



Référence : Hueging c. Canada (ACIA) 2010 CRAC 19

Date : 20101004
Dossier : RTA-60382;
RT-1491

Entre :

Johann Hueging, requérant

- et -

l'Agence canadienne d'inspection des aliments, intimée

[Traduction de la version officielle en anglais]

Devant : Le président, Donald Buckingham

Affaire intéressant une demande de révision des faits relatifs à une violation en vertu de l'article 176 du *Règlement sur la santé des animaux*, alléguée par l'intimée et à la demande du requérant, conformément à l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

DÉCISION

À la suite d'une audience et après avoir examiné toutes les observations orales et écrites présentées par les parties, la Commission de révision agricole du Canada (Commission) statue, par ordonnance, que le requérant a bel et bien commis une violation et lui ordonne de payer une sanction de 500 \$ à l'intimée dans les 30 jours suivant la date de la présente décision.

Audience tenue à Winnipeg (Manitoba),
le 20 juillet 2010.

MOTIFS

L'incident allégué et les questions en litige

[2] L'intimée, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (Agence), allègue que le requérant, M. Johann Hueging (Hueging), a retiré ou fait retirer, le 3 juin 2008, de sa ferme d'origine située près de Warren, au Manitoba, trois moutons ne portant pas les étiquettes approuvées, contrairement à l'article 176 du *Règlement sur la santé des animaux*.

[3] La Commission doit déterminer si l'Agence a établi tous les éléments requis à l'appui de l'avis de violation contesté, notamment :

- que Hueging a retiré ou fait retirer les moutons en question;
- que les trois moutons ont quitté la ferme de Hueging le matin du 3 juin 2008, en direction de l'abattoir Carman Meats, sans avoir à leur oreille une étiquette d'identification approuvée en vertu du Programme canadien d'identification des moutons (PCIM).

Le dossier et l'historique des procédures

[4] L'avis de violation n° 0809MBCA0003, en date du 28 novembre 2008 et modifié avec l'accord des parties durant l'audience allègue que, le troisième jour de juin 2008, à Warren, dans la province du Manitoba, Hueging [TRADUCTION] « a commis une violation, à savoir : avoir retiré ou fait retirer un animal ne portant pas d'étiquette approuvée de sa ferme d'origine ou d'une ferme ou d'un ranch autre que sa ferme d'origine, ce qui va à l'encontre de l'article 176 du *Règlement sur la santé des animaux* et qui constitue une violation de l'article 7 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* et de l'article 2 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* ».

[5] La notification par l'Agence de l'avis de violation ci-dessus à Hueging est réputée avoir eu lieu le 11 décembre 2008. Aux termes de l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, il s'agit d'une violation mineure pour laquelle la sanction est de 500 \$.

[6] Conformément à l'article 176 du *Règlement sur la santé des animaux* :

« **176.** Sous réserve de l'article 183, nul ne peut retirer ou faire faire retirer un animal ou une carcasse d'animal de sa ferme d'origine ou d'une ferme ou d'un ranch autre que sa ferme d'origine, à moins que l'animal ou la carcasse d'animal ne porte une étiquette approuvée, délivrée aux termes du paragraphe 174(1) à l'exploitant de la ferme ou du ranch où l'étiquette approuvée a été apposée sur l'animal ou la carcasse d'animal. »

[7] Dans une lettre datée du 7 janvier 2009 et reçue par la Commission le même jour par télécopieur, Hueging a demandé à la Commission de réviser les faits de la violation, conformément à l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*. Par la même occasion, Hueging a sollicité la tenue d'une audience conformément au paragraphe 15(1) du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

[8] Dans une lettre datée du 16 janvier 2009 et reçue par la Commission le 19 janvier 2009, l'Agence a envoyé son rapport (Rapport) concernant l'avis de violation à Hueging et à la Commission.

[9] Dans une lettre datée du 19 janvier 2009, la Commission a invité Hueging à lui faire part de toute observation supplémentaire à ce sujet, au plus tard le 18 février 2009. Hueging n'a pas fait part d'observations supplémentaires.

[10] L'audience sollicitée par Hueging a eu lieu à Winnipeg, au Manitoba, le 20 juillet 2010, Hueging se représentant lui-même et l'Agence étant représentée par l'avocate de celle-ci, M^{me} Shirley Novak.

