

Commission de révision
agricole du Canada



Canada Agricultural
Review Tribunal

Référence : *Mario Côté inc. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*,
2015 CRAC 25

Date : 20151204
Dossiers : CART/CRAC-1783 et 1784

ENTRE :

Mario Côté inc., demanderesse

- et -

Agence canadienne d'inspection des aliments, intimée

- et -

Procureur général du Canada, intervenant à l'égard de la question constitutionnelle

DEVANT : Le président Donald Buckingham

**AVEC : Maîtres Ghislain Richer et Vincent Lamontagne, avocats pour la
demanderesse;
Maître Marie-Claude Couture, avocate pour l'intimée; et
Maître Dominique Guimond, avocat pour l'intervenant**

Affaire intéressant des demandes de révision des faits présentées par la demanderesse en vertu de l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, relativement à des violations de l'alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux* alléguées par l'intimée;

Dans le contexte de la contestation de la demanderesse à l'égard de la constitutionnalité du paragraphe 18(1) et des articles 19 et 21 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, ainsi que le paragraphe 10(2) du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

DÉCISION

À la suite d'une audience et de l'examen de toutes les observations orales et écrites des parties, la Commission de révision agricole du Canada statue par ordonnance que, selon la prépondérance des probabilités, la demanderesse, Mario Côté inc., a commis chacune des violations énoncées dans les procès-verbaux 1314QC0173-1 (CART/CRAC-1783) et 1314QC0175-1 (CART/CRAC-1784), tous deux datés du 9 avril 2014, relativement à des faits survenus le 27 décembre 2013 et le 14 août 2013, respectivement.

De ce fait, la demanderesse, Mario Côté inc., est tenue de payer à l'intimée, l'Agence canadienne d'inspection des aliments, une sanction pécuniaire de 7 800 \$ pour chacune des violations, et ce, dans les trente (30) jours suivant la date de signification de la présente décision.

Audience tenue à Sherbrooke (Québec),
le jeudi 16 avril 2015.

APERÇU

[1] Les présentes demandes de révision de deux sanctions pécuniaires distinctes, imposées à l'entreprise de camionnage demanderesse, Mario Côté inc. (MCI), soulèvent une contestation constitutionnelle vis-à-vis du paragraphe 18(1) (qui exclut les moyens de défense fondés sur la diligence raisonnable et l'erreur de fait) et de l'article 19 (qui impose une charge de preuve civile à l'égard des violations) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (la Loi sur les SAP).

[2] MCI allègue que ces dispositions de la Loi sur les SAP violent la *Charte canadienne des droits et libertés* (la Charte), notamment en ce qui concerne l'alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux* (le Règlement sur la SA), en ce sens qu'elles portent atteinte aux droits à la sécurité de la personne et à un procès équitable que garantissent l'article 7 et l'alinéa 11d), respectivement, de la Charte.

[3] Dans le cadre de la présente instance, les parties ont présenté un exposé conjoint des faits dans lequel elles conviennent que la totalité des éléments constitutifs de chacune des violations décrites dans les procès-verbaux ont été prouvés. Elles conviennent également que le montant de la pénalité imposée dans le cadre de chaque procès-verbal est conforme aux exigences énoncées dans la Loi et le Règlement sur les SAP.

[4] Les faits relatifs à chaque violation étant incontestés, si je ne conclus pas que les dispositions applicables de la Loi et du Règlement sur les SAP portent atteinte à la Charte, ou qu'une atteinte, si atteinte il y a, est justifiée par l'article premier de la Charte, il s'ensuit que les violations qu'allègue l'Agence sont prouvées et qu'il est justifié de délivrer les procès-verbaux avec pénalité.

MOTIFS

1. Le contexte

[5] MCI exploite une entreprise de transport d'animaux par camion au Québec, et transporte plus d'un demi-million de porcs par année entre diverses exploitations agricoles, ainsi qu'entre ces dernières et des abattoirs.

[6] Le 14 août 2013, MCI a transporté un chargement de 52 porcs jusqu'à un abattoir du Québec. Au moment du déchargement, il a été constaté que chacun des deux animaux souffraient d'une hernie ulcérée, ouverte et de grande taille.

[7] Le 27 décembre 2013, MCI a transporté un autre chargement de 225 porcs jusqu'à un autre abattoir au Québec. Au moment du déchargement, il a été constaté que l'un des animaux boitait visiblement de la patte avant gauche et n'était parvenu à descendre du camion et à entrer dans l'abattoir qu'en étant aiguillonné et, là encore, uniquement sur ses trois pattes non blessées.

[8] Des employés de l'abattoir, ainsi que des représentants de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'Agence), ont découvert les blessures. L'Agence a délivré à MCI les procès-verbaux 1314QC0173-1 (CART/CRAC-1783) et 1314QC0175-1 (CART/CRAC-1784), en vertu de la Loi et du Règlement sur les SAP, alléguant dans les deux cas que MCI avait chargé, transporté ou fait charger ou transporter un porc de manière à lui causer des souffrances indues, ce qui est contraire à l'alinéa 138(2)a) du Règlement sur la SA.

