

***LOI SUR LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES EN MATIÈRE
D'AGRICULTURE ET D'AGROALIMENTAIRE***

DÉCISION

Demande de révision d'une décision du ministre relatif à une violation en vertu de la disposition 45(1) du *Règlement sur les produits antiparasitaires*, et demandée par le requérant en vertu de l'alinéa 13(2)b) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

Boris Osadchuk, requérant

-et-

Agence de réglementation de la lutte antiparasitaire (ARLA), intimée

LE MEMBRE H. LAMED

Décision

Après avoir tenu une audience et examiné la décision rendue par le ministre le 29 octobre 2004, ainsi que les autres observations reliées à la violation déposées au dossier, la Commission, par ordonnance, annule la décision du ministre quant à la violation reprochée au requérant.

RTA# 60266

MOTIFS

Une audience a eu lieu dans la ville de Granby le 22 février 2007.

Il s'agit d'une révision d'une décision du ministre rendue le 29 octobre 2004, suite à une audience tenue le 20 mai 2004 et à la production de documents complémentaires. Le requérant, M. Boris Osadchuk, avait demandé auprès du ministre une révision des faits à l'égard d'un procès-verbal de violation émis le 1^{er} avril 2004 concernant une violation qui aurait eu lieu le, ou vers le, 24 juillet 2002.

Le requérant a été représenté par son avocat, M^e Yvon Robichaud.

L'intimée a été représentée par son avocate, M^e Patricia Gravel.

L'avis de violation #02QC-223_01P en date du 1^{er} avril 2004, allègue que le requérant le, ou vers le, 24 juillet 2002 à St-Pie, dans la province du Québec, a commis une violation notamment : « using a pest control product, namely Dimethenamid, on field belonging to said person, located in the municipality of St-Pie in Quebec, Canada, in a manner that is inconsistent with directions for use on the label ».

La violation reprochée à M. Osadchuk est de répandre un produit antiparasitaire, diméthénamide, sous le nom de Frontier, dans un champ cultivé en oignons, d'une manière qui ne correspond pas au mode d'emploi figurant sur l'étiquette contrairement à la disposition 45(1) du *Règlement sur les produits antiparasitaires*, qui se lit comme suit :

45. (1) Il est interdit d'utiliser un produit antiparasitaire d'une manière qui ne correspond pas au mode d'emploi, ni aux limitations figurant sur l'étiquette.

La décision du ministre (intitulée « Rapport de révision » datée du 29 octobre 2004) réfère aux éléments suivants constituant le dossier :

1) Le rapport de l'audience tenue le 20 mai 2004 (« Rapport d'audience ») indiquant la présence de M. Boris Osadchuk et son procureur M^e Yvon Robichaud, et pour l'intimée l'ARLA, de M^{me} Johanne Lafortune, Gestionnaire régionale, agissant à titre de président, de M^{me} Nathalie Bisson, Agente régionale des pesticides, à titre de secrétaire, et de M. Pierre-Olivier Duval, Agent régional des pesticides, à titre d'observateur. La Partie I du Rapport d'audience résume le témoignage de M. Osadchuk, et ce dernier l'a signé à titre d'affirmation qu'il s'agit de ses déclarations lors de l'audience.

La Partie II du Rapport d'audience fait état du dépôt de certains documents dont une *Contestation amendée devant le Ministre de M. Boris Osadchuk*, datée du 17 mai 2004, qui renferme les motifs de contestation de M. Osadchuk à l'encontre de la violation reprochée. Il y a eu des représentations de la part de M^c Robichaud, qui a également signé une attestation de conformité à la fin du Rapport d'audience. Le Rapport d'audience conclut avec la mention que « M^{me} Lafortune rappelle à M^c Robichaud que des arguments additionnels peuvent être déposés jusqu'à 48 heures avant le 31 mai 2004. » Il est à noter que la preuve de l'intimée concernant la violation reprochée n'est pas consignée au Rapport d'audience.

2) Une lettre datée du 21 juin 2004 adressée à M^c Yvon Robichaud, procureur du requérant, signée par M^{me} Johanne Lafortune, agronome, Gestionnaire régionale de l'ARLA au Québec, portant la mention au tout début : « Objet : Dossier complémentaire à la contestation déposée devant le Ministre au nom de monsieur Boris Osadchuk »

Selon le premier paragraphe de cette lettre, il s'agit d'un « dossier complémentaire en relation à la contestation déposée devant le Ministre en date du 21 avril 2004... à propos des résultats de l'analyse du sol présenté en preuve dans le dossier du procès-verbal pré-cité. ».

Le deuxième paragraphe de la lettre accorde au requérant un délai de 30 jours pour commenter les renseignements complémentaires renfermés dans la lettre.

