

T-1597-21
2022 FC 625T-1597-21
2022 CF 625**Potatoes New Brunswick and Richard Allan**
(Applicants)**Pommes de terre Nouveau-Brunswick et Richard Allan**
(demandeurs)

v.

c.

Canadian Food Inspection Agency (Respondent)**Agence canadienne d'inspection des aliments**
(défenderesse)**INDEXED AS: POTATOES NEW BRUNSWICK v. CANADA**
(CANADIAN FOOD INSPECTION AGENCY)**RÉPERTORIÉ : POMMES DE TERRE NOUVEAU-BRUNSWICK**
C. CANADA (AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES
ALIMENTS)Federal Court, Brown J.—By videoconference, April 14;
Ottawa, April 29, 2022.Cour fédérale, juge Brown—Par vidéoconférence,
14 avril; Ottawa, 29 avril 2022.

Agriculture — Application for judicial review of Canadian Food Inspection Agency (CFIA) decision to carry out national potato wart survey (Survey) pursuant to Plant Protection Act (Act), Plant Protection Regulations (Regulations) — Survey part of reform of CFIA's surveillance program following discovery of potato wart on Prince Edward Island in 2020, much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador — Applicant Potatoes New Brunswick is non-profit organization — Applicant Richard Allan is member of Potatoes New Brunswick, grows seed potatoes with another producer in New Brunswick — Respondent is federal agency, which in particular acts under authority of Act, Regulations — Potato wart (PW) is fungus that attacks potatoes which can cause very harmful effects on crops — CFIA conducting review of its potato wart surveillance program, concluding need for more robust surveillance approach, increase in soil sampling outside of areas already regulated for potato wart — After review completed, CFIA decided to implement national survey in relation to potato wart, which resulted in creation of 2021 National PW Survey — As part of Survey, CFIA inspectors taking, testing soil samples from selected fields across Canada — Applicants opposing Survey — CFIA issued Notice to Seed Potato Growers advising producers that 2021 National PW Survey would take place in fall of 2021 — Applicants alleged that CFIA proceeded to unilaterally conduct Survey on farms associated with applicants, including unauthorized entry onto these farms, removing soil samples — Whether CFIA's decision to initiate 2021 National PW Survey reasonable; whether Act, Regulations infringing Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 8 — Respondent primarily relied on Act, ss. 25(1)(a),(c),(e), Regulations, s. 16(1) as authorizing legislation for 2021 National PW Survey — Was reasonably open to CFIA to interpret Act, s. 25(1) in manner it did so long as interpretation was consistent with provision's text,

Agriculture — Demande de contrôle judiciaire de la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête nationale) en vertu de la Loi sur la protection des végétaux (la Loi) et du Règlement sur la protection des végétaux (le Règlement) — L'Enquête s'inscrivait dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador — La demanderesse, Pommes de terre Nouveau-Brunswick, est un organisme à but non lucratif — Le demandeur, Richard Allan, est membre de Pommes de terre Nouveau-Brunswick et cultive des pommes de terre de semence avec un autre producteur au Nouveau-Brunswick — La défenderesse est un organisme fédéral régi par la Loi et le Règlement — La gale verruqueuse (GV) est un champignon qui attaque les pommes de terre et cause d'importants dommages aux cultures — L'ACIA a donc procédé à un examen de son programme de surveillance de la gale verruqueuse, et a conclu qu'il était nécessaire d'adopter une approche de surveillance plus robuste et d'accroître les échantillonnages de sol effectués en dehors des régions qui sont déjà réglementées à l'égard de la gale verruqueuse de la pomme de terre — Au terme de l'examen, l'ACIA a décidé de mettre en œuvre une enquête nationale portant sur la gale verruqueuse de la pomme de terre, ce qui a donné lieu à l'Enquête nationale sur la GV de 2021 — Dans le cadre de l'Enquête, les inspecteurs de l'ACIA ont prélevé et analysé des échantillons de sol dans des champs sélectionnés partout au Canada — Les demandeurs se sont opposés à l'Enquête — L'ACIA a envoyé un Avis aux producteurs de pommes de terre de semence pour les informer que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 aurait lieu à l'automne 2021 — Les demandeurs ont allégué que l'ACIA avait

context, purpose — CFIA meeting requirement of grappling with issue of legislation before it, explain why its decision is within legislative constraints — Thrust of applicants' submissions were that Court on judicial review should arrive at different interpretation of relevant statutory, regulatory provisions from that of CFIA, but on judicial review Court not to proceed with its own statutory interpretation of Act or Regulations — Word "thing" broadly defined by Act, s. 3; includes plant, pest — Word "including" is term of extension which enlarges meaning of "thing" — Was reasonable for CFIA to rely on Act, s. 25(1) to conduct 2021 National PW Survey to determine if specific area remained pest-free; was reasonably in line with purpose of Act under s. 2, which is to protect plant life — CFIA's interpretation of legislation including Regulations, s. 16(1) was reasonable, consistent with Act's, Regulation's text, context, purpose — Moreover, ample evidence existed to support CFIA's decision to conduct 2021 National PW Survey — Overall, respondent had reasonable grounds, including rational connection between purposes of legislation, objectives of 2021 National PW Survey, to embark on Survey — Decision transparent, intelligible, justified based on facts, constraining law — As to whether Act, Regulations infringing Charter, in regulatory context, lowered reasonable expectation of privacy — Applicants chose to engage in regulated activity — By growing seed potatoes, they agreed to abide by regulatory schemes ensuring protection, safe production thereof — Charter, s. 8 not infringed by 2021 National PW Survey — Application dismissed.

procédé unilatéralement à la réalisation de l'Enquête sur les exploitations agricoles associées aux demandeurs, et a notamment pénétré dans ces exploitations et prélevé des échantillons de sol sans qu'elle y soit autorisée — Il s'agissait de savoir si la décision de l'ACIA de lancer l'Enquête nationale sur la GV de 2021 était raisonnable; et si la Loi et le Règlement portaient atteinte à l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés — La défenderesse s'est principalement fondée sur les alinéas 25(1)a),c) et e) de la Loi et sur le paragraphe 16(1) du Règlement pour autoriser la tenue de l'Enquête nationale sur la GV de 2021 — Il était raisonnablement loisible à l'ACIA d'interpréter le paragraphe 25(1) comme elle l'a fait, tant que son interprétation concordait avec le texte, le contexte et l'objet de la disposition — L'ACIA était toutefois tenue de s'attaquer à la question du texte législatif qui lui était soumis et d'expliquer pourquoi sa décision respecte les contraintes imposées par la loi — L'ACIA a répondu à ces exigences — L'idée maîtresse des observations des demandeurs était que la Cour, au stade du contrôle judiciaire, aurait dû arriver à une interprétation des dispositions réglementaires et législatives applicables qui était différente de celle de l'ACIA, mais, à ce stade, la Cour ne pouvait pas procéder à sa propre interprétation législative ou réglementaire de la Loi ou du Règlement — Le mot « choses » est défini de manière large à l'article 3 de la Loi : y sont assimilés les végétaux et les parasites — Le mot « assimilés » est un terme d'extension qui élargit le sens du mot « choses » — Il était raisonnable de la part de l'ACIA de se fonder sur le paragraphe 25(1) pour mener l'Enquête nationale sur la GV de 2021 afin de déterminer si une région précise demeurait exempte de la gale verruqueuse; et si cela cadrait raisonnablement avec l'objet de la Loi, qui est énoncé à l'article 2 et qui est d'assurer la protection de la vie végétale — L'ACIA a interprété les dispositions législatives, y compris le paragraphe 16(1) du Règlement, de manière raisonnable et conforme au texte, au contexte et à l'objet de la Loi et du Règlement — En outre, il y avait de nombreux éléments de preuve à l'appui de la décision de l'ACIA de mener l'Enquête nationale sur la GV de 2021 — Dans l'ensemble, la défenderesse avait des motifs raisonnables, dont un lien rationnel entre les objets de la loi et les objectifs de l'Enquête nationale sur la GV de 2021, pour entreprendre l'Enquête nationale — Cette décision était transparente, intelligible et justifiée au regard des faits et des contraintes juridiques — Quant à la question de savoir si la Loi et le Règlement portaient atteinte à la Charte, dans le contexte réglementaire, les demandeurs pouvaient s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie privée — Les demandeurs ont choisi de se livrer à une activité réglementée — Pour cultiver des pommes de terre de semence, ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre de semence — L'Enquête nationale sur la GV de 2021 ne portait pas atteinte aux droits garantis par l'article 8 de la Charte — Demande rejetée.

Constitutional Law — Charter of Rights — Unreasonable Search or Seizure — Canadian Food Inspection Agency (CFIA) carrying out national potato wart survey (Survey) pursuant to Plant Protection Act (Act), Plant Protection Regulations (Regulations) — Survey part of reform of CFIA's surveillance program following discovery of potato wart on Prince Edward Island in 2020, much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador — Whether Act, Regulations infringing Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 8 — Charter, s. 8 is personal right which protects people, not places — Rational connection existing between purpose, objectives of Act, respondent's Survey — While regulatory powers of inspection constitute search within meaning of Charter, s. 8, guarantees under s. 8 impossible to apply in regulatory context — Search authorized by Survey in present case falling within regulatory context — In such regulatory context, regulatory inspections may be assessed on spectrum of reasonableness — Applicants having lowered expectation of privacy — 2021 National PW Survey, inspector's ability to enter farm, inspect soil in fields, outbuildings reasonably necessary to fulfill Act's purpose of protecting plants — Applicants chose to engage in regulated activity; by growing seed potatoes on their farms, they agreed to abide by regulatory schemes ensuring protection, safe production of seed potatoes — Compliance with Act, Regulations part of those relevant regulatory schemes — Expectation of privacy regarding their business operation also relatively low for same reasons — Therefore, in regulatory context of Act, Regulations, rights guaranteed by s. 8 not infringed by 2021 National PW Survey.

This was an application for judicial review of a decision by the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) to carry out a national potato wart survey (the Survey) pursuant to the *Plant Protection Act* (Act) and *Plant Protection Regulations* (Regulations). The Survey is part of a reform of the CFIA's surveillance program following the discovery of potato wart on Prince Edward Island (P.E.I.) in 2020 and the much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador (N.L.). The applicant Potatoes New Brunswick is a non-profit organization created through legislation of both Canada and New Brunswick. It collaborates with industry partners to advocate for the industry needs of potato producers in New Brunswick. The applicant Richard Allan is a member of Potatoes New

Droit constitutionnel — Charte des droits — Fouilles, perquisitions ou saisies abusives — L'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) a mené une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête) en vertu de la Loi sur la protection des végétaux (la Loi) et du Règlement sur la protection des végétaux (le Règlement) — L'Enquête s'inscrivait dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador — Il s'agissait de savoir si la Loi et le Règlement portent atteinte à l'article 8 de la Charte canadienne des droits et libertés — L'article 8 de la Charte est un droit personnel qui protège les personnes et non les lieux — Il existait un lien rationnel entre les objets de la Loi et les objectifs de l'Enquête pour justifier le choix de la défenderesse — Bien que les pouvoirs réglementaires d'inspection constituent une perquisition au sens de l'article 8 de la Charte, les garanties de cet article sont impossibles à appliquer dans le contexte réglementaire — La perquisition autorisée par l'Enquête en l'espèce s'inscrivait dans un contexte réglementaire — Dans un tel contexte réglementaire, les inspections réglementaires peuvent être évaluées selon une échelle de raisonabilité — Les demandeurs pouvaient s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie privée — L'Enquête nationale sur la GV de 2021 et la capacité de l'inspecteur d'entrer dans l'exploitation et d'inspecter le sol dans les champs et les dépendances, étaient raisonnablement nécessaires pour atteindre l'objectif de protéger les végétaux — Les demandeurs ont choisi de se livrer à une activité réglementée et de cultiver des pommes de terre de semence dans leurs exploitations agricoles; ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre de semence — Le respect de la Loi et du Règlement fait partie de ces régimes réglementaires applicables — Les attentes en matière de protection de la vie privée en ce qui concerne leur exploitation commerciale étaient aussi relativement faibles — Par conséquent, dans le contexte réglementaire où s'inscrivent la Loi et le Règlement, l'Enquête nationale sur la GV de 2021 ne portait pas atteinte aux droits que garantit l'article 8 de la Charte.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire concernant la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête nationale) en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux* (la Loi) et du *Règlement sur la protection des végétaux* (le Règlement). L'Enquête nationale s'inscrivait dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.) en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.). La demanderesse, Pommes de terre Nouveau-Brunswick (PTNB), est un organisme à but non lucratif créé par voie législative au Canada et au Nouveau-Brunswick. PTNB collabore avec des

Brunswick. He grows seed potatoes with another producer in New Brunswick. Richard Allan has been involved in growing seed potatoes for 45 years. The respondent is a federal agency, which in the context of this proceeding acts under the authority of the Act and Regulations. The CFIA has been managing potato wart pest in N.L. since its inception and in P.E.I. since 2020.

Potato wart (PW) is a fungus that attacks potatoes causing a visible wart-like tissue on the surface of the tuber and which can cause very harmful effects on crops. The parties agreed potato wart is a “pest” for the purposes of the Act and Regulations. Potato wart is also a “quarantine pest” because of the fact it may establish itself and result in significant negative economic effects. Soil sampling is the new standard to test for potato wart. Potato wart has not been detected in New Brunswick. In October 2020, the CFIA detected potato wart in P.E.I. This prompted the CFIA to conduct a review of its potato wart surveillance program, used to verify that areas are free of potato wart. The CFIA concluded the need for a more robust surveillance approach and for an increase in soil sampling outside of areas already regulated for potato wart. In 2021, after completing the review driven by the discovery of potato wart in previously potato wart-free seed potato farms in P.E.I., CFIA decided to implement a national survey in relation to the potato wart. The result was the creation of the 2021 National PW Survey. The National PW Survey includes CFIA inspectors taking and testing soil samples from selected fields used for seed potato production across Canada, including New Brunswick. The applicants were generally opposed to a national survey. The CFIA issued a “Notice to Seed Potato Growers” advising potato and seed potato producers and others that the 2021 National PW Survey would take place in the fall of 2021. The CFIA Notice cited its governing statute and regulation, including section 25 of the Act and section 16 of the Regulations. It advised growers that the law authorizes CFIA inspectors to conduct the Survey and that owners or persons in charge of farms were responsible for assisting inspectors in carrying out their duties under the Act. The CFIA then sent a letter to those producers, including Mr. Allan, whose seed potato fields were selected for sampling. Mr. Allan claimed that he never consented to the 2021 National PW Survey and was never asked by the CFIA if potato wart had been found on any of the seed potatoes grown on his farm. The applicants’ memorandum stated that the CFIA proceeded to unilaterally conduct the Survey on farms associated with the applicants, including unauthorized entry onto these farms, and removing soil samples. They subsequently started the application for judicial review.

partenaires de l’industrie en vue de promouvoir les besoins des producteurs de pommes de terre du Nouveau-Brunswick. Le demandeur, Richard Allan, est membre de PTNB. Il cultive des pommes de terre de semence avec un autre producteur au Nouveau-Brunswick. Richard Allan pratique cette culture depuis 45 ans. La défenderesse est un organisme fédéral qui, dans le contexte de la présente instance, agit sous l’autorité de la Loi et du Règlement. L’ACIA gère le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre à T.-N.-L. depuis la première fois où il a été découvert, ainsi qu’à l’Î.-P.-É. depuis 2020.

La gale verruqueuse (la GV) est un champignon qui attaque les pommes de terre, provoquant la formation de tissus verruqueux qui sont visibles à la surface des tubercules, et cause d’importants dommages aux cultures. Les parties ont convenu que la gale verruqueuse de la pomme de terre est un « parasite » aux fins de l’application de la Loi et du Règlement. La gale verruqueuse de la pomme de terre est également un « organisme nuisible de quarantaine », car elle peut s’établir et entraîner des effets économiques négatifs importants. L’échantillonnage de sol est la nouvelle norme pour tester la gale verruqueuse de la pomme de terre. La gale verruqueuse de la pomme de terre n’a pas été détectée au Nouveau-Brunswick. En octobre 2020, l’ACIA a détecté la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. Cela a incité l’ACIA à procéder à un examen de son programme de surveillance de la gale verruqueuse, lequel est utilisé pour vérifier que les régions sont exemptes de la gale verruqueuse. L’ACIA a conclu qu’il était nécessaire d’adopter une approche de surveillance plus robuste et d’accroître les échantillonnages de sol effectués en dehors des régions qui sont déjà réglementées à l’égard de la gale verruqueuse de la pomme de terre. En 2021, après avoir terminé l’examen motivé par la découverte de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. dans des exploitations de pommes de terre de semence qui étaient auparavant exemptes de ce parasite, l’ACIA a décidé de mettre en œuvre une enquête nationale portant sur la gale verruqueuse de la pomme de terre. Cela a abouti à la création de l’Enquête nationale sur la GV de la pomme de terre de 2021. Dans le cadre de l’Enquête nationale sur la GV, les inspecteurs de l’ACIA prélèvent et analysent des échantillons de sol dans des champs sélectionnés qui sont utilisés pour la production de pommes de terre de semence partout au Canada, y compris au Nouveau-Brunswick. Les demandeurs étaient globalement contre la réalisation d’une enquête nationale. L’ACIA a publié un « Avis aux producteurs de pommes de terre de semence » pour les informer, ainsi que d’autres personnes, que l’Enquête nationale sur la GV de 2021 aurait lieu à l’automne 2021. L’Avis de l’ACIA cite la loi et le règlement applicables, notamment l’article 25 de la Loi et l’article 16 du Règlement. L’ACIA a informé les producteurs que la loi autorise ses inspecteurs à mener l’Enquête nationale et qu’il incombait aux propriétaires des exploitations agricoles ou aux personnes qui en sont chargées d’aider ces inspecteurs à s’acquitter des fonctions que leur confère la Loi. L’ACIA a

The issues in this application were whether the CFIA's decision to initiate the 2021 National PW Survey was reasonable and whether the Act and/or Regulations infringed section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Held, the application should be dismissed.