[9] La Loi et le Règlement sur les SAP créent des violations à partir d'au moins 500 dispositions d'application que prévoient quatre lois distinctes en matière d'agroalimentaire et leurs règlements d'application (la *Loi sur la santé des animaux*, la *Loi sur la protection des végétaux*, la *Loi sur les produits antiparasitaires* et la *Loi sur l'inspection des viandes*). L'annexe 1, partie 1, section 2 du Règlement sur les SAP énonce expressément la violation qui est en litige en l'espèce — l'alinéa 138(2)a) du Règlement sur la SA — ainsi que sa qualification (le degré de sévérité que les organismes d'application et la présente Commission doivent y attribuer) :

<i>Article</i>	<i>Disposition du RSA</i>	<i>Sommaire</i>	<i>Qualification</i>
233.	138(2)a)	<i>Charger, faire charger, transporter ou faire transporter un animal qui ne peut être transporté sans souffrances</i>	<i>Grave</i>

2. Les questions en litige

[10] La présente affaire soulève trois questions :

- i. La Commission peut-elle examiner un argument constitutionnel quelconque?
- ii. L'article 11 de la Charte s'applique-t-il au régime des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire qu'établissent la Loi et le Règlement sur les SAP, notamment l'article 19 de la Loi sur les SAP? Et, dans l'affirmative, MCI a-t-elle prouvé qu'il y a eu atteinte à son droit à un procès équitable lorsqu'elle a reçu un procès-verbal pour une violation alléguée de l'alinéa 138(2)a) du Règlement sur la SA?
- iii. Porte-t-on atteinte par l'application de la Loi et du Règlement sur les SAP, notamment le paragraphe 18(1) de la Loi sur les SAP, au droit de chacun à la sécurité de sa personne, que garantit l'article 7 de la Charte?

[11] Dans son avis de question constitutionnelle, MCI a tout d'abord contesté quatre dispositions précises (le paragraphe 18(1) et les articles 19 et 21 de la Loi sur les SAP, de

même que le paragraphe 10(2) du Règlement sur les SAP). Toutefois, lorsqu'elle a produit ses observations écrites, ainsi qu'à l'audience de la présente affaire, MCI n'a pas poursuivi sa contestation de l'article 21 de la Loi sur les SAP et du paragraphe 10(2) du Règlement sur les SAP. MCI ne s'est donc pas acquittée du fardeau initial de prouver l'inconstitutionnalité de ces deux dernières dispositions. C'est donc la validité constitutionnelle du paragraphe 18(1) et de l'article 19 de la Loi sur les SAP seulement qui est en litige en l'instance.

[12] MCI a fait valoir que si le paragraphe 18(1) et l'article 19 ne sont pas constitutionnels, il lui est loisible dans ce cas de soulever le moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable et la preuve présentée dans ses observations écrites montre qu'elle a fait preuve d'une telle diligence dans les deux situations qui ont donné lieu à la délivrance des procès-verbaux. Elle demande donc à la Commission de conclure qu'elle a soulevé un moyen de défense valable contre les violations et que, de ce fait, aucune sanction n'est autorisée aux termes de l'un ou l'autre procès-verbal.

[13] L'Agence soutient que les dispositions de la Loi et du Règlement sur les SAP sont constitutionnellement valides et, de plus, que même si le paragraphe 18(1) et l'article 19 de la Loi sur les SAP ne le sont pas, MCI n'a pas présenté d'éléments de preuve qui, selon la prépondérance des probabilités, sont suffisants pour prouver qu'elle a fait montre de diligence raisonnable dans les deux situations qui ont donné lieu à la délivrance des procès-verbaux, ce qui lui permettrait de se soustraire à la responsabilité que ces derniers lui imputent.

3. L'analyse

3.1 *La Commission peut-elle trancher des questions constitutionnelles?*

[14] Le rôle que confère à la Commission sa loi habilitante est de réviser les sanctions administratives pécuniaires imposées en vertu de la Loi et du Règlement sur les SAP. Une caractéristique essentielle du régime des SAP, comme l'indiquent les articles 8, 9, 11, 12, 13 et 14 de la Loi sur les SAP, est la surveillance qu'exerce la présente Commission. Mais cette surveillance inclut-elle l'examen de questions relatives à la Charte?

[15] Lorsqu'un tribunal administratif est compétent pour trancher des questions de droit, il est présumé qu'il est en mesure d'appliquer la Charte. Cette présomption ne peut être réfutée qu'en montrant que le législateur entendait clairement exclure les questions relatives à la Charte de la compétence du tribunal en question sur les questions de droit (voir *Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Martin; Nouvelle-Écosse (Workers' Compensation Board) c. Laseur*, [2003] 2 R.C.S. 504, aux paragraphes 3 et 33 à 42, et *R. c. Conway*, [2010] 1 R.C.S. 765, au paragraphe 78).

[16] L'article 12 de la *Loi sur les produits agricoles du Canada*, LRC 1985, c 20 (4^e suppl.) décrit quelle est la compétence exclusive de la Commission en matière de questions de droit :

12. (1) [...] la Commission a compétence exclusive pour les affaires visées par la présente loi et la Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire.

[17] La Cour d'appel fédérale a reconnu que la présente Commission est habilitée à trancher des questions de droit et d'interprétation législative (voir *Doyon c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 152 [*Doyon*], au paragraphe 30; *Canada (Agence des services frontaliers) c. Tao*, 2014 CAF 52, au paragraphe 13; et *Canada (Procureur général) c. Vorobyov*, 2014 CAF 102, au paragraphe 28).

[18] La Cour supérieure du Québec a refusé d'entendre une question constitutionnelle parce que l'affaire qui y avait donné lieu était soumise à ce moment-là à la Commission; elle a conclu que cette dernière était habilitée à entendre les questions constitutionnelles qui se rapportaient aux lois qu'elle applique (voir 9126-5553 *Québec inc. c. Canada (Procureur général)*, 2014 QCCS 3965, aux paragraphes 40 à 45).

