorisée pour des usages ou à des concentrations précis. Ces restrictions peuvent être établies dans les règlements pris en vertu du paragraphe 93(1).

[89] La portée du décret concorde également avec l'évaluation scientifique. L'information dont le gouverneur en conseil disposait est que les articles manufacturés en plastique constituent une substance qui, lorsqu'elle se trouve dans l'environnement dans certaines conditions et en certaines quantités (le libellé de l'article 64), peut avoir un effet nocif sur l'environnement et la biodiversité, et que l'effet nocif de certains articles manufacturés en plastique est plus immédiat. Une fois le décret mis en contexte et interprété à la lumière de l'interaction entre les articles 64, 68, 90 et 93, on constate qu'il énonce simplement un fait incontesté, soit que les articles manufacturés en plastique peuvent avoir un effet nocif.

[90] Dans le même ordre d'idées, le REIR indique que les « articles manufacturés en plastique peuvent entrer dans l'environnement sous forme de pollution plastique par le biais d'un large éventail d'activités, y compris l'abandon de détritiques et les urgences environnementales (par exemple les inondations), et par l'usure normale, l'abrasion et l'entretien de certains articles » (REIR, dossier d'appel, p. 790 (non souligné dans l'original)). L'évaluation scientifique abonde dans le même sens et indique qu'il existe de nombreuses sources de pollution plastique. Il n'est pas surprenant que le gouverneur en conseil ait inféré de ces renseignements que tous les articles manufacturés en plastique peuvent devenir de la pollution plastique – une inférence qui, avec déférence, peut être tirée dans le cadre d'un contrôle selon la norme de la décision raisonnable.

[91] Le libellé du décret concorde avec l'objectif de la LCPE. Selon le REIR, l'objectif de l'inscription des articles manufacturés en plastique sur la liste des substances toxiques de la LCPE est de permettre aux ministres de « proposer des mesures de gestion des risques en vertu de la LCPE, qui s'appliqueront à certaines articles manufacturés en plastique afin de gérer les risques écologiques potentiels associés au fait que ces articles deviennent de la pollution plastique » (REIR, dossier d'appel, p. 794 (non souligné dans l'original)). Dans le document de consultation, il est question « d'utiliser [...] la LCPE pour réglementer certaines articles manufacturés en plastique » et de « cible[r] des sources de pollution plastique » (Document de consultation, dossier d'appel, p. 553 (non souligné dans l'original)).

[92] Les tribunaux doivent respecter les choix du législateur dans l'économie de la loi, soit, en l'espèce, un vaste pouvoir habilitant suivi d'une interdiction ciblée. La LCPE pose deux questions distinctes. Premièrement, la substance a-t-elle ou peut-elle avoir un effet nocif? Deuxièmement, dans l'affirmative, quelles sont les mesures à prendre? Ce cadre légal particulier sous-tend l'analyse du caractère raisonnable de la réponse du gouverneur en conseil à ces questions.

[93] Il convient de rappeler que les arguments des intimés ont pour effet de combiner les deux étapes du processus de réglementation de la LCPE, de sorte que seuls les articles manufacturés en plastique qui seront réglementés peuvent être inscrits sur la liste des substances toxiques.

[94] Le régime de la LCPE ne fonctionne pas et n'a jamais fonctionné de cette façon.

[95] Premièrement, il serait absurde d'exiger que le décret anticipe les résultats du processus prévu dans la loi dont il constitue la première étape. Cela rendrait superflues les consultations publiques obligatoires associées à la publication de règlements dans les parties I et II de la *Gazette du Canada*. Comme le document de consultation l'indique, ce n'est qu'à l'issue du processus de consultation que le gouverneur en conseil décide du règlement à prendre et de sa portée.

[96] Deuxièmement, le fait que le régime compte deux étapes concorde avec la mission du gouvernement énoncée dans la LCPE. Le principe de la prudence veut que l'absence de certitude scientifique absolue ne serve pas de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement, et l'alinéa 2(1)k) prône la diligence quand vient le temps de déterminer si des substances sont toxiques. L'inscription de portée générale sur la liste suivie de la prise d'un règlement précis permet de lancer rapidement les discussions, au sein du gouvernement et à l'extérieur, sur la nature et l'ampleur du problème, et sur les mesures à prendre s'il y a lieu. La Cour suprême observe qu'une « formulation large est inévitable dans une loi sur la protection de l'environnement en raison de l'ampleur et de la complexité du sujet, et il faut en tenir compte en interprétant les dispositions législatives pertinentes » (*Hydro-Québec*, par. 134 renvoyant à *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031, 1995 CanLII 112 (CSC), par. 43).

Toxicité et effet nocif au sens de l'article 64

[97] La contestation du caractère raisonnable du décret par les intimés est centrée sur l'affirmation que les articles manufacturés en plastique ne sont pas en soi toxiques; il faudrait effectuer des analyses supplémentaires pour pouvoir affirmer que les objets en plastique du quotidien – ustensiles jetables, volant d'automobile, lentilles de contact, écran d'ordinateur – sont toxiques. À l'appui de cet argument, les intimés invoquent plusieurs paragraphes de l'arrêt *Hydro-Québec* où le juge La Forest explique que la LCPE s'applique aux substances qui sont « toxique[s] au sens réel » et « délétère[s] ». Pour reprendre les mots employés par le juge La Forest, ils font valoir que les articles manufacturés en plastique ne « s'apparente[nt] » pas à une substance délétère (*Hydro-Québec*, par. 141, 144 et 145).

[98] Aussi séduisant soit-il, je ne peux souscrire à cet argument, car il repose sur une mauvaise compréhension de la LCPE et de l'arrêt *Hydro-Québec*.

[99] La « toxicité » d'une substance est établie lorsque le gouverneur en conseil est « convaincu » qu'elle peut avoir un effet nocif au sens de l'article 64. Autrement dit, la substance est jugée « toxique » dès lors qu'elle a un tel « effet nocif ». Les intimés affirment le contraire, ce qui revient à appliquer la LCPE à l'envers. Selon leur argument, il faudrait d'abord prouver que la substance est toxique pour pouvoir conclure qu'elle peut avoir un effet nocif.

[100] Cet argument est incompatible avec le libellé de l'article 64, qui dispose que la substance est « toxique » si elle a un « effet nocif ». L'effet nocif et la toxicité sont deux concepts distincts

– l’effet nocif est une conclusion fondée sur des preuves scientifiques, tandis que la désignation « toxique » est donnée à une substance qui a ou pourrait avoir un effet nocif. Le sens commun de « toxique » doit être interprété en fonction de l’article 64. Si les substances qui sont « toxiques » au sens commun du terme ont vraisemblablement un effet nocif, celles qui ne le sont pas peuvent avoir un effet nocif dans certaines conditions.

[101] Les intimés se fondent aussi en grande partie sur l’observation de la Cour suprême selon laquelle les substances ajoutées à la liste de l’annexe 1 s’apparentent vraisemblablement à celles qui y sont déjà inscrites. La Cour fédérale convient que la catégorie des articles manufacturés en plastique est plus large que les substances inscrites sur la liste de l’annexe 1, mais juge que cela ne suffit pas à rendre le décret déraisonnable (décision de la Cour fédérale, par. 80). Je suis du même avis.

[102] Même si le libellé de la LCPE suffit pour rejeter l’argument des intimés, leur thèse comporte d’autres problèmes : elle repose sur une mauvaise compréhension des propos du juge La Forest et ne tient pas compte des nouveautés dans la LCPE de 1999, en cause dans le présent appel. Je tiens à soulever trois courts points.

[103] Premièrement, dans l’arrêt *Hydro-Québec*, qui se rapporte à la LCPE de 1988, la Cour suprême détermine que le sens du terme « toxique » est établi à l’article 11, qui correspond à l’article 64 de la LCPE de 1999 (par. 144 et 145). Étant donné que l’annexe 1 ne compte à l’origine que neuf substances, toutes des produits chimiques ou des éléments, y compris les biphényles chlorés, qui sont au cœur de l’affaire dont la Cour suprême est saisie, le juge La

Forest propose le mot « délétère » comme définition du dictionnaire du mot « toxique » (*Hydro-Québec*, par. 141). Fait important, cependant, il souligne que l'article 11 (maintenant l'article 64) oriente l'analyse des risques, car les effets indirects des substances qui ne sont pas toxiques au sens commun du terme, ne sont généralement pas connus (*Hydro-Québec*, par. 141).

[104] Deuxièmement, l'arrêt *Hydro-Québec* ne crée pas de nouveau critère relatif à la toxicité pour l'application de la LCPE. La Cour ne considère pas non plus que la LACP exige qu'une substance soit « délétère » pour avoir un effet nocif.

[105] L'article 64 est muet sur la source de l'effet nocif; l'empoisonnement, la suffocation, la strangulation, la destruction des habitats, la transmission de maladies et l'hémorragie interne sont autant d'effets nocifs pour la biodiversité et l'environnement en cause dans la présente affaire. Il est bien connu que bon nombre des substances inscrites sur la liste de l'annexe 1 ne sont pas « délétères » à proprement parler, mais peuvent avoir un effet néfaste du fait de leurs propriétés dangereuses qui se manifestent dans certaines circonstances. Le juge La Forest cite l'exemple du plomb, qui « n'est pas toxique en soi, mais [qui] peut le devenir lorsqu'il pénètre dans l'environnement au cours de son utilisation » (*Hydro-Québec*, par. 141). Le dioxyde de carbone, pour choisir un exemple actuel, constitue une menace pour l'environnement et la vie sur la planète du fait de son rôle dans le réchauffement climatique, mais est essentiel à la vie humaine.

[106] Lorsque les articles manufacturés en plastique sont inscrits sur la liste de l'annexe 1, cette dernière compte 163 substances, y compris des substances qui ne sont pas des produits chimiques, comme les « microbilles de plastique », les « particules », les « fibres de céramique »

et les « eaux usées », et des substances dont les propriétés dangereuses se manifestent dans certaines circonstances, comme les gaz à effet de serre. Selon l'interprétation limitée avancée par les intimés, ces substances ne devraient pas être inscrites sur la liste, car elles ne « s'apparentent » pas à celles qui y figurent déjà.

[107] On peut donc supposer que les substances inscrites sur la version de la liste de l'annexe 1 en vigueur en 1997 ont incité le juge La Forest à choisir le mot « délétère ». Il faut aussi tenir compte des faits dont disposait la Cour suprême – il n'est pas contesté que les biphényles chlorés sont « délétères ». Or, cette désignation est sans conséquence sur la conclusion de la Cour suprême, soit que le terme « toxique » tire son sens de l'interaction entre les articles 64 et 68. Plus important encore, le législateur, tout comme la communauté scientifique, a acquis au fil du temps une meilleure compréhension des sources de menaces pour l'environnement. Par comparaison à la LCPE de 1999, la LCPE de 1988 n'inclut ni l'approche écologique ni le principe de la prudence, ne mentionne pas la « diversité biologique » et ne renvoie qu'à la vie « humaine ».

[108] L'emploi du mot « vie » sans le qualificatif « humaine » et l'ajout de « diversité biologique » à l'article 64 dans la LCPE de 1999 favorise une interprétation plus large sur le plan écologique du concept de l'effet nocif. Ensemble, ces facteurs dénotent l'intention du législateur de mettre de l'avant le sens [TRADUCTION] « néfaste ou dangereux pour la vie » du mot « toxique », ce qui concorde avec l'objectif de prévention de la pollution de la LCPE de 1999 (voir la définition du mot « toxic » dans l'Oxford English Dictionary). La juge en chef

McLachlin illustre clairement ce point au paragraphe 36 du *Renvoi relatif à la Loi sur la procréation assistée*, 2010 CSC 61 (*Renvoi relatif à la procréation assistée*) :

La complexité des problèmes propres à notre époque commande souvent l'adoption de régimes faisant appel à la fois à des interdictions absolues, à des interdictions sélectives par voie de règlements et à des dispositions complémentaires de mise en œuvre. De tels régimes assurent une souplesse indispensable dans les domaines techniques en évolution et ils ont maintes fois été validés au regard de la compétence en droit criminel : *RJR-MacDonald*; *R. c. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213. Je ne cite qu'un exemple, celui de la liste des matières toxiques susceptibles de nuire à la population, qui est constamment modifiée. On ne saurait attendre du Parlement qu'il adopte une nouvelle disposition législative à chaque modification, et son pouvoir en matière de droit criminel ne l'exige pas.

[Non souligné dans l'original.]

[109] La Cour suprême s'est récemment penchée de nouveau sur ce point dans l'arrêt *Telus Communications Inc. c. Fédération canadienne des municipalités*, 2025 CSC 15 (*Telus*).