The respondent primarily relied on paragraphs 25(1)(a), (c) and (e) of the Act and subsection 16(1) of the Regulations as authorizing legislation for the 2021 National PW Survey. The applicants submitted that the CFIA did not comply with the Act and was therefore conducting an unlawful search and seizure. They stated that “thing” in subsection 25(1) of the Act has a narrow definition. The respondent disagreed and submitted that subsection 25(1) grants broader powers to CFIA inspectors than the applicant allowed. Section 3 of the Act defines “thing” as including “a plant and a pest”, meaning the definition is not exhaustive. In this case, the “things” to which the Act applied were a potato and the pest potato wart in any of its forms through its life cycle including spores. The Act grants corollary power to enter into a place to ensure no pest exists in that place. It was reasonably open to the CFIA to interpret subsection 25(1) in the manner it did so long as the interpretation was consistent with the provision's text, context and purpose. Perfection is not the standard and the interpretation of administrative actors such as the CFIA may not look like those of a lawyer or judge. However, the decision maker must grapple with the issue of the legislation before it and explain why its decision is within legislative constraints. These requirements were met by the CFIA. The thrust of the applicants' submissions were that the Court on judicial review should arrive at a different interpretation of the relevant statutory and regulatory provisions from that of the CFIA. But on judicial review, the Court is not to proceed with its own statutory interpretation of the Act or the Regulations. What the Court must do instead is to discern the decision maker's interpretation from the record and determine whether this interpretation was reasonable. In this case, the CFIA unambiguously stated it was conducting the 2021 National PW Survey to “confirm whether

envoyé une lettre aux producteurs, notamment au demandeur M. Allan, dont les champs de pommes de terre de semence avaient été sélectionnés pour l'échantillonnage. M. Allan a fait valoir qu'il n'a jamais donné son consentement à la conduite de l'Enquête nationale sur la GV de 2021 et que l'ACIA ne lui a jamais demandé si la gale verruqueuse avait été découverte sur des pommes de terre de semence de son exploitation agricole. Dans leur mémoire, les demandeurs ont indiqué que l'ACIA avait procédé unilatéralement à la réalisation de l'Enquête sur les exploitations agricoles associées aux demandeurs, et avait notamment pénétré dans ces exploitations et prélevé des échantillons de sol sans qu'elle y soit autorisée. Ils ont par la suite déposé une demande de contrôle judiciaire.

Les questions en litige dans la présente demande consistaient à savoir si la décision de l'ACIA de lancer l'Enquête nationale sur la GV de 2021 était raisonnable et si la Loi ou le Règlement portait atteinte à l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Jugement : la demande doit être rejetée.

La défenderesse s'est fondée principalement sur les alinéas 25(1)a), c) et e) de la Loi ainsi que sur le paragraphe 16(1) du Règlement pour autoriser la tenue de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. Les demandeurs ont soutenu que l'ACIA ne s'était pas conformée à la Loi et qu'elle a donc mené une fouille, une perquisition et une saisie illégales. Ils ont affirmé que la définition du mot « choses » dans le paragraphe 25(1) de la Loi est étroite. La défenderesse n'était pas d'accord, et a soutenu que le paragraphe 25(1) accorde des pouvoirs plus étendus aux inspecteurs de l'ACIA que ne le permettaient les demandeurs. L'article 3 de la Loi définit le terme « choses » comme « y sont assimilés les végétaux et les parasites », ce qui signifie que la définition n'est pas exhaustive. Dans le cas présent, les « choses » auxquelles la Loi s'applique étaient la pomme de terre et le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique, y compris les spores. La Loi accorde le pouvoir corollaire d'entrer dans un lieu pour s'assurer qu'aucun parasite n'y est présent. Il était raisonnablement loisible à l'ACIA d'interpréter le paragraphe 25(1) comme elle l'a fait, tant que son interprétation concordait avec le texte, le contexte et l'objet de la disposition. La perfection n'est pas la norme et l'interprétation que font des organismes administratifs tels que l'ACIA peut ne pas ressembler à celle d'un avocat ou d'un juge. Le décideur doit toutefois s'attaquer à la question du texte législatif qui lui est soumis et expliquer pourquoi sa décision respecte les contraintes imposées par la loi. L'ACIA a répondu à ces exigences. L'idée maîtresse des observations des demandeurs était que notre Cour, au stade du contrôle judiciaire, devait arriver à une interprétation des dispositions réglementaires et législatives applicables qui était différente de celle de l'ACIA. Mais à ce stade, la Cour ne peut pas procéder à sa propre interprétation

areas of Canada where PW has not been detected remain free from this quarantine pest.” The “thing” contemplated by paragraphs 25(1)(a) and (c) of the Act and reasonably applied by the CFIA may be a seed potato or potato or soil in a seed potato or potato field in addition to the potato wart pest in any of its forms through its life cycle including spores. In this connection, and contrary to the applicants’ submission, “thing” is broadly defined by section 3 of the Act: “*thing* includes a plant and a pest” (emphasis in original). The word “including” is a term of extension which enlarges the meaning of “thing”. A broad reading of “thing” does not reasonably yield an absurd result. Reading the provision and the entirety of the Act, an inspector does not have a “complete and unfettered right of inspection” simply from the existence of a plant or pest. It was reasonable for the CFIA to rely on subsection 25(1) to conduct the 2021 National PW Survey to determine if an area remained pest-free. This was reasonably in line with the purpose of the Act under section 2. The statutory purpose does not restrict the focus of the Act to only pests, as submitted by the applicants. Ultimately, the Act mandates the protection of plant life such as seed potatoes in this case, including by preventing, controlling and eradicating pests such as the potato wart in all its forms from spore to potatoes. The legislative purposes of protection of plant life including seed potatoes and the prevention, control and eradication of potato wart could reasonably be seen as having a rational connection to the inspection, investigation and inquiry inherent in conducting the 2021 National PW Survey. The CFIA acted reasonably in its reliance on subsection 25(1) for its legal authority to conduct the 2021 National PW Survey. The CFIA’s interpretation of the legislation including subsection 16(1) of the Regulations was reasonable and consistent with the Act’s and the Regulation’s text, context and purpose.

Assessing the record as a whole, ample evidence existed to support the CFIA’s decision to conduct the 2021 National PW Survey. The supporting evidence highlighted the difficulty of pinpointing a source for the spread of potato wart in P.E.I. and the need to confirm the pest was actually contained in regulated areas. In addition, the evidence emphasized the general shift

législatif ou réglementaire de la Loi ou du Règlement. Il lui faut plutôt déterminer l’interprétation du décideur à partir du dossier et décider si cette interprétation est raisonnable. Dans la présente affaire, l’ACIA a déclaré sans ambiguïté qu’elle menait l’Enquête nationale sur la GV de 2021 pour « confirmer si les régions du Canada où la GV n’a pas été détectée restent exemptes de cet organisme nuisible de quarantaine ». Les « choses » dont il est question aux alinéas 25(1)a) et c) de la Loi et qui sont raisonnablement appliquées par l’ACIA peuvent être une pomme de terre de semence ou une pomme de terre ou de la terre dans une pomme de terre de semence ou un champ de pommes de terre en plus du parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique, y compris les spores. À cet égard, et contrairement à la thèse des demandeurs, le mot « choses » est défini de manière large à l’article 3 de la Loi : « **choses** » : y sont assimilés les végétaux et les parasites (caractère gras dans l’original). Le mot « assimilés » est un terme d’extension qui élargit le sens du mot « choses ». Une interprétation large du mot « choses » ne mène pas raisonnablement à un résultat absurde. Si l’on interprète la disposition et le texte intégral de la Loi, un inspecteur ne jouit pas d’un « droit d’inspection complet et absolu » juste à cause de l’existence d’un végétal ou d’un parasite. Il était raisonnable de la part de l’ACIA de se fonder sur le paragraphe 25(1) pour mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021 afin de déterminer si une région demeurait exempte de la gale verruqueuse. Cela cadrerait raisonnablement avec l’objet de la Loi, qui est énoncé à l’article 2. Cet objectif législatif ne limite pas l’objet de la Loi aux seuls parasites, comme le soutenaient les demandeurs. En fin de compte, la Loi prévoit la protection de la vie de végétaux, comme les pommes de terre de semence en l’espèce, notamment par la prévention, le contrôle et l’éradication de parasites tels que la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes, depuis la spore jusqu’à la pomme de terre. On pouvait raisonnablement considérer que les objectifs législatifs que sont la protection de la vie végétale, laquelle englobe les pommes de terre de semence, et les mesures de prévention, de lutte et d’élimination qui visent la gale verruqueuse de la pomme de terre ont un lien rationnel avec les mesures d’inspection, d’enquête et de recherche qui étaient inhérentes à l’exécution de l’Enquête nationale sur la GV de 2021. L’ACIA a agi de manière raisonnable en se fondant sur le paragraphe 25(1) pour justifier son pouvoir légal de mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021. L’ACIA a interprété les dispositions, y compris le paragraphe 16(1) du Règlement, de manière raisonnable et conforme au texte, au contexte et à l’objet de la Loi et du Règlement.

Lorsqu’on évalue l’ensemble du dossier, il existait de nombreux éléments de preuve à l’appui de la décision de l’ACIA de mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021. Les preuves à l’appui soulignaient la difficulté de déterminer la source de propagation de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. et la nécessité de confirmer que le parasite était

towards soil sampling as the standard surveillance technique for potato wart and Canada's need to adapt accordingly. The respondent's relative expertise was a further relevant consideration in conducting reasonableness review. The respondent demonstrated on the record that its decision to conduct the National PW Survey was made by bringing its institutional expertise and experience to bear. Overall, the respondent had reasonable grounds including a rational connection between the purposes of the legislation and the objectives of the 2021 National PW Survey to embark on the Survey.

With respect to section 8 of the Charter, the respondent rightly submitted that section 8 of the Charter is a personal right which protects people, not places. It was right in arguing in particular that there is a "rational connection" between the purpose and objectives of the Act and the respondent's Survey. The Supreme Court of Canada has determined regulatory powers of inspection constitute a search within the meaning of section 8 of the Charter. However, it has explicitly held that the section 8 guarantees are "impossible" to apply in the regulatory context. Regulatory context was the context of the search authorized by the Survey in the case at bar. In a regulatory context, the underlying purpose of inspection is to ensure that a regulatory statute is being complied with. Moreover, in the regulatory context as here, regulatory inspections may be assessed on a spectrum of reasonableness, assessing factors such as the context of the inspections, the extent of the expectation of privacy, the intrusiveness of the inspections, and whether there are restrictions imposed on the inspections. The applicant had a lowered reasonable expectation of privacy. The purpose of the Act is the protection of plants such as seed and other potatoes from pests including the potato wart. The 2021 National PW Survey and the inspector's ability to enter the farm and inspect the soil in fields and outbuildings but excluding dwelling places were reasonably necessary to fulfill this purpose. The applicants chose to engage in a regulated activity namely growing seed potatoes for sale domestically and internationally. By growing seed potatoes on their farms, they agreed to abide by the regulatory schemes ensuring the protection and safe production of seed potatoes. Compliance with the Act and the Regulations are part of those relevant regulatory schemes. The expectation of privacy regarding their business operation also for this reason was relatively low. Therefore, in the regulatory context of the Act and the Regulations, the rights guaranteed by section 8 of the Charter were not infringed by the 2021 National PW Survey.

effectivement contenu dans les régions réglementées. En outre, les preuves soulignaient le changement général vers l'échantillonnage de sol comme technique normalisée de surveillance de la gale verruqueuse de la pomme de terre, et la nécessité pour le Canada de s'adapter en conséquence. L'expertise relative de la défenderesse était un autre facteur pertinent en faveur d'un contrôle fondé sur la norme de la décision raisonnable. La défenderesse a établi dans le dossier que sa décision de mener l'Enquête nationale sur la GV a été prise en prenant appui sur son expérience et son expertise en tant qu'institution. Dans l'ensemble, la défenderesse avait des motifs raisonnables, dont un lien rationnel entre les objets de la loi et les objectifs de l'Enquête nationale sur la GV de 2021, pour entreprendre l'Enquête nationale.

Quant à l'article 8 de la Charte, la défenderesse a soutenu à juste titre qu'il s'agit d'un droit personnel qui protège les personnes et non les lieux. Elle avait raison de faire valoir qu'il existe un « lien rationnel » entre les objectifs et les objets de la Loi et l'Enquête nationale de la défenderesse. La Cour suprême du Canada a statué que des pouvoirs réglementaires d'inspection constituent une fouille ou une perquisition au sens de l'article 8 de la Charte. Cependant, elle a explicitement décrété que les garanties de l'article 8 sont « impossibles » à appliquer dans le contexte réglementaire, qui était celui dans lequel s'inscrivait la perquisition autorisée par l'Enquête en l'espèce. Dans un contexte réglementaire, une inspection a pour objet sous-jacent de vérifier si l'on respecte une loi réglementaire. Par ailleurs, dans le contexte réglementaire, comme c'était le cas en l'espèce, les inspections réglementaires peuvent être évaluées selon une échelle de raisonnabilité, en évaluant des facteurs tels que le contexte des inspections, l'étendue de l'atteinte en matière de protection de la vie privée, le caractère intrusif des inspections et le fait de savoir si l'on impose des restrictions aux inspections. Les demandeurs pouvaient s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie privée. L'objectif de la Loi est de protéger les végétaux tels que les pommes de terre de semence et d'autres pommes de terre contre les parasites, dont la gale verruqueuse. L'Enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre de 2021 et la capacité de l'inspecteur d'entrer dans l'exploitation et d'inspecter le sol dans les champs et les dépendances, mais à l'exclusion des lieux d'habitation, étaient raisonnablement nécessaires pour atteindre cet objectif. Les demandeurs ont décidé de se livrer à une activité réglementée, soit la culture de pommes de terre de semence en vue de leur vente à l'échelon national et international. Pour cultiver des pommes de terre de semence dans leurs exploitations agricoles, ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre de semence. Le respect de la Loi et du Règlement fait partie de ces régimes réglementaires applicables. Les attentes en matière de protection de la vie privée, en ce qui concerne leur exploitation commerciale, étaient, pour cette raison-là aussi, relativement

In conclusion, the applicants did not show that the CFIA's decision was unreasonable or that it infringed rights or freedoms guaranteed by section 8 of the Charter. The decision was transparent, intelligible and justified based on the facts and constraining law.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Agricultural Products Marketing Act, R.S.C. 1970, c. A-7.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 8.
Farm Products Marketing Act, R.S.N.B. 1973, c. F-6.1.
New Brunswick Potato Order, SOR/80-726.
Plant Protection Act, S.C. 1990, c. 22, ss. 2, 3, 25, 26(1).
Plant Protection Regulations, SOR/95-212, s. 16.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

International Convention for the Protection of Plants and Plant Products, December 6, 1951, [1953] Can. T.S. No. 16.

CASES CITED

APPLIED:

Canada Post Corp. v. Canadian Union of Postal Workers, 2019 SCC 67, [2019] 4 S.C.R. 900; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653; *Doyle v. Canada (Attorney General)*, 2021 FCA 237; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3, leave to appeal to S.C.C. granted, 39855 (March 3, 2022), 2022 CanLII 14385; *Miel Labonté Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 195, [2006] 4 F.C.R. D-37; *Motz v. Saskatchewan Egg Producers*, 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475.

CONSIDERED:

Bertram S. Miller Ltd. v. R., [1986] 3 F.C. 291, 31 D.L.R. (4th) 210 (C.A.).

faibles. Par conséquent, dans le contexte réglementaire où s'inscrivent la Loi et le Règlement, l'Enquête nationale sur la GV de 2021 ne portait pas atteinte aux droits que garantit l'article 8 de la Charte.

