

A-312-19  
2021 FCA 86

A-312-19  
2021 CAF 86

**Attorney General of Canada** (*Appellant*)

**Le procureur général du Canada** (*appelant*)

v.

c.

**Dr. David Kattenberg and Psagot Winery Ltd.**  
(*Respondents*)

**Dr. David Kattenberg et Psagot Winery Ltd.** (*intimés*)

**INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. KATTENBURG**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. KATTENBURG**

Federal Court of Appeal, Noël C.J., Boivin and Rivoalen J.J.A.—By videoconference; Ottawa, May 5, 2021.

Cour d’appel fédérale, juge en chef Noël, juges Boivin et Rivoalen, J.C.A.—Par vidéoconférence; Ottawa, 5 mai 2021.

*Food and Drugs — Labelling — Appeal from Federal Court decision setting aside decision of Canadian Food Inspection Agency, Complaints and Appeals Office (Agency) holding that “Product of Israel” labels on wines produced in West Bank complied with Canadian labelling legislation — Federal Court holding that labels false, misleading, deceptive — Agency interpreting, applying labelling requirements under Food and Drugs Act, Consumer Packaging and Labelling Act — Language in Canada-Israel Free Trade Agreement (CIFTA) not indicating that occupied territories part of Israel — Canada equating goods from territory where “Israel’s customs laws are applied” to goods originating in “Israel or another CIFTA beneficiary” — This distinction in line with Canada’s official position not to recognize occupied territories as part of Israel — Agency’s interpretation not consistent with text, context, purpose of legislation — Not possible to determine how Agency construed its legislation in coming to conclusion that labels compliant, including how pivotal issues addressed — Matter remitted to Agency — Appeal dismissed.*

*Aliments et Drogues — Étiquetage — Appel visant un jugement de la Cour fédérale, qui a annulé la décision du Bureau des plaintes et des appels de l’Agence canadienne d’inspection des aliments (l’Agence) selon laquelle des étiquettes comportant la mention [traduction] « “Produit d’Israël” » apposées sur des vins produits en Cisjordanie étaient conformes aux lois canadiennes sur l’étiquetage — La Cour fédérale a conclu que les étiquettes étaient fausses, trompeuses et mensongères — L’Agence a interprété et appliqué les exigences en matière d’étiquetage prévues dans la Loi sur les aliments et drogues et la Loi sur l’emballage et l’étiquetage des produits de consommation — Les mots de l’Accord de libre-échange Canada Israël (l’ALÉCI) n’indiquent pas que les territoires occupés font partie d’Israël — Le Canada définit les biens originaires d’un territoire auquel « s’applique la législation douanière d’Israël » comme étant des biens originaires « d’Israël ou d’un autre bénéficiaire de l’ALÉCI » — Cette distinction est conforme à la position officielle du Canada, qui ne reconnaît pas que les territoires occupés font partie d’Israël — L’interprétation de l’Agence n’était pas conforme au texte, au contexte et au but des dispositions législatives — Il a été impossible de déterminer la façon dont l’Agence a interprété ses lois habilitantes pour en venir à la conclusion que les étiquettes étaient conformes, y compris la façon dont elle a pris en considération les questions fondamentales — L’affaire a été renvoyée à l’Agence — Appel rejeté.*

*Administrative Law — Judicial Review — Standard of Review — Federal Court setting aside decision of Canadian Food Inspection Agency, Complaints and Appeals Office (Agency) holding that “Product of Israel” labels on wines produced in West Bank complied with Canadian labelling legislation — Federal Court holding that labels false, misleading, deceptive — Decision rendered using standard of reasonableness before*

*Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — La Cour fédérale a annulé la décision du Bureau des plaintes et des appels de l’Agence canadienne d’inspection des aliments (l’Agence) selon laquelle des étiquettes comportant la mention [traduction] « “Produit d’Israël” » apposées sur des vins produits en Cisjordanie étaient conformes aux lois canadiennes sur l’étiquetage — La Cour fédérale a conclu*

*release of Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov (S.C.C.) — Whether Federal Court identified, properly applied appropriate standard of review — It needed to be determined if Federal Court properly applied standard of reasonableness based on law as it stands post-Vavilov — Agency’s interpretation not consistent with text, context, purpose of legislation — Unclear how Agency construed its legislation in coming to conclusion that labels compliant — Vavilov clear that when confronted with absence of reasoned explanation, courts should refrain from determining proper outcome, providing required justification themselves — In post-Vavilov context, Federal Court should not have embarked on Agency’s task.*

This was an appeal from a Federal Court decision setting aside the decision of the Complaints and Appeals Office of the Canadian Food Inspection Agency (Agency) holding that “Product of Israel” labels on wines produced in the West Bank complied with Canadian labelling legislation.

The Federal Court held that the labels were false, misleading and deceptive. In its view, the decision of the Agency was not reasonable when measured against its analysis. The Federal Court quashed the decision on this basis and remitted the matter back to the Agency with instructions that it determine how the wines should be labelled. The Federal Court rendered its decision using the standard of reasonableness before the Supreme Court released its decision in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*.

At issue was whether the Federal Court identified the appropriate standard of review and applied it properly.

*Held*, the appeal should be dismissed.