S'exprimant au nom de la majorité, le juge Moreau note que, si l'interprétation législative est axée sur l'intention qu'avait le législateur au moment de l'édiction, ce principe n'empêche pas les tribunaux d'appliquer les lois à des circonstances nouvelles ou en évolution. Au contraire, il fait l'observation suivante :

Il n'est pas contesté que, dans l'exercice de son pouvoir de légiférer, le législateur qui édicte une loi peut se servir de mots généraux ou ayant une acception large pour traiter de circonstances qui ne sont ni existantes ni envisagées [...]. D'ailleurs, les législateurs le font fréquemment pour faire en sorte que les objectifs à long terme d'un texte de loi puissent être réalisés sans qu'il soit nécessaire de le modifier constamment [...]. (au paragraphe 33)

[110] Ces propos revêtent une importance particulière dans les domaines de l'environnement et de la santé et de la sécurité publique. Les concepts en cause dans la présente affaire – la « substance » et l'« effet nocif » – sont des mots « généraux ou ayant une acception large » qui indiquent que le législateur a l'intention que la disposition « reçoive une interprétation dynamique, en ce que la disposition devrait pouvoir s'appliquer aux nouvelles circonstances sociologiques ou technologiques au fur et à mesure qu'elles se présentent » (*Telus*, par. 34). Par conséquent, je rejette l'interprétation de ces termes ayant pour effet de les limiter aux types de substances inscrites sur la LCPE de 1988.

Les pratiques antérieures du gouverneur en conseil

[111] L'arrêt *Vavilov* nous enseigne que l'examen des pratiques antérieures du décideur peut mettre en lumière sa compréhension de la loi habilitante et influencer l'évaluation du caractère raisonnable (*Vavilov*, par. 106), en particulier lorsque la loi établit un régime de réglementation qui repose sur une expertise spécialisée. Toutefois, l'utilité d'un tel examen dans l'évaluation du caractère raisonnable d'une décision a des limites. Une décision déraisonnable ne devient pas acceptable du fait qu'elle s'inscrit dans une longue série de décisions déraisonnables.

[112] L'examen de l'annexe 1 révèle que certaines substances toxiques ne font pas l'objet d'un règlement et sont plutôt gérées par d'autres moyens, notamment des directives et des codes de pratique, que d'autres ne sont réglementées qu'en partie, que d'autres sont autorisées pour certaines applications seulement et que d'autres encore sont complètement interdites.

[113] Les pratiques antérieures du gouverneur en conseil en matière d'inscription sur la liste des substances toxiques concordent avec l'interprétation du régime réglementaire décrite ci-dessus. L'inscription peut avoir une portée vaste ou restreinte selon les effets nocifs qui pourraient survenir et les options de gestion qui pourraient s'appliquer. Comme les appelants le soulignent, bon nombre des substances inscrites sur la liste, comme le plomb, le dioxyde de carbone, l'amiante et le sélénium, n'ont pas d'effet nocif dans toutes leurs applications ou dans toutes les conditions. Toutefois, l'inscription ne prévoit aucune exception; des règlements ou d'autres types de mesures sont pris subséquentement pour traiter leurs effets nocifs.

[114] À l'étape de l'inscription, la loi n'oblige nullement le gouverneur en conseil à prouver que chaque article manufacturé en plastique individuel a un effet nocif, pas plus qu'il ne doit prouver que toutes les formes de plomb, sélénium, de dioxyde de carbone ou d'oxyde nitreux ont des effets nocifs. Le sélénium est consommé comme supplément alimentaire. Le dioxyde de carbone est présent dans l'air que nous respirons et sa forme solide, la glace sèche, est utilisée dans le transport de produits sensibles à la température. L'oxyde nitreux (le gaz hilarant) est un anesthésique utilisé en dentisterie. Or, tous sont inscrits sur la liste de l'annexe 1.

[115] L'amiante est un autre exemple. Il est inscrit sur la liste, mais un règlement prévoit des exceptions pour certaines utilisations, comme la présentation dans un musée et la recherche scientifique (*Règlement interdisant l'amiante et les produits contenant de l'amiante*, D.O.R.S./2018-196, art. 12 et 13). Le mercure est lui aussi inscrit, mais un règlement fixe au cas par cas la quantité totale de mercure autorisée dans certains produits (annexe du *Règlement sur les produits contenant du mercure*, D.O.R.S./2014-254). Les « microbilles de plastique de taille

inférieure ou égale à 5 mm » sont inscrites sur la liste de l'annexe 1, mais seule leur présence dans les produits de toilette fait l'objet d'un règlement, lequel prévoit certaines exceptions, notamment pour les médicaments sur ordonnance (*Règlement sur les microbilles dans les produits de toilette*, D.O.R.S./2017-111). La LCPE prévoit précisément une évaluation supplémentaire à l'étape de la réglementation pour permettre de cibler des risques précis.

[116] La Cour fédérale rejette cet argument au motif que « tous ces exemples [le plomb et le dioxyde de carbone] concernent des formes différentes d'une même substance; la portée ne concerne pas un grand groupe d'articles disparates tels que les articles manufacturés en plastique » (décision de la Cour fédérale, par. 109).

[117] Il y a plusieurs choses à dire sur ce point.

[118] Premièrement, ce raisonnement est incompatible avec le contenu de l'évaluation scientifique et du REIR. Ces deux documents énumèrent des caractéristiques communes aux produits manufacturés en plastique qui sont pertinentes pour l'exercice du pouvoir conféré par l'article 90 : ils sont persistants et omniprésents dans l'environnement, et leur origine est souvent impossible à déterminer. Le fait que le plastique peut prendre de multiples formes fait partie du problème dont le gouverneur en conseil est saisi. Celui-ci ne se demandait pas si des articles en plastique précis devaient être réglementés.

[119] Deuxièmement, comme je l'indique ci-dessus, les pratiques antérieures du décideur peuvent influencer l'évaluation du caractère raisonnable, surtout dans un domaine hautement

technique. Comme je l'explique, les utilisations antérieures de l'annexe 1 n'exigent nullement que les différentes formes d'une même substance soient inscrites sur la liste individuellement.

[120] Troisièmement, le raisonnement de la Cour fédérale est contraire aux orientations établies en interprétation des lois. Je renvoie aux propos de la juge en chef McLachlin au paragraphe 36 du *Renvoi relatif à la procréation assistée* et du juge Moreau au paragraphe 33 de l'arrêt *Telus*. Je ne peux penser à une meilleure façon de faire échec à l'objectif du législateur que d'exiger la prise d'un décret en vertu de l'article 90 pour chaque forme, type ou usage précis d'article manufacturé en plastique. Quand le libellé et le contexte le permettent, les tribunaux doivent favoriser les interprétations qui vont dans le sens de l'objectif du législateur, et non qui s'y opposent.

[121] Le *Règlement interdisant les plastiques à usage unique* est un exemple de réglementation d'un sous-groupe précis d'articles manufacturés en plastique. Le règlement s'applique à six catégories précises d'articles en plastique à usage unique. Par exemple, « récipient alimentaire en plastique à usage unique » désigne les articles manufacturés en plastique composés de plastique qui « contient de la mousse de polystyrène expansé, de la mousse de polystyrène extrudé, du chlorure de polyvinyle [...] ». Comme il est expliqué dans le document de consultation, ces six articles ont été sélectionnés dans l'ensemble des articles manufacturés en plastique parce que les risques environnementaux qu'ils posent nécessitent la mise en œuvre de mesures de contrôle.

V. Contraintes factuelles

[122] La contestation du caractère raisonnable du décret repose principalement sur l'absence de preuve que tous les articles manufacturés en plastique ont un effet nocif. Je ne reviens pas sur les raisons pour lesquelles une telle preuve n'est pas nécessaire pour qu'un décret puisse être pris en vertu du paragraphe 90(1). Comme l'analyse du caractère raisonnable dépend du contexte légal, le décret pris en vertu de l'article 90 doit être examiné à la lumière de son rôle de disposition habilitante.

[123] Cela dit, trois autres éléments des arguments qui nous sont soumis doivent être examinés.

[124] La Cour fédérale juge que l'affirmation dans le REIR selon laquelle « [t]ous les articles manufacturés en plastique ont le potentiel de devenir de la pollution plastique » est une « conclusion péremptoire » qui « est rarement utile pour une cour de révision » (par 110 et 111). La Cour fédérale considère que « les éléments dont disposait le gouverneur en conseil ne permettaient pas de conclure que tous les articles manufacturés en plastique étaient toxiques » (par. 118).

[125] À l'appui de cet argument, les intimés font valoir que l'inscription de tous les articles manufacturés en plastique n'est étayée par aucune analyse en laboratoire ni aucune analyse quantitative ou chimique. Ils soulignent que la Cour fédérale fait état de l'absence de preuve qu'une composition ou une structure chimique en particulier a un effet nocif, et de données probantes sur les « doses » ou « concentrations » nécessaires pour que les articles manufacturés

en plastique déclenchent l'effet nocif (décision de la Cour fédérale, par. 113 à 115). Les intimés rejettent aussi l'évaluation scientifique au motif qu'elle est une « analyse de la littérature » et mettent de l'avant le passage du REIR où il est indiqué que le décret n'est pas fondé sur une évaluation des risques conventionnelle. Les intimés affirment que, comme il a seulement été prouvé qu'une [TRADUCTION] « fraction des articles manufacturés en plastique » a un effet nocif, le décret a une portée excessive.

[126] Bien que les arguments relatifs à l'analyse quantitative et au REIR soient interreliés, je les traite séparément.

Le problème du 1 %

[127] Comme il est indiqué plus haut, alors que le gouverneur en conseil est saisi du problème de la pollution plastique en général, les intimés veulent que le caractère raisonnable du décret soit évalué à l'aune d'une autre question : l'inscription des articles manufacturés en plastique sur la liste des substances toxiques est-elle raisonnable étant donné que seulement 1 % des déchets plastiques pénètrent dans l'environnement? Il s'agit d'une erreur d'application de la méthodologie du contrôle selon la norme de la décision raisonnable, car nous sommes ainsi invités à redéfinir le problème dont le gouverneur en conseil était saisi. L'arrêt *Vavilov* proscriit précisément ce genre de raisonnement (par. 83).

[128] Il est clairement indiqué dans le REIR et l'évaluation scientifique que le problème est que ce 1 % des déchets plastiques, même s'il peut sembler négligeable, représente l'accumulation de

plus de 29 kt de plastique par année dans les environnements marin et terrestre. Il est indiqué dans le REIR que la prise du décret est motivée par la quantité de plastique qui pourrait pénétrer dans l'environnement et par les conditions dans lesquelles il pourrait y pénétrer; la quantité et les conditions sont les facteurs qui déclenchent l'application de l'article 64.

L'évaluation scientifique et l'absence d'analyse quantitative

[129] Dans leurs observations verbales et écrites, les intimés qualifient l'évaluation scientifique d'analyse de la littérature et soutiennent qu'elle n'étaye pas le décret.

[130] Je ne pense pas qu'il y ait lieu d'écarter l'évaluation scientifique pour ce motif, ou en raison de l'absence d'analyse quantitative.

[131] L'évaluation scientifique est manifestement plus qu'une analyse de la littérature; elle se penche sur la question de fond soumise au gouverneur en conseil, qui consiste à déterminer si la pollution plastique attribuable aux articles manufacturés en plastique a des effets nocifs. Comme le ministre l'explique :

De plus, l'ébauche de l'Évaluation scientifique a été évaluée par les pairs, tant à l'interne au gouvernement du Canada qu'à l'externe, par de grands spécialistes du domaine. La composante de l'examen interne a comporté un processus séquentiel qui a débuté par la participation d'experts internes d'Environnement et Changement climatique Canada et de Santé Canada, puis s'est étendu à d'autres ministères (Ressources naturelles Canada, Conseil national de recherches du Canada, Pêches et Océans Canada). La composante de l'examen externe a fait appel à six pairs examinateurs. Ces examinateurs ont fourni des commentaires et des avis d'expert sur le rapport. Les examinateurs ont été choisis en raison de leur

expertise notoire en matière de pollution plastique. L'ébauche de l'Évaluation scientifique a également fait l'objet d'une consultation publique de 90 jours.

[Lettres de réponse aux avis d'objection; p. ex., à l'Institut du vinyle du Canada]

[132] Je souligne que même si l'évaluation scientifique n'avait été qu'une analyse de la littérature, cela n'aurait rien changé au caractère raisonnable de la décision. Si le décideur conclut de manière raisonnable qu'il existe un consensus scientifique concernant un problème, il peut se fier à ce consensus. La norme de la décision raisonnable ne l'oblige pas à réinventer la roue et à effectuer des essais supplémentaires pour, vraisemblablement, arriver au même résultat.