[19] Je conclus que la Commission a le pouvoir de trancher les questions constitutionnelles qui lui sont soumises à juste titre, comme c'est le cas de la présente affaire. Elle ne peut toutefois pas faire une déclaration officielle d'invalidité à l'égard d'une disposition ou d'une partie d'une loi particulière. Elle doit plutôt traiter une disposition contestée comme n'étant pas en vigueur pour les besoins de l'affaire dont elle est saisie (voir *Cuddy Chicks Ltd. c. Ontario (Commission des relations de travail)* [1991] 2 R.C.S. 5, à la page 17; *Okwuobi c. Com. Scolaire Lester-B.-Pearson*; *Casimir c. Québec (Pg.)*; *Zorrilla c. Québec (Procureur général)*, 2005 CSC 16, au paragraphe 44; et pour ce qui est de la présente Commission, voir 9126-5553 *Québec inc. c. Canada (Procureur général)*, 2014 QCCS 3965, au paragraphe 40).

3.2 Les sanctions que prévoient la Loi et le Règlement sur les SAP déclenchent-elles l'application de l'article 11 de la Charte?

[20] MCI soutient que certains éléments de la Loi et du Règlement sur les SAP sont de nature pénale par l'intégration par renvoi de contraventions prévues par les lois agroalimentaires, en particulier l'alinéa 138(2)a) du Règlement sur la SA. De ce fait, une personne accusée d'avoir commis une telle contravention doit bénéficier de toutes les garanties que prévoit l'article 11 de la Charte.

[21] Plus précisément, MCI fait valoir que le fait que le régime des SAP soit fondé sur la norme de preuve applicable en droit civil est contraire à la présomption d'innocence et au droit à un procès équitable que garantit l'alinéa 11d) de la Charte. L'article 19 de la Loi sur les SAP prévoit que le ministre doit prouver l'existence d'une violation dans le cadre du

système des SAP selon la prépondérance des probabilités, plutôt que hors de tout doute raisonnable.

[22] MCI soutient par ailleurs que l'interdiction sous-jacente qui figure à l'alinéa 138(2)a) du Règlement sur la SA demeure de nature pénale, peu importe que l'on prenne directement une mesure d'application en vertu de la Loi sur la SA ou de la Loi sur les SAP. Elle affirme que, dans le cas présent, où la mesure d'application a été prise en vertu de la Loi sur les SAP, l'article 19 contrevient à l'alinéa 11d) de la Charte en ce sens qu'il est contraire à la présomption d'innocence et au droit à un procès équitable que garantit l'alinéa 11d) de la Charte.

[23] En revanche, l'Agence et le procureur général du Canada soutiennent que la Loi et le Règlement sur les SAP, qui intègrent des centaines de dispositions d'application relevant de plusieurs lois en matière d'agriculture et d'agroalimentaire, ne sont pas de nature pénale, mais plutôt de nature administrative et que, dans ce contexte, les sanctions découlant de la délivrance de procès-verbaux en vertu de cette Loi et de ce Règlement ne déclenchent pas l'application de l'alinéa 11d) de la Charte.

[24] L'alinéa 11d) de la Charte est libellé en ces termes :

Tout inculpé a le droit : [...] d) d'être présumé innocent tant qu'il n'est pas déclaré coupable, conformément à la loi, par un tribunal indépendant et impartial à l'issue d'un procès public et équitable.

[25] Pour déclencher l'application de l'alinéa 11d), il faut être « inculpé ». Mais quand l'est-on exactement? Plus précisément, MCI a-t-elle été « inculpée » au moment où elle a reçu les deux procès-verbaux qui font l'objet de la présente instance?

[26] Divers arrêts de la Cour suprême du Canada traitent de la question de savoir à quel moment les garanties offertes par l'article 11 s'appliquent aux termes de la Charte : *Goodwin c. Colombie-Britannique (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2015 CSC 46; *Guindon c. Canada*, 2015 CSC 41; *Martineau c. M.R.N.*, 2004 CSC 81; *R. c. Shubley*, [1990] 1 R.C.S. 3; et *R. c. Wigglesworth*, [1987] 2 R.C.S. 541.

[27] Dans l'arrêt *Wigglesworth*, la Cour a conclu que les garanties qu'offre l'article 11 s'adressent aux personnes inculpées d'une infraction criminelle et non aux personnes faisant l'objet d'une sanction administrative. Dans cette affaire, la Cour a établi le critère selon lequel une procédure particulière a trait à une affaire criminelle soit parce que, de par sa nature même, il s'agit d'une procédure criminelle, soit parce que la sanction entraîne une « véritable conséquence pénale » (aux pages 554 à 562). Dans l'arrêt *Shubley*, la Cour a précisé sa définition en statuant qu'une procédure est de nature criminelle quand elle vise à appeler le sujet de la procédure « à rendre compte à la société » d'une conduite « contraire à l'intérêt public ». De plus, pour évaluer ce qu'est une infraction, ce n'est pas la nature de l'acte qui doit être examinée, mais plutôt la nature des procédures elles-mêmes, en tenant compte de leur objet et de leurs caractéristiques (aux pages 18 à 21).