En conclusion, les demandeurs n'ont pas établi que la décision de l'ACIA était déraisonnable, ni qu'elle portait atteinte aux droits ou aux libertés que garantit l'article 8 de la Charte. Cette décision était transparente, intelligible et justifiée au regard des faits et des contraintes juridiques.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 8.
Décret sur les pommes de terre du Nouveau-Brunswick, DORS/80-726.
Loi sur la commercialisation des produits agricoles, S.R.C. 1970, ch. A-7.
Loi sur la commercialisation des produits de ferme, L.R.N.-B. 1973, ch. F-6.1.
Loi sur la protection des végétaux, L.C. 1990, ch. 22, art. 2, 3, 25, 26(1).
Règlement sur la protection des végétaux, DORS/95-212, art. 16.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Convention internationale pour la protection des végétaux, 6 décembre 1951, [1953] R.T. Can. n° 16.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes, 2019 CSC 67, [2019] 4 R.C.S. 900; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653; *Doyle c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 237; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3, autorisation d'interjeter appel auprès de la C.S.C. accordée, 39855 (le 3 mars 2022), 2022 CanLII 14385; *Miel Labonté Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 195, [2006] 4 R.C.F. F-47; *Motz v. Saskatchewan Egg Producers*, 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475.

DÉCISION EXAMINÉE :

Bertram S. Miller Ltd. c. R., [1986] 3 C.F. 291 (C.A.).

REFERRED TO:

Safe Food Matters Inc. v. Canada (Attorney General), 2022 FCA 19, [2021] 3 F.C.R. D-20; *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374; *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029; *Friends of Point Pleasant Park v. Canada (Attorney General)* (2000), 36 C.E.L.R. (N.S.) 253, 198 F.T.R. 20 (F.C.T.D.); *Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Sélection Milton*, [1994] 2 S.C.R. 406; *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan*, 2022 SKQB 75 (CanLII); *X (Re)*, 2017 FC 1047, [2018] 3 F.C.R. 111; *A Lawyer v. The Law Society of British Columbia*, 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222; *R. v. Miller*, 2015 ABPC 237 (CanLII); *R. v. Diep*, 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321.

AUTHORS CITED

United Nations, Food and Agriculture Organization, *International Standards for Phytosanitary Measures*, Rome.

APPLICATION for judicial review of a Canadian Food Inspection Agency decision to carry out a national potato wart survey pursuant to the *Plant Protection Act* and *Plant Protection Regulations*. Application dismissed.

APPEARANCES

Rodney J. Gillis, Q.C. for applicants.
Kaitlin Stephens for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Gilbert McGloan Gillis, Saint John, New Brunswick, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

BROWN J.:

DÉCISIONS MENTIONNÉES :

Safe Food Matters Inc. c. Canada (Procureur général), 2022 CAF 19, [2021] 3 R.C.F. F-26; *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374; *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029; *Friends of Point Pleasant Park c. Canada (Procureur général)*, [2000] A.C.F. n° 2012 (QL) (1^{re} inst.); *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Sélection Milton*, [1994] 2 R.C.S. 406; *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan*, 2022 SKQB 75 (CanLII); *X (Re)*, 2017 CF 1047, [2018] 3 R.C.F. 111; *A Lawyer v. The Law Society of British Columbia*, 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222; *R. v. Miller*, 2015 ABPC 237 (CanLII); *R. v. Diep*, 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321.

DOCTRINE CITÉE

Nations Unies, Organisation pour l'alimentation et l'agriculture. *Normes internationales pour les mesures phytosanitaires*, Rome.

DEMANDE de contrôle judiciaire concernant la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux* et du *Règlement sur la protection des végétaux*. Demande rejetée.

ONT COMPARU :

Rodney J. Gillis, c.r. pour les demandeurs.
Kaitlin Stephens pour la défenderesse.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Gilbert McGloan Gillis, Saint-John, Nouveau-Brunswick, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour la défenderesse.

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

LE JUGE BROWN :

I. Nature of the matter

[1] This is an application for judicial review of a decision by the Canadian Food Inspection Agency (CFIA) to carry out a national potato wart survey (the Survey) pursuant to the *Plant Protection Act*, S.C. 1990, c. 22 (PPA or Act) and *Plant Protection Regulations*, SOR/95-212 (PPR). The Survey is part of a reform of the CFIA's surveillance program following the discovery of potato wart on Prince Edward Island (P.E.I.) in 2020, and the much earlier discovery of potato wart in Newfoundland and Labrador (N.L.).

[2] The applicant Potatoes New Brunswick is a non-profit organization created through legislation of both Canada and New Brunswick: *Farm Products Marketing Act*, R.S.N.B. 1973, c. F-6.1; *Agricultural Products Marketing Act*, R.S.C. 1970, c. A-7; and *New Brunswick Potato Order*, SOR/80-726. Potatoes New Brunswick collaborates with industry partners to advocate for the industry needs of potato producers in New Brunswick.

[3] The applicant, Richard Allan, is a member of Potatoes New Brunswick. He grows seed potatoes with Gailen Allan on Green Brook Farms located in Glassville, New Brunswick. Richard Allan has been involved in growing seed potatoes for 45 years.

[4] The respondent, CFIA, is a federal agency which in the context of this proceeding acts under the authority of the PPA and PPR. CFIA has been managing potato wart pest in N.L. since its inception, and in P.E.I. since 2020.

II. Facts

A. *Background*

[5] Potato wart (*Synchytrium endobioticum*) (PW) is a fungus that attacks potatoes, causing a visible wart-like tissue on the surface of the tuber. The fungus produces

I. La nature de l'affaire

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire concernant la décision de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA) de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre (l'Enquête nationale) en vertu de la *Loi sur la protection des végétaux*, L.C. 1990, ch. 22 (la LPV ou la Loi) et du *Règlement sur la protection des végétaux*, DORS/95-212 (le RPV). L'Enquête nationale s'inscrit dans le cadre d'une réforme du programme de surveillance de l'ACIA à la suite de la découverte de cas de gale verruqueuse à l'Île-du-Prince-Édouard (Î.-P.-É.) en 2020, et bien auparavant à Terre-Neuve-et-Labrador (T.-N.-L.).

[2] La demanderesse, Pommes de terre Nouveau-Brunswick (PTNB), est un organisme à but non lucratif créé par voie législative au Canada et au Nouveau-Brunswick : la *Loi sur la commercialisation des produits de ferme*, L.R.N.-B. 1973, ch. F-6.1, la *Loi sur la commercialisation des produits agricoles*, S.R.C. 1970, ch. A-7 et le *Décret sur les pommes de terre du Nouveau-Brunswick*, DORS/80-726. PTNB collabore avec des partenaires de l'industrie en vue de promouvoir les besoins des producteurs de pommes de terre du Nouveau-Brunswick.

[3] Le demandeur, Richard Allan, est membre de PTNB. Il cultive des pommes de terre de semence avec Gailen Allan dans une exploitation agricole appelée Green Brook Farms, qui est située à Glassville (Nouveau-Brunswick). Richard Allan pratique cette culture depuis 45 ans.

[4] La défenderesse, l'ACIA, est un organisme fédéral qui, dans le contexte de la présente instance, agit sous l'autorité de la LPV et du RPV. L'ACIA gère le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre à Terre-Neuve-et-Labrador depuis la première fois où il a été découvert, ainsi qu'à l'Île-du-Prince-Édouard depuis 2020.

II. Les faits

A. *Le contexte*

[5] La gale verruqueuse (*Synchytrium endobioticum*) (la GV) est un champignon qui attaque les pommes de terre, provoquant la formation de tissus verruqueux qui

spores which can germinate and cause new infections. The presence of spores on tubers and in the soil may spread through movement on crops, soil or equipment; such spores may last for 30 years in the soil.

[6] The parties agree potato wart is a “pest” for the purposes of the PPA and PPR.

[7] Potato wart is also a “quarantine pest”, because of the fact it may establish itself and result in significant negative economic effects. Potato wart leads to severe yield reductions, and make the land unsuitable for potato production for a long time. It also negatively impacts trade of other commodities—other root crops, plants—associated with the affected soil.

[8] Once potato wart has been introduced into a field, it takes many years for the population of affected potatoes to grow to a size that allows the disease to be visibly observed on an attacked crop.

[9] Soil sampling has therefore emerged as the new standard to test for potato wart, with Canadian trade partners like the United States making the change.

[10] Potato wart has not been detected in New Brunswick. However, potato wart was detected in Newfoundland and Labrador and Prince Edward Island, most recently in 2020 in P.E.I. Potato growing areas in these two provinces are now under regulatory control (the PW Domestic Long-Term Management Plan) to ensure no further spread of the disease. These controls are implemented under the PPA and related regulations.

[11] In October 2020, CFIA detected potato wart in P.E.I. This prompted the CFIA to conduct a review of

sont visibles à la surface des tubercules. Le champignon produit des spores qui peuvent germer et causer de nouvelles infections. Les spores présentes sur les tubercules et dans le sol peuvent être propagées par le déplacement des récoltes, de la terre ou de l'équipement. Elles peuvent survivre 30 ans dans le sol.

[6] Les parties conviennent que la gale verruqueuse de la pomme de terre est un « parasite » aux fins de l'application de la LPV et du RPV.

[7] La gale verruqueuse de la pomme de terre est également un « organisme nuisible de quarantaine », car elle peut s'établir et entraîner des effets économiques négatifs importants. La gale verruqueuse de la pomme de terre cause de fortes baisses de rendement et rend les terres impropres à la culture de la pomme de terre pendant une longue période. Elle a également des impacts négatifs sur le commerce d'autres produits de base — autres cultures de racines, plantes — qui sont associés au sol infecté.

[8] Une fois que la gale verruqueuse de la pomme de terre a été introduite dans un champ, il faut de nombreuses années pour que la population des pommes de terre touchées atteigne une taille qui permet à la maladie d'être observable sur la culture attaquée.

[9] L'échantillonnage de sol est donc devenu la nouvelle norme pour tester la gale verruqueuse de la pomme de terre, et des partenaires commerciaux du Canada, dont les États-Unis, ont adopté ce changement.

[10] La gale verruqueuse de la pomme de terre n'a pas été détectée au Nouveau-Brunswick. Toutefois, elle a été détectée à T.-N.-L. et à l'Î.-P.-É., et la découverte la plus récente a été faite en 2020 à l'Î.-P.-É. Les régions productrices de pommes de terre dans ces deux provinces font désormais l'objet de contrôles réglementaires (Plan canadien de lutte à long terme contre la gale verruqueuse) pour s'assurer que la maladie ne se propage pas. Les contrôles sont mis en œuvre en vertu de la LPV et de son règlement d'application.

[11] En octobre 2020, l'ACIA a détecté la gale verruqueuse de la pomme de terre à l'Î.-P.-É. Cela a incité

its potato wart surveillance program, used to verify areas are free of potato wart. The P.E.I. 2020 discovery was a “new find” in previously pest-free potato seed farms. Potato seed farms are high risk due to their capacity to spread potato wart. The CFIA concluded the need for a more robust surveillance approach and for an increase in soil sampling outside of areas already regulated for potato wart.

[12] The majority of interprovincial trade in seed potatoes from P.E.I. occurs with eastern provinces. New Brunswick is the largest importer, receiving 59.6 percent of the seed potatoes from P.E.I. that are traded inter-provincially, followed by Ontario (29.2 percent), Nova Scotia (5.2 percent), and Quebec (4.1 percent).

[13] The United States is Canada’s main seed potato market.

[14] In 2021, after completing the review driven by the discovery of potato wart in previously potato wart free seed potato farms in P.E.I., CFIA decided to implement a national survey in relation to the potato wart. The result was the creation of the 2021 National PW Survey. The 2021 National PW Survey was designed to confirm freedom from potato wart in non-regulated areas of Canada. A national survey for potato wart was last conducted in Canada in the 1990s. Since then, surveillance has been limited to N.L. and P.E.I.

[15] The National PW Survey includes CFIA inspectors taking and testing soil samples from selected fields

l’ACIA à procéder à un examen de son programme de surveillance de la gale verruqueuse, lequel est utilisé pour vérifier que les régions sont exemptes de la gale verruqueuse. La découverte faite à l’Î.-P.-É. en 2020 constitue une « nouvelle trouvaille » du parasite dans des exploitations de pommes de terre de semence qui en étaient auparavant exemptes. Les exploitations de pommes de terre de semence présentent un risque élevé en raison de leur capacité à propager la gale verruqueuse de la pomme de terre. L’ACIA a conclu qu’il était nécessaire d’adopter une approche de surveillance plus robuste et d’accroître les échantillonnages de sol effectués en dehors des régions qui sont déjà réglementées à l’égard de la gale verruqueuse de la pomme de terre.

[12] La majorité du commerce interprovincial des pommes de terre de semence de l’Î.-P.-É. se fait avec les provinces de l’Est. Le Nouveau-Brunswick est la plus grande province importatrice, recevant 59,6 p. 100 des pommes de terre de semence issues de l’Î.-P.-É. qui sont destinées au commerce interprovincial, suivi de l’Ontario (29,2 p. 100), de la Nouvelle-Écosse (5,2 p. 100) et du Québec (4,1 p. 100).

[13] Les États-Unis sont le principal débouché des exportations canadiennes de pommes de terre de semence.

[14] En 2021, après avoir terminé l’examen motivé par la découverte de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. dans des exploitations de pommes de terre de semence qui étaient auparavant exemptes de ce parasite, l’ACIA a décidé de mettre en œuvre une enquête nationale portant sur la gale verruqueuse de la pomme de terre. Cela a abouti à la création de l’Enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre de 2021. L’Enquête nationale sur la GV de 2021 a été créée pour confirmer l’absence de gale verruqueuse de la pomme de terre dans les régions non réglementées du Canada. La dernière enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre qui avait été menée au Canada remontait aux années 1990. Depuis la conduite de cette dernière, la surveillance exercée était restreinte à T.-N.-L. et à l’Î.-P.-É.

[15] Dans le cadre de l’Enquête nationale sur la GV, les inspecteurs de l’ACIA prélèvent et analysent des

used for seed potato production across Canada, including New Brunswick.

[16] This Survey is done at no cost to the seed potato growers.

[17] Prior to its implementation, CFIA discussed the need for a national potato wart survey with industry representatives, issuing an industry notice on July 9, 2021.

[18] A number of industry representatives supported a national survey to protect seed potato and potato exports to the U.S.

[19] However, the applicant, Potatoes New Brunswick was generally opposed to a national survey, as was the applicant Richard Allan.

[20] CFIA prepared an Interim Guidance document for the Survey's 2021 implementation in response to anticipated resistance from growers.

B. Events leading to the application

[21] On September 28, 2021, the CFIA issued a "Notice to Seed Potato Growers". It advised potato and seed potato producers and others that the 2021 National PW Survey would take place in the fall of 2021.

[22] On October 1, 2021, the CFIA sent a letter to those producers, including the applicant Mr. Allan, whose seed potato fields were selected for sampling.

[23] In his affidavit, Mr. Allan stated he never consented to the 2021 National PW Survey. He was never asked by the CFIA if potato wart had been found on any of the seed potatoes grown on his farm, nor is he aware of such exposure on the seed potatoes or soil on his farm, including in his most recent harvest.

échantillons de sol dans des champs sélectionnés qui sont utilisés pour la production de pommes de terre de semence partout au Canada, y compris au Nouveau-Brunswick.

[16] La présente Enquête est réalisée sans frais pour les producteurs de pommes de terre de semence.

[17] Avant sa mise en œuvre, l'ACIA a discuté de la nécessité de mener une enquête nationale sur la gale verruqueuse avec les représentants de l'industrie, et a publié un avis à l'industrie le 9 juillet 2021.

[18] Un certain nombre de représentants de l'industrie ont appuyé la tenue d'une enquête nationale afin de protéger les pommes de terre de semence et les exportations de pommes de terre aux États-Unis.

[19] Cependant, le demandeur, PTNB, était globalement contre la réalisation d'une enquête nationale, tout comme le demandeur Richard Allan.

[20] L'ACIA a préparé un document d'orientation provisoire pour la mise en œuvre de l'enquête en 2021 en réponse à la résistance anticipée des producteurs.

B. Événements ayant conduit à la demande

[21] Le 28 septembre 2021, l'ACIA a publié un « Avis aux producteurs de pommes de terre de semence ». Elle a informé les producteurs de pommes de terre et de pommes de terre de semence, ainsi que d'autres personnes, que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 aurait lieu à l'automne 2021.

[22] Le 1^{er} octobre 2021, l'ACIA a envoyé une lettre aux producteurs, notamment au demandeur M. Allan, dont les champs de pommes de terre de semence avaient été sélectionnés pour l'échantillonnage.

[23] Dans son affidavit, M. Allan déclare qu'il n'a jamais donné son consentement à la conduite de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. L'ACIA ne lui a jamais demandé si la gale verruqueuse avait été découverte sur des pommes de terre de semence de son exploitation agricole, ou s'il était au courant que des pommes de terre de semence de son exploitation, y compris sa récolte la plus

[24] The applicant's memorandum states the CFIA "proceeded to unilaterally conduct the Survey on farms associated with the applicants, including unauthorized entry onto these farms, and removing soil samples." I note there is no other evidence the 2021 National PW Survey took place in New Brunswick or to what extent.