[133] Lu en toute impartialité et placé en contexte, soit dans une évaluation des effets de la pollution par les macroplastiques sur l'environnement, l'avertissement selon lequel l'évaluation scientifique « n'a pas pour objet de se substituer à une évaluation des risques associés aux substances chimiques » signifie seulement que certains types de plastique, du fait de leur composition, doivent faire l'objet d'études scientifiques plus poussées, de mesures de gestion des risques particulières, ou être inscrits sur la liste séparément. De fait, la LCPE prévoit de tels cas : les substances qui ont une « toxicité intrinsèque » sont soustraites de l'application de l'article 64. Ce court avertissement dans l'évaluation scientifique ne rend pas le décret déraisonnable.

[134] Logiquement, la méthode d'analyse employée pour une substance chimique n'est pas la même que celle employée pour une substance gazeuse ou manufacturée. Le gouverneur en conseil s'est récemment fondé sur une analyse de la littérature pour inscrire les microbilles de plastique sur la liste de l'annexe 1 (décision de la Cour fédérale, par. 92). Vu l'effet nocif auquel

le décret se rapporte, il ne sert à rien de déterminer les seuils sécuritaires pour la consommation et les caractéristiques chimiques de produits de plastique en particulier.

[135] Les intimés font valoir avec enthousiasme qu'une « évaluation scientifique rigoureuse » est nécessaire pour déterminer qu'une substance est toxique et soulignent l'absence de toute [traduction] « évaluation chimique de la toxicité [...] portant sur le risque et l'exposition » (mémoire des intimées de l'industrie, par. 18). Ils renvoient aux mots employés par la Cour fédérale, qui conclut que le décret « ne tient pas compte » de la composition ou de la structure chimique particulière ou de la « dose » ou « concentration » qui font que les articles manufacturés en plastique ont un effet nocif :

Le principe de base de la toxicité des produits chimiques est que toutes les substances chimiques ont le potentiel d'être toxiques; cependant, pour qu'une substance chimique soit toxique, elle doit être *administrée à un organisme* ou pénétrer dans l'environnement à un taux (ou une dose) qui entraîne une concentration suffisamment élevée pour déclencher un effet nocif.

[Décision de la Cour fédérale, par. 113 (souligné dans l'original, italique ajouté)]

[136] L'erreur de droit au centre de ce raisonnement est manifeste; la toxicité n'est pas le critère à remplir pour pouvoir conclure qu'une substance a ou peut avoir un effet nocif au sens de l'article 64, mais bien la conséquence d'une telle conclusion. L'erreur d'appréciation de la preuve est aussi manifeste; l'évaluation scientifique et le REIR décrivent la nature des effets nocifs des articles manufacturés en plastique sur l'environnement : mort par strangulation, suffocation et hémorragie interne, transmission de maladies et destruction des habitats.

[137] En outre, le fait d'exiger le recours à l'analyse quantitative habituellement utilisée pour les produits chimiques est incompatible avec le témoignage de M^{me} Chelsea Rochman, une spécialiste des effets de la pollution plastique sur l'environnement et la santé. M^{me} Rochman estime qu'il ne serait pas possible d'appliquer aux macroplastiques les méthodes d'analyse quantitative des risques utilisées pour les produits chimiques, car elles seraient peu commodes et éthiquement répréhensibles. En outre, elles n'aideraient pas à déterminer les effets nocifs sur la nature.

[138] Le gouverneur en conseil n'avait pas connaissance des renseignements contextuels contenus dans le témoignage de M^{me} Rochman qui, ultimement, n'est pas nécessaire pour parvenir à la conclusion que le décret est raisonnable. Cependant, son témoignage, qui a été livré devant la Cour fédérale, précise la nature du problème. Comme il est indiqué plus haut, le tribunal ne peut pas faire de la réalisation d'analyses contraires à l'éthique un critère pour juger du caractère raisonnable d'une décision.

[139] Le fait que les intimés exigent la réalisation d'analyses en laboratoire revient essentiellement à demander à notre Cour de remettre en doute la recherche scientifique qui sous-tend la décision du gouverneur en conseil, voire d'en faire fi. La recherche scientifique n'est pas toujours effectuée en laboratoire; elle peut avoir lieu sur le terrain, particulièrement dans le domaine des sciences de la mer et de l'environnement.

[140] La LCPE fournit aux ministres une gamme d'outils pour évaluer si une substance peut avoir un effet nocif. L'article 68 leur confère de « vastes pouvoirs » pour recueillir et produire

des données et mener des enquêtes sur les caractéristiques et les effets d'une substance (*Hydro-Québec*, par. 143). Il contient une vaste liste d'approches différentes pour produire et analyser des données aux fins d'évaluation de la toxicité. L'article 68 n'oblige pas les ministres à utiliser une méthodologie ou une technique en particulier et n'exige pas que les « enquêtes » soient qualitatives ou quantitatives (voir, p. ex., l'al. 68a)). En outre, le libellé de la disposition n'est pas restrictif, comme en témoigne l'inclusion du mot « notamment » avant l'énumération des options (al. 68a)).

[141] Ni l'article 64 ni l'article 90 n'imposent la réalisation d'une analyse individuelle du contenu chimique des articles en plastique avant qu'ils puissent être inscrits sur la liste. En faisant valoir que c'est le cas, les intimés demandent à notre Cour d'interpoler dans la LCPE un critère différent de celui qui y est établi.

Le REIR n'est pas étayé par l'évaluation scientifique

[142] Je passe maintenant à l'élément essentiel de la thèse des intimés. Ces derniers font valoir que la conclusion que tous les articles manufacturés en plastique ont ou peuvent avoir un effet nocif ne repose sur aucune preuve. Ils avancent que l'évaluation scientifique n'indique pas expressément que [TRADUCTION] « tous les articles manufacturés en plastique ont le potentiel de devenir de la pollution plastique » ou que [TRADUCTION] « tous les articles manufacturés en plastique sont toxiques » (mémoire des intimées de l'industrie, par. 42 et 45 à 48). Ils affirment qu'il existe une rupture sur le plan de la preuve entre l'évaluation scientifique et le REIR qui rend le décret indéfendable.

[143] Je rejetterais cet argument pour trois raisons.

[144] Premièrement, comme je l'explique plus haut, l'argument repose sur une prémisse fautive. Le décret ne dit pas que tous les objets en plastique peuvent avoir un effet nocif, mais bien que les articles manufacturés en plastique ont ou peuvent avoir un effet nocif. Le décret est une mesure administrative préalable à la prise d'un règlement en vertu de l'article 93. C'est ce règlement qui indique les articles manufacturés en plastique qui doivent être réglementés. Le terme « articles manufacturés en plastique » ne constitue pas une liste d'articles.

[145] Deuxièmement, je soulève un point important sur le sens des mots et la nécessité de faire preuve d'une précision absolue dans les cas comme celui qui nous occupe. Le terme « articles manufacturés en plastique » ne veut pas dire « tous les objets en plastique ». Il s'agit d'un terme défini qui englobe les articles manufacturés en plastique de plus de 5 mm, mais qui exclut les microbilles de plastique, qui ont été inscrites séparément sur la liste et font l'objet d'un règlement distinct. Vu leur conclusion selon laquelle l'effet des microplastiques doit faire l'objet d'études supplémentaires, les auteurs de l'évaluation scientifique devraient probablement que l'énoncé « tous les produits en plastique sont toxiques » est trop général et préciseraient au lecteur que les conclusions de l'évaluation concernent l'effet nocif des macroplastiques.

[146] Troisièmement, l'arrêt *Vavilov* nous enseigne que la décision fondée sur un raisonnement qui n'est pas rationnel ou logique est déraisonnable : « une décision sera déraisonnable lorsque, lus dans leur ensemble, les motifs ne font pas état d'une analyse rationnelle ou montrent que la décision est fondée sur une analyse irrationnelle [...]. » (*Vavilov*, par. 103) Le critère est

l'existence d'une « lacune fondamentale » dans le raisonnement du gouverneur en conseil qui fait en sorte que le décret ne satisfait pas aux exigences de transparence, de justification et d'intelligibilité (*Vavilov*, par. 99).

[147] Une lecture attentive de l'évaluation scientifique et du REIR, effectuée dans le but de la comprendre, ne révèle aucune lacune fondamentale. La portée du décret et les motifs qui le sous-tendent vont de soi lorsque l'on considère le problème en cause, soit la présence de pollution plastique dans l'environnement causée par des sources indistinctes d'articles manufacturés en plastique dont l'origine est souvent impossible à déterminer.

[148] Il est indiqué clairement dans l'évaluation scientifique que la pollution plastique pose des difficultés particulières; elle est omniprésente dans l'environnement, a de nombreuses voies d'entrées diversifiées et change de forme au fil du temps, ce qui rend difficile l'identification de ses sources. Étant donné ces constats, le fait qu'il ne soit pas déclaré explicitement dans l'évaluation scientifique que « tous les articles manufacturés en plastique » ont le potentiel de devenir de la pollution plastique est, au mieux, une lacune technique ou rédactionnelle qui ne suffit pas à rendre le décret déraisonnable.

[149] Compte tenu de ce qui précède, la conclusion de la Cour fédérale selon laquelle le décret est déraisonnable au motif qu'il n'est pas déclaré explicitement dans l'évaluation scientifique que « tous les articles manufacturés en plastique » ont le potentiel de devenir de la pollution plastique est un parfait exemple de « chasse au trésor, phrase par phrase, à la recherche d'une erreur ».

[150] Cela dit, je conviens avec les intimés que le gouverneur en conseil aurait pu rédiger le décret différemment de manière à restreindre sa portée. Par exemple, il aurait pu se limiter aux « articles manufacturés en plastique utilisés pour la pêche commerciale », aux « articles manufacturés en plastique utilisés dans le secteur de la restauration » ou aux « articles manufacturés en plastique utilisés pour l'agriculture ». Le choix du gouverneur en conseil de prendre un décret général ayant une vaste portée qui sera limitée par la suite par le recours à l'article 93 n'en est pas pour autant déraisonnable.

[151] Je le répète, l'évaluation du caractère raisonnable du décret pris en vertu du paragraphe 90(1) doit tenir compte de l'article 93. Notre Cour explique que les décisions prises en vertu de ces dispositions s'inscrivent dans un processus où « chaque décision se fonde sur la précédente » et que l'examen du caractère raisonnable tenant compte du contexte doit aussi porter sur ce qui est venu avant la décision en cause et sur ce qui viendra après (*Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Halton (Municipalité régionale)*, 2024 CAF 160, par. 70 et 99).

[152] Pour conclure l'examen des raisons pour lesquelles l'argument des intimés ne peut être retenu, je laisse la parole à la Cour suprême, qui affirme qu'« [e]xiger une plus grande précision aurait pour effet de faire échouer la législature dans sa tentative de protéger le public contre les dangers découlant de la pollution » (*Hydro-Québec*, par. 134). Le décret n'a pas à s'appliquer uniquement aux articles manufacturés en plastique qui feront l'objet d'un règlement pour être raisonnable; cela reviendrait à imposer une contrainte incompatible avec le régime légal.

VI. La question constitutionnelle

[153] Je commence par indiquer ce qui n'est pas en cause dans la contestation constitutionnelle du décret.

[154] La compétence du législateur de légiférer pour prévenir les effets nocifs sur l'environnement visés à l'article 64 n'est pas contestée, pas plus que la constitutionnalité des dispositions de la LCPE. Il n'est pas non plus contesté que certains articles manufacturés en plastique peuvent avoir un effet nocif sur l'environnement et peuvent être réglementés en vertu de l'article 93. La seule question soulevée dans l'avis de question constitutionnelle est donc si le décret pris en vertu du paragraphe 90(1) est rédigé en des termes trop généraux pour relever de la compétence fédérale en matière de droit criminel. Ainsi, la question ne consiste pas à déterminer si le gouverneur en conseil avait le droit de faire ce qu'il a fait, mais plutôt s'il l'a fait correctement.

[155] Je conviens avec la Cour fédérale que l'objectif principal du décret est d'inscrire les articles manufacturés en plastique sur la liste des substances toxiques afin qu'un règlement puisse être pris pour gérer les effets nocifs de la pollution plastique sur l'environnement. Placé dans le contexte de la loi habilitante, l'objectif du décret est la protection de l'environnement. Toutefois, la Cour fédérale considère aussi que le décret « constitue une menace à l'équilibre du fédéralisme », car il pourrait permettre la réglementation d'articles manufacturés en plastique qui ne sont pas susceptibles d'avoir un effet nocif sur l'environnement (décision de la Cour fédérale, par. 165, 166, 175, 184 et 185).