Although the Federal Court applied the standard of reasonableness in a pre-*Vavilov* context, it needed to be determined if it properly applied this standard based on the law as it stands post-*Vavilov*. The Supreme Court in *Vavilov* made it clear that in conducting a reasonableness review, the Court must focus on the decision made and the justification for it. In this case, the Agency had to interpret and apply the labelling requirements under the *Food and Drugs Act* (FDA) and the *Consumer Packaging and Labelling Act* (CPLA) and decide whether the labels in issue were false or misleading under subsection 5(1)

*que les étiquettes étaient fausses, trompeuses et mensongères — Elle a prononcé sa décision sur le fondement de la norme de la décision raisonnable avant qu’une décision soit rendue dans Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov (C.S.C.) — Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et l’a appliquée de la bonne façon — Il fallait déterminer si elle avait appliqué cette norme de la bonne façon compte tenu du droit tel qu’il existe après l’arrêt Vavilov — L’interprétation de l’Agence n’était pas conforme au texte, au contexte et au but des dispositions législatives — Il a été impossible de déterminer la façon dont l’Agence a interprété ses lois habilitantes pour en venir à la conclusion que les étiquettes étaient conformes — L’arrêt Vavilov enseigne que les cours de révision, lorsqu’elles se trouvent devant une absence de raisonnement, doivent s’abstenir de rendre la décision qu’elles considèrent être la bonne et de fournir leur propre raisonnement — Dans le contexte juridique post-Vavilov, la Cour fédérale n’aurait pas dû se prêter à l’exercice qui était du ressort de l’Agence.*

Il s’agissait d’un appel visant un jugement de la Cour fédérale, qui a annulé la décision du Bureau des plaintes et des appels de l’Agence canadienne d’inspection des aliments (l’Agence) selon laquelle des étiquettes comportant la mention [traduction] « “Produit d’Israël” » apposées sur des vins produits en Cisjordanie étaient conformes aux lois canadiennes sur l’étiquetage.

La Cour fédérale a conclu que les étiquettes étaient fausses, trompeuses et mensongères. À son avis, la décision de l’Agence n’était pas raisonnable au regard de son analyse. Elle a annulé la décision pour ce motif et a renvoyé l’affaire à l’Agence en lui enjoignant de déterminer la façon dont les vins devraient être étiquetés. La Cour fédérale a prononcé sa décision sur le fondement de la norme de la décision raisonnable avant que la Cour suprême rende sa décision dans l’arrêt *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*.

Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et l’a appliquée de la bonne façon.

*Arrêt* : l’appel doit être rejeté.

Bien que la Cour fédérale ait appliqué la norme de la décision raisonnable avant que l’arrêt *Vavilov* soit rendu, il fallait déterminer si elle avait appliqué cette norme de la bonne façon compte tenu du droit tel qu’il existe après l’arrêt *Vavilov*. La Cour suprême a clairement établi dans l’arrêt *Vavilov* que le tribunal qui effectue un contrôle selon la décision raisonnable doit se concentrer sur la décision rendue et sur le raisonnement qui la justifie. Dans la présente affaire, l’Agence devait interpréter et appliquer les exigences en matière d’étiquetage prévues dans la *Loi sur les aliments et drogues* (la LAD), et la

of the FDA and section 7 of the CPLA. The language in the Canada-Israel Free Trade Agreement (CIFTA) unequivocally covers Israel and the occupied territories, including the West Bank, but does not indicate that the occupied territories are part of Israel. In its domestic legislation, Canada equates goods that originate in the territory where “Israel’s customs laws are applied” to goods that originate in “Israel or another CIFTA beneficiary”. This distinction between goods that originate in Israel and goods that originate in other CIFTA beneficiaries, for the purpose of determining entitlement for preferential tariff rates under CIFTA, accords with Canada’s official position, which does not recognize that the occupied territories are part of Israel. Where, as here, legislative interpretation is in issue, the administrative decision maker must demonstrate that its interpretation of the relevant provisions is consistent with their text, context and purpose. This demonstration was totally lacking in the present instance. It could not be determined how the Agency construed its legislation in coming to the conclusion that the labels are compliant, including how it addressed the pivotal issues. *Vavilov* makes it clear that when confronted with the absence of a reasoned explanation, courts should refrain from determining the proper outcome and providing the required justification themselves. In a post-*Vavilov* context, the Federal Court should not have embarked on the Agency’s task. The matter was remitted to the Agency for reconsideration and redetermination.

*Loi sur l’emballage et l’étiquetage des produits de consommation* (la LEEPC), et déterminer si les étiquettes en cause étaient fausses ou trompeuses selon le paragraphe 5(1) de la LAD et l’article 7 de la LEEPC. Les mots de l’Accord de libre-échange Canada-Israël (l’ALÉCI) visent sans le moindre doute Israël et les territoires occupés, dont la Cisjordanie, mais il n’y est pas indiqué que les territoires occupés font partie d’Israël. Dans ses lois nationales, le Canada définit les biens originaires d’un territoire auquel « s’applique la législation douanière d’Israël » comme étant des biens originaires « d’Israël ou d’un autre bénéficiaire de l’ALÉCI ». Cette distinction entre les biens originaires d’Israël et les biens originaires d’autres bénéficiaires de l’ALÉCI, pour déterminer qui a droit aux tarifs préférentiels prévus dans l’ALÉCI, est conforme à la position officielle du Canada, qui ne reconnaît pas que les territoires occupés font partie d’Israël. Lorsque le décideur administratif, comme c’est le cas en l’espèce, procède à l’interprétation d’une disposition législative, il doit démontrer que son interprétation des dispositions pertinentes est conforme au texte, au contexte et au but de ces dispositions. En l’espèce, il n’y a eu aucune démonstration de ce genre. Il a été impossible de déterminer la façon dont l’Agence a interprété ses lois habilitantes pour en venir à la conclusion que les étiquettes étaient conformes, y compris la façon dont elle a pris en considération les questions fondamentales. L’arrêt *Vavilov* enseigne que les cours de révision, lorsqu’elles se trouvent devant une absence de raisonnement, doivent s’abstenir de rendre la décision qu’elles considèrent être la bonne et de fournir leur propre raisonnement. Dans le contexte juridique post-*Vavilov*, la Cour fédérale n’aurait pas dû se prêter à l’exercice qui était du ressort de l’Agence. L’affaire a été renvoyée à l’Agence pour réexamen et nouvelle décision.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*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].  
*Consumer Packaging and Labelling Act*, R.S.C., 1985, c. C-38, s. 7.  
*Customs Tariff*, S.C. 1997, c. 36, s. 50(1).  
*Food and Drug Regulations*, C.R.C., c. 870, s. B.02.108.  
*Food and Drugs Act*, R.S.C., 1985, c. F-27, s. 5.  
*Regulations Defining Certain Expressions for the Purposes of the Customs Tariff*, SOR/97-62, s. 1 “Israel or another CIFTA beneficiary”.