[28] Tout récemment, la Cour suprême a réitéré qu'une procédure est criminelle de par sa nature même lorsqu'elle vise à promouvoir l'ordre et le bien-être publics dans une sphère d'activité publique, tandis qu'une procédure de nature administrative vise principalement à maintenir la discipline, l'intégrité professionnelle, les normes professionnelles et la conformité ou à réglementer la conduite dans une sphère d'activité privée et limitée (*Guindon*, au paragraphe 45; *Goodwin*, au paragraphe 41). En revanche, une « véritable conséquence pénale » est « l'emprisonnement ou [de l'] amende qui par son importance semblerait imposée dans le but de réparer le tort causé à la société en général plutôt que pour maintenir la discipline à l'intérieur d'une sphère d'activité limitée » (*Guindon*, au paragraphe 46).

[29] La Cour suprême a reconnu que les deux volets du critère peuvent sembler converger, mais le critère de la « nature criminelle » s'attache au processus, tandis que celui de la « véritable conséquence pénale » se focalise sur l'effet possible de la disposition sur la personne visée par la procédure (*Guindon*, au paragraphe 50).

3.2.1 Une procédure prévue par la Loi et le Règlement sur les SAP est-elle de nature criminelle?

[30] Une procédure prévue par la Loi et le Règlement sur les SAP est-elle, par sa nature même, de nature criminelle? Est-elle davantage de la nature d'une infraction au bien public ou à un règlement gouvernemental dans une sphère d'activité privée et limitée?

[31] La Cour suprême a reconnu qu'il est nécessaire d'examiner trois facteurs, exposés dans l'arrêt *Martineau*, pour déterminer si une procédure est de nature criminelle : 1) l'objet de la loi; 2) l'objectif de la sanction; et 3) le processus menant à la sanction (*Martineau*, au paragraphe 24; *Guindon*, au paragraphe 52). J'examinerai chacun de ces facteurs dans la mesure où ils s'appliquent à la Loi et au Règlement sur les SAP.

[32] L'article 3 de la Loi sur les SAP indique clairement que son objectif est de créer une solution de rechange au régime pénal en vigueur : « établir, comme solution de rechange au régime pénal et complément aux autres mesures d'application des lois agroalimentaires déjà en vigueur, un régime juste et efficace de sanctions administratives pécuniaires ». Par ailleurs, cette solution de rechange est destinée à être d'une application restreinte dans la sphère privée, c'est-à-dire qu'elle est destinée à maintenir la conformité et à réglementer la conduite dans une sphère d'activités agricoles et agroalimentaires limitées.

[33] Les sanctions que prévoient la Loi et le Règlement sur les SAP ont pour objet d'être un « complément aux mesures d'application des lois » agroalimentaires en vigueur. Ce « complément » s'ajoute aux sanctions criminelles que prévoient les lois agroalimentaires elles-mêmes. À l'article 5, la Loi sur les SAP établit clairement la différence. Le ministre peut décider d'agir contre une personne par voie d'une violation ou d'une infraction, mais le choix d'une des deux options exclut toutefois l'autre. Par ailleurs, l'article 17 de la Loi sur les SAP indique clairement qu'une sanction prévue par la Loi n'est pas de nature criminelle : « [l]es violations n'ont pas valeur d'infractions; en conséquence nul ne peut être

poursuivi à ce titre sur le fondement de l'article 126 du *Code criminel*. » L'objectif de la sanction sous le régime des SAP est donc de nature administrative.

[34] Finalement, lorsqu'un acte ou une omission de la personne peut amener le ministre à agir par la voie d'un procès-verbal délivré en vertu du régime des SAP, ou en poursuivant une infraction directement en vertu d'une loi ou d'un règlement en matière d'agroalimentaire (par exemple, au moyen d'une disposition du Règlement sur la SA), la première option déclenche un processus administratif, tandis que la seconde déclenche un processus criminel. Dans le cadre du processus administratif exposé dans la Loi sur les SAP et, plus particulièrement, aux termes de l'article 7, le présumé contrevenant reçoit un procès-verbal qui résume précisément, en langage clair, les droits et les obligations que confère la Loi sur les SAP au destinataire de cet avis, y compris le droit de contester les faits reprochés auprès du ministre ou de la Commission, de même que la procédure pour le faire. Nulle part dans la Loi ou le Règlement sur les SAP ne voit-on des mots qui dénoteraient l'existence d'un processus criminel, comme « infraction », « culpabilité », « accusé », « poursuite » et « déclaration de culpabilité ». On peut donc conclure sans risque que le processus qui mène à l'application de la sanction est lui aussi de nature administrative.

3.2.2 Les sanctions imposées en vertu de la Loi et du Règlement sur les SAP entraînent-elles de « véritables conséquences pénales »?

[35] Une sanction pécuniaire est une véritable conséquence pénale lorsque, par son objet ou son effet, elle est punitive. Pour le savoir, il faut tenir compte de facteurs tels que le montant de l'amende, son destinataire, le fait que son importance tient à des considérations réglementaires plutôt qu'à des principes de détermination de la peine en matière criminelle, et le fait que la sanction stigmatise ou non (*Guindon*, au paragraphe 76).

