



Référence : Jay David Clare c. Canada (ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire)  
2012 CRAC 14

Date : 20120816  
Dossier : CART/CRAC-1575

**Entre :**

**Jay David Clare, le requérant**

**- et -**

**le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, l'intimé**

[Traduction de la version officielle en anglais]

**Devant : le président Donald Buckingham**

Affaire intéressant la demande de révision présentée 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*, pour que la Commission revise la décision par laquelle le ministre a conclu, le 30 mars 2011, que le requérant avait enfreint l'alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux*.

### DÉCISION

[1] **Après examen de la décision, et des motifs de cette décision, rendue par le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (le « ministre ») le 30 mars 2011, et après tenue de l'audience et examen des observations orales et écrites présentées par les parties à cette audience, la Commission de révision agricole du Canada (la « Commission »), par ordonnance, infirme la décision du ministre, rejette l'avis de violation notifié au requérant et, par conséquent, statue que le requérant n'a pas à payer de sanction pécuniaire à l'intimé.**

Audience tenue à London (Ontario),  
le 3 avril 2012.

## MOTIFS

### Incident présumé et questions en litige

[2] Le 30 mars 2011, le ministre a rendu, en vertu du paragraphe 13(1) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, sa décision relativement aux faits se rattachant à l'avis de violation n° 0910ON2600 daté du 15 juin 2010 et notifié au requérant, M. Jay David Clare (« M. Clare »).

[3] L'avis de violation stipule que les faits qui ont donné lieu à sa notification à M. Clare par l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'« Agence ») sont survenus le 6 mai 2009, dans le canton de Burford, comté de Brant (Ontario), lorsque M. Clare aurait apparemment chargé, transporté ou fait charger ou transporter une vache Holstein fragilisée qui ne pouvait pas être transportée sans souffrances, ce qui est contraire à l'alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux* (voir l'avis de violation notifié le 15 juin 2010).

[4] Le formulaire type suivant et les paragraphes dépersonnalisés sont contenus dans l'« avis de la décision du ministre – *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* », signifié apparemment le 30 mars 2011 :

« Madame, Monsieur,

[...]

**Objet : Demande de révision des faits se rattachant à une (la, les) violation(s) par le ministre**

[TRADUCTION] *Le ministre a rendu, en vertu du paragraphe 13(1) de la Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire [sic], une décision relativement aux faits rapportés dans le ou les Avis de violation susmentionnés, par suite de votre demande de révision des faits allégués dans cette ou ces notifications. Avis est donné de la décision du ministre qui est énoncée en ces termes :*

[...]

**LA OU LES VIOLATIONS ONT ÉTÉ COMMISES**

[...]

*Les faits, tels qu'ils sont présentés, confirment que la ou les violations ont été commises et que le ou les Avis de violation notifiés en application de l'article 7 de la Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire sont confirmés et qu'ils restent valides. Le montant de la sanction a été établi sans égard au Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire; le montant révisé de la sanction est de **2 000 \$**, payable au receveur général du Canada.*

[...]

***Vous trouverez ci-joint une copie des Motifs de la décision du ministre. »***

[5] Vous trouverez annexé à l'« avis de la décision du ministre – Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire » un document intitulé « Motifs de la décision du ministre » daté du 30 mars 2011 et comportant 12 paragraphes. Aux paragraphes 11 et 12, le représentant du ministre conclut ce qui suit :

*Compte tenu de ce qui précède, je constate que l'ACIA a établi que la vache n° 93 ne pouvait être transportée sans souffrances abusives durant le voyage prévu.*

*Étant donné qu'à mon avis, le requérant a commis l'infraction, je me suis également demandé si la sanction avait été fixée conformément au règlement. Comme il n'y a pas de preuve de l'infraction préalable très grave alléguée à la page 10, je n'attribue pas 5 points à l'historique de conformité. Huit points seulement sont attribués, ce qui n'entraîne pas une aggravation de la sanction. La sanction est établie à 2 000 \$.*

[6] M. Clare, par le biais d'une demande de révision présentée à la Commission, a contesté la validité de la décision du ministre et de l'avis de violation n° 0910ON2600 notifié par l'Agence. En conséquence, à ce jour, M. Clare n'a pas payé la sanction imposée.

[7] La question soulevée en l'espèce consiste à déterminer si la décision du ministre doit être confirmée, modifiée ou annulée par la Commission, compte tenu du dossier dont celle-ci dispose et conformément aux lois, règlements et cas de jurisprudence en fonction desquels la Commission s'acquitte de son mandat.