#### 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].  
*Loi sur l’emballage et l’étiquetage des produits de consommation*, L.R.C. (1985), ch. C-38, art. 7.  
*Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. (1985), ch. F-27, art. 5.  
*Règlement définissant certaines expressions pour l’application du Tarif des douanes*, DORS/97-62, art. 1 « Israël ou autre bénéficiaire de l’ALÉCI ».  
*Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., ch. 870, art. B.02.108.  
*Tarif des douanes*, L.C. 1997, ch. 36, art. 50(1).

## TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

*Free Trade Agreement Between the Government of Canada and the Government of the State of Israel*, July 31, 1996, [1997] Can. T.S. No. 49, Art. 1.4.1(b).

## CASES CITED

## APPLIED:

*Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653.

## REFERRED TO:

*Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374; *Canada (Attorney General) v. Redman*, 2020 FCA 209; *Manitoba Government and General Employees' Union v. The Minister of Finance for the Government*, 2021 MBCA 36 (CanLII).

## AUTHORS CITED

Government of Canada. “Canadian policy on key issues in the Israeli-Palestinian conflict” (19 March, 2019), online: <[https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/mena-moan/israeli-palstinian\\_policy-politique\\_israelo-palestinien.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/mena-moan/israeli-palstinian_policy-politique_israelo-palestinien.aspx?lang=eng)>.

APPEAL from a Federal Court decision (2009 CF 1003, [2019] 4 F.C.R. 747) setting aside the decision of the Complaints and Appeals Office of the Canadian Food Inspection Agency holding that “Product of Israel” labels on wines produced in the West Bank complied with Canadian labelling legislation. Appeal dismissed.

## APPEARANCES

*Gail Sinclair, Negar Hashemi and Jennifer Caruso* for appellant.

*A. Dimitri Lascaris* for respondent

Dr. David Kattenburg.

*David Elmaleh* for respondent Psagot Winery Ltd.

## TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

*Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'État d'Israël*, 31 juillet 1996, [1997] R.T. Can. n° 49, art. 1.4.1b).

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISION APPLIQUÉE :

*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653.

## DÉCISIONS CITÉES :

*Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374; *Canada (Procureur général) c. Redman*, 2020 CAF 209; *Manitoba Government and General Employees' Union v. The Minister of Finance for the Government*, 2021 MBCA 36 (CanLII).

## DOCTRINE CITÉE

Gouvernement du Canada. « Politique canadienne sur les aspects clés du conflit israélo-palestinien » (19 mars 2019), en ligne : <[https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/mena-moan/israeli-palstinian\\_policy-politique\\_israelo-palestinien.aspx?lang=fra](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/mena-moan/israeli-palstinian_policy-politique_israelo-palestinien.aspx?lang=fra)>.

APPEL visant un jugement de la Cour fédérale (2009 CF 1003, [2019] 4 R.C.F. 747), qui a annulé la décision du Bureau des plaintes et des appels de l'Agence canadienne d'inspection des aliments selon laquelle des étiquettes comportant la mention [traduction] « “Produit d'Israël” » apposées sur des vins produits en Cisjordanie étaient conformes aux lois canadiennes sur l'étiquetage. Appel rejeté.

## ONT COMPARU :

*Gail Sinclair, Negar Hashemi et Jennifer Caruso* pour l'appelant.

*A. Dimitri Lascaris*, pour l'intimé

Dr. David Kattenburg.

*David Elmaleh*, pour l'intimée Psagot Winery Ltd.

## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.

*A. Dimitri Lascaris*, Montréal, for respondent  
Dr. David Kattenburg.  
*RE-LAW LLP*, Vaughan, Ontario, for respondent  
Psagot Winery Ltd.

*The following are the reasons for judgment of the Court rendered in English by*

[1] NOËL C.J.: This is an appeal from a judgment of the Federal Court (*per* Mactavish J. as she then was), setting aside the decision of the Complaints and Appeals Office of the Canadian Food Inspection Agency (the Agency) holding that ““Product of Israel”” labels on wines produced in the West Bank complied with Canadian labelling legislation (2019 FC 1003, [2019] 4 F.C.R. 747).

[2] The Federal Court Judge held that the labels were false, misleading and deceptive. She came to this view based on her own analysis of the evidence and the labelling legislation (the relevant provisions as they read at the time of the decision of the Agency are set out in Annex 1). In her view, the decision of the Agency was not reasonable when measured against her analysis. She quashed the decision on this basis and remitted the matter back to the Agency with instructions that it determine how the wines should be labelled.