La preuve

[11] Dans cette affaire, la preuve soumise à la Commission se compose des observations écrites de l'Agence (l'avis de violation et le rapport de l'Agence) et de Hueging (sa demande de révision). Lors de l'audience du 20 juillet 2010, Danna Mack et Dennis Riehl ont présenté des éléments de preuve pour le compte de l'Agence, alors que Hueging a témoigné en son propre nom. Pendant l'audience, les parties ont aussi déposé en preuve quatre pièces.

[12] Certains éléments de preuve ne sont pas contestés :

- Hueging exploite une ferme près de Warren, au Manitoba, où il fait l'élevage de moutons et de bétail.
- Le 3 juin 2008, il a chargé trois moutons à bord de sa camionnette et les a conduit à l'abattoir Carman Meats.

[13] Le premier témoin de l'Agence, Danna Mack (Mack) a indiqué qu'elle était au service de l'Agence depuis 2007 et qu'elle occupait actuellement le poste d'inspectrice. À ce titre, elle doit notamment assurer le respect de la *Loi sur la santé des animaux* et du *Règlement sur la santé des animaux*, y compris la partie XV du Règlement – Identification des animaux. Le 3 juin 2008, elle inspectait les animaux livrés à l'abattoir Carman Meats pour déterminer s'ils étaient propices à l'abattage et s'ils possédaient les étiquettes d'identification requises. Elle a inspecté les moutons de Hueging alors qu'ils quittaient sa camionnette et elle a constaté qu'aucun des trois moutons ne possédait les étiquettes approuvées dans le cadre du PCIM. Mack a alors demandé à Hueging pourquoi ses moutons ne possédaient pas les étiquettes requises et il a répondu : « Puis-je apposer ces étiquettes maintenant? ». Mack a répondu qu'elle devait placer un appel téléphonique et elle a conseillé à Hueging de ne pas décharger les moutons avant son retour. Or, lorsqu'elle est revenue, Hueging avait déchargé les moutons et avait apposé une étiquette approuvée dans le cadre du PCIM à l'oreille de chacun. Mack est alors retournée à ses autres tâches à l'abattoir mais elle a rempli par la suite un rapport concernant l'incident (onglet 1).

[14] Le deuxième témoin de l'Agence, Dennis Riehl (Riehl), a indiqué qu'il était au service de l'Agence depuis 2008 et qu'il occupait actuellement le poste d'inspecteur. À ce titre, il doit notamment assurer le respect de la *Loi sur la santé des animaux* et du *Règlement sur la santé des animaux*, y compris la partie XV du Règlement – Identification des animaux. Le 3 juin 2008, il a reçu un appel téléphonique de Mack à 15 h 20. Mack lui a indiqué que trois moutons livrés à l'abattoir Carman Meats ne possédaient pas d'étiquettes d'identification. Riehl lui a répondu de demander au producteur de l'attendre. Riehl est arrivé à l'abattoir à 15 h 30 et il a constaté que Hueging était assis dans son camion et qu'il y avait des pinces permettant d'apposer des étiquettes, notamment dans le cadre du PCIM, sur le siège à côté de lui. Mack s'est jointe aux deux hommes et a déclaré à Riehl que les moutons avaient été déchargés et étiquetés pendant qu'elle lui parlait au téléphone. Lorsque Riehl a demandé à Hueging s'il savait que ses moutons devaient être étiquetés, il a répondu oui mais, comme les étiquettes ont tendance à tomber, il a décidé d'attendre d'être rendu à l'abattoir pour les apposer.

[15] Hueging a témoigné qu'il est un agriculteur et qu'il avait autrefois une vaste ferme laitière mais que, depuis 2006, il se consacre à l'élevage des moutons et du bétail. Il a déclaré à la Commission que, le 3 juin 2008, il a chargé trois moutons à bord de sa camionnette, un pour lui et un pour chacune de ses deux filles et qu'il les a livrés à l'abattoir Carman Meats autour de 14 h 45, alors que tous les employés de l'abattoir étaient en pause café. Une fois la pause café terminée, Hueging est sorti de sa camionnette avec trois étiquettes et ses pinces à étiqueter et les moutons étaient toujours dans sa camionnette. Mack était là et elle lui a dit qu'elle devait téléphoner à un autre inspecteur. Hueging a déclaré à la Commission que quelqu'un lui a dit, après le départ de Mack, qu'il pouvait décharger les moutons. Par contre, avant de décharger les moutons, Hueging a apposé à l'oreille de chacun d'entre eux une étiquette approuvée dans le cadre du PCIM, puis il a installé ses moutons dans un enclos d'attente. Hueging a expliqué qu'il a attendu d'être à l'abattoir pour étiqueter ses moutons parce qu'il perd énormément d'étiquettes. D'ailleurs, il s'est déjà plaint de ce problème à la Canadian Wool Growers Cooperative, en Alberta, qui émet les étiquettes en question.