### **Historique de la procédure et documents versés au dossier**

[8] L'avis de violation n° 0910ON2600 daté du 15 juin 2010 a été dressé par l'Agence, qui a prétendu que M. Clare, le 6 mai 2009, dans le canton de Burford, comté de Brant, dans la province d'Ontario, avait « chargé, transporté ou fait charger ou transporter un animal, à

savoir : une vache Holstein fragilisée ACIB n° 124000007443633, qui ne pouvait pas être transportée sans souffrances, ce qui est contraire à l’alinéa 138(2)(a) du *Règlement sur la santé des animaux*, représente une infraction à l’article 7 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d’agriculture et d’agroalimentaire* et à l’article 2 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d’agriculture et d’agroalimentaire* ».

[9] La notification par l’Agence de l’avis de violation susmentionné à M. Clare est apparemment survenue le 25 juin 2010. Aux termes de l’article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d’agriculture et d’agroalimentaire* (le Règlement), la violation que l’on reproche à M. Clare est une violation grave dont la sanction a été établie à 2 600 \$.

[10] L’alinéa 138(2)a) du Règlement dit ceci :

**138.** (2) *Sous réserve du paragraphe (3), il est interdit de charger ou de faire charger, ou de transporter ou de faire transporter, à bord d’un wagon de chemin de fer, d’un véhicule à moteur, d’un aéronef ou d’un navire un animal*

a) *qui, pour des raisons d’infirmité, de maladie, de blessure, de fatigue ou pour toute autre cause, ne peut être transporté sans souffrances indues au cours du voyage prévu; [...]*

[11] Après avoir reçu l’avis de violation, M. Clare a décidé de se prévaloir de son droit de demander une révision des faits de l’infraction devant le ministre en sollicitant cette révision dans la lettre qu’il a adressée au ministre, celui-ci ayant reçu la requête le 30 juin 2010 (voir lettre de M<sup>me</sup> Anna Marino, adjointe administrative de SAP, Services des enquêtes et d’application de la loi de l’Agence, datée du 7 avril 2011). Cependant, la Commission n’a jamais reçu de la part de l’Agence, dans le cadre du dossier ou du rapport, une copie de la demande de révision originale de M. Clare (demande de révision du requérant au ministre) qui peut ou non avoir contenu les observations du requérant au ministre au sujet des faits en l’espèce.

[12] Le dossier révèle effectivement que, le 28 juillet 2010, M. Guy Desroches (M. Desroches), spécialiste des enquêtes aux Services des enquêtes et d’application de la loi de l’Agence, a envoyé une lettre à M. Clare à laquelle était annexée une copie du procès-verbal de la violation, notamment un énoncé des faits et des éléments de preuve (rapport de l’Agence) se rapportant à l’infraction présumée, et qui a été transmis au directeur exécutif du centre opérationnel de l’Agence, qui a procédé à l’examen des faits se rapportant à l’infraction en tant que délégué du ministre de l’Agriculture et de l’Agroalimentaire. La lettre faisait savoir à M. Clare que le directeur exécutif du centre opérationnel chargé de ce dossier examinerait les faits relatifs à l’incident et ferait parvenir une décision par écrit au sujet de la validité de la sanction infligée. En réponse à cette lettre, M. Clare a transmis une présentation d’une page à l’Agence le 30 juillet 2010, s’élevant contre certains éléments du Rapport de l’Agence. Par une

lettre datée du 12 août 2010, M. Desroches a informé M. Clare que sa présentation du 30 juillet (contre-exposé), parvenue à l'Agence le 3 août 2010, avait été ajoutée aux éléments de preuve que le directeur exécutif du centre opérationnel examinerait dans ses délibérations et qu'une version à jour du mémoire de l'Agence (rapport de l'Agence mis à jour) avait été soumise au directeur exécutif du centre opérationnel. M. Desroches a également avisé M. Clare que le rapport de l'Agence mis à jour était annexé à sa lettre afin de faire connaître à M. Clare les preuves qui seraient en définitive présentées au directeur exécutif du centre opérationnel pour justifier la notification de l'avis de violation et la sanction.

[13] Le ministre a rendu sa décision sur la révision et les motifs (décision) le 30 mars 2011, lesquels ont été transmis à M. Clare par l'Agence par poste prioritaire le 7 avril 2011.

[14] Le 8 avril 2011, M. Clare a déposé une requête de révision auprès de la Commission (requête de révision à la Commission), demandant que la Commission révise la décision du ministre, requête qui est autorisée par l'alinéa 13(2)b) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*. À l'issue de communications ultérieures avec le personnel de la Commission, M. Clare a fait savoir qu'il souhaitait procéder par voie d'une audience en anglais.