[3] The issue to be addressed is whether in coming to this conclusion, the Federal Court judge identified the appropriate standard of review and applied it properly.

#### Standard of Review

[4] After the Federal Court Judge rendered her decision in this case, the Supreme Court released its landmark decision in *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Vavilov*, 2019 SCC 65, [2019] 4 S.C.R. 653 (*Vavilov*). Given the importance of this decision, the

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada*  
pour l’appelant.

*A. Dimitri Lascaris*, Montréal, pour l’intimé  
Dr. David Kattenburg.  
*RE-LAW LLP*, Vaughan, Ontario, pour l’intimée  
Psagot Winery Ltd.

*Ce qui suit est la version française des motifs du jugement de la Cour rendus par*

[1] LE JUGE EN CHEF NOËL : Notre Cour est saisie d’un appel visant un jugement de la Cour fédérale (rendu par la juge Mactavish [aujourd’hui juge à la Cour d’appel fédérale]), annulant la décision du Bureau des plaintes et des appels de l’Agence canadienne d’inspection des aliments (l’Agence) selon laquelle des étiquettes comportant la mention [TRADUCTION] « “Produit d’Israël” » apposées sur des vins produits en Cisjordanie étaient conformes aux lois canadiennes sur l’étiquetage (2019 CF 1003, [2019] 4 R.C.F. 747).

[2] La juge de la Cour fédérale a conclu que les étiquettes étaient fausses, trompeuses et mensongères. Elle en est venue à cette conclusion après avoir effectué sa propre analyse des éléments de preuve et des dispositions sur l’étiquetage (les dispositions pertinentes, dans leur version en vigueur au moment où l’Agence a rendu sa décision, sont reproduites à l’annexe 1). À son avis, la décision de l’Agence n’était pas raisonnable au regard de son analyse. Elle a annulé la décision pour ce motif et a renvoyé l’affaire à l’Agence en lui enjoignant de déterminer la façon dont les vins devraient être étiquetés.

[3] La question à trancher est celle de savoir si, en tirant cette conclusion, la juge de la Cour fédérale a choisi la norme de contrôle appropriée et l’a appliquée de la bonne façon.

#### La norme de contrôle

[4] Après que la juge de la Cour fédérale a prononcé sa décision, la Cour suprême a rendu son arrêt de principe *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65, [2019] 4 R.C.S. 653 (*Vavilov*). Étant donné l’importance de cet arrêt, notre Cour, par

parties were asked by order of this Court dated October 6, 2020, to provide written submissions on the impact that it might have on this appeal.

[5] In his memorandum of fact and law, Dr. Kattenburg maintained, as he did before the Federal Court Judge, that reasonableness was not the applicable standard of review. He argued that the interpretation of the relevant legislation in a manner that reflects international law gives rise to an issue of “central importance to the legal system as a whole”, with the result that correctness was the applicable standard of review (memorandum of Dr. Kattenburg, at paragraph 46).

[6] During the hearing, Dr. Kattenburg conceded that reasonableness is the applicable standard, and rightly so. If anything, *Vavilov* has reinforced reasonableness as the presumptive standard applicable in this case (*Vavilov*, at paragraphs 59–61). Principles of international law, should they bear on the issue to be decided (see e.g. *Entertainment Software Association v. Society of Composers, Authors and Music Publishers of Canada*, 2020 FCA 100, [2021] 1 F.C.R. 374, at paragraphs 76–92), are merely part of the context that can inform the interpretation of Canada’s labelling legislation (*Vavilov*, at paragraph 114).

#### Application of the Reasonableness Standard

[7] We now turn to the question whether the standard of reasonableness was properly applied to the matter before us. Although the Federal Court Judge applied this standard in a pre-*Vavilov* context, this Court must stand in the shoes of the Federal Court Judge and determine whether she properly applied this standard based on the law as it stands post-*Vavilov*.

[8] *Vavilov* provides fundamental guidance both on the reasonableness standard itself and its proper application. In providing this guidance, the Supreme Court recognized that its decision departs in some key aspects from prior jurisprudence but recognized that certainty in the

une ordonnance datée du 6 octobre 2020, a demandé aux parties de présenter des observations sur l’incidence qu’il pourrait avoir sur le présent appel.

[5] Dans son mémoire des faits et du droit, Dr. Kattenburg a soutenu, comme il l’a fait devant la juge de la Cour fédérale, que la norme de la décision raisonnable n’était pas la norme de contrôle applicable. Il a soutenu que l’interprétation des lois pertinentes conformément au droit international est une question [TRADUCTION] « d’importance fondamentale pour le système juridique dans son ensemble », de sorte que la norme applicable était celle de la décision correcte (mémoire de Dr. Kattenburg, au paragraphe 46).

[6] À l’audience, Dr. Kattenburg a reconnu, à juste titre, que la norme applicable était celle de la décision raisonnable. Par ailleurs, l’arrêt *Vavilov* vient renforcer l’idée que la décision raisonnable était la norme de contrôle qui s’appliquait par défaut en l’espèce (*Vavilov*, aux paragraphes 59 à 61). Les principes de droit international, à supposer qu’ils influent sur la question à trancher (voir par exemple *Entertainment Software Association c. Société canadienne des auteurs, compositeurs et éditeurs de musique*, 2020 CAF 100, [2021] 1 R.C.F. 374, aux paragraphes 76 à 92), constituent seulement un élément du contexte servant à éclairer l’interprétation des lois canadiennes en matière d’étiquetage (*Vavilov*, au paragraphe 114).