[36] L'application des critères énoncés dans l'arrêt *Guindon* ne permet pas de conclure que les sanctions imposables en vertu de la Loi et du Règlement sur les SAP entraînent de véritables conséquences pénales. Premièrement, la Loi et le Règlement sur les SAP ne permettent d'imposer que des amendes définies par la loi, jamais une peine d'emprisonnement. Deuxièmement, les montants des amendes définies par la loi sont relativement modestes. Des limites fixées au pouvoir réglementaire du ministre d'imposer des amendes en vertu de la loi actuellement en vigueur ne l'autorisent pas à imposer des règlements comportant des amendes d'un montant de plus de 5 000 \$ pour une violation mineure, de 15 000 \$ pour une violation grave et de 25 000 \$ pour une violation très grave (Loi sur les SAP, paragraphe 4(2)). Cependant, en réalité, les dispositions réglementaires actuellement en vigueur ne permettent d'imposer que des amendes maximales (y compris les rajustements effectués en fonction de la gravité) d'un montant de 1 300 \$ pour une violation mineure, de 9 000 \$ pour une violation grave et de 15 000 \$ pour une violation très grave (Règlement sur les SAP, articles 5 et 6). Troisièmement, le montant de l'amende est déterminé par des dispositions législatives et non par des principes de détermination de la peine en matière criminelle. Enfin, il n'y a aucune stigmatisation associée aux

sanctions car on n'établit pas de casier judiciaire et, sur demande et après un délai de cinq ans, toute mention relative à la violation est rayée du dossier que tient le ministre (Loi sur les SAP, article 23). C'est donc dire que les sanctions que prévoient la Loi et le Règlement sur les SAP, ainsi que celles qui ont été imposées en vertu des procès-verbaux qui se situent au cœur de la présente instance, n'entraînent pas de véritables conséquences pénales.

[37] Au vu de ce facteur, je conclus que le régime des SAP en vertu duquel les deux procès-verbaux ont été délivrés dans le cadre de la présente instance est de nature administrative plutôt que criminelle. Les protections garanties par l'article 11 de la Charte aux « inculpés » ne s'adressent pas à MCI. Ce résultat concorde avec les conclusions que la Cour d'appel fédérale a tirées dans l'arrêt *Clare c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 265, aux paragraphes 25 à 28, à savoir que le régime des SAP n'est pas de nature pénale ni n'établit des sanctions comportant de véritables conséquences pénales. Cela concorde également avec la jurisprudence de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Guindon*, où la sanction imposée à une personne en vertu de la *Loi de l'impôt sur le revenu* était d'un montant de 546 747 \$. Dans cette affaire, la Cour a conclu que la procédure n'était pas de nature criminelle, pas plus que les sanctions imposées en vertu des dispositions pertinentes de la *Loi de l'impôt sur le revenu* n'entraînaient de « véritables conséquences pénales » (au paragraphe 41). De plus, dans l'arrêt *Goodwin*, la Cour a conclu qu'un régime provincial d'interdiction automatique de conduire qui imposait une interdiction de conduire accompagnée d'une sanction pécuniaire n'incolpe pas une personne au sens de l'article 11 de la Charte (aux paragraphes 43 à 47).

[38] Je conclus de ce fait que la Loi et le Règlement sur les SAP qui sont en litige en l'espèce sont de nature administrative. Le régime des SAP offre aux organismes de réglementation des sanctions qui encouragent à observer de façon générale la loi dans des secteurs particuliers de la production agricole et agroalimentaire. La Loi et le Règlement sur les SAP ne visent pas à réparer le tort qu'a causé en général à la société MCI ou n'importe quel autre acteur. La loi est axée sur des solutions de rechange au système pénal afin de s'assurer que l'on observe la réglementation de certaines activités faisant partie du secteur agricole et agroalimentaire au Canada, comme le traitement des animaux tout au long du continuum agroalimentaire, la lutte contre les maladies et leur prévention, ainsi que la réglementation des importations et des exportations de produits agricoles et alimentaires.

3.3 Y a-t-il eu atteinte en l'espèce aux droits que garantit à chacun l'article 7 de la Charte?

[39] MCI fait valoir que l'application de la Loi et du Règlement sur les SAP met en péril la subsistance même de petits acteurs dans le secteur agricole et agroalimentaire. En prescrivant, au moyen du paragraphe 18(1), la responsabilité quasi absolue à l'égard des violations énumérées dans le Règlement sur les SAP, la Loi sur les SAP porte atteinte aux droits à la sécurité de la personne qui sont énoncés à l'article 7 de la Charte.

[40] Aux dires de l'Agence et du procureur général du Canada, il incombe à MCI de prouver, selon la prépondérance des probabilités, que la Loi sur les SAP porte atteinte aux droits à la sécurité de la personne qui sont énoncés à l'article 7 de la Charte, et qu'elle n'est pas parvenue à le faire. MCI n'a pas présenté suffisamment d'éléments de preuve pour établir que la Loi et le Règlement mettent en péril les droits de particuliers dans le secteur agricole et agroalimentaire au point de faire intervenir les mesures de protection énoncées à l'article 7 de la Charte, notamment le droit à la sécurité de la personne.

[41] L'article 7 de la Charte est libellé en ces termes :

Chacun a droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne; il ne peut être porté atteinte à ce droit qu'en conformité avec les principes de justice fondamentale.

[42] Établir qu'il y a eu violation de l'article 7 de la Charte oblige à prouver trois points : une personne, une atteinte au droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne du fait d'une mesure gouvernementale, et une atteinte non conforme aux principes de justice fondamentale (voir l'arrêt *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519); *R. c. Beare*, [1988] 1 R.C.S. 387 (C.S.S.); *R. c. Morgentaler*, [1988] 1 R.C.S. 30).

[43] Pour ce qui est de la présente affaire, il me faut donc répondre aux questions suivantes :

- i. MCI peut-elle invoquer les protections qu'offre l'article 7 de la Charte pour se défendre contre les procès-verbaux qui ont été délivrés en vertu de la Loi et du Règlement sur les SAP?
- ii. Quels types d'atteintes liées à la sécurité de la personne l'article 7 protège-t-il?
- iii. MCI a-t-elle prouvé qu'une telle atteinte a eu lieu dans les circonstances découlant des deux situations qui font l'objet de la présente instance?
- iv. Si une telle atteinte a bel et bien eu lieu, était-elle non conforme aux principes de justice fondamentale?