Les huit autres paragraphes de cette lettre consiste en une interprétation de documents préparés par M. Ian Nicholson, décrit comme étant le « Chef de la section 2 de l'évaluation des risques pour l'environnement Division de l'évaluation environnementale à l'ARLA ». Les documents fournis par M. Nicholson consistent en 4 pages de tableaux, avec des données sous des rubriques telles que « Sampling Date », « Freeze up », « T_{T-A} », « T_{A-F} », « T_{Annual} », « T_{A-S} », « C_{PRE-APP} », « C_{POST-APP} », « C_{July 24} ». Ces rubriques sont divisées dans les sous-rubriques suivantes : « (S), (F), d, d, d, d, g ai/ha, g ai/ha, g ai/ha, mg ai/kg OD soil, mg ai/kg wet soil ». Suivant ces tableaux se trouve un document intitulé « Dimethenamid Accumulation in Organic Soil Under Field Conditions » qui indique un procédé pour certains calculs et plusieurs autres tableaux en formes graphique et numérique.

La Commission prend la peine de détailler la nature des documents ainsi préparés par M. Nicholson, car il est évident que ces documents renferment des données brutes qui requièrent une explication ou une interprétation pour tous sauf les plus initiés.

- 4 -

M^{me} Lafortune semble avoir reconnu la nécessité d'interpréter ces données, car elle explique au quatrième paragraphe de sa lettre que « ...Ces documents illustrent les paramètres considérés et les calculs effectués par l'évaluateur pour déterminer les quantités résiduelles de la matière active diméthénamide dans un sol humide ».

M^{me} Lafortune poursuit avec des explications des tableaux produits par M. Nicholson. Sous la rubrique « Conclusion » elle note : « Ces calculs nous permettent de conclure que la quantité détectée, 4,5 ppm dans le sol, proviennent d'une application faite la même année. ».

3) Rapport d'expertise effectuée par M. Milan Ralitsch de Enviro Test Laboratories en date du 20 septembre 2004 à la demande de M^e Yvon Robichaud, procureur de M. Osadchuk (Document intitulé *Documents manquants au dossier du Tribunal*, Onglet n° 4). Une prorogation du délai pour produire l'expertise a été accordée. Le rapport confirme les calculs de dissipation dans le sol, ainsi que les méthodes et les hypothèses de base fournis par M. Nicholson, sauf en ce qui concerne la question du nombre d'applications annuelles de diméthénamide. Le rapport de M. Ralitsch conclut que la quantité résiduelle est compatible avec trois utilisations du produit par an dans les années antérieures à 2002.

Pour en arriver à la conclusion qu'une violation a été commise le ou vers le 24 juillet 2002, le représentant du ministre fonde sa décision presque exclusivement sur l'avis de son « expert ». Or, l'interprétation des données compilées par M. Nicholson et les conclusions scientifiques qui en découlent sont formulées par M^{me} Lafortune dans sa lettre du 21 juin 2004 précitée. C'est M^{me} Lafortune qui assume le rôle d'expert dans le dossier, au moins conjointement avec M. Nicholson. D'ailleurs, M. Nicholson n'a pas témoigné de ses résultats lors de l'audience orale le 20 mai 2004, et de toute évidence ses tableaux et ses calculs n'ont pas été mis en preuve lors de l'audience. M^{me} Lafortune a également présidé l'audience du 20 mai 2004 et elle a aussi signé le Rapport de révision qui constitue la révision des faits par le ministre en vertu de l'article 9(2)b) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

Dans le cadre d'une révision d'une décision du Ministre, la Commission ne peut modifier ou annuler la décision qu'en cas d'erreur dans l'exercice de la compétence du Ministre, ou lorsqu'il y a une erreur de droit.

Voici des exemples de motifs pouvant conduire la Commission à modifier ou annuler la décision du Ministre :

1. Les pouvoirs sont exercés de mauvaise foi.
2. Les pouvoirs sont délégués de façon non appropriée.
3. Les pouvoirs sont exercés sans égard aux principes de justice naturelle ou d'équité.
4. Les pouvoirs sont exercés à des fins non appropriées.
5. Aucun élément de preuve n'était la décision du ministre.
6. La décision est fondée sur des considérations non pertinentes.
7. Une erreur est commise dans l'interprétation de la législation connexe ou habilitante, des principes de common law en général ou dans l'application des principes aux faits.
8. Une décision est tellement déraisonnable qu'aucune personne raisonnable se trouvant à la place du ministre ne l'aurait prise.