#### L’application de la norme de la décision raisonnable

[7] Nous nous penchons maintenant sur la question de savoir si la norme de la décision raisonnable a été appliquée comme il se doit dans l’affaire dont nous sommes saisis. Bien que la juge de la Cour fédérale ait appliqué cette norme avant que soit rendu l’arrêt *Vavilov*, notre Cour doit se mettre à la place de la juge de la Cour fédérale et examiner si elle a appliqué cette norme telle qu’elle doit l’être selon l’arrêt *Vavilov*.

[8] L’arrêt *Vavilov* donne des indications fondamentales tant sur la nature de la norme de la décision raisonnable que sur son application. En prodiguant ces indications, la Cour suprême a reconnu que sa décision rompait avec certains aspects essentiels de la jurisprudence, mais elle

law had to be measured against the cost of continuing to follow a flawed approach.

[9] Perhaps the most significant development in *Vavilov* is the recognition that when Parliament has created an administrative decision maker for the specific purpose of administering a legislative scheme, it must be accepted that Parliament also intended that the decision maker fulfills its mandate and interprets the law applicable to all issues that come before it (*Vavilov*, at paragraph 24). This recognition of the legitimacy and authority of administrative decision makers brings with it the corresponding requirement that administrative decision makers adopt a “culture of justification” and provide a reasoned explanation for the decisions that they make in discharging their statutory mandate (*Vavilov*, at paragraph 14).

[10] In so stating, the Supreme Court made it clear that in conducting a reasonableness review, the Court must focus on the decision made and the justification for it (*Vavilov*, at paragraph 83). If the reasons read in conjunction with the record do not make it possible to understand the decision maker’s reasoning on a critical point, the decision fails to meet the standard of reasonableness on that account alone (*Vavilov*, at paragraph 103).

[11] This is precisely what we are faced with in this case. The Agency had to interpret and apply the labeling requirements under the *Food and Drugs Act*, R.S.C., 1985, c. F-27 (FDA) and the *Consumer Packaging and Labelling Act*, R.S.C., 1985, c. C-38 (CPLA) and decide whether the labels in issue were false or misleading under subsection 5(1) of the FDA and section 7 of the CPLA.

[12] We know from the record that the position expressed by Global Affairs Canada with respect to the Canada-Israel Free Trade Agreement [*Free Trade Agreement Between the Government of Canada and the Government of the State of Israel*, July 31, 1996], [1997] Can. T.S. No. 49 (CIFTA) played a determinative role in

a fait observer qu’il fallait sopeser la certitude juridique par rapport aux coûts liés au fait de continuer à souscrire à une approche erronée.

[9] Le développement le plus important apporté par l’arrêt *Vavilov* semble être la reconnaissance du fait que, lorsque le législateur constitue un décideur administratif dans le but précis d’administrer un régime législatif, il faut accepter que le législateur voulait également que ce décideur s’acquitte de son mandat et interprète la loi qui s’applique à toutes questions qui lui sont soumises (*Vavilov*, au paragraphe 24). Cette reconnaissance de la légitimité et de la compétence des décideurs administratifs a pour corollaire l’obligation pour ces derniers d’adhérer à une « culture de la justification » et de fournir un raisonnement motivant les décisions qu’ils prennent dans l’exécution de leur mandat légal (*Vavilov*, au paragraphe 14).

[10] En affirmant cela, la Cour suprême a clairement établi que le tribunal qui effectue un contrôle selon la décision raisonnable doit se concentrer sur la décision rendue et sur le raisonnement qui la justifie (*Vavilov*, au paragraphe 83). Des motifs, interprétés eu égard au dossier, qui ne permettent pas au lecteur de comprendre le raisonnement du décideur sur un point crucial constituent en soi un fondement suffisant pour qu’il soit conclu que la décision ne satisfait pas au critère de la décision raisonnable (*Vavilov*, au paragraphe 103).

[11] C’est précisément ce dont il est question en l’espèce. L’Agence devait interpréter et appliquer les exigences en matière d’étiquetage prévues dans la *Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. (1985), ch. F-27 (la LAD), et la *Loi sur l’emballage et l’étiquetage des produits de consommation*, L.R.C. (1985), ch. C-38 (la LEEPC), et déterminer si les étiquettes en cause étaient fausses ou trompeuses selon le paragraphe 5(1) de la LAD et l’article 7 de la LEEPC.

[12] Le dossier révèle que la position exprimée par Affaires mondiales Canada au sujet de l’Accord de libre-échange Canada-Israël [*Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l’État d’Israël*, 31 juillet 1996], [1997] R.T. Can. n° 49 (l’ALÉCI), a joué un rôle déterminant dans la décision

the decision that was reached (the relevant CIFTA legislation as it read at the time of the decision of the Agency is set out in Annex 2). While CIFTA can be informative, we do not know why the Agency concluded that it was determinative of the issue that it was required to decide under its labelling legislation.