3.3.1 MCI peut-elle invoquer les protections qu'offre l'article 7 de la Charte?

[44] Une société ne peut se prévaloir de la protection qu'offre l'article 7 car elle ne peut être privée du droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de sa personne (voir *Irwin Toy Ltd. c. Québec (Procureur général)*, [1989] 1 R.C.S. 927, à la page 1004, et *Dywidag Systems c. Zutphen Brothers Construction*, [1990] 1 R.C.S. 705, à la page 709). MCI ne peut

donc pas soutenir que l'application de la Loi et du Règlement sur les SAP porte atteinte aux droits que lui confère l'article 7.

[45] Cependant, une société peut contester la constitutionnalité d'une disposition au motif que cette dernière porte atteinte aux droits d'un être humain que confère l'article 7 (voir *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154, aux pages 178 à 183). Bien que la question de la qualité qu'a MCI pour présenter une telle contestation n'ait pas été expressément plaidée en l'espèce, il semble qu'une société puisse se prévaloir des protections qu'offre l'article 7 de la Charte lorsqu'elle fait face à une infraction criminelle (voir l'arrêt *R. c. Big M Drug Mart Ltd.*, [1985] 1 R.C.S. 295) ou même dans une instance autre que celles qui mettent en cause une infraction criminelle (voir *Office canadien de commercialisation des œufs c. Richardson*, [1998] 3 R.C.S. 157). Sans trancher la question de manière définitive, je vais analyser la prétention de MCI au sujet des droits que garantit l'article 7 de la Charte comme si MCI avait qualité pour le faire.

3.3.2 Quels types d'atteintes liées à la sécurité de la personne l'article 7 protège-t-il?

[46] Les droits que protège l'article 7 de la Charte englobent des sujets qui sont fondamentalement ou essentiellement personnels et qui impliquent, par leur nature même, des choix personnels participant de l'essence même de ce que signifie la jouissance de la dignité et de l'indépendance individuelles (voir *Godbout c. Longueuil (Ville)*, [1997] 3 R.C.S. 844, au paragraphe 66).

[47] Par ailleurs, le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne englobe les choix fondamentaux qu'une personne peut faire dans sa vie et non des intérêts purement économiques. C'est donc dire que la capacité de générer un revenu d'entreprise par le moyen de son choix n'est pas un droit que garantit l'article 7 de la Charte (voir *Siemens c. Manitoba (Procureur général)*, 2003 CSC 3, aux paragraphes 45 et 46).

[48] Seule la tension psychologique grave causée par l'État fait entrer en jeu l'article 7. Il est rare qu'une instance administrative ou civile atteigne ce niveau (voir *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, aux paragraphes 57 et 83; *United Taxi Drivers' Fellowship of Southern Alberta c. Calgary (City of)*, 2002 ABCA 131, au paragraphe 157).

3.3.3 MCI a-t-elle prouvé qu'une atteinte a eu lieu?

[49] Pour prouver que la Loi et le Règlement sur les SAP portent atteinte au droit que garantit à chacun l'article 7, MCI a présenté une preuve au moyen des affidavits de quatre personnes : Gilles Dion, Benoît Bouffard, Pierre Fauteux et Michel Ménard.

[50] La preuve de Dion est la suivante : 1) son entreprise ou lui possédait trois camions de transport d'animaux; 2) sa principale source de revenus est le transport d'animaux; 3) il

transporte des animaux depuis 1975; 4) les amendes qui lui ont été imposées pour le transport d'animaux inaptes l'ont complètement ruiné; 5) même s'il prenait toutes les précautions imaginables, il a quand même reçu des procès-verbaux; 6) compte tenu de la loi, il lui est presque impossible de se défendre; 7) il lui a fallu se résigner au fait qu'il doit renoncer au transport d'animaux, étant donné que son entreprise n'est aucunement rentable; 8) la non-rentabilité est attribuable aux amendes extrêmement élevées qui sont imposées à des gens qui font tout ce qu'ils peuvent pour éviter les violations; 9) en fait, il a perdu l'entreprise qu'il a créée et dans laquelle il a investi du temps et de l'argent; 10) sa situation est devenue insoutenable; 11) il est très en colère face à cette injustice, qui l'a privé de son moyen de subsistance, même s'il n'a rien fait de répréhensible.

[51] La preuve de Bouffard est la suivante : 1) son entreprise ou lui possède un camion de transport d'animaux; 2) la principale source de revenus de sa famille est le transport d'animaux; 3) sa famille se compose de lui-même, de son épouse et de leurs cinq enfants; 4) il transporte des animaux depuis douze ans; 5) il n'a aucune autre expérience professionnelle notable; 6) les amendes qui lui ont été imposées pour avoir transporté des animaux blessés minent sérieusement sa capacité de gagner sa vie; 7) à cause des amendes élevées et inévitables qui lui ont été imposées, et même s'il a pris toutes les précautions nécessaires, il a beaucoup de difficulté à joindre les deux bouts; 8) malgré tous ses efforts, il continue de recevoir des procès-verbaux qui sont extrêmement difficiles à payer; 9) à cause de cela, il doute qu'il lui soit possible de gagner sa vie en transportant des animaux; 10) ces difficultés pèsent lourdement sur sa famille et lui; 11) il y a une possibilité réelle et probable qu'il n'ait plus un sou à cause des amendes même s'il n'a pas fait preuve de négligence dans les circonstances qui ont donné lieu à la délivrance des procès-verbaux; 12) cette situation risque de mettre sa famille et lui dans un état de nécessité insoutenable.