[156] Au risque de me répéter, ce raisonnement repose sur une compréhension erronée du régime légal. Rien n'exige qu'il y ait une symétrie parfaite entre le décret et ce qui est réglementé. Les substances réglementées doivent tomber sous le coup du décret, mais il n'est pas nécessaire que toutes les substances ou toutes leurs formes soient réglementées.

[157] Contrairement à ce que suppose la Cour fédérale, le décret ne confère pas au gouverneur en conseil un pouvoir qui échappe aux contraintes de la Constitution. Une loi n'est pas inconstitutionnelle simplement parce qu'elle confère un pouvoir qui pourrait être exercé inconstitutionnellement.

[158] Tout règlement pris en vertu du décret doit respecter les principes du droit administratif et constituer un exercice du pouvoir qui est raisonnable et conforme à l'objet de la loi habilitante. Il doit également respecter les limites du droit constitutionnel (voir *Renvois relatifs à la Loi sur la tarification de la pollution causée par les gaz à effet de serre*, 2021 CSC 11, par. 87 [*Renvoi relatif à la pollution*]; *Slaight Communications Inc. c. Davidson*, [1989] 1 R.C.S. 1038, 1989 CanLII 92 (CSC), p. 1076 à 1080 [*Slaight*]).

[159] Il convient de rappeler que le décret n'impose ni sanction ni pénalité et, par conséquent, ne constitue pas un exercice de la compétence en matière de droit criminel. Il constitue la première étape du processus en deux étapes de la LCPE par lequel les substances toxiques sont réglementées (voir les paragraphes 25 et 87 ci-dessus). Ce n'est qu'à la deuxième étape, à l'adoption du règlement, que la compétence en matière de droit criminel entre en jeu. La seule question dont nous sommes saisis est donc celle de la constitutionnalité du décret.

[160] Selon les directives de la Cour suprême, la loi habilitante doit être évaluée en fonction du pouvoir qu'elle accorde, et non de ce qui pourrait être fait avec ce pouvoir. Les lois, en particulier celles dont le but est de protéger la santé humaine et l'environnement, ne doivent pas être abrogées de manière préventive au seul motif qu'elles pourraient être appliquées de manière déraisonnable ou inconstitutionnelle. Le gouverneur en conseil doit avoir l'occasion d'interpréter ses pouvoirs de réglementation et de les exercer.

[161] On ne peut présumer que les pouvoirs de réglementation seront exercés inconstitutionnellement. Comme le juge Jamal l'indique dans le *Renvoi relatif à la Loi sur l'évaluation d'impact*, 2023 CSC 23 (*Renvoi relatif à l'évaluation*), il existe un principe cardinal en droit constitutionnel selon lequel les tribunaux ne doivent pas conclure qu'une loi est inconstitutionnelle « simplement parce qu'elle pourrait en théorie être mal appliquée » (par. 230 et 231). Le juge Jamal ajoute que le fait de « considérer comme inconstitutionnelle l'attribution par une loi de vastes pouvoirs discrétionnaires sur le fondement des cas hypothétiques extrêmes auxquels l'application du texte pourrait donner lieu, sans tenir compte des contraintes qu'impose le droit constitutionnel ou administratif [...] rendrait *ultra vires* bon nombre des lois provinciales et fédérales actuellement en vigueur » (*Renvoi relatif à l'évaluation*, par. 230). Je note, soit dit en passant, que si le juge Jamal est dissident, les juges majoritaires ne rejettent pas le principe qu'il énonce, seulement son application dans l'affaire dont la Cour suprême était saisie.

[162] Voilà précisément en quoi consiste l'erreur dans le raisonnement de la Cour fédérale. Le fait que le gouverneur en conseil puisse en théorie exercer son pouvoir de manière à, un jour,

imposer des sanctions qui outrepassent la compétence en matière de droit criminel n'invalide pas le décret.

[163] La délégation de pouvoirs à l'exécutif n'est pas inconstitutionnelle en soi (*Renvoi relatif à la pollution*, par. 84 à 86). Ce fait n'est pas nouveau et ne se rapporte pas seulement au partage des compétences; il s'applique aussi à la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) (la Charte). La disposition habilitante d'une loi ne doit pas être interprétée de manière à accorder le pouvoir de violer la Charte, à moins que ce pouvoir soit expressément conféré par le législateur. Les propos du juge Lamer (plus tard juge en chef) dans l'arrêt *Slaight* sont pertinents (p. 1078) :

La Constitution étant la loi suprême du pays et rendant inopérantes les dispositions incompatibles de toute autre règle de droit, il est impossible d'interpréter une disposition législative attributrice de discrétion comme conférant le pouvoir de violer la *Charte* à moins, bien sûr, que ce pouvoir soit expressément conféré ou encore qu'il soit nécessairement implicite. Une telle interprétation nous obligerait en effet, à défaut de pouvoir justifier cette disposition législative aux termes de l'article premier, à la déclarer inopérante. Or, quoique cette Cour ne doive pas ajouter ou retrancher un élément à une disposition législative de façon à la rendre conforme à la *Charte*, elle ne doit pas par ailleurs interpréter une disposition législative, susceptible de plus d'une interprétation, de façon à la rendre incompatible avec la *Charte* et, de ce fait, inopérante. Une disposition législative conférant une discrétion imprécise doit donc être interprétée comme ne permettant pas de violer les droits garantis par la *Charte*.

[164] Je ne souscris donc pas à l'argument voulant que le critère décisif en matière de constitutionnalité soit l'impossibilité que le pouvoir soit exercé de manière inconstitutionnelle. Il faut supposer que le pouvoir conféré par la disposition législative sera exercé de manière constitutionnelle, à moins que le pouvoir conféré permette, implicitement ou explicitement, de violer la *Charte* ou la *Loi constitutionnelle de 1867*. Ce principe revêt une importance

particulière dans les affaires relatives à la santé et à l'environnement, des domaines qui nécessitent l'octroi de vastes pouvoirs de réglementation (*Slaight*, p. 1078; *Brown c. Canada* (*Procureur général*), 2022 CAF 104).

[165] Les intimés s'appuient largement sur le *Renvoi relatif à l'évaluation*. Dans cette affaire, la *Loi sur l'évaluation d'impact*, L.C. 2019, ch. 28, art. 1, oblige le décideur administratif à tenir compte de facteurs qui outrepassent les limites de la compétence fédérale dans le cadre de décisions entraînant des répercussions immédiates et tangibles relevant d'un domaine de compétence provinciale (*Renvoi relatif à l'évaluation*, par. 162 à 169 et 190 à 203).

[166] La disposition légale en cause dans l'affaire qui nous intéresse ne pourrait pas être plus différente de celle dans le *Renvoi relatif à l'évaluation*, car la prise du décret n'entraîne aucune répercussion pour qui que ce soit. La thèse des intimés et le raisonnement de la Cour fédérale reposent sur l'hypothèse centrale que le pouvoir de réglementation sera appliqué à des matières vraisemblablement non préjudiciables dans le contexte du droit constitutionnel. Or, il n'est pas loisible à la Cour fédérale de formuler une telle hypothèse.

VII. Points accessoires concernant le partage des compétences

[167] Nous ne sommes saisis d'aucune question constitutionnelle de fond, étant donné que la compétence en matière de droit criminel n'entre pas en jeu. À mon avis, cela suffit à régler la question constitutionnelle.

[168] À titre incident, je souhaite traiter brièvement de deux aspects des arguments qui ont été soulevés devant nous concernant l'analyse du partage des compétences : l'objectif principal et la substance de la compétence en matière de droit criminel.

Objectif principal

[169] La Cour fédérale juge que l'objectif principal du décret est de gérer les dommages environnementaux. Elle rejette, à juste titre, les arguments voulant que le décret soit une tentative déguisée de réglementer l'économie en général ou d'empiéter sur les champs de compétence provinciale. Pour tirer cette conclusion, la Cour fédérale applique correctement la jurisprudence.

[170] Pour décider si une loi est valide au regard du partage des compétences, les tribunaux doivent d'abord procéder à la qualification de cette loi, puis, sur cette base, à leur classification parmi les chefs de compétence énumérés aux articles 91 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* (*Murray-Hall c. Québec (Procureur général)*, 2023 CSC 10, par. 22).

[171] La première étape, soit celle de la qualification, consiste à déterminer le caractère véritable de la loi ou de la disposition en cause. Pour ce faire, les tribunaux analysent à la fois l'objet et les effets de la loi. La preuve intrinsèque, telles les dispositions qui énoncent les objectifs et la structure générale du texte législatif, peut en révéler l'objet. La preuve extrinsèque, comme le Hansard ou d'autres documents déposés dans le cadre du processus législatif, comme les livres blancs et les rapports de comités parlementaires, peut aussi aider à déterminer l'objet de la loi. Les effets de la loi s'entendent de son effet juridique ainsi que des conséquences pratiques

de son application (*Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières*, 2011 CSC 66, par. 64 [*Renvoi relatif aux valeurs mobilières*]).

[172] À la seconde étape, il s'agit de déterminer si le caractère véritable de la loi peut être rattaché à l'un des chefs de compétence de l'ordre de gouvernement qui l'a adoptée. Comme la Cour suprême le souligne dans le *Renvoi relatif aux valeurs mobilières*, au paragraphe 65, « [i]l peut alors être nécessaire d'interpréter la portée de la compétence visée ». Depuis l'arrêt *Citizens' and The Queen Insurance Cos. v. Parsons*, [1880] 4 S.C.R. 215, 1880 CanLII 6 (SCC), il est généralement admis que les catégories de sujets mentionnées aux articles 91 à 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867* doivent s'interpréter les unes par les autres. Il en découle que les chefs de compétence exprimés en des termes dont la portée potentielle est vaste, comme les paragraphes 91(2) ou 92(13), ne peuvent englober des sujets plus précis qui font l'objet d'une attribution expresse : *Renvoi relatif aux valeurs mobilières*, par. 72.

[173] Il est bien établi d'un même sujet ou une même « matière » peut avoir à la fois un aspect provincial et un autre fédéral. Ainsi, une loi fédérale peut régir une matière d'un point de vue et une loi provinciale la régir d'un autre point de vue. La loi fédérale vise alors un objectif dont le caractère véritable relève de la compétence du Parlement, tandis que la loi provinciale vise un objectif différent qui relève de la compétence provinciale. Ce concept, connu sous le nom de doctrine du double aspect, ouvre la voie à l'application concurrente de législations fédérale et provinciales.

[174] Les intimées de l'industrie et les procureurs généraux de la Saskatchewan et de l'Alberta font valoir que comme les provinces participent déjà à la gestion des déchets plastiques, la Cour fédérale aurait dû conclure que le décret empiète sur les champs de compétence provinciale. Il peut rapidement être disposé de cet argument. Il suffit de soulever deux points : le premier se rapporte au droit, le second à la preuve.

[175] Tout d'abord, en faisant valoir que le moindre effet sur un champ de compétence provinciale doit mener à la conclusion qu'il y a empiètement, les procureurs généraux tentent de ressusciter la théorie des « compartiments étanches » du fédéralisme, une approche qui n'a plus cours depuis longtemps, car elle est impossible à appliquer. Par comparaison, la Cour suprême privilégie l'approche du fédéralisme coopératif. Comme les chevauchements de compétences sont pratiquement inévitables vu la complexité de la société moderne, il faut que « les tribunaux privilégient, dans la mesure du possible, l'application régulière des lois édictées par *les deux* ordres de gouvernement » (*Banque canadienne de l'Ouest c. Alberta*, 2007 CSC 22, par. 37 et 42 (en italique dans l'original)).

[176] L'environnement est, de nature, un champ de compétence législative partagé, ce qui entraîne nécessairement des chevauchements (*Hydro-Québec*, par. 112; *Friends of the Oldman River Society c. Canada (Ministre des Transports)*, [1992] 1 R.C.S. 3, 1992 CanLII 110 (CSC), par. 63 à 67). Dans l'arrêt *Hydro-Québec*, la Cour suprême indique spécifiquement que la LCPE n'empêche pas les provinces de réglementer et de limiter la pollution, et que « deux niveaux de gouvernement travaillent souvent ensemble pour satisfaire des intérêts communs » (par. 131).

Fait notable, elle y qualifie aussi d'« exagérée » la crainte que la LCPE perturbe l'équilibre fédéral-provincial.

[177] Conformément aux directives données par la Cour suprême, notre Cour a elle aussi appliqué la doctrine de l'approche coopérative et noté que « la protection de l'environnement [...] ne constitue pas une matière ou un sujet de législation aux contours bien définis susceptibles d'être attribués en bloc à l'un ou l'autre des deux niveaux de gouvernement » (*Groupe Maison Candiac Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 88, par. 48 [*Groupe Maison*]). La LCPE elle-même ouvre la porte à l'approche coopérative dans son préambule, où il est reconnu que la protection de l'environnement implique « tous les gouvernements du Canada ».