[13] In its advice to the Agency, Global Affairs Canada states that the West Bank territory is included under CIFTA because it is a “territory where Israel’s customs laws are applied” (affidavit of Eric Jeurond, appeal book, Vol. 3, page 491, paragraph 34, referring to Article 1.4.1(b) of CIFTA). This language unequivocally covers Israel and the occupied territories, including the West Bank, but does not indicate that the occupied territories are part of Israel. Indeed, in its domestic legislation, Canada equates goods that originate in the territory where “Israel’s customs laws are applied” to goods that originate in “Israel or another CIFTA beneficiary” (our emphasis) (subsection 50(1) of the *Customs Tariff*, S.C. 1997, c. 36; see also the definition of “Israel or another CIFTA beneficiary” [at section 1] in the *Regulations Defining Certain Expressions for the Purposes of the Customs Tariff*, SOR/97-62). This distinction between goods that originate in Israel and goods that originate in other CIFTA beneficiaries, for the purpose of determining entitlement for preferential tariff rates under CIFTA, accords with Canada’s official position, which does not recognize that the occupied territories are part of Israel (Government of Canada, “Canadian policy on key issues in the Israeli-Palestinian conflict” (last modified 19 March 2019), online: <[https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/mena-moan/israeli-palinstinian\\_policy-politique\\_israelo-palestinien.aspx?lang=eng](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/mena-moan/israeli-palinstinian_policy-politique_israelo-palestinien.aspx?lang=eng)>).

[14] Needless to say, section B.02.108 of the *Food and Drug Regulations*, C.R.C., c. 870, insofar as it contemplates that the origin of wine products be identified by reference to their “country of origin”, cannot be applied literally when dealing with products that do not originate in a recognized country.

qui a été rendue (les dispositions pertinentes de l’ALÉCI, dans sa version en vigueur au moment où l’Agence a rendu sa décision, sont reproduites à l’annexe 2). Bien que l’ALÉCI puisse éclairer le débat, nous ne savons pas pourquoi l’Agence a conclu que cet accord permettait de trancher la question dont elle était saisie au titre de lois en matière d’étiquetage.

[13] Dans son avis à l’Agence, Affaires mondiales Canada affirme que la Cisjordanie est un territoire visé par l’ALÉCI, car c’est un « territoire auquel s’applique la législation douanière d’Israël » (affidavit d’Eric Jeurond, dossier d’appel, vol. 3, page 491, paragraphe 34, citant l’alinéa 1.4.1b) de l’ALÉCI). Ces mots visent sans le moindre doute Israël et les territoires occupés, dont la Cisjordanie, mais il n’y est pas indiqué que les territoires occupés font partie d’Israël. En effet, dans ses lois nationales, le Canada définit les biens originaires d’un territoire auquel « s’applique la législation douanière d’Israël » comme étant des biens originaires « d’Israël ou d’un autre bénéficiaire de l’ALÉCI » (non souligné dans l’original) (paragraphe 50(1) du *Tarif des douanes*, L.C. 1997, ch. 36; voir également la définition de « Israël ou autre bénéficiaire de l’ALÉCI » [à l’article 1] dans le *Règlement définissant certaines expressions pour l’application du Tarif des douanes*, DORS/97-62). Cette distinction entre les biens originaires d’Israël et les biens originaires d’autres bénéficiaires de l’ALÉCI, pour déterminer qui a droit aux tarifs préférentiels prévus dans l’ALÉCI, est conforme à la position officielle du Canada, qui ne reconnaît pas que les territoires occupés font partie d’Israël (Gouvernement du Canada, « Politique canadienne sur les aspects clés du conflit israélo-palestinien » (modifié pour la dernière fois le 19 mars 2019), en ligne à l’adresse : <[https://www.international.gc.ca/world-monde/international\\_relations-relations\\_internationales/mena-moan/israeli-palinstinian\\_policy-politique\\_israelo-palestinien.aspx?lang=fra](https://www.international.gc.ca/world-monde/international_relations-relations_internationales/mena-moan/israeli-palinstinian_policy-politique_israelo-palestinien.aspx?lang=fra)>).

[14] Il va sans dire que l’article B.02.108 du *Règlement sur les aliments et drogues*, C.R.C., ch. 870, dans la mesure où il prévoit que les étiquettes de vins doivent mentionner le « pays d’origine », ne peut s’appliquer littéralement lorsque le produit ne vient pas d’un pays reconnu.

[15] As the Supreme Court explains in *Vavilov* the process of justification, which binds administrative decision makers, does not necessarily require exhaustive or lengthy reasons and any reasons are to be reviewed in light of the record and submissions made by the parties. But whatever form this takes, where, as here, legislative interpretation is in issue, the administrative decision maker must demonstrate that its interpretation of the relevant provisions is consistent with their text, context and purpose (*Vavilov*, at paragraph 120 as applied in *Canada (Attorney General) v. Redman*, 2020 FCA 209, at paragraphs 20–21). Here this demonstration is totally lacking.

[16] While there may be cases where reviewing courts can discern how an administrative decision maker construed the relevant legislation even though the matter was not explicitly addressed (*Vavilov*, at paragraph 123), this is not such a case. We simply have no idea how the Agency construed its legislation in coming to the conclusion that the labels are compliant, including how it addressed the pivotal issues: false and misleading as to what and from whose eyes and from which perspective is the question whether the labels are false or misleading to be assessed?

[17] *Vavilov* makes it clear that when confronted with the absence of a reasoned explanation, courts should refrain from determining the proper outcome and providing the required justification themselves (*Vavilov*, at paragraph 96). This merely recognizes Parliament's institutional design choice in conferring on administrative decision makers the task of construing the legislation that they are called upon to apply and applying it to the facts of their case, exercises that call for deference on the part of reviewing courts. It follows that in a post-*Vavilov* context, the Federal Court Judge should not have embarked on the Agency's task.