[52] Fauteux et Ménard ont présenté une preuve semblable à celle de Bouffard, à une différence près : Fauteux a transporté des animaux pendant 30 ans, tandis que Ménard l'a fait pendant 24 ans.

[53] Dans le cadre de sa preuve, l'Agence a fait part du nombre d'amendes qu'a reçues chacun des quatre déposants qui ont témoigné à l'appui de MCI, et de l'effet qu'elles ont eu sur eux. L'affidavit de Nicolantonio Melchiorre, spécialiste des enquêtes auprès de l'Agence, affirme qu'il a découvert ce qui suit à la suite de recherches qu'il a menées dans les dossiers de l'Agence :

- i. Dion lui-même n'a jamais reçu de procès-verbal en vertu de la Loi sur les SAP, et dix procès-verbaux ont été délivrés à des sociétés ou des entreprises associées à lui (9153-7225 Québec inc., Ferme Dion, Dion Farm ou Ferme Gilles Dion);
- ii. Bouffard lui-même n'a jamais reçu de procès-verbal en vertu de la Loi sur les SAP, et deux procès-verbaux ont été délivrés à une entreprise associée à lui (9126-5553 Québec Inc., faisant affaire sous la raison sociale de Transport P.A.B. Bouffard);

- iii. Fauteux lui-même a reçu deux procès-verbaux en vertu de la Loi sur la SAP, et un procès-verbal a été délivré envers l'association elle-même ou envers lui à cause de son association avec Transport Pierre Fauteux S.E.N.C.;
- iv. Ménard lui-même n'a jamais reçu de procès-verbal en vertu de la Loi sur les SAP, et quatre procès-verbaux ont été délivrés à une entreprise associée à lui (9048-7539 Québec Inc., faisant affaire sous la raison sociale de Transport d'animaux Michel Ménard).

[54] La preuve démontre que chacun des quatre déposants a été confronté à des difficultés sur le plan financier, social et psychologique. Les avantages et les succès de ceux qui travaillent dans le domaine de l'agriculture et d'un secteur lié à l'agriculture sont souvent atténués par les conditions météorologiques et les marchés, les impératifs de la réglementation gouvernementale ainsi que les longues heures de travail, parfois dans des conditions difficiles dans lesquelles les activités agricoles sont menées dans tout le Canada.

[55] Néanmoins, les personnes qui exploitent une entreprise agricole ou liée à l'agriculture se passionnent souvent pour leur travail, leur mode de vie et ce qu'elles réalisent pour eux-mêmes, leurs familles, leurs collectivités et leurs associations agricoles.

[56] Pour évaluer le bien-fondé de l'affaire qui m'est soumise, je me dois toutefois de ne pas confondre cette passion avec le critère juridique qui consiste à savoir si l'un quelconque des quatre déposants a été victime d'une atteinte aux droits juridiques que lui garantit l'article 7 de la Charte, ou de considérer que cette passion peut remplacer le critère juridique.

[57] Le droit est clair. L'article 7 ne protège pas les droits de nature purement économique. Le critère permettant de prouver qu'il y a eu atteinte au droit que garantit l'article 7 à la sécurité de la personne, comme l'ont précisé ci-dessus la Cour suprême du Canada et des cours d'appel provinciales, requiert quelque chose de plus fondamental que ce que ces déposants ont présenté dans leurs affidavits.

[58] La situation personnelle de chaque déposant est regrettable, mais les effets de l'imposition d'amendes en vertu de la Loi et du Règlement sur les SAP en général, sans parler du paragraphe 18(1) de la Loi sur les SAP, qui crée des violations quasi absolues, ne sont pas de la nature de « sujets qui peuvent à juste titre être qualifiés de fondamentalement ou d'essentiellement personnels et qui impliquent, par leur nature même, des choix fondamentaux participant de l'essence même de ce que signifie la jouissance de la dignité et de l'indépendance individuelles » (voir l'arrêt *Godbout*, au paragraphe 66).

[59] La preuve présentée ne révèle pas l'existence d'une tension psychologique grave, causée par l'État, par suite de la capacité de la personne de faire des choix essentiels dans sa vie (voir l'arrêt *Blencoe*, aux paragraphes 57 et 86). L'État a imposé des amendes aux déposants, mais il ne les a pas privés du droit ou de la capacité de continuer d'exploiter une

entreprise de transport d'animaux, dans la mesure où ils se conforment aux règles du transport sans cruauté d'animaux. Quelques-uns des déposants, à titre de camionneurs commerciaux, sont tenus de suivre un certain nombre de règlements que l'État impose pour des raisons de sécurité et d'autres motifs. Par ailleurs, rien ne les empêche de quitter ce secteur et de chercher d'autres formes d'emploi. Les déposants ont déclaré ne pas bénéficier d'une autre expérience professionnelle digne de mention, mais on ne les empêche pas de poursuivre un autre métier, ce que font souvent les gens en période d'incertitude économique.

[60] Les tensions que les déposants ont décrites n'atteignent pas le niveau que les tribunaux canadiens ont reconnu comme étant suffisamment graves pour déclencher les protections que garantit l'article 7. Dans le cas présent, la mesure de l'État que représente l'imposition d'une amende, voire de plusieurs amendes, ne s'ingère pas de manière aussi intime et profonde dans la vie de la personne que les tentatives faites pour enlever un enfant à ses parents, une interdiction criminelle d'aide au suicide dans le cas d'une personne gravement malade, ainsi que la réglementation de l'avortement.