[25] The applicants started this application for judicial review October 20, 2021.

III. Decision under review

A. *Notice to Seed Potato Growers*

[26] The September 28, 2021, Notice to Seed Potato Growers advised the applicants that the 2021 National PW Survey would be carried out in fall of 2021. It advised the purpose of the Survey will "confirm whether areas of Canada where PW has not been detected remain free from this quarantine pest."

[27] The Notice further explained the nature of potato wart and its history in Canada. As it was found in P.E.I. and N.L., farms in both provinces are now under CFIA management to contain the spread of potato wart. Controls include movement certificates, quarantine controls, and mandatory soil samples. The Notice also advised that potato wart had been detected in certain P.E.I. fields over the past 20 years, most recently in 2020. Considering the above, the Notice to Seed Potato Growers advised: "The National PW Survey is required to enhance the national surveillance program and to further verify that other areas of Canada are free from this quarantine pest. By demonstrating that Canada is committed to preventing and managing the spread of PW, the National Survey will strengthen domestic and international confidence in the Canadian seed potato system and reduce the risk of trade disruptions."

récente, ou du sol de son exploitation agricole, avaient été en contact avec le parasite.

[24] Dans son mémoire, le demandeur indique que l'ACIA [TRADUCTION] « a procédé unilatéralement à la réalisation de l'Enquête sur les exploitations agricoles associées aux demandeurs, et a notamment pénétré dans ces exploitations et prélevé des échantillons de sol sans qu'elle y soit autorisée ». Je note qu'il n'y a pas d'autres preuves que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 a eu lieu au Nouveau-Brunswick, ou de la portée de sa réalisation.

[25] Les demandeurs ont déposé la présente demande de contrôle judiciaire le 20 octobre 2021.

III. La décision faisant l'objet du présent contrôle

A. *L'Avis aux producteurs de pommes de terre de semence*

[26] L'Avis aux producteurs de pommes de terre de semence du 28 septembre 2021 informe les demandeurs que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 sera menée à l'automne 2021. Il indique que l'objectif de l'enquête est de [TRADUCTION] « confirmer si les régions du Canada où la GV n'a pas été détectée restent exemptes de cet organisme nuisible de quarantaine ».

[27] L'Avis explique en outre la nature de la gale verruqueuse de la pomme de terre et l'historique de sa présence au Canada. Comme le parasite a été trouvé à l'Î.-P.-É. et T.-N.-L., les exploitations agricoles situées dans ces deux provinces font désormais l'objet de contrôles exercés par l'ACIA pour contenir la propagation de la gale verruqueuse de la pomme de terre. Ces contrôles comprennent la délivrance de certificats de circulation, la réalisation de contrôles de quarantaine et le prélèvement obligatoire d'échantillons de sol. L'Avis informe également que la gale verruqueuse de la pomme de terre a été découverte dans certains champs de l'Î.-P.-É. au cours des 20 dernières années, la découverte la plus récente ayant été faite en 2020. Compte tenu de ce qui précède, l'Avis aux producteurs de pommes de terre de semence informe que : [TRADUCTION] « L'Enquête nationale sur la GV est nécessaire pour renforcer le programme de surveillance

nationale et pour vérifier davantage que les autres régions du Canada sont exemptes de cet organisme nuisible de quarantaine. En démontrant que le Canada s'engage à prévenir et à gérer la propagation de la GV, l'Enquête nationale renforcera la confiance nationale et internationale dans le système canadien de production de pommes de terre de semence et réduira le risque de perturbations commerciales. »

[28] CFIA's Notice to Seed Potato Growers further described what the Survey entails:

[...] The national survey will include taking soil samples from fields used for seed potato production, including potatoes for domestic use. A number of fields will be selected in each of the seed potato growing regions in Canada, except for Newfoundland and Labrador which is already regulated for PW. For the portion of the survey conducted where PW has been known to occur, the survey will be conducted independently of export and investigation sampling programs.

A maximum of 1000 soil samples will be collected in the 2021 national potato wart survey. The number of samples that will be collected per province is based on the proportion of hectares of seed potatoes planted and the proportion of seed potatoes imported from provinces with PW during the 10 previous years.

[29] The CFIA Notice cited its governing statute and regulation, including section 25 of the PPA and section 16 of the PPR. CFIA advised growers that the law authorizes CFIA inspectors to conduct the Survey, and that owners or persons in charge of farms were responsible for assisting inspectors in carrying out their duties under the Act. The CFIA reminded growers obstructing an inspector from carrying out their lawful duties may result in regulatory enforcement action.

[28] L'Avis de l'ACIA aux producteurs de pommes de terre de semence décrit plus en détail ce qu'implique l'Enquête :

[TRADUCTION]

[...] L'Enquête nationale comprendra le prélèvement d'échantillons de sol dans les champs utilisés pour la production de pommes de terre de semence, y compris les pommes de terre à usage domestique. Un certain nombre de champs seront sélectionnés dans chacune des régions productrices de pommes de terre de semence au Canada, à l'exception de Terre-Neuve-et-Labrador qui fait déjà l'objet de contrôles réglementaires à l'égard de la GV. Pour la partie de l'enquête qui est menée dans des lieux où la présence de la GV est connue, l'enquête sera menée indépendamment des programmes d'échantillonnage qui sont réalisés à des fins d'exportation et d'enquête.

Un maximum de 1000 échantillons de sol sera prélevé dans le cadre de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. Le nombre d'échantillons à prélever par province est basé sur la proportion d'hectares de pommes de terre de semence plantées et sur la proportion de pommes de terre de semence importées des provinces où la GV était présente au cours des dix années précédentes.

[29] L'Avis de l'ACIA cite la loi et le règlement applicables, notamment l'article 25 de la LPV et l'article 16 du RPV. L'ACIA informe les producteurs que la loi autorise ses inspecteurs à mener l'Enquête nationale et qu'il incombe aux propriétaires des exploitations agricoles ou aux personnes qui en sont chargées d'aider ces inspecteurs à s'acquitter des fonctions que leur confère la Loi. Elle rappelle aux producteurs que le fait d'empêcher un inspecteur de s'acquitter de ses fonctions légales peut donner lieu à des mesures d'exécution prévues par règlement.

B. *Letter to Richard Allan*

[30] In CFIA's letter of October 1, 2021 to Richard Allan, its inspector described the purpose and rationale for the 2021 National PW Survey: "This survey will confirm whether areas of Canada where PW has not been detected remain free from this pest. The activity is part of CFIA's overall mandate to protect Canada's plant resource base. It will strengthen domestic and international confidence in the Canadian seed potato system and reduce the risk of trade disruptions as well as the risk of mandatory PW soil testing for seed potato export."

[31] The letter then explained "[o]ne or more fields have been selected from [Richard Allan's] seed potato farm unit for this survey."

[32] The letter contained a Q&A document and the Notice to Seed Potato Growers. The Q&A provided more information on potato wart, its detection, identification and management, and CFIA regulation. Specific Q&As included:

7. Why does CFIA regulate PW?

In Canada, potato wart is a quarantine pest, which means it can establish itself and have significant negative economic effects. Potato Wart can cause severe yield reductions, which can make land unsuitable for potato production for a long period of time as the spores can live up to 30 years. Additionally, if PW is present, it can impact the trade of other commodities associated with soil, such as other root crops or other plants that will be replanted.

8. Why does CFIA do so much soil sampling for PW, especially in some provinces?

B. *La lettre à Richard Allan*

[30] Dans la lettre de l'ACIA du 1^{er} octobre 2021 adressée à Richard Allan, son inspecteur décrit l'objectif et la justification de l'Enquête nationale sur la GV de 2021 : « Cette enquête confirmera si les régions du Canada où la GV n'a pas été détectée restent exemptes du parasite. Cette activité est menée dans le cadre du mandat général de l'ACIA de protéger la base de ressources végétales du Canada. Elle renforcera la confiance nationale et internationale dans le système canadien de production de pommes de terre de semence, réduira le risque de perturbations commerciales ainsi que le risque que les analyses de sol pour le dépistage de la GV deviennent obligatoires pour les pommes de terre de semence destinées à l'exportation. »

[31] La lettre explique ensuite « qu'[un] ou plusieurs champs de l'unité d'exploitation agricole [de Richard Allan] dédiée à la production de pommes de terre de semence ont été sélectionnés aux fins de cette enquête ».

[32] La lettre avait en pièces jointes un document de Questions et Réponses (Q-R) et l'Avis aux producteurs de pommes de terre de semence. Les Q-R fournissent des informations additionnelles sur la galle verruqueuse de la pomme de terre, sa détection, son identification et sa gestion, ainsi que sur les règlements appliqués par l'ACIA. Parmi les Q-R spécifiques, citons :

7. Pourquoi l'ACIA réglemente-t-elle la GV?

Au Canada, la galle verruqueuse de la pomme de terre est un organisme de quarantaine, ce qui signifie qu'elle peut s'établir et avoir des effets économiques négatifs importants. La galle verruqueuse de la pomme de terre peut causer de graves réductions de rendement, ce qui peut rendre les terres impropres à la production de pommes de terre pendant une longue période, car les spores peuvent vivre jusqu'à 30 ans. De plus, si la GV est présente, elle peut avoir un impact sur le commerce d'autres produits associés au sol, tels que d'autres cultures racines ou d'autres plantes qui seront replantées.

8. Pourquoi l'ACIA fait-elle autant d'échantillonnages de sols pour le dépistage de la GV, en particulier dans certaines provinces?

In Canada and many other countries, PW is a quarantine pest. The CFIA is therefore required to put controls in place that reduce the risks of spreading PW both domestically and internationally. CFIA conducts many inspections and soil tests to provide confidence that areas are considered free from PW.

[33] The CFIA inspector referred Richard Allan to the local CFIA office for questions about the sampling procedure.

IV. Issues

[34] The issues in this application are whether the CFIA's decision to initiate the 2021 National PW Survey was reasonable, and whether the PPA and/or PPR infringe section 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (Charter).

V. Standard of Review

A. *Reasonableness*

[35] With regard to reasonableness, in *Canada Post Corp. v. Canadian Union of Postal Workers*, 2019 SCC 67, [2019] 4 S.C.R. 900, issued at the same time as the Supreme Court of Canada's decision in *Vavilov [Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov]*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653, the majority *per Justice Rowe* explains what is required of a reasonable decision, and what is required of a court reviewing on the reasonableness standard [at paragraphs 31–33]:

A reasonable decision is “one that is based on an internally coherent and rational chain of analysis and that is justified in relation to the facts and law that constrain the decision maker” (*Vavilov*, at para. 85). Accordingly, when conducting reasonableness review “[a] reviewing court must begin its inquiry into the reasonableness of a decision by examining the reasons provided with ‘respectful attention’ and seeking to understand the reasoning process followed by the decision maker to arrive at [the] conclusion”

Au Canada et dans de nombreux autres pays, la GV est un organisme nuisible de quarantaine. L'ACIA est donc tenue de mettre en place des contrôles qui réduisent les risques de propagation de la GV à l'échelle nationale et internationale. L'ACIA effectue de nombreuses inspections et analyses de sol pour garantir que les régions sont considérées comme étant exemptes de GV.

[33] L'inspecteur de l'ACIA a dirigé Richard Allan vers le bureau local de l'ACIA pour toute question concernant la procédure d'échantillonnage.

IV. Les questions en litige

[34] Les questions qui sont en litige dans la présente demande consistent à savoir si la décision de l'ACIA de lancer l'Enquête nationale sur la GV de 2021 était raisonnable et si la LPV ou le RPV porte atteinte à l'article 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte).

V. La norme de contrôle applicable

A. *Le caractère raisonnable*

[35] Pour ce qui est du caractère raisonnable, dans l'arrêt *Société canadienne des postes c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes*, 2019 CSC 67, [2019] 4 R.C.S. 900, lequel a été rendu en même temps que l'arrêt *Vavilov* de la Cour suprême du Canada [*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653], le juge Rowe, s'exprimant au nom de la majorité, explique ce que l'on exige d'une décision raisonnable, et ce que l'on exige d'un tribunal qui procède à un contrôle fondé sur la norme de la décision raisonnable [aux paragraphes 31–33] :

La décision raisonnable « doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti » (*Vavilov*, par. 85). Par conséquent, lorsqu'elle procède au contrôle d'une décision selon la norme de la décision raisonnable, « une cour de révision doit d'abord examiner les motifs donnés avec “une attention respectueuse”, et chercher à comprendre le fil du raisonnement suivi par le décideur pour en arriver à [l]a

(*Vavilov*, at para. 84, quoting *Dunsmuir*, at para. 48). The reasons should be read holistically and contextually in order to understand “the basis on which a decision was made” (*Vavilov*, at para. 97, citing *Newfoundland Nurses*).

A reviewing court should consider whether the decision as a whole is reasonable: “... what is reasonable in a given situation will always depend on the constraints imposed by the legal and factual context of the particular decision under review” (*Vavilov*, at para. 90). The reviewing court must ask “whether the decision bears the hallmarks of reasonableness — justification, transparency and intelligibility — and whether it is justified in relation to the relevant factual and legal constraints that bear on the decision” (*Vavilov*, at para. 99, citing *Dunsmuir*, at paras. 47 and 74, and *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at para. 13).

Under reasonableness review, “[t]he burden is on the party challenging the decision to show that it is unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). The challenging party must satisfy the court “that any shortcomings or flaws relied on ... are sufficiently central or significant to render the decision unreasonable” (*Vavilov*, at para. 100). [Emphasis added.]

[36] In the words of the Supreme Court of Canada in *Vavilov*, a reviewing court must be satisfied the decision-maker’s reasoning “adds up” [at paragraphs 104–105]:

Similarly, the internal rationality of a decision may be called into question if the reasons exhibit clear logical fallacies, such as circular reasoning, false dilemmas, unfounded generalizations or an absurd premise. This is not an invitation to hold administrative decision makers to the formalistic constraints and standards of academic logicians. However, a reviewing court must ultimately be satisfied that the decision maker’s reasoning “adds up”.

...

In addition to the need for internally coherent reasoning, a decision, to be reasonable, must be justified in relation to the constellation of law and facts that are relevant to the decision: *Dunsmuir*, at para. 47; *Catalyst*, at para. 13; *Nor-Man Regional Health Authority*, at para. 6.

conclusion » (*Vavilov*, par. 84, citant *Dunsmuir*, par. 48). Les motifs devraient être interprétés de façon globale et contextuelle afin de comprendre « le fondement sur lequel repose la décision » (*Vavilov*, par. 97, citant *Newfoundland Nurses*).

La cour de révision devrait se demander si la décision dans son ensemble est raisonnable : « ... ce qui est raisonnable dans un cas donné dépend toujours des contraintes juridiques et factuelles propres au contexte de la décision particulière sous examen » (*Vavilov*, par. 90). Elle doit se demander « si la décision possède les caractéristiques d’une décision raisonnable, soit la justification, la transparence et l’intelligibilité, et si la décision est justifiée au regard des contraintes factuelles et juridiques pertinentes qui ont une incidence sur celle-ci » (*Vavilov*, par. 99, citant *Dunsmuir*, par. 47 et 74, et *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, par. 13).

Lors d’un contrôle selon la norme de la décision raisonnable, « [i]l incombe à la partie qui conteste la décision d’en démontrer le caractère déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). La partie qui conteste la décision doit convaincre la cour de justice que « la lacune ou la déficience [invoquée] [...] est suffisamment capitale ou importante pour rendre [la décision] déraisonnable » (*Vavilov*, par. 100). [Non souligné dans l’original.]

[36] Comme l’a écrit la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Vavilov*, la cour de révision doit être convaincue que le raisonnement du décideur « se tient » [aux paragraphes 104–105] :

De même, la logique interne d’une décision peut également être remise en question lorsque les motifs sont entachés d’erreurs manifestes sur le plan rationnel — comme lorsque le décideur a suivi un raisonnement tautologique ou a recouru à de faux dilemmes, à des généralisations non fondées ou à une prémisse absurde. Il ne s’agit pas d’inviter la cour de révision à assujettir les décideurs administratifs à des contraintes formalistes ou aux normes auxquelles sont astreints des logiciens érudits. Toutefois, la cour de révision doit être convaincue que le raisonnement du décideur « se tient ».

[...]

En plus de la nécessité qu’elle soit fondée sur un raisonnement intrinsèquement cohérent, une décision raisonnable doit être justifiée au regard de l’ensemble du droit et des faits pertinents : *Dunsmuir*, par. 47; *Catalyst*, par. 13; *Nor-Man Regional Health Authority*, par. 6. Les éléments

Elements of the legal and factual contexts of a decision operate as constraints on the decision maker in the exercise of its delegated powers. [Emphasis added.]