[178] Le procureur général de la Colombie-Britannique fait valoir, de manière convaincante, que la capacité des provinces à combattre la pollution plastique est limitée par des considérations pratiques et que le gouvernement fédéral est mieux placé pour réglementer les nombreuses sources de pollution plastique. Il souligne également que l'atteinte des objectifs environnementaux de la province dépend, en partie, des mesures prises par le gouvernement fédéral. À mon avis, la position du procureur général de la Colombie-Britannique tient compte des directives de la Cour suprême sur le chevauchement de compétences et de la nécessité pour les gouvernements de coopérer et de se coordonner pour s'attaquer aux problèmes environnementaux.

[179] Par conséquent, si nécessaire, je refuse d'accéder à la demande des procureurs généraux de la Saskatchewan et de l'Alberta de rejeter cent ans de jurisprudence en matière constitutionnelle.

[180] Je passe maintenant au point relatif à la preuve. Il n'y a rien dans le dossier qui étaye l'argument voulant que le décret d'inscription soit une tentative, déguisée ou non, directe ou indirecte, de réglementer des matières qui relèvent de la compétence provinciale. Outre une vague mention des avantages de l'« économie circulaire » dans le document de consultation, rien ne prouve que le décret empiète sur la compétence provinciale, encore moins d'une manière inconstitutionnelle. C'est aussi simple que cela.

[181] Je conclus mes observations sur l'objectif principal en notant que si, du fait de son caractère véritable, une loi peut être rattachée à l'un des chefs de compétence de l'ordre de gouvernement qui l'a adoptée, ses effets sur l'exercice des pouvoirs de l'autre ordre de gouvernement n'a pas d'importance : *Québec (Procureur général) c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 14, par. 38; *Groupe Maison*, par. 33. Nul besoin d'avoir recours à cette doctrine en l'espèce, comme il n'y a pas de preuve de tels effets. Comme il n'y a pas non plus de but déguisé, il ne reste aucun motif permettant de conclure que le décret outrepassse les limites de la compétence fédérale, à une exception près, soit si le décret traite, au fond, de matières qui ne relèvent pas de la compétence en matière de droit criminel.

[182] Cela m'amène au second point.

La substance de la compétence en matière de droit criminel

[183] La Cour suprême s’est penchée sur la question de la substance de la compétence en matière de droit criminel dans le *Renvoi relatif à la Loi sur la non-discrimination génétique*, 2020 CSC 17 (*Renvoi relatif à la non-discrimination*).

[184] Dans le *Renvoi relatif à la non-discrimination*, la juge Karakatsanis, s’exprimant au nom de la majorité, écrit que « [d]ans la mesure où le Parlement répond à une appréhension raisonnée de préjudice à l’un ou plusieurs de ces intérêts publics [protégés par le droit criminel, comme la paix, l’ordre, la santé, etc.], le degré de gravité du préjudice n’a pas à être établi [...] » (par. 79). S’exprimant pour la minorité, le juge Kasirer écrit que le Parlement doit répondre à une « menace [qui est] “réelle”, en ce sens que le Parlement avait un fondement concret et une crainte raisonnée de préjudice [...] » (par. 234).

[185] Je ne souscris pas à l’argument des intimés selon lequel l’exigence qu’il y ait un « fondement concret » s’écarte du critère établi. Je ne suis pas non plus convaincu par l’argument selon lequel ce passage signifie que le préjudice doit avoir lieu avant qu’il puisse être ciblé, car le droit criminel est, en grande partie, de nature préventive. Je considère plutôt que le juge Kasirer établit, à bon droit, que le préjudice ne peut pas être qu’apparent ou théorique ou servir de prétexte. Il doit y avoir un fondement, qu’il s’agisse d’une preuve empirique, de la logique ou du bon sens, mais une fois ce fondement établi, les tribunaux n’examineront pas plus avant s’il est justifié que la compétence en matière de droit criminel entre en jeu. À cet égard, les arguments des intimés confondent les principes de droit constitutionnel et de droit administratif.

[186] Cela dit, il ne sert à rien de trop en dire sur cette question, qui devrait faire l'objet d'une remarque incidente, et, quoi qu'il en soit, le décret est fondé sur d'abondantes recherches scientifiques et des considérations de politique générale du gouvernement, qui établissent un « fondement concret », pour reprendre les mots du juge Kasirer, et une « une crainte raisonnée de préjudice », pour reprendre les mots de la juge Karakatansis (*Renvoi relatif à la non-discrimination*, par. 234). Je décline l'invitation à circonscrire précisément la compétence en matière de droit criminel en choisissant les articles en plastique précis qui ont aujourd'hui un effet nocif, tout comme je refuserais de déterminer si telle ou telle des 163 substances énumérées à l'annexe 1 de la LCPE a un effet « suffisamment » nocif pour que la compétence en matière de droit criminel entre en jeu. Il en irait de même pour les drogues d'usage restreint énumérées à l'annexe du *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., ch. 870 (art. J.01.001, J.01.002 et J.01.004) et la panoplie d'objets énumérés dans le *Règlement désignant des armes à feu, armes, éléments ou pièces d'armes, accessoires, chargeurs, munitions et projectiles comme étant prohibés ou à autorisation restreinte*, DORS/98-462, parties 1 à 5 de l'annexe, en vertu du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46.

[187] La Cour fédérale conclut que le décret n'a pas d'objet de droit criminel pour la même raison qu'elle juge qu'il constitue un exercice déraisonnable du pouvoir du gouverneur en conseil, soit parce qu'il ne s'applique pas qu'aux produits qui sont « réellement » susceptibles de causer un préjudice à l'environnement (décision de la Cour fédérale, par. 184). Il n'y a aucune différence entre le critère du caractère raisonnable en droit administratif et le critère de la constitutionnalité. Ultimement, la Cour fédérale s'est prononcée sur le « degré de gravité du préjudice », contrairement au principe établi par la Cour suprême.

[188] La question de la « justification » relève du droit administratif, et non du droit criminel.

La Cour suprême soulève ce point dans le *Renvoi relatif à la non-discrimination* où, après s'être penchée sur la portée de la compétence en matière de droit criminel, la juge Karakatsanis réitère l'affirmation de la juge en chef McLachlin selon laquelle « la question de la justification n'a pas sa place » dans l'analyse relative au partage des compétences. Le critère est plutôt le suivant :

Dans la mesure où il a une appréhension raisonnée de préjudice et où son intervention législative constitue, par son caractère véritable, une réponse à ce préjudice appréhendé, le Parlement jouit d'une grande latitude pour décider de la nature et de l'importance du préjudice auquel il souhaite remédier au moyen de sa compétence en matière de droit criminel, ainsi que des moyens qu'il choisit d'adopter pour ce faire : *Malmo-Levine*, par. 213, la juge Arbour; *RJR-MacDonald*, par. 44; *Renvoi sur les armes à feu*, par. 39.

[*Renvoi relatif à la non-discrimination*, par. 78.]

[189] L'analyse en droit constitutionnel est distincte de l'analyse en droit administratif; la « justification », au sens de l'arrêt *Vavilov*, ne s'y applique pas. En ce qui concerne la compétence en matière de droit criminel, « [l]'accent est mis uniquement sur la question de savoir si le recours au droit criminel est *possible* dans les circonstances ». Pour répondre à cette question, il faut déterminer si l'interdiction a un fondement raisonné (*Renvoi relatif à la non-discrimination*, par. 79 (en italique dans l'original)).

VIII. La décision relative à la commission de révision

[190] Le caractère raisonnable de la décision du ministre de ne pas constituer une commission de révision est évalué à la lumière du cadre légal qui lui permet de prendre la décision et des

éléments de preuve dont il dispose. Ces deux facteurs mènent à la conclusion que la décision est raisonnable.

[191] Commençons par les contraintes légales. Le paragraphe 333(1) de la LCPE (reproduit à l'annexe A) dispose que si une personne dépose un avis d'opposition concernant un projet de décret, le ministre « peut constituer une commission de révision chargée d'enquêter sur la nature et l'importance du danger que représente la substance visée ». La loi n'impose pas de critère, de considération ou d'autres facteurs à prendre en compte. Le libellé est permissif, et non impératif, et confère au ministre une vaste latitude quant à la décision de constituer ou non une commission.

[192] Cette interprétation du paragraphe 333(1) est renforcée par la comparaison aux paragraphes 333(3) et (4). L'emploi des mots « le ministre constitue » dénote le caractère impératif de la constitution d'une commission dans les circonstances visées.

[193] Quand il faut déterminer s'il y a lieu de constituer une commission de révision, le ministre doit établir « s'il y a suffisamment d'incertitudes ou de doutes dans les données scientifiques sous-jacentes » (*Goodyear*, par. 45 et 49). L'objectif de la commission est, en somme, de dissiper les incertitudes du ministre quant aux données scientifiques.

[194] La Cour fédérale ne fait état d'aucun avis d'opposition qui remet en question le caractère raisonnable de la décision du ministre à cet égard; elle conclut plutôt que la décision du ministre ne traite pas de « la question relative à la portée du projet de décret », qui est « un argument

central qui remettait en question le caractère suffisant des données scientifiques » (décision de la Cour fédérale, par. 136).

[195] Je souscris à l'argument selon lequel certaines des oppositions soumises au ministre peuvent être envisagées sous deux angles : soit comme une question de science (p. ex., rien ne prouve qu'un certain type de plastique a des effets nocifs) soit comme une question de politique (p. ex., quelle sous-catégorie d'articles manufacturés en plastique doit faire l'objet d'un règlement). Le ministre considère que les questions soulevées par les oppositions concernent les données scientifiques sous-jacentes.

[196] Même si une commission de révision est constituée, il faut tout de même déterminer s'il y a lieu de prendre un règlement, et, dans l'affirmative, déterminer les substances ou les formes visées, et la façon dont elles seront réglementées. Ces questions de politique sont soulevées plus tard dans le processus de la LCPE et font l'objet de consultations obligatoires. Le débat avec les parties prenantes à propos de la portée du règlement a lieu après la prise d'un décret d'inscription en vertu de l'article 90; il vise notamment à déterminer si, à la suite d'une évaluation des risques, il y a lieu d'instaurer des interdictions et des sanctions et, dans l'affirmative, lesquelles. Le *Règlement interdisant les plastiques à usage unique*, pris dans la foulée du décret d'inscription des articles manufacturés en plastique, est un bon exemple. Il a été adopté à la suite de longues consultations des membres du public et des représentants de l'industrie à propos de la portée du projet de règlement. En conséquence de ces consultations, la portée du règlement a été limitée, de nombreuses exemptions y ont été ajoutées et son entrée en vigueur s'est faite graduellement.

[197] En l'espèce, le ministre a examiné les avis d'opposition et conclu qu'ils ne remettaient pas en question la principale conclusion de l'évaluation scientifique, soit que les macroplastiques sont omniprésents et peuvent avoir un effet nocif sur l'environnement. Il est raisonnable pour le ministre de conclure que les oppositions visaient principalement à réclamer que tel ou tel article manufacturé en plastique soit soustrait au règlement.

[198] Ce ne sont pas tous les avis d'opposition qui se rapportent aux données scientifiques; certains d'entre eux [TRADUCTION] « soulèvent des questions de droit ou des craintes concernant les approches de gestion du risque » (affidavit de M. Kruidenier, dossier d'appel, p. 16 597). D'autres décrivent la place importante du plastique dans notre société, font état de craintes pour le commerce et l'économie du fait de la diminution de l'investissement et de la demande des consommateurs ainsi que de la hausse des coûts. Ces points ne relèvent pas du mandat de la commission de révision.

[199] Pour ce qui est des craintes concernant des questions scientifiques exprimées dans les oppositions, un processus en deux étapes a été suivi pour déterminer si l'information soumise justifiait la constitution d'une commission de révision. Premièrement, des scientifiques ont examiné les 27 oppositions concernant les principales conclusions de l'évaluation scientifique sur l'impact environnemental de la pollution par les macroplastiques pour déterminer si elles soulèvent suffisamment d'incertitude ou sèment le doute à propos des données qui sous-tendent le projet de décret. Les scientifiques ont conclu que ce n'était pas le cas. Deuxièmement, un groupe de chercheurs indépendants ayant de l'expérience en gestion du risque ont examiné les 60 avis d'opposition pour s'assurer que le premier examen était impartial et conforme aux

principes scientifiques, et examiné toutes les données scientifiques et tous les arguments soumis. Ce deuxième examen impartial vise à s'assurer que le [TRADUCTION] « processus scientifique a été respecté » (affidavit de M. Kruidenier, dossier d'appel, p. 16 597 et 16 598; mémoire au ministre, dossier d'appel, p. 1246).