[61] De plus, au vu de la preuve présentée, il est difficile d'établir que ce sont les effets du régime des SAP plutôt que n'importe quel nombre d'autres facteurs qui ont causé une tension financière, sociale et psychologique aux déposants. Ces tensions étaient peut-être liées au régime des SAP mis en œuvre par le législateur, mais elles sont peut-être aussi imputables à d'autres facteurs économiques et sociaux. Même dans le cas de Dion, dont la situation semble la plus désespérée, sa preuve ne permet pas de conclure que ce sont les principaux effets des amendes du régime des SAP en général, ou son incapacité à invoquer un moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable contre les accusations en particulier, qui sont la cause de ses déboires.

[62] Je conclus donc que MCI n'a pas établi qu'il y a eu atteinte au droit à la sécurité de la personne que garantit l'article 7 de la Charte.

[63] Cette conclusion concorde avec celle tirée dans l'affaire *R. c. Transport Robert (1973) Ltée*, (2003) 68 O.R. (3d) 51, où la Cour d'appel de l'Ontario n'a pas trouvé atteinte au droit à la sécurité de la personne que garantit l'article 7 de la Charte dans le cas où une personne, par règlement, n'avait pas le droit de soulever une défense fondée sur la diligence raisonnable dans la poursuite d'une infraction de nature quasi criminelle aux termes du code de la route d'une province. On s'attendrait à ce que les tribunaux reconnaissent plus facilement les mesures de protection que garantit la Charte dans le régime quasi criminel, que dans un régime administratif, tel que le régime des SAP. Pourtant, même dans l'affaire *Transport Robert*, l'absence du moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable contre l'accusation n'a pas engagé, dans le cas d'une personne, le genre de tension psychologique causée par l'État et de nature exceptionnelle qui déclencherait la garantie de sécurité de la personne qu'offre l'article 7 (voir *Transport Robert*, au paragraphe 27).

[64] Les amendes imposées dans le cadre du régime des SAP causent bel et bien des tensions et des difficultés financières aux personnes actives dans le domaine de l'agriculture et des secteurs qui y sont liés. Pourtant, le droit à la sécurité de la personne ne

protège pas la personne qui exploite ses activités dans le contexte hautement réglementé du transport commercial par camion d'animaux agricoles dans un but lucratif contre les rigueurs, les tensions et l'anxiété ordinaires dont une personne raisonnable pourrait souffrir du fait de la réglementation gouvernementale du secteur.

[65] Il est préférable de laisser au législateur le soin de changer le régime des SAP en vue de traiter des difficultés financières que causent les amendes.

[66] Comme j'ai conclu que la preuve que MCI et les déposants ont présentée ne révèle pas l'existence de mesures de l'État qui s'ingèrent de manière intime et profonde dans la vie d'une personne, de sorte qu'elles sont assimilables à une tension psychologique causée par l'État qui est suffisamment grave pour déclencher l'application des mesures de protection qu'offre l'article 7 de la Charte, il est inutile d'examiner s'il n'a pas été porté atteinte aux droits d'une personne en conformité avec les principes de justice fondamentale.

[67] En conséquence, comme la Loi et le Règlement sur les SAP de façon générale, ainsi que le paragraphe 18(1) de la Loi sur les SAP en particulier, ne portent pas atteinte à l'article 7 de la Charte, il est également inutile d'examiner si une atteinte quelconque pourrait être sauvegardée par l'article premier de la Charte.

4. La décision

[68] Pour les motifs qui précèdent, ma conclusion est la suivante :

- i. la Commission peut examiner des arguments de nature constitutionnelle;
- ii. l'article 11 de la Charte n'offre aucune protection aux personnes faisant l'objet de sanctions établies par le régime des SAP que la Loi et le Règlement sur les SAP ont créé car il ne s'agit pas de personnes « inculpées »;
- iii. MCI n'a pas prouvé qu'il y a eu atteinte à l'article 7 de la Charte au point de rendre des particulières dispositions de la Loi et du Règlement sur les SAP inapplicables;
- iv. du consentement des parties, comme il est indiqué dans leur exposé conjoint des faits, l'Agence a prouvé les faits qui étayent chaque procès-verbal et a imposé à juste titre le montant de la sanction prévue par chaque procès-verbal.

[69] Compte tenu de cette conclusion, il n'est pas nécessaire que j'examine les éléments de preuve et les arguments relatifs à l'établissement, par MCI, d'un moyen de défense fondé

sur la diligence raisonnable, un moyen de défense qu'interdit expressément le paragraphe 18(1) de la Loi sur les SAP.

[70] Je conclus donc que MCI a commis les violations indiquées dans les procès-verbaux 1314QC0173-1 (CART/CRAC-1783) et 1314QC0175-1 (CART/CRAC-1784) et qu'elle est tenue de payer à l'Agence la somme de 7 800 \$ pour chacune des violations, et ce, dans les trente (30) jours suivant la date à laquelle elle recevra la présente décision.

[71] En terminant, je tiens à remercier les parties pour leur préparation remarquable ainsi que les arguments éclairants qu'ils ont invoqués dans le cadre de cette affaire complexe.

Fait à Ottawa (Ontario), en ce 4^e jour du mois de décembre 2015.

Donald Buckingham, président