[37] Furthermore, *Vavilov* makes it abundantly clear the role of this Court is not to reweigh and reassess the evidence unless there are “exceptional circumstances”. The Supreme Court of Canada instructs [at paragraph 125]:

It is trite law that the decision maker may assess and evaluate the evidence before it and that, absent exceptional circumstances, a reviewing court will not interfere with its factual findings. The reviewing court must refrain from “reweighing and reassessing the evidence considered by the decision maker”: *CHRC*, at para. 55; see also *Khosa*, at para. 64; *Dr. Q*, at paras. 41-42. Indeed, many of the same reasons that support an appellate court’s deferring to a lower court’s factual findings, including the need for judicial efficiency, the importance of preserving certainty and public confidence, and the relatively advantageous position of the first instance decision maker, apply equally in the context of judicial review: see *Housen*, at paras. 15-18; *Dr. Q*, at para. 38; *Dunsmuir*, at para. 53. [Emphasis added.]

[38] The Federal Court of Appeal recently held in *Doyle v. Canada (Attorney General)*, 2021 FCA 237 that the role of this Court is not to reweigh and reassess the evidence [at paragraphs 3–4]:

In doing that, the Federal Court was quite right. Under this legislative scheme, the administrative decision-maker, here the Director, alone considers the evidence, decides on issues of admissibility and weight, assesses whether inferences should be drawn, and makes a decision. In conducting reasonableness review of the Director’s decision, the reviewing court, here the Federal Court, can interfere only where the Director has committed fundamental errors in fact-finding that undermine the acceptability of the decision. Reweighing and second-guessing the evidence is no part of its role. Sticking to its role, the Federal Court did not find any fundamental errors.

On appeal, in essence, the appellant invites us in his written and oral submissions to reweigh and second-guess the evidence. We decline the invitation.

du contexte juridique et factuel d’une décision constituent des contraintes qui ont une influence sur le décideur dans l’exercice des pouvoirs qui lui sont délégués. [Non souligné dans l’original.]

[37] De plus, il ressort on ne peut plus clairement de l’arrêt *Vavilov* que le rôle de notre Cour n’est pas d’apprécier à nouveau la preuve, « à moins de circonstances exceptionnelles ». Comme le prescrit la Cour suprême du Canada [au paragraphe 125] :

Il est acquis que le décideur administratif peut apprécier et évaluer la preuve qui lui est soumise et qu’à moins de circonstances exceptionnelles, les cours de révision ne modifient pas ses conclusions de fait. Les cours de révision doivent également s’abstenir « d’apprécier à nouveau la preuve prise en compte par le décideur » : *CCDP*, par. 55; voir également *Khosa*, par. 64; *Dr. Q*, par. 41-42. D’ailleurs, bon nombre des mêmes raisons qui justifient la déférence d’une cour d’appel à l’égard des conclusions de fait tirées par une juridiction inférieure, dont la nécessité d’assurer l’efficacité judiciaire, l’importance de préserver la certitude et la confiance du public et la position avantageuse qu’occupe le décideur de première instance, s’appliquent également dans le contexte du contrôle judiciaire : voir *Housen*, par. 15-18; *Dr. Q*, par. 38; *Dunsmuir*, par. 53. [Non souligné dans l’original.]

[38] Dans l’arrêt *Doyle c. Canada (Procureur général)*, 2021 CAF 237, la Cour d’appel fédérale a récemment décrété que notre Cour n’a pas à soupeser à nouveau la preuve [aux paragraphes 3–4] :

La Cour fédérale avait tout à fait raison d’agir ainsi. Selon ce régime législatif, le décideur administratif, en l’espèce le directeur, examine seul les éléments de preuve, tranche les questions d’admissibilité et d’importance à accorder à la preuve, détermine si des inférences doivent en être tirées, et rend une décision. Lorsqu’elle effectue le contrôle judiciaire de la décision du directeur en appliquant la norme de la décision raisonnable, la cour de révision, en l’espèce la Cour fédérale, peut intervenir uniquement si le directeur a commis des erreurs fondamentales dans son examen des faits, qui minent l’acceptabilité de la décision. Soupeser à nouveau les éléments de preuve ou les remettre en question ne fait pas partie de son rôle. S’en tenant à son rôle, la Cour fédérale n’a relevé aucune erreur fondamentale.

En appel, l’appelant nous invite essentiellement dans ses observations écrites et faites de vive voix à soupeser à nouveau les éléments de preuve et à les remettre en question. Nous déclinons cette invitation.

VI. AnalysisA. *Reasonableness*(1) PPA and PPR

[39] The respondent primarily relies on paragraphs 25(1)(a), (c) and (e) of the PPA and subsection 16(1) of the PPR as authorizing legislation for the 2021 National PW Survey. Subsection 25(1) of the PPA states:

Inspection

25 (1) For the purpose of detecting pests or for a purpose related to verifying compliance or preventing non-compliance with this Act, an inspector may

(a) subject to section 26 [which requires a warrant or consent to enter a dwelling place and is not applicable in this case, ed.], at any reasonable time, enter and inspect any place, or stop any conveyance, in which the inspector believes on reasonable grounds there is any thing in respect of which this Act or the regulations apply;

(b) open any receptacle, baggage, package, cage or other thing that the inspector believes on reasonable grounds contains any thing in respect of which this Act or the regulations apply;

(c) examine any thing in respect of which this Act or the regulations apply and take samples of it;

(d) require any person to produce for inspection or copying, in whole or in part, any record or other document that the inspector believes on reasonable grounds contains any information relevant to the administration of this Act or the regulations; and

(e) conduct any tests or analyses or take any measurements. [Emphasis added.]

[40] Subsection 16(1) of the PPR provides:

16 (1) An inspector may conduct an investigation or survey of a place or any thing in that place in order to detect pests or biological obstacles to the control of pests and to

VI. AnalyseA. *Le caractère raisonnable de la décision*1) La LPV et le RPV

[39] La défenderesse se fonde principalement sur les alinéas 25(1)a, c) et e) de la LPV ainsi que sur le paragraphe 16(1) du RPV qui, considère-t-elle, sont les dispositions qui ont autorisé la tenue de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. Comme il est indiqué au paragraphe 25(1) de la LPV :

Pouvoirs de visite

25 (1) Afin de vérifier l'existence de parasites ou à toute fin liée à la vérification du respect ou à la prévention du non-respect de la présente loi, l'inspecteur peut :

a) sous réserve de l'article 26, procéder, à toute heure convenable, à la visite de tout lieu — et à cette fin, à l'immobilisation d'un véhicule — où se trouvent, à son avis, des choses visées par la présente loi ou les règlements;

b) ouvrir tout contenant — bagages, récipient, cage, emballage ou autre — qui, à son avis, contient de telles choses;

c) examiner celles-ci et procéder sur elles à des prélèvements;

d) exiger la communication, pour examen ou reproduction totale ou partielle, de tout document renfermant, à son avis, des renseignements utiles à l'application de la présente loi ou des règlements;

e) faire des tests et des analyses et prendre des mesures.

L'avis de l'inspecteur doit être fondé sur des motifs raisonnables. [Non souligné dans l'original.]

[40] Le texte du paragraphe 16(1) du RPV est le suivant :

16 (1) L'inspecteur peut mener une enquête ou une étude dans un lieu ou à l'égard de toute chose qui s'y trouve afin de détecter les parasites ou les obstacles biologiques

identify areas in which a pest or biological obstacle to the control of a pest is or could be found.

à la lutte antiparasitaire et de délimiter les périmètres où les parasites ou les obstacles biologiques sont ou peuvent être présents.

[41] The applicants submit CFIA did not comply with the PPA and is therefore conducting an unlawful search and seizure. The applicants submit the following interpretations should apply to subsection 25(1) of the PPA; my comments follow each:

[41] Les demandeurs sont d'avis que l'ACIA ne s'est pas conformée à la LPV et qu'elle mène donc une fouille, une perquisition et une saisie illégales. Ils estiment que les interprétations qui suivent devraient s'appliquer au paragraphe 25(1) de la LPV; chacune d'elles est suivie d'un commentaire de ma part :

[TRADUCTION]

- “Thing” has a narrow definition. Parliament could have specified “plant” (i.e. “plant or other thing”) but did not do so. This is indicative of a narrower category of “things” that may be inspected. Court comment: as will be seen, I reject this analysis and find the definition of “thing” reasonably extends to potatoes as plants, the soil in which they may grow, and potato wart in any of its forms through its life cycle—an agreed pest.
- An overbroad reading of “things” leads to an absurd result. The CFIA would have a complete and unfettered right of inspection as any “thing” could theoretically harbour a “pest”. Court comment: I need not decide the parameters of “thing” in this case. Suffice it to say that “thing” reasonably extends to potatoes as plants, the soil in which they may grow, and potato wart in any of its forms through its life cycle.
- An overall reading of the PPA and PPR indicates the instruments are not focused on plants, but on pests. The CFIA’s powers, rights, duties and responsibilities under the PPA are only triggered when there are reasonable grounds to believe a pest is present on the premises, not a plant. Court comment: I do not accept this argument as may be seen from the two previous comments.
- Le mot « choses » a une définition étroite. Le législateur aurait pu employer le mot « végétaux » (c.-à-d., « végétaux ou autre chose ») mais il ne l’a pas fait. Cela dénote qu’il existe une catégorie plus restreinte de « choses » qui peuvent être inspectées. Commentaire de la Cour : Comme nous le verrons, je rejette cette analyse et je conclus que la définition du mot « choses » s’étend raisonnablement aux pommes de terre en tant que végétaux, au sol dans lequel elles peuvent pousser, ainsi qu’à la gale verruqueuse sous toutes ses formes tout au long de son cycle de vie — un parasite admis de tous.
- Une interprétation trop large du mot « choses » mène à un résultat absurde. L’ACIA jouirait d’un droit d’inspection complet et absolu car n’importe quelle « choses » pourrait en théorie abriter un « parasite ». Commentaire de la Cour : il n’est pas nécessaire que je me prononce en l’espèce sur les paramètres du mot « choses ». Il suffit de dire que ce mot s’étend raisonnablement aux pommes de terre en tant que végétaux, au sol dans lequel elles peuvent pousser, ainsi qu’à la gale verruqueuse sous toutes ses formes tout au long de son cycle de vie.
- Il ressort d’une lecture générale de la LPV et du RPV que ces instruments ne sont pas axés sur les végétaux, mais sur les parasites. Les pouvoirs, les droits, les obligations et les responsabilités que la LPV confère à l’ACIA n’entrent en jeu que s’il y a des motifs raisonnables de croire qu’un parasite est présent sur les lieux, et non un végétal. Commentaire de la Cour : Comme l’indiquent les deux commentaires qui précèdent, je ne souscris pas à cet argument.

[42] The respondent disagrees, and submits subsection 25(1) grants broader powers to CFIA inspectors than the applicant allows. Section 3 of the PPA defines “thing” as “includes a plant and a pest”, meaning the definition is not exhaustive. In this case, the “things” to which the Act applies are a potato and the pest potato wart in any of its forms through its life cycle including spores. The PPA grants corollary power to enter into a place to ensure no pest exists in that place. Therefore, inspectors may rely on subsection 25(1) to enter into places for the sole purpose of delimiting a pest-free area. There is no legislative requirement to obtain consent, approval, or a warrant to enter any place that is not a dwelling place.

[43] In my respectful view, it was reasonably open to the CFIA to interpret subsection 25(1) in the manner it did, so long as the interpretation is consistent with the provision’s text, context and purpose, see *Vavilov*, at paragraph 120; *Safe Food Matters Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2022 FCA 19, [2021] 3 F.C.R. D-20 (*Safe Food Matters*), at paragraph 40; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Mason*, 2021 FCA 156, [2022] 1 F.C.R. 3 (*Mason*), at paragraph 42 (*per* Stratas J.A., Rennie J.A. and Mactavish J.A. concurring), leave to appeal to S.C.C. granted, 39855 (March 3, 2022) [2022 CanLII 14385]¹.

[44] The Federal Court of Appeal says the following in *Mason* [at paragraphs 16–19]:

Hillier [*Hillier v. Canada (Attorney General)*, 2019 FCA 44, [2019] 2 F.C.R. D-3] begins by reminding reviewing courts of three basic things they should appreciate when conducting reasonableness review. First, in many cases, administrators may have a range of interpretations of legislation open to them based on the text, context and purpose of the legislation. Second, in particular cases, administrators may have a better appreciation of that range than courts because of their specialization and expertise. And, third, the legislation—the law on the books that reviewing courts

[42] La défenderesse n’est pas d’accord, et soutient que le paragraphe 25(1) accorde des pouvoirs plus étendus aux inspecteurs de l’ACIA que ne le permet le demandeur. L’article 3 de la LPV définit le terme « choses » comme « Y sont assimilés les végétaux et les parasites », ce qui signifie que la définition n’est pas exhaustive. Dans le cas présent, les « choses » auxquelles la Loi s’applique sont la pomme de terre et le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique, y compris les spores. La LPV accorde le pouvoir corollaire d’entrer dans un lieu pour s’assurer qu’aucun parasite n’y est présent. Par conséquent, les inspecteurs peuvent s’appuyer sur le paragraphe 25(1) pour entrer dans des lieux dans le seul but de délimiter une zone exempte du parasite. Il n’y a aucune obligation législative d’obtenir un consentement, une approbation ou un mandat pour entrer dans un lieu qui n’est pas un lieu d’habitation.

[43] À mon humble avis, il était raisonnablement loisible à l’ACIA d’interpréter le paragraphe 25(1) comme elle l’a fait, tant que son interprétation concordait avec le texte, le contexte et l’objet de la disposition : voir l’arrêt *Vavilov*, au paragraphe 120; l’arrêt *Safe Food Matters Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2022 CAF 19, [2021] 3 R.C.F. F-26 (*Safe Food Matters*), au paragraphe 40; l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Mason*, 2021 CAF 156, [2022] 1 R.C.F. 3 (*Mason*), au paragraphe 42 (le juge Stratas, avec l’accord des juges Rennie et Mactavish), autorisation d’interjeter appel auprès de la C.S.C. accordée, 39855 (le 3 mars 2022) [2022 CanLII 14385]¹.

[44] Dans l’arrêt *Mason*, la Cour d’appel fédérale écrit [aux paragraphes 16–19] :

L’arrêt *Hillier* [*Hillier c. Canada (Procureur général)*, 2019 CAF 44, [2019] 2 R.C.F. F-3] commence par rappeler aux cours de révision trois éléments fondamentaux dont elles doivent tenir compte dans les examens effectués selon la norme de la décision raisonnable. Premièrement, dans de nombreuses affaires, un éventail d’options d’interprétation peut s’offrir au décideur administratif, selon le texte, le contexte et l’objet de la loi. Deuxièmement, dans certaines affaires en particulier, le décideur administratif peut être plus en mesure que les cours d’apprécier cet

¹ Editor’s Note: The Supreme Court rendered its decision in that matter on September 27, 2023. See: 2023 SCC 21.

¹ Note de l’arrêtiste: La Cour suprême a maintenant rendu sa décision dans cette affaire. Voir: 2023 CSC 21.

must follow—gives administrators the responsibility to interpret the legislation, not reviewing courts.

For these reasons, *Hillier* tells reviewing courts to conduct themselves in a way that gives administrators the space the legislator intends them to have, yet still hold them accountable. Reviewing courts can do this by conducting a preliminary analysis of the text, context and purpose of the legislation just to understand the lay of the land before they examine the administrators' reasons. But the lay of the land is as far as they should go. They should not make any definitive judgments and conclusions themselves. That would take them down the road of creating their own yardstick and measuring the administrator's interpretation to make sure it fits.

Instead, *Hillier* recommends (at paragraph 16) that a reviewing court should “focus on the administrator's interpretation, noting what the administrator invokes in support of it and what the parties raise for or against it”, trying to understand where the administrator was coming from and why it ruled the way it did: *Hillier*, at paragraph 16.

Under this approach, the reviewing court does not act in an “external” way, i.e., “arrive at a definitive conclusion about the best way to read the statutory provision under review before considering how the [administrator's] interpretation matched up with [the] preferred reading”. Rather, as Professor Daly has observed, the reviewing court acts in an “internal” way, i.e., “a relatively cursory examination of the provision at issue, with a view to analyzing the robustness of the [administrator's] interpretation”. See Paul Daly, “Waiting for Godot: Canadian Administrative Law in 2019” [2019 CanLIIDocs 4436] (online: <https://canlii.ca/t/t23p>, at page 11).

[45] Perfection is not the standard and the interpretation of administrative actors such as the CFIA may not look like those of a lawyer or judge, see *Mason*, at paragraph 39; *Safe Food Matters*, at paragraph 40. However, the decision maker must grapple with the issue of the legislation before it and explain why its decision is within legislative constraints, see *Safe Food Matters*, at paragraphs 40–41. In my respectful view, these requirements have been met by the CFIA.