[200] Le ministre évalue et examine les avis d'opposition selon des critères juridiques pertinents et conformes à la jurisprudence (*Goodyear*, par. 45 à 47). Le REIR contient un résumé des points soulevés dans les avis d'opposition, dans lequel il est expliqué pourquoi chacune des objections, individuellement, n'a pas pour effet d'invalidier l'approche ou les conclusions scientifiques de l'évaluation scientifique (REIR, dossier d'appel, p. 799 et 800).

[201] La Cour fédérale juge que le ministre ne s'« attaque » pas aux arguments soulevés dans les avis d'opposition. Certains opposants font valoir que la LCPE n'est pas le bon outil pour s'attaquer au problème, d'autres recommandent l'adoption d'une nouvelle loi. Certains avancent que la portée du décret est excessive et qu'elle devrait être resserrée, et d'autres encore affirment que ce sont les provinces qui devraient s'occuper du problème.

[202] Le ministre répond directement aux oppositions et indique pourquoi elles ne justifient pas la constitution d'une commission de révision. Les lettres de réponse ministérielles font une distinction entre les oppositions qui ne soulèvent aucune question scientifique (dossier d'appel, lettre de réponse à CKF Inc., p. 2641 et 2642), celles qui contestent les données (dossier d'appel, lettre de réponse à l'Institut du vinyle, p. 2751 et 2752), celles qui soulèvent un motif scientifique (dossier d'appel, lettre de réponse au groupe Layfield, p. 2643 et 2644) et celles qui

soulèvent un motif scientifique précis (dossier d'appel, lettre de réponse à Gowling WLG, p. 2675 et 2676). Le ministre a conclu que bon nombre des oppositions étaient des questions de politique concernant la portée et la nature du règlement pris en vertu de l'article 93.

[203] Le fait que le décideur ne souscrit pas à un argument ne veut pas dire qu'il ne s'y est pas « attaqué ». Rien ne garantit que le décideur qui s'attaque à une question rendra la décision souhaitée. La Cour fédérale semble dire que pour « s'attaquer » de façon significative aux oppositions, le ministre aurait dû conclure qu'elles minaient les conclusions de l'évaluation scientifique. Or, en l'espèce, le ministre a pris acte des oppositions et expliqué pourquoi il rejetait chacune d'entre elles. Il s'agit d'un exercice rationnel du pouvoir que lui confère l'article 333 compte tenu de l'objet et du libellé de la disposition.

IX. Le caractère théorique de l'appel

[204] En mars 2023, la *Loi sur le renforcement de la protection de l'environnement pour un Canada en santé*, L.C. 2023, ch. 12, a reçu la sanction royale. Par conséquent, l'annexe 1 de la LCPE a été modifiée et réintroduite en deux parties, et le décret en cause dans la présente instance a cessé d'exister. Après la réintroduction de l'annexe 1, il n'y avait plus de litige actuel entre les parties (*Borowski c. Canada (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 342, 1989 CanLII 123 (CSC), p. 353 [*Borowski*]).

[205] La Cour fédérale a commis une erreur : elle aurait dû conclure que la demande de contrôle judiciaire était théorique et se demander s’il y avait lieu d’exercer son pouvoir discrétionnaire pour instruire la demande malgré tout (décision de la Cour fédérale, par. 32).

[206] Toutefois, cette erreur n’a aucune conséquence. Notre Cour doit tout de même entendre et trancher l’affaire.

[207] Les facteurs dont le tribunal tient compte pour déterminer s’il y a lieu d’entendre une affaire théorique sont l’existence d’un contexte contradictoire, l’économie des ressources judiciaires et la fonction juridictionnelle des tribunaux (*Borowski*, p. 358 à 363). En l’espèce, il existe un contexte contradictoire entre les parties, car la nouvelle loi a réintroduit l’annexe 1, qui contient les mêmes substances. Qui plus est, le *Règlement interdisant les plastiques à usage unique* a pu être pris parce que les articles manufacturés en plastique ont été inscrits sur la liste de l’annexe 1 de la LCPE. Le temps et l’argent investis par les parties, de même que la pertinence des questions de droit en litige, justifient que l’affaire soit tranchée sur le fond.

X. Dispositif

[208] J’accueillerais l’appel et rejetterais la demande de contrôle judiciaire avec dépens devant notre Cour et devant l’instance inférieure. La question constitutionnelle reçoit une réponse négative.

[209] Si les parties n'arrivent pas à s'entendre sur les dépens, elles doivent en aviser le greffe dans les 30 jours suivant la date du présent jugement, après quoi la Cour donnera des instructions pour la détermination des dépens.

« Donald J. Rennie »

j.c.a

« Je suis d'accord.

George R. Locke j.c.a. »

« Je suis d'accord.

Sylvie E. Roussel j.c.a. »

Traduction certifiée conforme,
Sébastien D'Auteuil, jurilinguiste

ANNEXE A

Dispositions législatives pertinentes

Loi canadienne sur la protection de l'environnement (1999), L.C. 1999, ch. 33

Application administrative

Administrative Duties

Mission du gouvernement fédéral

Duties of the Government of Canada

2 (1) Pour l'exécution de la présente loi, le gouvernement fédéral doit, compte tenu de la Constitution et des lois du Canada et sous réserve du paragraphe (1.1) :

2 (1) In the administration of this Act, the Government of Canada shall, having regard to the Constitution and laws of Canada and subject to subsection (1.1),

a) exercer ses pouvoirs de manière à protéger l'environnement et la santé humaine, à appliquer le principe de la prudence, si bien qu'en cas de risques de dommages graves ou irréversibles à l'environnement, l'absence de certitude scientifique absolue ne doit pas servir de prétexte pour remettre à plus tard l'adoption de mesures effectives visant à prévenir la dégradation de l'environnement, ainsi qu'à promouvoir et affermir les méthodes applicables de prévention de la pollution;

(a) exercise its powers in a manner that protects the environment and human health, applies the precautionary principle that, where there are threats of serious or irreversible damage, lack of full scientific certainty shall not be used as a reason for postponing cost-effective measures to prevent environmental degradation, and promotes and reinforces enforceable pollution prevention approaches;

a.1) prendre des mesures préventives et correctives pour protéger, valoriser et rétablir l'environnement;

(a.1) take preventive and remedial measures to protect, enhance and restore the environment;

b) prendre ses décisions économiques et sociales en tenant compte de la nécessité de protéger l'environnement;

(b) take the necessity of protecting the environment into account in making social and economic decisions;

c) adopter une approche qui respecte les caractéristiques uniques et fondamentales des écosystèmes;

d) s'efforcer d'agir en collaboration avec les gouvernements pour la protection de l'environnement;

e) encourager la participation des Canadiens à la prise des décisions qui touchent l'environnement;

f) faciliter la protection de l'environnement par les Canadiens;

g) établir des normes de qualité de l'environnement uniformes à l'échelle nationale;

h) tenir informée la population du Canada sur l'état de l'environnement canadien;

i) mettre à profit les connaissances, y compris les connaissances traditionnelles des autochtones, et les ressources scientifiques et techniques, pour cerner et résoudre les problèmes relatifs à l'environnement;

j) préserver l'environnement — notamment la diversité biologique — et la santé humaine des risques d'effets nocifs de l'utilisation et du rejet de substances toxiques, de polluants et de déchets;

j.1) protéger l'environnement — notamment la diversité biologique — et la santé humaine en assurant une utilisation sécuritaire et efficace de la biotechnologie;

(c) implement an ecosystem approach that considers the unique and fundamental characteristics of ecosystems;

(d) endeavour to act in cooperation with governments to protect the environment;

(e) encourage the participation of the people of Canada in the making of decisions that affect the environment;

(f) facilitate the protection of the environment by the people of Canada;

(g) establish nationally consistent standards of environmental quality;

(h) provide information to the people of Canada on the state of the Canadian environment;

(i) apply knowledge, including traditional aboriginal knowledge, science and technology, to identify and resolve environmental problems;

(j) protect the environment, including its biological diversity, and human health, from the risk of any adverse effects of the use and release of toxic substances, pollutants and wastes;

(j.1) protect the environment, including its biological diversity, and human health, by ensuring the safe and effective use of biotechnology;

k) s'efforcer d'agir avec diligence pour déterminer si des substances présentes ou nouvelles au Canada sont toxiques ou susceptibles de le devenir et pour évaluer le risque qu'elles présentent pour l'environnement et la vie et la santé humaines;

l) s'efforcer d'agir compte tenu de l'esprit des accords et arrangements intergouvernementaux conclus en vue d'atteindre le plus haut niveau de qualité de l'environnement dans tout le Canada;

m) veiller, dans la mesure du possible, à ce que les textes fédéraux régissant la protection de l'environnement et de la santé humaine soient complémentaires de façon à éviter le dédoublement et assurer une protection efficace et complète;

n) s'efforcer d'exercer, de manière coordonnée, les pouvoirs qui lui permettent d'exiger la communication de renseignements;

o) d'appliquer la présente loi de façon juste, prévisible et cohérente;

(k) endeavour to act expeditiously and diligently to assess whether existing substances or those new to Canada are toxic or capable of becoming toxic and assess the risk that such substances pose to the environment and human life and health;

(l) endeavour to act with regard to the intent of intergovernmental agreements and arrangements entered into for the purpose of achieving the highest level of environmental quality throughout Canada;

(m) ensure, to the extent that is reasonably possible, that all areas of federal regulation for the protection of the environment and human health are addressed in a complementary manner in order to avoid duplication and to provide effective and comprehensive protection;

(n) endeavour to exercise its powers to require the provision of information in a coordinated manner; and

(o) apply and enforce this Act in a fair, predictable and consistent manner.

Définitions et interprétation

Définitions

3 (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[...]

Interpretation

Definitions

3 (1) The definitions in this subsection apply in this Act.

[...]

catégorie de substances Groupe d'au moins deux substances ayant :

- a)** soit la même portion de structure chimique;
- b)** soit des propriétés physico-chimiques ou toxicologiques semblables;
- c)** soit, pour l'application des articles 68, 70 et 71, des utilisations similaires. (*class of substances*)

[...]

substance Toute matière organique ou inorganique, animée ou inanimée, distinguable. La présente définition vise notamment :

- a)** les matières susceptibles soit de se disperser dans l'environnement, soit de s'y transformer en matières dispersables, ainsi que les matières susceptibles de provoquer de telles transformations dans l'environnement;
- b)** les radicaux libres ou les éléments;
- c)** les combinaisons d'éléments à l'identité moléculaire précise soit naturelles, soit consécutives à une réaction chimique;
- d)** des combinaisons complexes de molécules différentes, d'origine naturelle ou résultant de réactions chimiques, mais qui ne pourraient se former dans la pratique par la simple combinaison de leurs composants individuels.

Elle vise aussi, sauf pour

class of substances means any two or more substances that

- (a)** contain the same portion of chemical structure;
- (b)** have similar physico-chemical or toxicological properties; or
- (c)** for the purposes of sections 68, 70 and 71, have similar types of use. (*catégorie de substances*)

[...]

substance means any distinguishable kind of organic or inorganic matter, whether animate or inanimate, and includes

- (a)** any matter that is capable of being dispersed in the environment or of being transformed in the environment into matter that is capable of being so dispersed or that is capable of causing such transformations in the environment,
- (b)** any element or free radical,
- (c)** any combination of elements of a particular molecular identity that occurs in nature or as a result of a chemical reaction, and
- (d)** complex combinations of different molecules that originate in nature or are the result of chemical reactions but that could not practicably be formed by simply combining individual constituents,

and, except for the purposes of

l'application des articles 66, 80 à 89 et 104 à 115 :

e) les mélanges combinant des substances et ne produisant pas eux-mêmes une substance différente de celles qui ont été combinées;

f) les articles manufacturés dotés d'une forme ou de caractéristiques matérielles précises pendant leur fabrication et qui ont, pour leur utilisation finale, une ou plusieurs fonctions en dépendant en tout ou en partie;

g) les matières animées ou les mélanges complexes de molécules différentes qui sont contenus dans les effluents, les émissions ou les déchets attribuables à des travaux, des entreprises ou des activités.
(substance)

sections 66, 80 to 89 and 104 to 115, includes

(e) any mixture that is a combination of substances and does not itself produce a substance that is different from the substances that were combined,

(f) any manufactured item that is formed into a specific physical shape or design during manufacture and has, for its final use, a function or functions dependent in whole or in part on its shape or design, and

(g) any animate matter that is, or any complex mixtures of different molecules that are, contained in effluents, emissions or wastes that result from any work, undertaking or activity. (substance)

Catégorie de substances

(3) Pour l'application de la présente loi, à l'exclusion du paragraphe (1), le terme **substance** s'entend également d'une catégorie de substances.