L'analyse et le droit applicable

[16] Le mandat de la Commission consiste à déterminer la validité des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire imposées en vertu de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (la Loi). L'objet de la Loi est énoncé à l'article 3 :

« 3. La présente loi a pour objet d'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. »

[17] L'article 2 de la Loi définit ainsi « loi agroalimentaire » :

« 2. « loi agroalimentaire » la Loi sur les produits agricoles au Canada, la Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole, la Loi relative aux aliments du bétail, la Loi sur les engrais, la Loi sur la santé des animaux, la Loi sur l'inspection des viandes, la Loi sur les produits antiparasitaires, la Loi sur la protection des végétaux ou la Loi sur les semences; »

[18] Conformément à l'article 4 de la Loi, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire ou le ministre de la Santé, selon les circonstances, peut prendre un règlement :

« 4. (1) Le ministre peut, par règlement :

a) désigner comme violation punissable au titre de la présente loi la contravention – si elle constitue une infraction à une loi agroalimentaire :
(i) aux dispositions spécifiées d'une loi agroalimentaire ou de ses règlements. »

[19] Le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a pris un règlement, à savoir le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (DORS/2000-187), qui désigne comme violation une infraction à plusieurs dispositions précises de la *Loi sur la santé des animaux* et du *Règlement sur la santé des animaux*, ainsi que de la *Loi sur la protection des végétaux* et du *Règlement sur la protection des végétaux*. Ces violations sont énumérées à l'annexe 1 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, qui comporte un renvoi à l'article 176 du *Règlement sur la santé des animaux*.

[20] La partie XV du *Règlement sur la santé des animaux* s'intitule « Identification des animaux ». Les dispositions de la partie XV permettent à l'Agence de retracer l'origine et les mouvements de chaque animal de ferme destiné à la consommation humaine. Ainsi, en cas de maladies animales ou de problèmes de salubrité des aliments, il est possible d'apporter des mesures correctives urgentes, de faire un suivi et de retracer les animaux infectés. L'apposition d'étiquettes approuvées rehausse grandement la capacité de l'Agence d'intervenir rapidement en cas de maladies animales et de problèmes de salubrité des aliments se rapportant aux animaux qui ont circulé ou qui circulent dans le système de commercialisation. Les étiquettes approuvées permettent de retracer les mouvements des animaux, de l'endroit où le problème est décelé (notamment une enceinte de mise aux enchères ou un abattoir) jusqu'à la ferme d'où proviennent les animaux.

[21] La partie XV du *Règlement sur la santé des animaux* prévoit un système fermé d'identification des animaux de production, de façon à ce qu'on puisse suivre leurs mouvements, de la naissance jusqu'à la mort, au moyen d'une étiquette d'identification unique apposée à l'une des oreilles des animaux désignés, idéalement à la naissance. Lorsque l'animal étiqueté meurt, à la ferme, durant le transport ou à l'abattoir, l'étiquette est enregistrée et cet animal est retiré du registre d'identification des animaux.

[22] L'objectif consistant à apposer une étiquette approuvée à tous les bovins, bisons et moutons canadiens se heurte à des difficultés concrètes. Il peut arriver que certains animaux nécessitant une identification en vertu de la partie XV du *Règlement sur la santé des animaux* ne soient jamais étiquetés et ce, en raison d'une négligence ou d'une opposition au régime réglementaire actuel. Cependant, la plupart des animaux sont étiquetés, mais certains d'entre eux perdent leurs étiquettes entre le parc de naissance et le plancher de l'abattoir. Or, pour minimiser les « dérapages » et maximiser le nombre d'animaux portant les étiquettes approuvées pendant toute leur vie, le *Règlement sur la santé des animaux* oblige plusieurs participants de la chaîne de production à étiqueter les animaux qui ne sont pas encore étiquetés ou qui ont perdu leurs étiquettes. Si les intervenants, à la ferme ou au-delà de celle-ci, n'apposent pas d'étiquettes comme l'exige le *Règlement sur la santé des animaux*, ils sont passibles de sanctions. C'est le cas, notamment, des propriétaires et des transporteurs de moutons. L'Agence est chargée d'assurer le respect de ces dispositions en intentant des poursuites pénales ou en imposant des sanctions administratives pécuniaires en cas de violation du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