[15] Dans sa lettre du 11 avril 2011, la Commission a invité l'Agence à déposer, au plus tard le 26 avril 2011, son rapport (« rapport ministériel ») au sujet de la violation. Le 26 avril 2011, l'Agence a adressé une copie du rapport ministériel à M. Clare et à la Commission, celle-ci recevant sa copie le jour même. La Commission a le sentiment que le contenu du rapport ministériel est exactement le même que ce que le directeur exécutif du centre opérationnel a examiné dans ses délibérations, à l'exception probable du fait que la requête de révision originale adressée par le requérant, M. Clare, au ministre est absente du rapport ministériel.

[16] Dans une lettre datée du 26 avril 2011, la Commission a invité M. Clare à formuler des observations supplémentaires en réponse au rapport ministériel, au plus tard le 26 mai 2011. Toutefois, avant cette date, et après les avoir consultées, la Commission a fait savoir aux parties que l'affaire serait mise en suspens en attendant la décision de la Commission sur l'admissibilité d'éléments de preuve supplémentaires dans les examens de la Commission de décisions du ministre intervenues dans l'affaire de la Commission CART/CRAC-1575, *Champion Feeds Services Ltd. v. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*. L'ordonnance de procédure de la Commission en l'espèce a été émise le 10 novembre 2011, les répercussions de la décision en l'occurrence étant transmises aux parties peu de temps après, moyennant un nouveau délai pour que les parties présentent des observations supplémentaires avant le 23 décembre 2011. Les deux parties ont présenté des soumissions écrites supplémentaires, notamment un affidavit de M. Clare, auquel l'Agence s'est opposée. Après avoir considéré tous les arguments des parties sur la question des mémoires écrits supplémentaires, la Commission a émis une ordonnance accompagnée de ses motifs le 24 janvier 2012, qui excluait l'affidavit de M. Clare du dossier en l'espèce. Aucune autre observation n'a été reçue de la part des parties avant l'audience sur la question.

[17] Les parties ont présenté des observations orales dans cette affaire au cours de l'audience sollicitée par M. Clare et qui a eu lieu à London (Ontario), le 3 avril 2012, M. Clare étant représenté par son conseiller juridique, M. Ian Wallace, et M<sup>me</sup> Emily Assini, de Harrison Pensa LLP, le ministre étant représenté pour sa part par sa conseillère juridique, M<sup>me</sup> Ayesha Laldin.

[18] Le dossier écrit dont la Commission est saisie dans cette affaire comporte les documents suivants :

De la part du ministre et de l'Agence :

- (i) la notification d'avis de violation datée du 15 juin 2010;
- (ii) la décision du ministre (y compris les motifs de la décision) datée du 30 mars 2011;
- (iii) le rapport ministériel daté du 26 avril 2011;
- (iv) les observations écrites supplémentaires de la conseillère juridique du ministre datées du 23 décembre 2011.

De la part de M. Clare :

- (i) son contre-exposé au ministre daté du 30 juillet 2010;
- (ii) sa requête de révision adressée à la Commission datée du 8 avril 2011;
- (iii) les observations écrites supplémentaires de son conseiller juridique datées du 15 décembre 2011.

De la part de la Commission :

- (i) son ordonnance et les motifs de l'ordonnance datés du 24 janvier 2012.

### **Analyse et législation applicable**

[19] La présente affaire est une demande de révision d'une décision du ministre. Dans la révision d'une décision du ministre, la Commission peut confirmer, modifier ou annuler une décision du ministre [alinéa 14(1)a] de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*. Dans certaines de ses décisions antérieures [parmi lesquelles l'affaire *François Carbonneau c. Canada (ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire)*, RTA-A60205 (intitulé primitif de la cause *François Carbonneau c. Agence canadienne d'inspection des aliments*), aux pages 3 et 4 de la décision rendue le 14 novembre 2005 par le membre P. Annis; l'affaire *Ferme CR3C Inc. c. Canada (ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire)*, RTA-A60269 (intitulé primitif de la cause *Ferme CR3C Inc. c. Agence canadienne d'inspection des aliments*), à la page 3 de la décision rendue le 12 juillet 2007 par le membre H. Lamed; et l'affaire *Peachey c. Canada (ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire)*, 2011 CRAC 008, au paragraphe 17 de la décision rendue le 5 mai 2011 par le président Buckingham], la Commission a invoqué comme motifs de modification ou d'infirmerie de la décision du ministre une erreur dans l'exercice de la compétence du ministre ou une erreur de droit, plus précisément :