1999, ch. 28, art. 151, ch. 33, art. 32001, ch. 34, art. 27(A)2017, ch. 26, art. 21(F) et 63(A)

Substances toxiques

Définitions et interprétation

Substance toxique

64 Pour l'application de la présente

Class of substances

(3) For the purposes of this Act, other than subsection (1), **substance** includes a class of substances.

1999, c. 28, s. 151, c. 33, s. 32001, c. 34, s. 27(E)2017, c. 26, ss. 21(F), 63(E)

Controlling Toxic Substances

Interpretation

Toxic substances

64 For the purposes of this Part and

partie et de la partie 6, mais non dans le contexte de l'expression « toxicité intrinsèque », est toxique toute substance qui pénètre ou peut pénétrer dans l'environnement en une quantité ou concentration ou dans des conditions de nature à :

- a)** avoir, immédiatement ou à long terme, un effet nocif sur l'environnement ou sur la diversité biologique;
- b)** mettre en danger l'environnement essentiel pour la vie;
- c)** constituer un danger au Canada pour la vie ou la santé humaines.

Part 6, except where the expression “inherently toxic” appears, a substance is toxic if it is entering or may enter the environment in a quantity or concentration or under conditions that

- (a)** have or may have an immediate or long-term harmful effect on the environment or its biological diversity;
- (b)** constitute or may constitute a danger to the environment on which life depends; or
- (c)** constitute or may constitute a danger in Canada to human life or health.

Collecte de données, enquêtes et analyses

68 Afin de déterminer si une substance, inscrite ou non sur la liste de l'annexe 1, est effectivement ou potentiellement toxique ou d'apprécier s'il y a lieu de prendre des mesures de contrôle et, dans l'affirmative, de déterminer la nature de celles-ci, l'un ou l'autre ministre peut :

a) recueillir ou produire des données sur les questions se rapportant à cette substance et mener des enquêtes sur ces questions, notamment sur :

(i) le fait que l'exposition à court terme à la substance entraîne ou non des effets sensibles,

(ii) la possibilité que des

Research, investigation and evaluation

68 For the purpose of assessing whether a substance is toxic or is capable of becoming toxic, or for the purpose of assessing whether to control, or the manner in which to control, a substance, including a substance specified on the List of Toxic Substances in Schedule 1, either Minister may

(a) collect or generate data and conduct investigations respecting any matter in relation to a substance, including, without limiting the generality of the foregoing,

(i) whether short-term exposure to the substance causes significant effects,

(ii) the potential of organisms

organismes se trouvant dans l'environnement soient exposés de façon généralisée à la substance,

(iii) le fait que des organismes soient exposés ou non à la substance par de multiples voies,

(iv) la capacité de la substance d'entraîner une réduction des fonctions métaboliques d'un organisme,

(v) sa capacité d'entraîner des effets latents ou tardifs pendant la durée de vie d'un organisme,

(vi) sa capacité de causer des anomalies dans les mécanismes de reproduction ou de survie d'un organisme,

(vii) le fait que l'exposition à la substance puisse contribuer ou non au déclin de la population d'une espèce,

(viii) la capacité de la substance d'avoir des effets se transmettant d'une génération à l'autre,

(ix) ses quantités, ses utilisations et son élimination,

(x) la façon dont elle est rejetée dans l'environnement,

(xi) la mesure dans laquelle elle peut se disperser et persister dans l'environnement,

(xii) la mise au point et

in the environment to be widely exposed to the substance,

(iii) whether organisms are exposed to the substance via multiple pathways,

(iv) the ability of the substance to cause a reduction in metabolic functions of an organism,

(v) the ability of the substance to cause delayed or latent effects over the lifetime of an organism,

(vi) the ability of the substance to cause reproductive or survival impairment of an organism,

(vii) whether exposure to the substance has the potential to contribute to population failure of a species,

(viii) the ability of the substance to cause transgenerational effects,

(ix) quantities, uses and disposal of the substance,

(x) the manner in which the substance is released into the environment,

(xi) the extent to which the substance can be dispersed and will persist in the environment,

(xii) the development and use

l'utilisation de substituts,

(xiii) les méthodes permettant de limiter sa présence dans l'environnement,

(xiv) les méthodes permettant de réduire la quantité de la substance utilisée ou produite ou la quantité ou la concentration de celle-ci rejetée dans l'environnement;

b) corréler et analyser les données recueillies ou produites et publier le résultat des enquêtes effectuées;

c) fournir des renseignements et faire des recommandations concernant toute question liée à une substance, notamment en ce qui touche les mesures à prendre pour limiter la présence de celle-ci dans l'environnement.

Réglementation des substances toxiques

Inscription sur la liste des substances toxiques

90 (1) S'il est convaincu qu'une substance est toxique, le gouverneur en conseil peut prendre, sur recommandation des ministres, un décret d'inscription de la substance sur la liste de l'annexe 1.

Priorité

(1.1) Lorsqu'il s'agit d'établir des projets de textes — règlements ou

of alternatives to the substance,

(xiii) methods of controlling the presence of the substance in the environment, and

(xiv) methods of reducing the quantity of the substance used or produced or the quantities or concentration of the substance released into the environment;

(b) correlate and evaluate any data collected or generated under paragraph (a) and publish results of any investigations carried out under that paragraph; and

(c) provide information and make recommendations respecting any matter in relation to a substance, including, without limiting the generality of the foregoing, measures to control the presence of the substance in the environment.

Regulation of Toxic Substances

Addition to List of Toxic Substances

90 (1) Subject to subsection (3), the Governor in Council may, if satisfied that a substance is toxic, on the recommendation of the Ministers, make an order adding the substance to the List of Toxic Substances in Schedule 1.

Priority

(1.1) In developing proposed regulations or instruments respecting

autres — portant sur les mesures de prévention ou de contrôle relatives à des substances inscrites sur la liste de l'annexe 1, les ministres donnent priorité aux mesures de prévention de la pollution.

Radiation de la liste

(2) S'il est convaincu qu'une substance n'a plus à figurer sur la liste de l'annexe 1, le gouverneur en conseil peut, sur recommandation des ministres et par décret :

a) radier de la liste la substance et la mention du type de règlements afférents;

b) abroger les règlements pris en application de l'article 93.

Réserve

(3) La prise des décrets visés aux paragraphes (1) ou (2) est toutefois subordonnée à la réception par les ministres du rapport de la commission de révision éventuellement constituée en vertu de l'article 333.

Règlements

93 (1) Sous réserve des paragraphes (3) et (4), le gouverneur en conseil peut, sur recommandation des ministres, prendre des règlements concernant une substance inscrite sur la liste de l'annexe 1, notamment en

preventive or control actions in relation to substances specified on the List of Toxic Substances in Schedule 1, the Ministers shall give priority to pollution prevention actions.

Deletion from List

(2) Subject to subsection (3), the Governor in Council may, if satisfied that the inclusion of a substance specified on the List of Toxic Substances in Schedule 1 is no longer necessary, on the recommendation of the Ministers, make an order

(a) deleting the substance from the List and deleting the type of regulations specified in the List as being applicable with respect to the substance; and

(b) repealing the regulations made under section 93 with respect to the substance.

Order subject to conditions

(3) Where a board of review is established under section 333 in relation to a substance, no order may be made under subsection (1) or (2) in relation to the substance until the board's report is received by the Ministers.

Regulations

93 (1) Subject to subsections (3) and (4), the Governor in Council may, on the recommendation of the Ministers, make regulations with respect to a substance specified on the List of Toxic Substances in Schedule 1,

ce qui touche :

a) la quantité ou la concentration dans lesquelles elle peut être rejetée dans l'environnement, seule ou combinée à une autre substance provenant de quelque source ou type de source que ce soit;

b) les lieux ou zones de rejet;

c) les activités commerciales, de fabrication ou de transformation au cours desquelles le rejet est permis;

d) les modalités et conditions de son rejet dans l'environnement, seule ou combinée à une autre substance;

e) la quantité qui peut être fabriquée, transformée, utilisée, mise en vente ou vendue au Canada;

f) les fins auxquelles la substance ou un produit qui en contient peut être importé, fabriqué, transformé, utilisé, mis en vente ou vendu;

g) les modalités et conditions d'importation, de fabrication, de transformation ou d'utilisation de la substance ou d'un produit qui en contient;

h) la quantité ou la concentration dans lesquelles elle peut être utilisée;

i) la quantité ou la concentration

including regulations providing for, or imposing requirements respecting,

(a) the quantity or concentration of the substance that may be released into the environment either alone or in combination with any other substance from any source or type of source;

(b) the places or areas where the substance may be released;

(c) the commercial, manufacturing or processing activity in the course of which the substance may be released;

(d) the manner in which and conditions under which the substance may be released into the environment, either alone or in combination with any other substance;

(e) the quantity of the substance that may be manufactured, processed, used, offered for sale or sold in Canada;

(f) the purposes for which the substance or a product containing it may be imported, manufactured, processed, used, offered for sale or sold;

(g) the manner in which and conditions under which the substance or a product containing it may be imported, manufactured, processed or used;

(h) the quantities or concentrations in which the substance may be used;

(i) the quantities or concentrations

dans lesquelles elle peut être importée;

of the substance that may be imported;

j) les pays d'exportation ou d'importation;

(j) the countries from or to which the substance may be imported or exported;

k) les conditions, modalités et objets de l'importation ou de l'exportation;

(k) the conditions under which, the manner in which and the purposes for which the substance may be imported or exported;

l) l'interdiction totale, partielle ou conditionnelle de fabrication, d'utilisation, de transformation, de vente, de mise en vente, d'importation ou d'exportation de la substance ou d'un produit qui en contient;

(l) the total, partial or conditional prohibition of the manufacture, use, processing, sale, offering for sale, import or export of the substance or a product containing it;

m) l'interdiction totale, partielle ou conditionnelle d'importation ou d'exportation d'un produit destiné à contenir la substance;

(m) the total, partial or conditional prohibition of the import or export of a product that is intended to contain the substance;

n) la quantité ou la concentration de celle-ci que peut contenir un produit fabriqué, importé, exporté, mis en vente ou vendu au Canada;

(n) the quantity or concentration of the substance that may be contained in any product manufactured, imported, exported, offered for sale or sold in Canada;

o) les modalités, les conditions et l'objet de la publicité ou de la mise en vente de la substance ou d'un produit qui en contient;

(o) the manner in which, conditions under which and the purposes for which the substance or a product containing it may be advertised or offered for sale;

p) les modalités et les conditions de stockage, de présentation, de transport, de manutention ou d'offre de transport de la substance ou d'un produit qui en contient;

(p) the manner in which and conditions under which the substance or a product containing it may be stored, displayed, handled, transported or offered for transport;

q) l'emballage et l'étiquetage de la substance ou d'un produit qui en contient;

(q) the packaging and labelling of the substance or a product containing it;

r) les modalités, lieux et méthodes d'élimination de la substance ou d'un produit qui en contient, notamment les normes de construction, d'entretien et d'inspection des lieux d'élimination;

(r) the manner, conditions, places and method of disposal of the substance or a product containing it, including standards for the construction, maintenance and inspection of disposal sites;

s) la transmission au ministre, sur demande ou au moment fixé par règlement, de renseignements concernant la substance;

(s) the submission to the Minister, on request or at any prescribed times, of information relating to the substance;

t) la tenue de livres et de registres pour l'exécution des règlements d'application du présent article;

(t) the maintenance of books and records for the administration of any regulation made under this section;

u) l'échantillonnage, l'analyse, l'essai, la mesure ou la surveillance de la substance et la transmission des résultats au ministre;

(u) the conduct of sampling, analyses, tests, measurements or monitoring of the substance and the submission of the results to the Minister;

v) la transmission d'échantillons de la substance au ministre;

(v) the submission of samples of the substance to the Minister;

w) les conditions, procédures d'essai et pratiques de laboratoire auxquelles il faut se conformer pour les opérations mentionnées à l'alinéa u);

(w) the conditions, test procedures and laboratory practices to be followed for conducting sampling, analyses, tests, measurements or monitoring of the substance;

x) les cas ou conditions de modification par le ministre, pour l'exécution de la présente loi, soit des exigences posées pour les opérations mentionnées à l'alinéa u), soit des conditions, procédures d'essai et pratiques de laboratoire afférentes;

(x) the circumstances or conditions under which the Minister may, for the proper administration of this Act, modify

[...]

(i) any requirement for sampling, analyses, tests, measurements or monitoring, or

[...]