éventail d'options, en raison de sa spécialisation et de son expertise. Enfin, troisièmement, la loi, c'est-à-dire le texte législatif que les cours de révision sont tenues d'appliquer, confère non pas aux cours de révision, mais aux décideurs administratifs la responsabilité d'interpréter la loi.

Pour ces motifs, l'arrêt *Hillier* dit aux cours de révision de laisser aux décideurs administratifs la latitude voulue par le législateur, mais les oblige néanmoins à se justifier. Pour y arriver, les cours de révision peuvent procéder à une analyse préliminaire du texte, du contexte et de l'objet de la loi, simplement pour comprendre l'état de la situation, avant d'examiner les motifs du décideur administratif. Elles doivent toutefois se limiter à cette analyse. Elles ne doivent pas elles-mêmes rendre des décisions ou des conclusions définitives. Si c'était le cas, elles établiraient alors leur propre critère pour jauger l'interprétation du décideur administratif et s'assurer que cette interprétation est la bonne.

L'arrêt *Hillier* invite plutôt la cour de révision à « examiner l'interprétation du décideur administratif, à la lumière de ce que ce dernier invoque pour l'étayer et de ce que les parties soulèvent pour ou contre », en tentant de comprendre la démarche du décideur et les motifs qui l'ont amené à rendre la décision qu'il a rendue : *Hillier*, au paragraphe 16.

Selon cette approche, la cour de révision n'agit pas de manière [TRADUCTION] « externe », c'est-à-dire [TRADUCTION] « arriver à une conclusion définitive quant à la meilleure façon d'interpréter la disposition législative en cause avant d'examiner si l'interprétation faite par le décideur correspond à [l']interprétation privilégiée ». Comme l'a noté le professeur Daly, la cour de révision agit plutôt d'une manière [TRADUCTION] « interne », c'est-à-dire qu'elle procède à [TRADUCTION] « un examen relativement sommaire de la disposition en litige, dans le but d'analyser la rigueur de l'interprétation qu'en a faite le décideur ». Voir Paul Daly, « Waiting for Godot : Canadian Administrative Law in 2019 » [2019 CanLIIDocs 4436] (en ligne à l'adresse : <https://canlii.ca/t/t23p>, à la page 11).

[45] La perfection n'est pas la norme et l'interprétation que font des organismes administratifs tels que l'ACIA peut ne pas ressembler à celle d'un avocat ou d'un juge : voir l'arrêt *Mason*, au paragraphe 39; l'arrêt *Safe Food Matters*, au paragraphe 40. Le décideur doit toutefois s'attaquer à la question du texte législatif qui lui est soumis et expliquer pourquoi sa décision respecte les contraintes imposées par la loi : voir l'arrêt *Safe Food Matters*, aux paragraphes 40–41. Soit dit en toute déférence, l'ACIA a répondu à ces exigences.

[46] The thrust of the applicant's submissions are that this Court on judicial review should arrive at a different interpretation of the relevant statutory and regulatory provisions from that of the CFIA. But on judicial review this Court is not to proceed with its own statutory interpretation of the PPA and or PPR, see *Safe Food Matters*, at paragraph 39. What the Court must do instead is to discern the decision maker's interpretation from the record and determine whether this interpretation was reasonable. If the decision maker failed to respect the legislation, it may result in reversal, see *Safe Food Matters*, at paragraph 44; *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374, at paragraphs 33 and 35.

[47] In this case, the CFIA unambiguously stated it was conducting the 2021 National PW Survey to "confirm whether areas of Canada where PW has not been detected remain free from this quarantine pest." The September 28, 2021 Notice stated the Survey will include taking soil samples from fields used for seed potato production. In my respectful view, the "thing" contemplated by paragraphs 25(1)(a) and (c) and reasonably applied by CFIA may be a seed potato or potato or soil in a seed potato or potato field in addition to the potato wart pest in any of its forms through its life cycle including spores.

[48] In this connection, and contrary to the applicants' submission, I note "thing" is broadly defined by section 3 of the PPA: "**thing** includes a plant and a pest" [emphasis in original]. The word "including" is a term of extension which enlarges the meaning of "thing", see *National Bank of Greece (Canada) v. Katsikonouris*, [1990] 2 S.C.R. 1029, at page 1041. In summary, "thing" reasonably extends to seed potatoes as plants, the soil in which they may grow, and potato wart in any of its forms through its life cycle.

[46] L'idée maîtresse des observations du demandeur est que notre Cour, au stade du contrôle judiciaire, devrait arriver à une interprétation des dispositions réglementaires et législatives applicables qui est différente de celle de l'ACIA. Mais, à ce stade, notre Cour ne peut pas procéder à sa propre interprétation législative ou réglementaire de la LPV ou du RPV : voir l'arrêt *Safe Food Matters*, au paragraphe 39. Il lui faut plutôt déterminer l'interprétation du décideur à partir du dossier et décider si cette interprétation est raisonnable. Si le décideur n'a pas respecté la loi, cela peut entraîner l'annulation de la décision : voir l'arrêt *Safe Food Matters*, au paragraphe 44; l'arrêt *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374, aux paragraphes 33 et 35.

[47] Dans la présente affaire, l'ACIA a déclaré sans ambiguïté qu'elle menait l'Enquête nationale sur la GV de 2021 pour « confirmer si les régions du Canada où la GV n'a pas été détectée restent exemptes de cet organisme nuisible de quarantaine ». L'Avis du 28 septembre 2021 indique que l'Enquête comprendra le prélèvement d'échantillons de sol dans les champs utilisés pour la production de pommes de terre de semence. En toute déférence, les « choses » dont il est question aux alinéas 25(1)a) et c) et qui sont raisonnablement appliquées par l'ACIA peuvent être une pomme de terre de semence ou une pomme de terre ou de la terre dans une pomme de terre de semence ou un champ de pommes de terre en plus du parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique, y compris les spores.

[48] À cet égard, et contrairement à la thèse des demandeurs, je signale que le mot « choses » est défini de manière large à l'article 3 de la LPV : « **choses** Y sont assimilés les végétaux et les parasites » [caractère gras et italiques dans l'original]. Le mot « assimilés » est un terme d'extension qui élargit le sens du mot « choses » : voir l'arrêt *Banque nationale de Grèce (Canada) c. Katsikonouris*, [1990] 2 R.C.S. 1029, à la page 1041. En résumé, le mot « choses » s'étend raisonnablement aux pommes de terre de semence en tant que végétaux, au sol dans lequel elles poussent, ainsi qu'à la gale verruqueuse sous toutes ses formes tout au long de son cycle biologique.

[49] With respect, a broad reading of “thing” does not reasonably yield an absurd result. Reading the provision and the entirety of the PPA, an inspector does not have a “complete and unfettered right of inspection” simply from the existence of a plant or pest. An inspector is not authorized to conduct a survey or inspection on a whim. An inspector is only authorized to enter if they believe on reasonable grounds there is any thing in respect of which the PPA or PPR apply. Both reasonable grounds and applicability to the statute are necessary to trigger the authority. In addition, section 26 limits an inspector’s ability to enter a dwelling place. Whether the CFIA had reasonable grounds to conduct the Survey is discussed in the next section.

[50] In my respectful view, it was reasonable for the CFIA to rely on subsection 25(1) to conduct the 2021 National PW Survey to determine if an area remains pest-free. This is reasonably in line with the purpose of PPA, under section 2:

Purpose of the Act

2 The purpose of this Act is to protect plant life and the agricultural and forestry sectors of the Canadian economy by preventing the importation, exportation and spread of pests and by controlling or eradicating pests in Canada.

[51] This statutory purpose does not restrict the focus of the Act to only pests, as submitted by the applicants. Ultimately, the Act mandates the protection of plant life such as seed potatoes in this case, including by preventing, controlling and eradicating pests such as the potato wart in all its forms from spore to potatoes.

[52] In my respectful view, the legislative purposes of protection of plant life including seed potatoes and the prevention, control and eradication of potato wart may reasonably be seen as having a rational connection to the inspection, investigation and inquiry inherent in conducting the 2021 National PW Survey, noting the Survey is designed to confirm whether particular seed potato

[49] Ceci étant dit avec égards, une interprétation large du mot « choses » ne mène pas raisonnablement à un résultat absurde. Si l’on interprète la disposition et le texte intégral de la LPV, un inspecteur ne jouit pas d’un [TRANSDUCTION] « droit d’inspection complet et absolu » juste à cause de l’existence d’un végétal ou d’un parasite. Un inspecteur n’est pas autorisé à procéder à une étude ou à une inspection par simple caprice. Il n’est autorisé à entrer dans un lieu que s’il y a des motifs raisonnables de croire qu’il existe une chose à l’égard de laquelle la LPV ou le RPV s’applique. Pour déclencher le pouvoir en question, il faut à la fois qu’il y ait des motifs raisonnables et que la loi s’applique. De plus, l’article 26 restreint la capacité qu’a un inspecteur d’entrer dans un local d’habitation. Il est question à la section suivante du fait de savoir si l’ACIA avait des motifs raisonnables pour mener l’Enquête.

[50] À mon humble avis, il était raisonnable de la part de l’ACIA de se fonder sur le paragraphe 25(1) pour mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021 afin de déterminer si une région demeurerait exempte de la gale verruqueuse. Cela cadre raisonnablement avec l’objet de la LPV, qui est énoncé à l’article 2 :

Objet

2 La présente loi vise à assurer la protection de la vie végétale et des secteurs agricole et forestier de l’économie canadienne en empêchant l’importation, l’exportation et la propagation de parasites au Canada et en y assurant la défense contre ceux-ci ou leur élimination.

[51] Cet objectif législatif ne limite pas l’objet de la Loi aux seuls parasites, comme le soutiennent les demandeurs. En fin de compte, la Loi prévoit la protection de la vie de végétaux, comme les pommes de terre de semence en l’espèce, notamment par la prévention, le contrôle et l’éradication de parasites tels que la gale verruqueuse de la pomme de terre sous toutes ses formes, depuis la spore jusqu’à la pomme de terre.

[52] À mon humble avis, on peut raisonnablement considérer que les objectifs législatifs que sont la protection de la vie végétale, laquelle englobe les pommes de terre de semence, et les mesures de prévention, de lutte et d’élimination qui visent la gale verruqueuse de la pomme de terre ont un lien rationnel avec les mesures d’inspection, d’enquête et de recherche qui étaient inhérentes à

and potato growing areas are free of potato wart or not. Indeed, the CFIA inspector elaborated a similar statement in his letter to Mr. Allan.

[53] I should add that surveillance is stated to be a core activity and essential in plant protection according to the International Standards for Phytosanitary Measures issued by the Food and Agriculture Organization of the United Nations under the *International Convention for the Protection of Plants and Plant Products* [December 6, 1951, [1953] Can. T.S. No. 16].

[54] In light of this assessment, I have concluded the CFIA acted reasonably in its reliance on subsection 25(1) for its legal authority to conduct the 2021 National PW Survey. CFIA's interpretation of the legislation including subsection 16(1) of the PPR is reasonable and consistent with the PPA's and the PPR's text, context and purpose.

(2) Reasonable Grounds

[55] The applicants submit that no reasonable grounds exist to believe a pest, in this case potato wart, could be present in Richard Allan's farm or other farms in New Brunswick. The applicants submit the CFIA is engaging in bald speculation in conducting the Survey.

[56] The respondent submits the CFIA has met the test for reasonable grounds as stated in *Miel Labonté Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 195, [2006] 4 F.C.R. D-37 (*Miel*), approving *Friends of Point Pleasant Park v. Canada (Attorney General)*, (2000), 36 C.E.L.R. (N.S.) 253, 198 F.T.R. 20 (F.C.T.D.), (*Friends of Point Pleasant Park*), and as discussed later, conforms with the Supreme Court of Canada's decision on search and seizure in the administrative context set out in *Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Potash; Comité paritaire de l'industrie de la chemise v. Sélection Milton*, [1994] 2 S.C.R. 406 (*Comité paritaire*).

l'exécution de l'Enquête nationale sur la GV de 2021, et je signale que l'Enquête est conçue pour confirmer si des régions particulières où l'on cultive la pomme de terre et la pomme de terre de semence sont exemptes ou non de la gale verruqueuse. En fait, l'inspecteur de l'ACIA a fait état d'un énoncé semblable dans la lettre qu'il a envoyée à M. Allan.

[53] J'ajouterais que la surveillance est considérée comme une activité fondamentale et essentielle en matière de protection des végétaux selon les Normes internationales pour les mesures phytosanitaires qu'a produites l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture dans le cadre de la *Convention internationale pour la protection des végétaux* [6 décembre 1951, [1953] R.T. Can. n° 16].

[54] Compte tenu de cette évaluation, j'ai conclu que l'ACIA a agi de manière raisonnable en se fondant sur le paragraphe 25(1) pour justifier son pouvoir légal de mener l'Enquête nationale sur la GV de 2021. L'ACIA a interprété les dispositions, y compris le paragraphe 16(1) du RPV, de manière raisonnable et conforme au texte, au contexte et à l'objet de la LPV et du RPV.

2) Les motifs raisonnables

[55] Les demandeurs soutiennent qu'il n'y avait aucun motif raisonnable de croire qu'un parasite, en l'occurrence la gale verruqueuse de la pomme de terre, pouvait être présent dans l'exploitation agricole de Richard Allan ou dans d'autres exploitations agricoles au Nouveau-Brunswick. Ils ajoutent que l'ACIA, en menant l'Enquête nationale, se livre à de vagues conjectures.

[56] La défenderesse estime avoir satisfait au critère relatif aux motifs raisonnables qui est énoncé dans la décision *Miel Labonté Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 195, [2006] 4 R.C.F. F-47 (*Miel*), où la Cour souscrit à la décision *Friends of Point Pleasant Park c. Canada (Procureur général)*, [2000] A.C.F. n° 2012 (QL) (1^{er} inst.) (*Friends of Point Pleasant Park*), et que, comme il en sera question plus loin, elle se conforme à la décision de la Cour suprême du Canada sur les fouilles, les perquisitions et les saisies menées dans le contexte administratif qui est énoncée dans l'arrêt *Comité paritaire de l'industrie de la chemise c. Potash; Comité paritaire de l'industrie*

de la chemise c. Sélection Milton, [1994] 2 R.C.S. 406 (Comité paritaire).

[57] In *Miel*, at paragraph 44, Justice Noël of this Court accepted the test for “reasonable grounds” considered in *Friends of Point Pleasant Park*: “‘Reasonable grounds’ means that ‘some evidence ... must exist to support the decision’”. Justice Noël then applied the test to CFIA’s authority to make decisions, albeit under a different legislation than the PPA. This test is also applicable in the case at bar.

[58] Assessing the record as a whole, ample evidence exists to support the CFIA’s decision to conduct the 2021 National PW Survey. The supporting evidence highlights the difficulty of pinpointing a source for the spread of potato wart in P.E.I. and the need to confirm the pest is actually contained in regulated areas. In addition, the evidence emphasizes the general shift towards soil sampling as the standard surveillance technique for potato wart, and Canada’s need to adapt accordingly.

[59] Specifically, CFIA’s *National Potato Wart Survey 2021-2022 Risk Management Document* outlined the context driving the CFIA’s reasonable need to conduct the Survey in non-regulated areas. The documents explained how in the absence of phytosanitary controls, the spread of potato wart from affected areas was likely through the movement of seed potatoes and soil associated with seed potatoes. Considering the rate of detection of potato wart in P.E.I. in the last 20 years, the source for a number of the detections has not yet been identified. However, this document indicated two scenarios are most likely: a low-level, undetected infestation in P.E.I. or infestation spreading from known infestations through unknown pathways. Human-mediated spread is unlikely. The document also outlined the CFIA has other evidence potato wart is contained to regulated areas, but a national survey would strengthen this position.

[57] Dans la décision *Miel*, au paragraphe 44, le juge Noël, de notre Cour, souscrit au critère relatif aux « motifs raisonnables » qui a été analysé dans la décision *Friends of Point Pleasant Park* : l’expression « motifs raisonnables signifie [...] qu’une certaine preuve [...] doit exister à l’appui de [la] décision ». Le juge Noël a ensuite appliqué le critère au pouvoir de l’ACIA de rendre des décisions, en vertu toutefois d’une loi différente de la LPV. Ce critère s’applique lui aussi en l’espèce.

[58] Lorsqu’on évalue l’ensemble du dossier, il existe de nombreuses preuves à l’appui de la décision de l’ACIA de mener l’Enquête nationale sur la GV de 2021. Les preuves à l’appui soulignent la difficulté de déterminer la source de propagation de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. et la nécessité de confirmer que le parasite est effectivement contenu dans les régions réglementées. En outre, les preuves soulignent le changement général vers l’échantillonnage de sol comme technique normalisée de surveillance de la gale verruqueuse de la pomme de terre, et la nécessité pour le Canada de s’adapter en conséquence.