[23] Dans le cas qui nous intéresse, les étiquettes approuvées sont les étiquettes d'identification du PCIM, qui sont en métal et qui, lorsqu'on les appose à l'oreille d'un animal, se verrouillent de façon permanente. Un tel dispositif de verrouillage permanent permet le traçage de la ferme à l'entreprise de transformation et respecte les objectifs du Règlement, c'est-à-dire établir un système permanent et fiable de suivi des mouvements de l'ensemble des moutons au Canada, de leur naissance sur la « ferme d'origine » jusqu'à leur retrait du système de production, par suite de l'exportation ou de l'abattage au pays. Toutefois, presque tous les systèmes d'identification obligatoire peuvent faire l'objet de pannes mécaniques ou d'erreurs humaines.

[24] L'article 176 du *Règlement sur la santé des animaux* trace une ligne stricte « dans le sable », de sorte qu'il n'y a pas de violation de l'article si, au moment où un animal est retiré de la ferme d'origine, il porte une étiquette approuvée. Il y a violation de l'article 176 seulement dans les cas suivants :

1. le présumé contrevenant a retiré (ou a fait retirer);
2. un animal visé par la définition d'« animal » aux termes de la partie XV;
3. de sa ferme d'origine ou d'une ferme ou d'un ranch autre que sa ferme d'origine;
4. l'animal en question ne portait pas d'étiquette approuvée au moment du retrait de la ferme.

[25] Il incombe à l'Agence de prouver la présumée violation. À la lumière de la preuve présentée, il ne fait aucun doute et il n'est pas contesté que l'Agence a démontré, selon toute probabilité, chacun des éléments 1, 2 et 3 ci-dessus. Dans le cas qui nous intéresse, il est évident que Hueging a chargé ses trois moutons à bord de sa camionnette, afin de les transporter à l'abattoir Carman Meats.

[26] Pour ce qui est de l'élément 4, la preuve a démontré clairement que Hueging n'avait pas étiqueté ses moutons avant de quitter sa ferme. Il avait l'intention d'étiqueter ses moutons une fois rendu à destination, juste avant de les décharger ou au moment de les décharger, et c'est ce qu'il a fait. Il voulait ainsi éviter que les étiquettes se perdent avant que les moutons arrivent à l'abattoir; de toute façon, les moutons étaient toujours sous sa garde et son contrôle et ils n'avaient aucune chance de se mêler à d'autres animaux avant d'arriver à destination. À ce sujet, Hueging a allégué que « tant que les moutons étaient dans son véhicule, c'est comme s'ils étaient sur sa ferme ». Ces faits et arguments ont soulevé deux questions chez la Commission.

[27] La première réside dans la question de savoir si l'intention de Hueging pour expliquer l'absence d'étiquettes au moment du départ de sa ferme peut l'exempter de la violation qu'il est réputé avoir commis. Le régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) prévu dans la *Loi* par le Parlement est très strict. La *Loi* crée un régime de responsabilité permettant peu d'écarts puisqu'il ne permet aucune possibilité d'invoquer la diligence raisonnable ou une erreur de fait. Conformément à l'article 18 de la *Loi* :

« 18. (1) *Le contrevenant ne peut invoquer en défense le fait qu'il a pris les mesures nécessaires pour empêcher la violation ou qu'il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de fait qui, avérés, l'exonéreraient.* »

« (2) *Les règles et principes de la common law qui font d'une circonstance une justification ou une excuse dans le cadre d'une poursuite pour infraction à une loi agroalimentaire s'appliquent à l'égard d'une violation sauf dans la mesure où ils sont incompatibles avec la présente loi.* »

[28] Dans un cas où une disposition faisant état de SAP a été édictée pour une violation précise, comme c'est le cas de l'article 176 du *Règlement sur la santé des animaux*, Hueging a peu de marge de manœuvre pour établir un moyen de défense. La Commission convient qu'un argument honnête du requérant – des déclarations comme « J'appose des étiquettes autres que celles du PCIM à mes moutons parce que celles-ci ne sont pas suffisantes puisque je n'arrive pas à les lire » ou « j'ai attendu d'être à l'abattoir pour étiqueter mes moutons avant de les décharger parce que j'avais peur qu'ils perdent leurs étiquettes en chemin » – ne constituerait pas un moyen de défense autorisé en vertu de l'article 18 et n'aurait pas pour effet d'exonérer un requérant. Dans le cas qui nous intéresse, l'article 18 de la *Loi* écarte pratiquement tout argument que Hueging pourrait invoquer, y compris le fait qu'il « prend très au sérieux le contrôle et l'identification de ses animaux ». Compte tenu de l'énoncé clair du législateur fédéral sur la question, la Commission estime que de telles déclarations de Hueging ne constitueraient pas des moyens de défense autorisés en vertu de l'article 18.