1. Les pouvoirs ont été exercés de mauvaise foi.
2. Les pouvoirs ont été délégués de façon inappropriée.
3. Les pouvoirs ont été exercés sans égard aux principes de la justice naturelle ou de l'équité.
4. Les pouvoirs ont été exercés à des fins inappropriées.
5. Aucun élément de preuve n'étaye la décision du ministre.
6. La décision reposait sur des considérations non pertinentes.
7. Une erreur a été commise dans l'interprétation de la législation connexe ou habilitante, dans l'interprétation des principes de *common law* en général ou dans l'application des principes juridiques aux faits.
8. Une décision est à ce point déraisonnable qu'aucune personne raisonnable à la place du ministre ne l'aurait prise.

[20] La Commission se laisse également guider par les décisions de la Cour d'appel fédérale. Lorsqu'on lui demande de réviser une décision du ministre, la Commission doit appliquer des principes analogues à ceux adoptés par la Cour d'appel fédérale lorsqu'elle révisé des décisions de cette commission. Dans l'affaire *Michel Doyon c. Procureur général du Canada*, 2009 CAF 152 (*Doyon*), la Cour d'appel fédérale a établi, pour la révision de la décision de la Commission, laquelle révision portait sur une violation présumée du même article du *Règlement sur la santé des animaux* dont il est question dans la présente affaire, la norme de contrôle applicable, en ces termes :

1. Norme de contrôle applicable

[30] Dans l'affaire *Procureur général du Canada c. Porcherie des Cèdres Inc.*, 2005 CAF 59, la Cour a statué que la norme de décision correcte s'appliquait lorsque la décision de la Commission soumise à révision portait sur des questions d'interprétation statutaire. Dans cette affaire, il s'agissait de préciser le sens des mots « souffrances indues » de l'alinéa 138(2)a). La Cour s'est dite d'avis que la Commission en avait donné une interprétation trop restrictive en attribuant au terme « indues » le sens « d'excessives ». Elle lui a plutôt octroyé le sens plus usuel et plus englobant de « injustifiées », « déraisonnables » ou « inopportunes ».

*[31] Le présent litige ne remet pas en cause cette interprétation. Mais il remet en cause les paramètres mêmes de la violation, soit ses éléments constitutifs et la portée qu'il faut leur donner. Il porte aussi sur la suffisance et la valeur probante de la preuve de souffrances indues, le lien de causalité ainsi que l'interprétation et l'application que la Commission a faites de cette preuve.*

*[32] On ne peut raisonnablement soutenir qu'il y a absence totale de preuve de violation dans le cas présent. L'exercice de la Commission a consisté à appliquer le droit aux faits de la cause. Sa décision implique donc une question mixte de fait et de droit révisable selon la norme de caractère raisonnable : voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9. Il va de soi, cependant, que des erreurs de droit sur la définition des éléments constitutifs de la violation et dans l'administration de la preuve peuvent rendre la décision déraisonnable.*

[21] À partir du paragraphe 50 de la décision *Doyon*, la CAF explique les trois raisons qui l'ont amenée à conclure que la Commission s'était méprise. Elle a estimé que la Commission s'est méprise « en formulant la question qu'elle disait devoir trancher » (paragraphe 50), et qu'elle s'est méprise au sujet « de l'analyse et de l'administration de la preuve » (paragraphe 54 et suivants) et au sujet de son évaluation de « la qualité et la fiabilité de la preuve à charge » (paragraphe 65 et suivants). Avec le même langage que la CAF utilise dans l'affaire *Doyon*, la Commission retient en l'occurrence que le ministre s'est mépris sur les mêmes trois bases. Considérant ces erreurs, la Commission est convaincue en l'espèce qu'il lui faut annuler la décision du ministre.

### **1. Erreurs relatives à la formulation de la question à trancher**

[22] Dans l'affaire *Doyon*, la Cour d'appel fédérale dit, au paragraphe 32 de sa décision, que « des erreurs de droit sur la définition des éléments constitutifs de la violation [...] peuvent rendre la décision déraisonnable ». Aux paragraphes 41 et 42 de cette décision, la Cour établit les éléments constitutifs d'une infraction à l'alinéa 138(2)(a) du *Règlement sur la santé des animaux* et stipule que chacun doit être prouvé pour conclure que l'accusé a commis une telle infraction :

*[41] Pour qu'une violation de l'alinéa 138(2)a) existe, le poursuivant doit établir*

- 1. qu'il y a eu chargement (incluant le fait de faire charger) ou transport (incluant le fait de faire transporter);*
- 2. que le chargement ou le transport s'est fait à bord d'un wagon de chemin de fer, d'un véhicule à moteur, d'un aéronef ou d'un navire;*