[15] Comme la Cour suprême l'explique dans l'arrêt *Vavilov*, le principe de justification auquel sont tenus les décideurs administratifs n'exige pas que les motifs soient longs ou détaillés; de plus, les motifs doivent être examinés à la lumière du dossier et des observations des parties. Cela dit, indépendamment de la forme qu'ils prennent, lorsque le décideur administratif, comme c'est le cas en l'espèce, procède à l'interprétation d'une disposition législative, il doit démontrer que son interprétation des dispositions pertinentes est conforme au texte, au contexte et au but de ces dispositions (*Vavilov*, au paragraphe 120, tel qu'appliqué dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Redman*, 2020 CAF 209, aux paragraphes 20 et 21). En l'espèce, il n'y a aucune démonstration de ce genre.

[16] Bien qu'il puisse y avoir des affaires où la cour de révision arrive à discerner la façon dont le décideur administratif a interprété les lois pertinentes même si celui-ci n'a pas examiné la question expressément (*Vavilov*, au paragraphe 123), ce n'est pas le cas en l'espèce. Nous n'avons absolument aucune idée de la façon dont l'Agence a interprété ses lois habilitantes pour en venir à la conclusion que les étiquettes étaient conformes, y compris la façon dont elle a pris en considération les questions fondamentales : par rapport à quoi les mots « faux » et « trompeurs » sont-ils définis, et aux yeux de qui ou du point de vue de qui la question de savoir si les étiquettes sont fausses ou trompeuses doit-elle être examinée?

[17] L'arrêt *Vavilov* enseigne que les cours de révision, lorsqu'elles se trouvent devant une absence de raisonnement, doivent s'abstenir de rendre la décision qu'elles considèrent être la bonne et de fournir leur propre raisonnement (*Vavilov*, au paragraphe 96). Cet enseignement ne fait que reconnaître la structure institutionnelle choisie par le législateur lorsqu'il confère à des décideurs administratifs la tâche d'interpréter les lois qu'ils sont appelés à appliquer et la tâche de les appliquer aux faits propres à l'affaire dont ils sont saisis, des exercices vis-à-vis desquels les cours de révision doivent faire preuve de retenue. Il s'ensuit que, dans le contexte juridique post-*Vavilov*, la juge de la Cour fédérale n'aurait pas dû se prêter à l'exercice qui était du ressort de l'Agence.

[18] The appropriate remedy is to send the matter back to the Agency so that it can determine the matter for itself. This is not the type of case where this step can be bypassed because the outcome is self-evident (compare *Manitoba Government and General Employees' Union v. The Minister of Finance for the Government*, 2021 MBCA 36 (CanLII), at paragraphs 104–108). In the course of its reconsideration of the matter, the Agency will want to receive submissions from the affected parties. This would include the complainant Dr. Kattenburg as well as Psagot Winery Ltd. since its labels are in issue. It will also be open to the Agency to receive submissions and determine whether Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*] rights and freedoms are relevant to its decision-making, again ensuring that there is a reasoned explanation for its decision.

[19] To be clear, the Agency is not bound by the Federal Court Judge's reasons. It will be open to the Agency as the decider of the merits of the labelling issue to come to whatever outcome it thinks appropriate, provided that its interpretation and application of the relevant provisions to the facts in issue can be seen to be reasonable.

#### Disposition

[20] The appeal will therefore be dismissed and the matter will be remitted to the Agency for reconsideration and redetermination in conformity with these reasons. As no costs were sought, none are awarded.

BOIVIN, J.A.: I agree.

RIVOALEN, J.A.: I agree.

#### APPENDIX 1

*Consumer Packaging and Labelling Act*, R.S.C., 1985, c. C-38.

##### Representations relating to prepackaged products

**7 (1)** No dealer shall apply to any prepackaged product or sell, import into Canada or advertise any prepackaged

[18] La mesure de redressement appropriée est de renvoyer l'affaire à l'Agence pour qu'elle puisse la trancher elle-même. Il ne s'agit pas d'un type d'affaire où l'on peut se dispenser de cette étape au motif que l'issue de l'affaire est évidente (comparer avec *Manitoba Government and General Employees' Union v. The Minister of Finance for the Government*, 2021 MBCA 36 (CanLII), aux paragraphes 104 à 108). Dans son réexamen de l'affaire, l'Agence voudra obtenir les observations des parties concernées. Celles-ci comprennent le plaignant Dr. Kattenburg, de même que Psagot Winery Ltd. puisque ce sont ses étiquettes qui sont en cause. L'Agence pourra également recevoir des observations et prendre une décision sur la question de savoir si les droits et libertés garantis par la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*] ont un rôle à jouer dans sa prise de décision; là encore elle devra veiller à ce que sa décision soit justifiée par un raisonnement.

[19] Soyons clairs, l'Agence n'est pas liée par les motifs de la juge de la Cour fédérale. Il sera loisible à l'Agence, en tant que décideur chargé de trancher la question de l'étiquetage sur le fond, de parvenir à toute conclusion qu'elle juge appropriée, dans la mesure où son interprétation des dispositions pertinentes et leur application aux faits en cause peuvent être considérées comme étant raisonnables.

#### Dispositif

[20] L'appel sera donc rejeté et l'affaire sera renvoyée à l'Agence pour réexamen et nouvelle décision conformément aux présents motifs. Les dépens n'ont pas été demandés, donc ils ne seront pas adjugés.

LE JUGE BOIVIN, J.C.A. : Je suis d'accord.

LA JUGE RIVOALEN, J.C.A. : Je suis d'accord.

#### ANNEXE 1

*Loi sur l'emballage et l'étiquetage des produits de consommation*, L.R.C. (1985), ch. C-38.

##### Étiquetage contenant des renseignements faux

**7 (1)** Le fournisseur ne peut apposer sur un produit préemballé un étiquetage qui contient de l'information fautive ou

product that has applied to it a label containing any false or misleading representation that relates to or may reasonably be regarded as relating to that product.