Suivant l'analyse de quatre facteurs déterminant la norme de contrôle dans des cas d'une révision d'une décision du ministre contenu à l'arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration* [1999] 2 R.C.S. 817, la Commission se doit d'appliquer la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter*. Les facteurs en question sont : la présence ou absence d'une clause privative; l'expertise du décideur – plus elle est grande, plus l'on exerce de retenue; l'objectif de la disposition; et si la décision est basée plus sur les faits ou sur le droit. M^{me} le juge L'Heureux-Dubé conclut son analyse de facteurs de la façon suivante, au paragraphe 62 :

62. Tous ces facteurs doivent être soupesés afin d'en arriver à la norme d'examen appropriée. Je conclus qu'on devrait faire preuve d'une retenue considérable envers les décisions d'agents d'immigration exerçant les pouvoirs conférés par la loi, compte tenu de la nature factuelle de l'analyse, de son rôle d'exception au sein du régime législatif, du fait que le décideur est le ministre, et de la large discrétion accordée par le libellé de la loi. Toutefois, l'absence de clause privative, la possibilité expressément prévue d'un contrôle judiciaire par la Cour fédérale, Section de première instance, et la Cour d'appel fédérale dans certaines circonstances, ainsi que la nature individuelle plutôt que polycentrique de la décision, tendent aussi à indiquer que la norme applicable ne devrait pas en être une d'aussi grande retenue que celle du caractère «manifestement déraisonnable». Je conclus, après avoir évalué tous ces facteurs, que la norme de contrôle appropriée est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

Même en considérant la retenue à exercer l'égard des décisions du ministre, la Commission est d'avis que le fait que la même personne agisse à titre d'expert et à titre de décideur dans le même dossier enfreint le principe de l'équité procédurale, principe de la justice fondamentale.

Le fait qu'une décision soit administrative et touche « les droits, privilèges ou biens d'une personne » suffit pour entraîner l'obligation de l'équité procédurale (*Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent* [1985] 2 R.C.S. 643 à la page 653, cité dans *Baker* au paragraphe 20). Dans *Baker* il est précisé que plus le processus prévu, la fonction du tribunal, la nature de l'organisme rendant la décision et la démarche à suivre pour parvenir à la décision ressemblent à une prise de décision judiciaire, plus il est probable que l'obligation d'agir équitablement exigera des protections procédurales proches du modèle du procès. Or, dans ce cas-ci, il y a eu une audience et le requérant a été représenté par avocat. Il aurait été possible de présenter la preuve de M. Nicholson par voie de dépôt préalable d'un rapport rédigé par lui, de faire témoigner M. Nicholson et de permettre son contre-interrogatoire. Ceci n'a pas eu lieu.

Plus particulièrement, l'équité procédurale exige que les décisions soient rendues par un décideur impartial, sans crainte raisonnable de partialité. Le test applicable à la crainte raisonnable de partialité a été énoncé par le juge de Grandpré dans *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie* [1978] 1 R.C.S. 369. Bien que le juge de Grandpré était dissident, le test a été repris par la Cour suprême dans ses décisions ultérieures. Le juge de Grandpré a déclaré à la page 394 :

... la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. [...] [C] e critère consiste à se demander "à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, [le décideur], consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?".

Dans le présent dossier, la même personne a préparé le rapport d'expertise, ou, a tout de moins rédigé l'interprétation des données brutes d'un autre expert, qui étaient autrement inaccessibles et incompréhensibles, et a aussi rendu la décision confirmant la violation en se basant, en majeure partie, sur l'expertise qu'elle-même a rédigée. La Commission est d'avis qu'une personne raisonnable s'interrogerait quant à savoir si une telle décision est juste.

Même si la Commission se limitait à rejeter le rapport d'expertise produit par l'ARLA pour les raisons énoncées ci-haut, la conclusion serait la même puisque les deux autres éléments de preuve invoqués par le ministre pour confirmer la violation sont insuffisants pour fonder la violation. Il s'agit de 1) « l'attitude réfractaire de M. Osadchuk lors de la présence des inspecteurs, permet [tant] de croire qu'en juillet 2002 une violation à la LPA avait lieu » (Rapport de révision, page 4); et 2) un constat à l'effet que « lors des inspections de juillet 2002, M. Osadchuk n'a pas fait valoir qu'il n'avait pas utilisé l'herbicide FRONTIER » (Rapport de révision, page 4).

- 7 -

S'agissant du régime de responsabilité de responsabilité absolue, faut-il encore que la preuve de violation soit faite sur la balance des probabilités, et ces deux éléments, sans l'analyse du sol, ne constituent pas une preuve de la commission de la violation.

Pour ces motifs, la Commission annule la décision du ministre quant à la violation qui est reprochée au requérant.

Daté à Montréal, le 22 mai 2007

H. Lamed, Membre