[59] Plus précisément, dans le *Document de gestion du risque de l’Enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre 2021-2022*, l’ACIA décrit le contexte qui motive son besoin raisonnable de mener l’Enquête dans les régions non réglementées. Les documents expliquent comment, en l’absence de contrôles phytosanitaires, la propagation de la gale verruqueuse de la pomme de terre à partir des zones touchées est probable par le déplacement de pommes de terre de semence et de la terre qui y est associée. Compte tenu du taux de détection de la gale verruqueuse de la pomme de terre à l’Î.-P.-É. au cours des 20 dernières années, la source d’un certain nombre des cas détectés n’a pas encore été déterminée. Cependant, ce document indique les deux scénarios les plus probables : une infestation de faible niveau et non détectée à l’Î.-P.-É. ou une infestation se propageant à partir d’infestations connues par des voies inconnues. La propagation humaine est peu probable. Le document souligne également que l’ACIA dispose d’autres preuves que la gale verruqueuse de la pomme de terre est contenue

[60] The underlying concern to ensure potato wart has not spread from P.E.I. is also evident in the CFIA's selection criteria for the survey. New Brunswick growers including Richard Allan who met the following criteria were prioritized for soil sampling in CFIA's *Potato Wart 2021-2022 Survey Protocol* and the *National PW Survey 2021-Selection criteria for collection of samples in the NB Region*:

- Seed potato fields on farms that have a history of sourcing seed potatoes from PEI, including farms who have fields under investigation for PW; and/or
- Seed potato fields where susceptible varieties or varieties where the susceptibility to PW is unknown have been grown this year.

[61] In addition, Appendix A to the *Interim Guidance – National Potato Wart Survey Implementation* outlines CFIA's rationale for the National PW Survey. The recent detections of PW in 2014 and 2020 in P.E.I. caused CFIA to question the rigour of its surveillance program. CFIA determined there has been a shift to soil sampling as the standard technique for detecting potato wart; Canada's main seed potato market, the United States, has criticized Canada's delay in adapting to soil sampling; this has disrupted trade and Canada's international trade obligations; and having additional dates will mitigate some of the risk of future trade disruptions.

[62] I should note these determinations by CFIA were not in dispute.

dans les zones réglementées, mais une enquête nationale renforcerait cette position.

[60] La préoccupation sous-jacente de s'assurer que la gale verriqueuse de la pomme de terre ne s'est pas propagée à partir de l'Î.-P.-É. est également évidente dans les critères de sélection de l'ACIA pour l'enquête. En application du *Protocole de l'Enquête sur la gale verriqueuse de la pomme de terre de 2021-2022* de l'ACIA et des *Critères de sélection pour le prélèvement d'échantillons dans la région du N.-B. dans le cadre de l'Enquête nationale sur la GV de 2021*, les producteurs du Nouveau-Brunswick, dont Richard Allan, qui satisfont aux critères suivants ont été sélectionnés en priorité pour les échantillonnages de sol :

- les champs de pommes de terre de semence des exploitations qui ont des antécédents d'approvisionnement en pommes de terre de semence de l'Î.-P.-É., y compris les exploitations dont les champs font l'objet d'une enquête sur la GV, et/ou
- les champs de pommes de terre de semence dans lesquels des variétés sensibles ou des variétés dont la sensibilité à la GV est inconnue ont été cultivées cette année.

[61] De plus, l'annexe A du document *Orientation provisoire – Mise en œuvre de l'Enquête nationale sur la gale verriqueuse de la pomme de terre* décrit la raison pour laquelle l'ACIA mène l'Enquête nationale sur la GV. Les récentes découvertes de GV en 2014 et en 2020 à l'Î.-P.-É. ont amené l'ACIA à douter de la rigueur de son programme de surveillance. L'ACIA a conclu qu'il y a eu un changement vers l'échantillonnage de sol en tant que technique normalisée de détection de la gale verriqueuse de la pomme de terre. Les États-Unis, qui constituent, pour le Canada, le principal débouché de la pomme de terre de semence, ont critiqué le retard avec lequel le Canada s'est adapté à la technique de l'échantillonnage de sol; ce fait a perturbé les activités commerciales et les obligations du Canada en matière de commerce international; et le fait de disposer de dates supplémentaires atténuera une partie du risque de perturbations futures sur le plan commercial.

[62] Je signale que ces conclusions de l'ACIA sont incontestées.

[63] The respondent also submits, and I agree, that CFIA's relative expertise is a further relevant consideration in conducting reasonableness review, see *Vavilov*, at paragraphs 31 and 93. CFIA has demonstrated on the record that its decision to conduct the National PW Survey was made by bringing its institutional expertise and experience to bear.

[64] Overall in my view the CFIA had reasonable grounds including a rational connection between the purposes of the legislation and the objectives of the 2021 National PW Survey, to embark on the Survey.

B. Section 8 of the Charter

[65] The applicants submit CFIA's broad powers of inspection under the PPA infringe their rights under section 8 of the Charter. They note they had not agreed to a diminished privacy interest in their premises simply due to the regulation of potato farming. They submit PPA authorizes overbroad powers without judicial oversight and ostensibly without a reasonable basis to suspect the required soil samples have the potato wart pest. And they allege that seizure of farm soil is highly intrusive even if it is a non-bodily sample.

[66] The respondent submits section 8 of the Charter is a personal right which protects people, not places. CFIA submits there is a "rational connection" between the purpose and objectives of the PPA and the CFIA's Survey, there are limits on the inspector through subsection 26(1), and there is an assumption seed potato producers agreed to accept the rules of their regulated activity.

[67] With respect, I agree with CFIA. I acknowledge the Supreme Court of Canada has determined regulatory powers of inspection constitute a search within the meaning of section 8 of the Charter, see *Comité paritaire*, at pages 417 and 441.

[63] La défenderesse soutient également — et je suis d'accord avec elle — que son expertise relative est un autre facteur pertinent en faveur d'un contrôle fondé sur la norme de la décision raisonnable : voir l'arrêt *Vavilov*, aux paragraphes 31 et 93. L'ACIA a établi dans le dossier que sa décision de mener l'Enquête nationale sur la GV a été prise en prenant appui sur son expérience et son expertise en tant qu'institution.

[64] Dans l'ensemble selon moi, l'ACIA avait des motifs raisonnables, dont un lien rationnel entre les objets de la loi et les objectifs de l'Enquête nationale sur la GV de 2021, pour entreprendre l'Enquête nationale.

B. L'article 8 de la Charte

[65] Les demandeurs sont d'avis que les vastes pouvoirs d'inspection que la LPV confère à l'ACIA portent atteinte aux droits que leur garantit l'article 8 de la Charte. Ils signalent qu'ils n'ont pas convenu d'un droit restreint au respect de leur vie privée dans leur exploitation juste à cause de la réglementation de la culture de la pomme de terre. Ils font valoir que la LPV autorise à appliquer des pouvoirs d'une portée excessive sans supervision judiciaire et, à l'évidence, sans motif raisonnable pour soupçonner que les échantillons de sol requis renferment le parasite de la gale verruqueuse de la pomme de terre. Et ils allèguent que la saisie d'échantillons de sol agricole est de nature hautement intrusive même s'il ne s'agit pas d'échantillons non corporels.

[66] La défenderesse soutient que l'article 8 de la Charte est un droit personnel qui protège les personnes et non les lieux. Elle ajoute qu'il existe un « lien rationnel » entre l'objet et les objectifs de la LPV et l'Enquête, que l'on impose des limites aux inspecteurs par l'entremise du paragraphe 26(1) et qu'il est présumé que les producteurs de pommes de terre de semence ont convenu de se soumettre aux règles qui régissent leur activité réglementée.

[67] Ceci étant dit avec égards, je suis d'accord avec l'ACIA. Je reconnais que la Cour suprême du Canada a statué que des pouvoirs réglementaires d'inspection constituent une fouille ou une perquisition au sens de l'article 8 de la Charte : voir l'arrêt *Comité paritaire*, aux pages 417 et 441.

[68] However, it is also the case that the Supreme Court of Canada has explicitly held the section 8 guarantees set out in *Hunter et al. v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145 are “impossible” to apply in the regulatory context. Regulatory context is the context of the search authorized by the Survey in the case at bar. In a regulatory context, the underlying purpose of inspection is to ensure that a regulatory statute is being complied with, see *Comité Paritaire*, at page 421.

[69] Moreover, in the regulatory context as here, regulatory inspections may be assessed on a spectrum of reasonableness, assessing factors such as the context of the inspections, the extent of the expectation of privacy, the intrusiveness of the inspections, and whether there are restrictions imposed on the inspections, see *Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan*, 2022 SKQB 75 (CanLII) (*Mandziak*), at paragraph 107.

[70] Similar case law, including cases cited and analyzed by both parties, *Motz v. Saskatchewan Egg Producers*, 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475 (*Motz*) and *Bertram S. Miller Ltd. v. R.*, [1986] 3 F.C. 291, 31 D.L.R. (4th) 210 (C.A.) (*Bertram*), have set out indicia of a reasonable and proportional power of inspection.

[71] In *Motz*, with which I am in substantial agreement, a number of relevant authorities are gathered up and discussed. In addition, *Motz* sets out some necessary indicia including the presence of a “rational connection” between the purpose and objectives of the act and the inspection, restrictions on the inspection power, and the claimant’s decision to engage in a regulated activity [at paragraphs 12–18]:

In his decision in the *Comité Paritaire* case Mr. Justice LaForest said this at p. 421:

It is thus impossible, without further qualification, to apply the strict guarantees set out in *Hunter v. Southam Inc.*, supra, which were developed in a

[68] Cependant, il est vrai aussi que la Cour suprême du Canada a explicitement décrété que les garanties de l’article 8 qui sont énoncées dans l’arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145 sont « impossibles » à appliquer dans le contexte réglementaire, qui est celui dans lequel s’inscrit la perquisition autorisée par l’Enquête en l’espèce. Dans un contexte réglementaire, une inspection a pour objet sous-jacent de vérifier si l’on respecte une loi réglementaire : voir l’arrêt *Comité paritaire*, à la page 421.

[69] Par ailleurs, dans le contexte réglementaire, comme c’est le cas en l’espèce, les inspections réglementaires peuvent être évaluées selon une échelle de raisonabilité, en évaluant des facteurs tels que le contexte des inspections, l’étendue de l’atteinte en matière de protection de la vie privée, le caractère intrusif des inspections et le fait de savoir si l’on impose des restrictions aux inspections : voir la décision *Mandziak v. Animal Protection Services of Saskatchewan*, 2022 SKQB 75 (CanLII) (*Mandziak*), au paragraphe 107.

[70] Des décisions jurisprudentielles semblables, dont des affaires que les deux parties ont citées et analysées, la décision *Motz v. Saskatchewan Egg Producers*, 2001 SKQB 565 (CanLII), [2002] 4 W.W.R. 475 (*Motz*) et l’arrêt *Bertram S. Miller Ltd. c. R.*, [1986] 3 C.F. 291 (C.A.) (*Bertram*), énoncent les caractéristiques d’un pouvoir d’inspection raisonnable et proportionnel.

[71] Dans l’affaire *Motz*, avec laquelle je suis essentiellement d’accord, un certain nombre de décisions pertinentes sont regroupées et analysées. De plus, cette décision fait état de quelques caractéristiques nécessaires, dont la présence d’un « lien rationnel » entre l’objet et les objectifs de la loi et l’inspection, les restrictions imposées au pouvoir d’inspection, de même que la décision du demandeur de se livrer à une activité réglementée [aux paragraphes 12–18] :

[TRADUCTION]

Dans la décision qu’il a rendue dans l’arrêt *Comité paritaire*, le juge LaForest a écrit ceci, à la p. 421 :

On ne saurait donc appliquer, sans autre qualification, les garanties strictes énoncées dans l’arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, précité, qui ont été élaborées dans un

very different context. The underlying purpose of inspection is to ensure that a regulatory statute is being complied with [emphasis added by Brown J.]. It is often accompanied by an information aspect designed to promote the interests of those on whose behalf the statute was enacted. The exercise of powers of inspection does not carry with it the stigmas normally associated with criminal investigations and their consequences are less draconian. While regulatory statutes incidentally provide for offences, they are enacted primarily to encourage compliance. It may be that in the course of inspections those responsible for enforcing a statute will uncover facts that point to a violation, but this possibility does not alter the underlying purpose behind the exercise of the powers of inspection. The same is true when the enforcement is prompted by a complaint. Such a situation is obviously at variance with the routine nature of an inspection. However, a complaint system is often provided for by the legislature itself as it is a practical means not only of checking whether contraventions of the legislation have occurred but also of deterring them.

Madam Justice L'Heureux-Dubé, who was of a like opinion, put it this way at p. 444:

The rules in *Hunter v. Southam Inc.*, *supra*, requiring a system of prior authorization based on the existence of reasonable and probable grounds, simply do not apply to administrative inspections [emphasis added by Brown J.], like those at issue here, in the case of a regulated industrial sector. The ACAD is regulatory legislation providing for administrative inspections in a regulated industrial sector [emphasis added by L'Heureux-Dubé J.], subject to a decree....

She later went on, commencing at p. 452, to state that there is no requirement for a warrant to conduct a regulatory investigation:

For the inspectors to have to obtain a warrant, as in a criminal matter, would require them to have reasonable and probable grounds to believe that an offence against the ACAD had been committed. The very reason the inspectors have been granted powers of inspection is to determine whether an offence has been committed. According to the rules laid down in *Hunter v. Southam Inc.*, a warrant could never be issued in such

contexte fort différent. L'inspection a pour objectif fondamental la vérification du respect d'une loi réglementaire [souligné par le juge Brown]; elle s'accompagne souvent d'une dimension informative destinée à promouvoir les intérêts des personnes en faveur desquelles la loi a été édictée. L'exercice des pouvoirs d'inspection n'entraîne pas les stigmates qui sont normalement associés aux enquêtes de nature criminelle et leurs conséquences sont moins draconiennes. Si les lois réglementaires sont accessoirement assorties d'infractions, elles sont principalement édictées dans le but d'en inciter le respect. Il se peut que dans le cadre de leur inspection, les personnes chargées de l'application d'une loi découvrent des indices qui en laissent soupçonner la violation. Mais cette éventualité n'altère pas l'intention fondamentale qui anime l'exercice des pouvoirs d'inspection. Il en est ainsi lorsque leur mise en œuvre est motivée par une plainte. Une telle hypothèse détonne certes avec l'aspect routinier qui caractérise l'inspection. Toutefois, un système de plaintes est souvent envisagé par le législateur lui-même, car il constitue un moyen pragmatique non seulement de vérifier les manquements à la loi, mais également d'en dissuader la survenance.

La juge L'Heureux-Dubé, qui était du même avis, a décrété ceci à la p. 444 :

Les critères de l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, précité, exigeant un système d'autorisations préalables basées sur l'existence de motifs raisonnables et probables, ne s'appliquent tout simplement pas dans le cadre d'inspections administratives [souligné par le juge Brown], comme celles ici visées, lorsqu'il s'agit d'un secteur réglementé de l'industrie. En effet, la LDCC est une loi à caractère réglementaire prévoyant des inspections administratives dans un secteur réglementé de l'industrie [souligné par la juge L'Heureux-Dubé], sujet à un décret.

[...]

Elle a ajouté, à partir de la p. 452, qu'il n'est pas nécessaire d'obtenir un mandat pour procéder à une enquête réglementaire :

L'obtention par les inspecteurs d'un mandat comme s'il s'agissait d'une matière criminelle exigerait qu'ils aient des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction à l'encontre de la LDCC a été commise. Or, c'est précisément pour vérifier si une infraction se commet que les inspecteurs possèdent les pouvoirs d'inspection. En suivant les principes établis par l'arrêt *Hunter c. Southam Inc.*, un mandat ne

circumstances. It can thus be seen that, in pragmatic terms, the rule in *Hunter v. Southam Inc.* must necessarily be inapplicable to administrative inspections in a regulated industrial sector, like those at issue in the present appeal. Those rules simply constitute here “too high a threshold” (Thomson Newspapers, supra, at p. 595 (per L’Heureux-Dubé J.))

...

... Additionally, the rules in *Hunter v. Southam Inc.* cannot be applied to administrative inspections in a regulatory industry. Accordingly, there was no need for the inspectors to obtain a warrant prior to entry into the respondent’s premises.

Against that background one must look at the section itself to determine whether the powers of investigation are reasonable having regard to the proprietor’s reasonable expectation of privacy. See the *Comité Paritaire* case at p. 441 where Madam Justice L’Heureux-Dubé J. says this:

In accordance with the terms of s. 8 of the *Charter*, the second stage of this analysis is to determine whether the powers of search and seizure conferred on the inspectors by the ACAD are unreasonable having regard to an employer’s reasonable expectation of privacy. I would note, at the outset, that while employers may claim to have certain expectations of privacy against regulatory control, such as the control whose constitutionality is at issue here, these expectations are limited.