*Definition of false or misleading representation*

(2) For the purposes of this section, *false or misleading representation* includes

...

(c) any description or illustration of the ... origin ... that may reasonably be regarded as likely to deceive a consumer with respect to the matter so described or illustrated.

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

**B.02.108** A clear indication of the country of origin shall be shown on the principal display panel of a wine.

*Food and Drugs Act*, R.S.C., 1985, c. F-27.

*Deception, etc., regarding food*

**5 (1)** No person shall label, package, treat, process, sell or advertise any food in a manner that is false, misleading or deceptive or is likely to create an erroneous impression regarding its character, value, quantity, composition, merit or safety.

*Food labelled or packaged in contravention of regulations*

(2) An article of food that is not labelled or packaged as required by, or is labelled or packaged contrary to, the regulations shall be deemed to be labelled or packaged contrary to subsection (1).

APPENDIX 2

*Customs Tariff*, S.C. 1997, c. 3.

Canada–Israel Agreement Tariff

*Application of CIAT*

**50 (1)** ... goods that originate in Israel or another CIFTA beneficiary are entitled to the Canada–Israel Agreement Tariff rates of customs duty.

*Free Trade Agreement Between the Government of Canada and the Government of the State of Israel*, July 31, 1996, [1997] Can. T.S. No. 49.

trompeuse se rapportant au produit — ou pouvant raisonnablement donner cette impression —, ni vendre, importer ou annoncer un produit préemballé ainsi étiqueté.

*Définition de information fausse ou trompeuse*

(2) Pour l'application du présent article et relativement à un produit préemballé, *information fausse ou trompeuse* s'entend notamment :

[...]

e) de toute description ou illustration de [son] [...] origine [...] qui peut raisonnablement être jugée de nature à tromper sur l'objet de la description ou de l'illustration.

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

**B.02.108** Le pays d'origine doit être clairement indiqué sur l'espace principal de l'étiquette d'un vin.

*Loi sur les aliments et drogues*, L.R.C. (1985), ch. F-27.

*Fraude*

**5 (1)** Il est interdit d'étiqueter, d'emballer, de traiter, de préparer ou de vendre un aliment — ou d'en faire la publicité — de manière fausse, trompeuse ou mensongère ou susceptible de créer une fausse impression quant à sa nature, sa valeur, sa quantité, sa composition, ses avantages ou sa sûreté.

*Étiquetage ou emballage non réglementaire*

(2) L'aliment qui n'est pas étiqueté ou emballé ainsi que l'exigent les règlements ou dont l'étiquetage ou l'emballage n'est pas conforme aux règlements est réputé contrevenir au paragraphe (1).

ANNEXE 2

*Tarif des douanes*, L.C. 1997, ch. 36.

Tarif de l'Accord Canada — Israël

*Application du TACI*

**50 (1)** [...] les marchandises originaires d'Israël ou d'un autre bénéficiaire de l'ALÉCI bénéficient des taux du tarif de l'Accord Canada — Israël.

*Accord de libre-échange entre le gouvernement du Canada et le gouvernement de l'État d'Israël*, 31 juillet 1996, [1997] R.T. Can. n° 49.

**CHAPTER ONE****Objectives**

...

**Article 1.2: Objective**

1. The objective of this Agreement, as elaborated more specifically in its provisions, is to eliminate barriers to trade in, and facilitate the movement of, goods between the territories of the Parties, and thereby to promote conditions of fair competition and increase substantially investment opportunities in the free trade area.

...

**Article 1.4: Definitions of General Application**

1. For the purposes of this Agreement, unless otherwise specified:

...

**(b)** with respect to Israel the territory where its customs laws are applied;

*Regulations Defining Certain Expressions for the Purposes of the Customs Tariff, SOR/97-62.*

## Expressions Defined

1 For the purposes of the *Customs Tariff*, the following expressions are defined.

...

***Israel or another CIFTA beneficiary*** means the territory where the customs laws of Israel are applied and includes the territory where those laws are applied in accordance with Article III of the Protocol on Economic Relations set out in Annex V of the Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip, dated September 28, 1995, as that Protocol is amended from time to time. (*Israël ou autre bénéficiaire de l'ALÉCI*)

**CHAPITRE 1****Objectifs**

[...]

**Article 1.2 : Objectif**

1. L'objectif du présent accord, défini de façon plus précise dans ses dispositions, consiste à éliminer les obstacles au commerce et à faciliter le mouvement des produits entre les territoires des Parties, de manière à favoriser une concurrence équitable et à augmenter substantiellement les possibilités d'investissement dans la zone de libre-échange.

**Article 1.4 : Définitions d'application générale**

1. Aux fins du présent accord, et sauf stipulation contraire :

[...]

**b)** dans le cas d'Israël, du territoire auquel s'applique la législation douanière d'Israël.

*Règlement définissant certaines expressions pour l'application du tarif des douanes, DORS/97-62.*

## Définitions

1 Les expressions suivantes sont définies pour l'application du *Tarif des douanes*.

[...]

***Israël ou autre bénéficiaire de l'ALÉCI*** Le territoire où est appliquée la législation douanière d'Israël, y compris le territoire où elle est appliquée en conformité avec l'article III du document intitulé *Protocol on Economic Relations*, avec ses modifications successives, figurant à l'annexe V du document intitulé *Israeli-Palestinian Interim Agreement on the West Bank and the Gaza Strip*, du 28 septembre 1995. (*Israel or another CIFTA beneficiary*)