(ii) the conditions, test procedures and laboratory practices for

conducting any required sampling, analyses, tests, measurements or monitoring; and

y) toute mesure d'ordre réglementaire prévue par la présente partie et toute autre mesure d'application de la présente partie.

(y) any other matter that by this Part is to be defined or prescribed or that is necessary to carry out the purposes of this Part.

Définition de vente

Definition of sell

(2) Pour l'application du présent article, est assimilé à la vente le transfert de la possession matérielle ou du contrôle de la substance.

(2) In this section, sell includes, in respect of a substance, the transfer of the physical possession or control of the substance.

Conseils formulés par le comité

Advice by Committee

(3) Avant la prise des règlements visés au paragraphe (1), le ministre donne au comité la possibilité de formuler ses conseils aux ministres.

(3) Before a regulation is made under subsection (1), the Minister shall give the Committee an opportunity to advise the Ministers.

Substances déjà réglementées par le Parlement

Substances regulated under other Acts of Parliament

(4) Le gouverneur en conseil ne peut prendre un règlement prévu au paragraphe (1) si, selon lui, le point visé par le règlement est déjà réglementé sous le régime d'une autre loi fédérale de manière à offrir une protection suffisante pour l'environnement et la santé humaine.

(4) The Governor in Council shall not make a regulation under subsection (1) in respect of a substance if, in the opinion of the Governor in Council, the regulation regulates an aspect of the substance that is regulated by or under any other Act of Parliament in a manner that provides, in the opinion of the Governor in Council, sufficient protection to the environment and human health.

Modification de la liste de l'annexe 1

Amendment to the List of Toxic Substances in Schedule 1

(5) Les règlements d'application du paragraphe (1) peuvent modifier la

(5) A regulation made under subsection (1) with respect to a

liste de l'annexe 1 de manière à y préciser le type de règlement qui s'applique à la substance visée.

substance may amend the List of Toxic Substances in Schedule 1 so as to specify the type of regulation that applies with respect to the substance.

Cas de constitution d'une commission de révision

Board of Review Proceedings

Danger de la substance

Establishment of board of review

333 (1) En cas de dépôt de l'avis d'opposition mentionné aux paragraphes 77(8) ou 332(2), le ministre, seul ou avec le ministre de la Santé, peut constituer une commission de révision chargée d'enquêter sur la nature et l'importance du danger que représente la substance visée soit par la décision ou le projet de règlement, décret ou texte du gouverneur en conseil, soit par la décision ou le projet d'arrêté ou de texte des ministres ou de l'un ou l'autre.

333 (1) Where a person files a notice of objection under subsection 77(8) or 332(2) in respect of

[...]

(a) a decision or a proposed order, regulation or instrument made by the Governor in Council, or

[...]

(b) a decision or a proposed order or instrument made by either or both Ministers,

[...]

the Minister or the Ministers may establish a board of review to inquire into the nature and extent of the danger posed by the substance in respect of which the decision is made or the order, regulation or instrument is proposed.

Accords et conditions afférentes

Establishment of board of review

(2) En cas de dépôt de l'avis d'opposition mentionné aux paragraphes 9(3) ou 10(5), le ministre

(2) Where a person files a notice of objection under subsection 9(3) or 10(5) in respect of an agreement or a

peut constituer une commission de révision chargée d'enquêter sur l'accord en cause et les conditions de celui-ci.

Rejet d'une substance dans l'atmosphère ou l'eau

(3) En cas de dépôt, dans le délai précisé, de l'avis d'opposition mentionné au paragraphe 332(2), le ministre constitue une commission de révision chargée d'enquêter sur la nature et l'importance du danger que représente le rejet dans l'atmosphère ou dans l'eau de la substance visée par un projet de règlement d'application des articles 167 ou 177.

Règlements — partie 9 et article 118

(4) En cas de dépôt, dans le délai précisé, de l'avis d'opposition mentionné au paragraphe 332(2) à l'égard d'un projet de règlement d'application de la partie 9 ou de l'article 118, le ministre constitue une commission de révision chargée d'enquêter sur la question soulevée par l'avis.

Plaintes quant aux permis

(5) En cas de dépôt, dans le délai précisé, de l'avis d'opposition mentionné à l'article 134, le ministre peut constituer une commission de révision chargée d'enquêter sur la question soulevée par l'avis.

term or condition of the agreement, the Minister may establish a board of review to inquire into the matter.

Mandatory review for international air and water

(3) Where a person or government files with the Minister a notice of objection under subsection 332(2) with respect to regulations proposed to be made under section 167 or 177 within the time specified in that subsection, the Minister shall establish a board of review to inquire into the nature and extent of the danger posed by the release into the air or water of the substance in respect of which the regulations are proposed.

Mandatory reviews for certain regulations

(4) Where a person files with the Minister a notice of objection under subsection 332(2) with respect to regulations proposed to be made under Part 9 or section 118 within the time specified in that subsection, the Minister shall establish a board of review to inquire into the matter raised by the notice.

Review for permits

(5) Where a person files with the Minister a notice of objection under section 134 within the time specified in that section, the Minister may establish a board of review to inquire into the matter raised by the notice.

Toxicité de la substance

(6) Lorsqu'une personne dépose un avis d'opposition auprès du ministre en vertu de l'article 78 pour défaut de décision sur la toxicité d'une substance, le ministre constitue une commission de révision chargée de déterminer si cette substance est effectivement ou potentiellement toxique.

Mandatory review for toxics

(6) Where a person files with the Minister a notice of objection under section 78 in respect of the failure to make a determination about whether a substance is toxic, the Minister shall establish a board of review to inquire into whether the substance is toxic or capable of becoming toxic.

COUR D'APPEL FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER :

A-337-23

INTITULÉ :

(appelants) LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA, LE
MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
CHANGEMENT CLIMATIQUE et
LE MINISTRE DE LA SANTÉ c.

(intimés) COALITION POUR UNE
UTILISATION RESPONSABLE
DU PLASTIQUE, DOW
CHEMICAL CANADA ULC, LA
PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE,
SOCIÉTÉ DE PERSONNES,
REPRÉSENTÉE PAR SON
PARTENAIRE DE GESTION LA
COMPAGNIE PÉTROLIÈRE
IMPÉRIALE LTÉE, NOVA
CHEMICALS CORPORATION, LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DE
L'ALBERTA, LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN ET LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE et

(intervenants) AMERICAN
CHEMISTRY COUNCIL,
AMERICAN FUEL &
PETROCHEMICAL
MANUFACTURERS, PLASTICS
INDUSTRY ASSOCIATION,
CANADIAN CONSTITUTION
FOUNDATION, ASSOCIATION
CANADIENNE DES MÉDECINS
POUR L'ENVIRONNEMENT,
FONDATION DAVID SUZUKI,
ENVIRONMENTAL DEFENCE
CANADA INC., 247156 CANADA
INC. (GREENPEACE CANADA),
OCEANA CANADA, ANIMAL
JUSTICE et

ANIMAL ENVIRONMENTAL
LEGAL ADVOCACY

LIEU DE L'AUDIENCE :

OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE :

LES 25 ET 26 JUIN 2024

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE RENNIE

Y ONT SOUSCRIT :

LE JUGE LOCKE
LA JUGE ROUSSEL

DATE DES MOTIFS :

LE 30 JANVIER 2026

COMPARUTIONS :

Joseph Cheng
Andrew Law
Marilyn Venney

POUR LES APPELANTS
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA, LE MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
CHANGEMENT CLIMATIQUE et
LE MINISTRE DE LA SANTÉ

Jennifer Danahy
Adam Heckman

POUR L'INTIMÉE
COALITION POUR UNE
UTILISATION RESPONSABLE
DU PLASTIQUE

Ewa Krajewska
Brandon Chung

POUR LES INTIMÉES
DOW CHEMICAL CANADA ULC
et LA PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE,
SOCIÉTÉ DE PERSONNES,
REPRÉSENTÉE PAR SON
PARTENAIRE DE GESTION LA
COMPAGNIE PÉTROLIÈRE
IMPÉRIALE LTÉE

Andrew Bernstein

POUR L'INTIMÉE
NOVA CHEMICALS
CORPORATION

Ryan L. Martin
Adam Ollenberger

POUR L'INTIMÉ
PROCUREUR GÉNÉRAL DE
L'ALBERTA

Thomson Irvine, c.r.
Noah Wernikowski
(virtuellement)

POUR L'INTIMÉ
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN

Trevor Bant
(virtuellement)

POUR L'INTIMÉ
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE

Alan Harvie
Jenna Anne de Jong
Jean-Simon Schoenholz

POUR LES INTERVENANTS
AMERICAN CHEMISTRY
COUNCIL, AMERICAN FUEL &
PETROCHEMICAL
MANUFACTURERS et PLASTICS
INDUSTRY ASSOCIATION

Rick Williams
Rebecca Lang
Brett R. Carlson

POUR L'INTERVENANTE
CANADIAN CONSTITUTION
FOUNDATION

Lindsay Beck
Randy Christensen

POUR LES INTERVENANTES
ASSOCIATION CANADIENNE
DES MÉDECINS POUR
L'ENVIRONNEMENT,
FONDATION DAVID SUZUKI,
ENVIRONMENTAL DEFENCE
CANADA INC., 247156 CANADA
INC. (GREENPEACE CANADA) et
OCEANA CANADA

Alexandra Pester
Kaitlyn Mitchell
(virtuellement)

POUR L'INTERVENANTE
ANIMAL JUSTICE

Krystal-Anne Roussel

POUR L'INTERVENANTE
ANIMAL ENVIRONMENTAL
LEGAL ADVOCACY

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Shalene Curtis-Micallef
Sous-procureure générale du Canada

POUR LES APPELANTS
LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU
CANADA, LE MINISTRE DE
L'ENVIRONNEMENT ET DU
CHANGEMENT CLIMATIQUE et
LE MINISTRE DE LA SANTÉ

GOWLING WLG (CANADA) LLP
Toronto (Ontario)

POUR L'INTIMÉE
RESPONSIBLE PLASTIC USE
COALITION

HENEIN HUTCHISON ROBITAILLE LLP
Toronto (Ontario)

POUR LES INTIMÉES
DOW CHEMICAL CANADA ULC
et LA PÉTROLIÈRE IMPÉRIALE,
SOCIÉTÉ DE PERSONNES,
REPRÉSENTÉE PAR SON
PARTENAIRE DE GESTION LA
COMPAGNIE PÉTROLIÈRE
IMPÉRIALE LTÉE

TORYS LLP
Toronto (Ontario)

POUR L'INTIMÉE
NOVA CHEMICALS
CORPORATION

DIRECTION DU DROIT CONSTITUTIONNEL ET DU
DROIT AUTOCHTONE, MINISTÈRE DE LA
JUSTICE DE L'ALBERTA
Edmonton (Alberta)

POUR L'INTIMÉ
PROCUREUR GÉNÉRAL DE
L'ALBERTA

DIRECTION DU DROIT CONSTITUTIONNEL,
MINISTÈRE DE LA JUSTICE ET DU PROCUREUR
GÉNÉRAL DE LA SASKATCHEWAN
Regina (Saskatchewan)

POUR L'INTIMÉ
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
SASKATCHEWAN

DIRECTION DES SERVICES JURIDIQUES,
MINISTÈRE DU PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE
Victoria (Colombie-Britannique)

POUR L'INTIMÉ
PROCUREUR GÉNÉRAL DE LA
COLOMBIE-BRITANNIQUE

NORTON ROSE FULBRIGHT CANADA LLP
Ottawa (Ontario)

POUR LES INTERVENANTS
AMERICAN CHEMISTRY
COUNCIL, AMERICAN FUEL &
PETROCHEMICAL
MANUFACTURERS et

BORDEN LADNER GERVAIS LLP
Calgary (Alberta)

ECO JUSTICE
Toronto (Ontario)

ANIMAL JUSTICE
Toronto (Ontario)

ANIMAL ENVIRONMENTAL LEGAL ADVOCACY
Ottawa (Ontario)

PLASTICS INDUSTRY
ASSOCIATION

POUR L'INTERVENANTE
CANADIAN CONSTITUTION
FOUNDATION

POUR LES INTERVENANTES
ASSOCIATION CANADIENNE
DES MÉDECINS POUR
L'ENVIRONNEMENT,
FONDATION DAVID SUZUKI,
ENVIRONMENTAL DEFENCE
CANADA INC., 247156 CANADA
INC. (GREENPEACE CANADA) et
OCEANA CANADA

POUR L'INTERVENANTE
ANIMAL JUSTICE

POUR L'INTERVENANTE
ANIMAL ENVIRONMENTAL
LEGAL ADVOCACY