[29] La deuxième question soulevée réside dans l'interprétation de l'expression « ferme d'origine », qu'on trouve à l'article 176 du *Règlement sur la santé des animaux*. Hueging prétend que la ferme d'origine devrait inclure sa camionnette lorsqu'il s'en sert pour transporter des animaux à partir de sa ferme. La Commission a de la difficulté à accepter cet argument. L'article 172 du *Règlement sur la santé des animaux* définit ainsi une « ferme d'origine » :

« « ferme d'origine » La ferme ou le ranch où est né un animal – ou la première ferme ou le premier ranch qui accueille un animal né hors d'une ferme ou d'un ranch – y compris tout terrain et tout bâtiment et autre ouvrage qui y sont érigés et qui servent, sous une seule direction, à la sélection ou à l'élevage des animaux, sauf ceux où l'animal peut être mêlé à des animaux provenant d'une autre ferme ou d'un autre ranch. »

[30] Cette définition met l'accent sur les biens immobiliers et les installations situés sur la ferme proprement dite – « la ferme ou le ranch y compris tout terrain et tout bâtiment et autre ouvrage qui y sont érigés... » plutôt que sur des biens mobiliers, surtout lorsque ces biens, y compris les véhicules utilisés pour transporter les animaux, peuvent être utilisés pour retirer les animaux de la ferme d'origine. Lorsque l'intention du législateur consiste à éviter que des animaux non identifiés se retrouvent ensemble, il est difficile d'accepter que les véhicules qui transportent les animaux vers un marché soient inclus dans la « ferme d'origine ». Le législateur doit tracer une ligne quelque part. Dans le cas présent, il s'agit du moment où l'animal quitte les limites physiques de la ferme d'origine. Un agriculteur aurait raison de dire que le camion utilisé pour transporter des animaux fait partie de la « ferme d'origine » lorsqu'il transporte des animaux entre deux de ses parcelles de terre, mais ce n'est pas le cas ici. Hueging a reconnu que ses moutons n'étaient pas étiquetés avant leur départ de la ferme d'origine, en direction de l'abattoir Carman Meats. La Commission estime donc que l'Agence a prouvé, selon toute probabilité, le quatrième élément de la violation alléguée dans ce cas, c'est-à-dire qu'aucun des moutons n'avait une étiquette approuvée au moment de quitter la ferme.

[31] La Commission en est donc venue à la conclusion que l'Agence a établi tous les éléments de preuve essentiels dans cette affaire. La Commission n'a aucune raison de douter de la véracité des affirmations de M. Hueging, à savoir qu'il avait l'intention d'étiqueter ses moutons ou qu'il prend le processus d'identification au sérieux. Par ailleurs, la Commission est consciente du fait que la partie XV du *Règlement sur la santé des animaux* impose une énorme responsabilité à un secteur en particulier pour ce qui est d'assurer la traçabilité et la salubrité des aliments et ce, pour tous les consommateurs et producteurs du Canada. Cependant, peu importe si le fardeau imposé par le Parlement et le gouverneur en conseil est juste ou non, la Commission se doit d'interpréter et d'appliquer la loi en fonction des faits entourant l'affaire. Or, compte tenu des éléments de preuve et des dispositions législatives applicables, la Commission en est venue à la conclusion que l'Agence a établi, selon toute probabilité, que Hueging a commis une violation, c'est pourquoi il est tenu de payer une sanction de 500 \$ à l'Agence dans les 30 jours suivant la date de la présente décision.

[32] Cependant, la Commission tient à informer M. Hueging que cette violation n'est pas une infraction criminelle. Au bout de cinq ans, il pourra demander au ministre de supprimer cette violation de son dossier, conformément à l'article 23 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* :

« 23. (1) Sur demande du contrevenant, toute mention relative à une violation est rayée du dossier que le ministre tient à son égard cinq ans après la date soit du paiement de toute créance visée au paragraphe 15(1), soit de la notification d'un procès-verbal comportant un avertissement, à moins que celui-ci estime que ce serait contraire à l'intérêt public ou qu'une autre mention ait été portée au dossier au sujet de l'intéressé par la suite, mais n'ait pas été rayée. »

Fait à Ottawa, ce 4^e jour d'octobre 2010.

Donald Buckingham, président