On behalf of the plaintiff it was argued that s. 29(2) was too broad and because of that it was unreasonable. Accordingly, it was unconstitutional as contravening s. 8 of the *Charter* and any inspection carried out pursuant to s. 29(2) was unlawful. Reliance was placed largely upon the decision in *Hunter et al. v. Southam Inc.*, 1984 CanLII 33 (SCC), [1984] 2 S.C.R. 145 where ss. 10(1) and 10(3) of the *Combines Investigation Act*, R.S.C., 1970, C. c-23 were declared unconstitutional. In my opinion, the two subsections are distinguishable from the one before me. The power conferred was very sweeping in its scope and related to many things. It was very intrusive and was not in any way restricted as to what premises could be entered.

pourrait jamais être émis dans ces circonstances. On constate donc que, sur le plan de la réalité pragmatique, les critères de l’arrêt *Hunter c. Southam Inc.* doivent nécessairement être inapplicables dans le contexte des inspections administratives dans un secteur réglementé de l’industrie, comme celles faisant l’objet du présent pourvoi. Ils constituent tout simplement ici une « norme trop élevée » (*Thomson Newspapers*, précité, à la p. 595 (la juge L’Heureux-Dubé)).

[...]

[...] Par ailleurs, les critères de *Hunter c. Southam Inc.* ne sauraient s’appliquer lors d’inspections administratives dans une industrie réglementée. En conséquence, il n’y avait donc pas nécessité pour les inspecteurs d’obtenir un mandat préalable à l’accès aux lieux de l’intimée.

Cela étant, il est nécessaire d’examiner la disposition elle-même pour déterminer si les pouvoirs d’enquête sont raisonnables, compte tenu des attentes raisonnables de l’exploitant en matière de protection de la vie privée. Voir l’affaire *Comité paritaire*, à la p. 441, où la juge L’Heureux-Dubé écrit :

Conformément au texte de l’art. 8 de la *Charte*, la seconde étape de cette analyse consiste à établir si les pouvoirs de saisie et de perquisition conférés aux inspecteurs par la LDCC sont abusifs au regard des attentes raisonnables dont jouissent les employeurs en matière de vie privée. Je note, tout d’abord, que bien que les employeurs puissent se réclamer de certaines attentes en matière de vie privée à l’encontre d’un contrôle réglementaire tel celui dont la constitutionnalité est soulevée en l’espèce, ces attentes sont réduites.

Il a été allégué pour le compte de la demanderesse que le paragraphe 29(2) était d’une trop grande portée et qu’il était, de ce fait, déraisonnable. Il était donc inconstitutionnel car il contrevenait à l’article 8 de la *Charte*, et toute inspection menée en application du paragraphe 29(2) était illégale. La demanderesse s’est appuyée en grande partie sur l’arrêt *Hunter et autres c. Southam Inc.*, 1984 CanLII 33 (CSC), [1984] 2 R.C.S. 145, où les paragraphes 10(1) et 10(3) de la *Loi relative aux enquêtes sur les coalitions*, S.R.C. 1970, ch. C-23 ont été déclarés inconstitutionnels. À mon avis, ces deux dispositions sont à distinguer de celle qui m’est soumise. Le pouvoir conféré était d’une portée très large et se rapportait à de nombreuses choses. Il était fort intrusif et n’était restreint d’aucune manière quant aux lieux auxquels il était possible d’avoir accès.

It is otherwise in respect to s. 29(2) of *The Agri-Food Act*. There is a rational connection between the purpose and objectives of the Act on the one hand and the inspection, investigation or inquiry on the other hand [emphasis added by Brown J.]. The appointed person cannot act on a whim, but must be engaged in administering and enforcing the legislation.

That person cannot enter a private dwelling without a warrant. While the section speaks of “any place or premises” by necessary implication that is restricted to premises in which the regulated activity is carried on. Thus one is concerned only with business or commercial premises and in most instances it will be outbuildings on farms.

The section further restricts the authority of the appointed person. If there is belief that an offence has been committed, then a warrant must be obtained. Thus, where there may be a higher expectation of privacy, judicial approval is required in advance of any search.

Finally, it must be remembered that the plaintiff made the decision to engage in the regulated activity. He knew the rules and must be assumed to have accepted them. This being so, his expectation of privacy in regard to his business operation must be relatively low.

[72] I note the foregoing or extracts thereof are similarly elaborated upon in *Comité Paritaire*, at pages 449–450; *Mandziak*, at paragraphs 105–110; *X (Re)*, 2017 FC 1047, [2018] 3 F.C.R. 111, at paragraphs 123 and 236; and *A Lawyer v. The Law Society of British Columbia*, 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222, at paragraphs 152–157. In *Bertram*, indicia included the nature of the property or things seized, character of the premises where the search and seizure may normally be expected to be carried out, and the legitimate interests and expectations of the public at large and the person subject to the search, see paragraph 114 [on QL; page 343 in the *Canada Federal Court Reports*].

[73] In my respectful view, the applicant has a lowered reasonable expectation of privacy. The purpose of the PPA

La situation est différente dans le cas du paragraphe 29(2) de l'*Agri-Food Act*. Il existe un lien rationnel entre, d'une part, l'objet et les objectifs de la Loi et, d'autre part, les mesures d'inspection, d'enquête ou de recherche [souligné par le juge Brown]. La personne désignée ne peut pas agir par simple caprice; elle doit être en train d'administrer et d'appliquer la loi.

Cette personne ne peut pas entrer dans une habitation privée sans mandat. Bien que la disposition mentionne « tout endroit ou lieu », cela se limite par déduction nécessaire aux lieux où se déroule l'activité réglementée. On ne s'intéresse donc qu'aux locaux commerciaux ou d'affaires et, dans la plupart des cas, dans une exploitation agricole il s'agira des dépendances.

La disposition restreint de plus le pouvoir de la personne nommée. Si l'on croit qu'une infraction a été commise, il est alors nécessaire d'obtenir un mandat. C'est donc dire que lorsqu'il existe des attentes supérieures en matière de protection de la vie privée, il est nécessaire d'obtenir l'autorisation d'un juge avant de pouvoir procéder à une perquisition quelconque.

Enfin, il faut se souvenir que le demandeur a pris la décision de se livrer à une activité réglementée. Il connaissait les règles, et il faut tenir pour acquis qu'il les a acceptées. Cela étant, ses attentes en matière de respect de vie privée, relativement à son exploitation commerciale, sont forcément relativement faibles.

[72] Je signale que les jugements précités, ou les extraits qui en sont cités, sont explicités de la même façon dans l'arrêt *Comité paritaire*, aux pages 449–450, dans la décision *Mandziak*, aux paragraphes 105–110, dans la décision *X (Re)*, 2017 CF 1047, [2018] 3 R.C.F. 111, aux paragraphes 123 et 236, et dans l'arrêt *A Lawyer v. The Law Society of British Columbia*, 2021 BCSC 914, 487 C.R.R. (2d) 222, aux paragraphes 152–157. Dans l'affaire *Bertram*, les caractéristiques comprenaient la nature des choses ou des biens saisis, la nature des lieux où l'on peut s'attendre normalement à ce que la fouille, la perquisition et la saisie soient menées, de même que les intérêts et les attentes légitimes du public en général et de la personne visée par la perquisition; voir le paragraphe 114 [sur QL; la page 343 dans le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada*].

[73] J'estime en toute déférence que le demandeur peut s'attendre à un degré moins élevé de protection de la vie

is the protection of plants such as seed and other potatoes from pests including the potato wart. The 2021 National PW Survey, and the inspector's ability to enter the farm and inspect the soil in fields and outbuildings but excluding dwelling places, are in my view reasonably necessary to fulfill this purpose. As mentioned above, surveillance by means of soil sampling is necessary to detect spores that may take years to manifest into warts which can be seen on tubers. Potato wart spores—the very early stage in the life cycle of the potato wart pest—are not detectable by visual inspection; they are microscopic and detectable only by soil samples. Without the ability to enter land and take soil for sampling, the CFIA would not be able to fulfill its mandate and legislative purpose and objective. See also *R. v. Miller*, 2015 ABPC 237 (CanLII), at paragraphs 28–29 and 33; *Mandziak*, at paragraph 108.

[74] Notably, as was the case in *Motz*, there are restrictions on CFIA's inspection powers under subsection 26(1). An inspector may not enter a dwelling place except with the consent of the occupant of the dwelling place or under authority of a warrant. I also note an inspector must establish reasonable grounds to commence their inspection under paragraph 25(1)(a) of the PPA, a finding which may be reviewed by this Court on judicial review—as is taking place in this case. Therefore in my view there is a “rational connection” between the objectives and purposes of the PPA and the authority conferred on inspector in conducting the 2021 National PW Survey. See *Mandziak*, at paragraph 109 and *Motz*, at paragraphs 15–17.

[75] In addition, per *Bertram*, the nature of the things searched, which may be potatoes or soil or if any the potato wart pest in any of its forms including spores, are for the most part outdoors and open to public view. They are plant material, soil or pests “in which there can be no legitimate expectation of privacy”, see *Bertram*, at paragraph 114

privée. L'objectif de la LPV est de protéger les végétaux tels que les pommes de terre de semence et d'autres pommes de terre contre les parasites, dont la gale verruqueuse. L'Enquête nationale sur la gale verruqueuse de la pomme de terre de 2021 et la capacité de l'inspecteur d'entrer dans l'exploitation et d'inspecter le sol dans les champs et les dépendances, mais à l'exclusion des lieux d'habitation, sont à mon avis raisonnablement nécessaires pour atteindre cet objectif. Comme mentionné plus haut, une surveillance par échantillonnage de sol s'impose pour pouvoir détecter les spores qui peuvent prendre des années à se manifester sous forme de gales visibles sur les tubercules. Les spores de la gale verruqueuse de la pomme de terre — le stade très précoce dans le cycle biologique de ce parasite — ne sont pas détectables par inspection visuelle; elles sont microscopiques et ne sont détectables que par prélèvement d'échantillons de sol. Sans la capacité d'entrer sur les terres et de prélever des échantillons de sol, l'ACIA ne serait pas en mesure de remplir son mandat et d'atteindre l'objectif ou le but législatif escompté. Voir aussi *R. v. Miller*, 2015 ABPC 237 (CanLII), aux paragraphes 28–29 et 33; *Mandziak*, au paragraphe 108.

[74] Notamment, comme c'était le cas dans l'affaire *Motz*, le paragraphe 26(1) impose des restrictions aux pouvoirs d'inspection de l'ACIA. Un inspecteur ne peut procéder à la visite d'un local d'habitation qu'avec l'autorisation de son occupant ou s'il est muni d'un mandat. Je signale également qu'un inspecteur doit établir l'existence de motifs raisonnables pour commencer son inspection aux termes de l'alinéa 25(1)a) de la LPV, une conclusion qui peut faire l'objet d'un contrôle judiciaire devant notre Cour — ce qui est le cas en l'espèce. C'est donc dire, d'après moi, qu'il existe un « lien rationnel » entre les objectifs et les objets de la LPV et le pouvoir conféré aux inspecteurs dans le cadre de l'exécution de l'Enquête nationale sur la GV de 2021. Voir les affaires *Mandziak*, au paragraphe 109, et *Motz*, aux paragraphes 15–17.

[75] De plus, selon *Bertram*, les choses recherchées — par nature des pommes de terre, de la terre ou l'agent causal de la gale verruqueuse sous toutes ses formes, y compris les spores — se trouvent pour la plupart à l'extérieur et exposées à la vue de tous. Il s'agit de matériel végétal, de terre ou d'organismes nuisibles « relativement

[on QL; page 343 in the *Canada Federal Court Reports*]. There may be no search of dwelling houses, although as *Motz* notes and paragraphs 25(1)(a) and (c) [of the PPA] provide, outbuilding may be inspected and samples of soil taken therefrom. Notably, because the potato wart pest is in the soil, the pest may spread through the movement of potato crops or equipment such as found in out buildings.

[76] I also note that the applicants choose to engage in a regulated activity namely growing seed potatoes for sale domestically and internationally. By growing seed potatoes on their farms, they agreed to abide by the regulatory schemes ensuring the protection and safe production of seed potatoes. Compliance with the PPA and PPR are part of those relevant regulatory schemes. The expectation of privacy regarding their business operation also for this reason, is relatively low. See *Motz*, at paragraph 18; *R. v. Diep*, 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321, at paragraph 13.

[77] With respect, I also note CFIA's mandate and the PPA's purpose are in the public interest. Early detection and prevention of potato wart and the concomitant prevention of costly international and intra-provincial trade disruption, are in my view reasonably considered to be in the public interest. It is also reasonably in the interests of potato and seed potato farmers themselves to ensure they produce healthy and marketable crops thereby maintaining their livelihoods. These interests in combination with the other factors outweigh any privacy interest under section 8 of the Charter in this context, see *Bertram*, at paragraph 115 [on QL; page 343 in the *Canada Federal Court Reports*].

auxquels on ne peut légitimement pas réclamer le droit à la vie privée », voir le paragraphe 114 [sur QL; la page 343 dans le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada*] dans *Bertram*. Il ne peut y avoir de fouille dans les maisons d'habitation, bien que, comme il est noté dans la décision *Motz* et comme le prévoient les alinéas 25(1)a) et c) de la LPV, les dépendances puissent être inspectées et des échantillons de sol puissent y être prélevés. Notamment, en raison du fait que la propagation de l'agent causal de la gale verruqueuse qui est présent dans le sol peut se faire par le transport de récoltes de pommes de terre ou d'équipements comme ceux que l'on trouve dans les dépendances.

[76] Je signale aussi que les demandeurs ont décidé de se livrer à une activité réglementée, soit la culture de pommes de terre de semence en vue de leur vente à l'échelon national et international. Pour cultiver des pommes de terre de semence dans leurs exploitations agricoles, ils ont convenu de se conformer aux régimes réglementaires qui garantissent la protection et la production sécuritaire des pommes de terre de semence. Le respect de la LPV et du RPV fait partie de ces régimes réglementaires applicables. Les attentes en matière de protection de la vie privée, en ce qui concerne leur exploitation commerciale, sont, pour cette raison-là aussi, relativement faibles. Voir la décision *Motz*, au paragraphe 18, et l'arrêt *R. v. Diep*, 2005 ABCA 54 (CanLII), 363 A.R. 321, au paragraphe 13.

[77] En toute déférence, je signale également que le mandat de l'ACIA et l'objet de la LPV revêtent un intérêt public. La détection précoce et la prévention de la gale verruqueuse de la pomme de terre, de même que la prévention concomitante de coûteuses perturbations d'activités commerciales à l'échelon international et intraprovincial sont, à mon avis, raisonnablement considérées comme revêtant un intérêt public. Il est aussi raisonnablement dans l'intérêt des producteurs de pommes de terre et de pommes de terre de semence eux-mêmes de veiller à ce qu'ils produisent des récoltes saines et commercialisables, ce qui préserve leurs moyens de subsistance. Ces intérêts, conjugués aux autres facteurs, ont préséance sur tout droit à la protection de la vie privée que garantit l'article 8 de la Charte dans ce contexte : voir l'arrêt *Bertram*, au paragraphe 115 [sur QL; la page 343 dans le *Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada*].

[78] I therefore conclude in the regulatory context of the PPA and PPR, that rights guaranteed by section 8 of the Charter are not infringed by the 2021 National PW Survey.

VII. Conclusion

[79] The applicants have not shown CFIA's decision was unreasonable, or that it infringed rights or freedoms guaranteed by section 8 of the Charter. In my view, the decision is transparent, intelligible and justified based on the facts and constraining law, as required by *Vavilov*. Therefore, this application for judicial review must be dismissed.

VIII. Costs

[80] The parties agree, as do I, that \$7 500 is a reasonable all-inclusive award of costs payable to the successful party, and I will so order in favour of the respondent.

[78] Je conclus donc dans le contexte réglementaire où s'inscrivent la LPV et le RPV que l'Enquête nationale sur la GV de 2021 ne porte pas atteinte aux droits que garantit l'article 8 de la Charte.

VII. Conclusion

[79] Les demandeurs n'ont pas établi que la décision de l'ACIA était déraisonnable, ni qu'elle portait atteinte aux droits ou aux libertés que garantit l'article 8 de la Charte. À mon avis, cette décision est transparente, intelligible et justifiée au regard des faits et des contraintes juridiques, comme l'exige l'arrêt *Vavilov*. Il convient donc de rejeter la présente demande de contrôle judiciaire.

VIII. Les dépens

[80] Les parties conviennent, tout comme moi, que la somme de 7 500 \$ est une adjudication globale et raisonnable de dépens à payer à la partie qui a gain de cause, et telle est l'ordonnance que je rendrai en faveur de la défenderesse.

JUDGMENT in T-1597-21

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

- 1 This application for judicial review is dismissed.
- 2 The applicants shall pay to the respondent its costs in the all-inclusive amount of \$7 500.

JUGEMENT dans le dossier T-1597-21

LA COUR STATUE :

- 1 La demande de contrôle judiciaire est rejetée.
- 2 Les demandeurs paieront à la défenderesse ses dépens, d'une somme globale de 7 500 \$.