3. *que la cargaison chargée ou transportée était un animal;*
4. *que le transport ne pouvait se faire sans souffrances indues;*
5. *que ces souffrances indues ont été subies au cours du voyage prévu (en anglais « expected journey »);*
6. *que le transport sans souffrances indues ne pouvait se faire à cause de l'infirmité, de la maladie, de la blessure ou de la fatigue de l'animal ou pour toute autre cause;*
7. *qu'il existe un lien de causalité entre le transport, les souffrances indues et l'infirmité, la maladie, la blessure ou la fatigue de l'animal ou toute autre cause.*

*[42] Chacun de ces éléments constitutifs de la violation doit être prouvé pour que l'on puisse conclure à une violation commise par le contrevenant.*

[23] La décision du ministre, en l'occurrence, a été rendue le 30 mars 2011. La Cour d'appel fédérale a rendu sa décision dans l'affaire *Doyon* en dressant la liste de chacun des sept éléments prescrits pour conclure à une violation de l'alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux* le 13 mai 2009, soit près de deux années auparavant. La décision *Doyon*, qui fait partie de la jurisprudence précise dans ce domaine, aurait fourni au ministre un cheminement clair pour procéder systématiquement à sa révision pour savoir si oui ou non il y avait eu violation de l'alinéa 138(2)a), et dans sa formulation de la question à trancher.

[24] Au lieu de quoi, le ministre déclare ce qui suit aux paragraphes 3 et 4 des « Motifs de la décision du ministre » :

*« Il appartient à l'ACIA d'établir tous les éléments de l'alinéa 138(2)a) du Règlement sur la santé des animaux en se fondant sur la norme de la prépondérance des probabilités. Les éléments peuvent être énoncés comme suit : 1) il est interdit de charger ou de faire charger, 2) un animal à bord d'un véhicule à moteur, 3) qui, pour des raisons d'infirmité, de maladie, de blessure ou pour toute autre cause, et 4) ne peut être transporté sans souffrances indues au cours du voyage prévu.*

*Le seul véritable enjeu dans cette affaire est de savoir si oui ou non l'AICA [sic] a déterminé selon la prépondérance des probabilités que la vache n° 93 a été chargée en vue d'être exportée du parc d'engraissement de Burford avec l'aide du requérant. »*

[25] La Commission estime que le ministre a commis deux erreurs dans sa formulation de la question à trancher. La première erreur a trait à la conclusion du ministre au paragraphe 4 des Motifs de la décision de se limiter aux enjeux qui nécessitaient vraiment sa révision lorsqu'il affirme que : « *Le seul véritable enjeu dans cette affaire est de savoir si oui ou non l'AICA [sic] a déterminé selon la prépondérance des probabilités que la vache n° 93 a été chargée en vue d'être exportée du parc d'engraissement de Burford avec l'aide du requérant.* » En fait, il y avait plusieurs autres enjeux « véritables » que le ministre devait évaluer et sur lesquels il devait trancher, notamment savoir si chacun des sept éléments d'une violation en vertu de l'alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux*, tels qu'ils sont énoncés dans l'affaire *Doyon*, ont été prouvés par l'Agence selon la prépondérance des probabilités. Ayant déclaré que le seul véritable enjeu sur lequel le ministre se concentrerait était le lieu où la vache avait été chargée et par qui, le ministre a omis d'examiner à fond la question pour savoir s'il y avait suffisamment d'éléments de preuve devant lui pour en déduire que chacun des sept éléments d'une infraction à l'alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux* ont été prouvés par l'Agence selon la prépondérance des probabilités.

[26] La deuxième erreur commise par le ministre dans la formulation de la question à trancher se présente même lorsqu'on envisage un argument selon lequel les Motifs de la décision du ministre portent sur les éléments constitutifs d'une infraction à l'alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux*. Ici, la conseillère juridique du ministre a renvoyé la Commission aux principes de la Cour suprême du Canada dans l'affaire *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, soutenant que le ministre n'était pas explicitement tenu de consulter et de considérer la suffisance des preuves pour prouver chacun des sept éléments de l'infraction énoncés dans l'affaire *Doyon*, sous réserve que l'instance décisionnelle ait eu présents à l'esprit les facteurs de l'affaire *Doyon* lorsqu'elle a rendu sa décision. Le paragraphe de la décision de la Cour suprême du Canada mentionnée ci-dessus qui semble se rapporter à ce point est le paragraphe [16], qui dit ceci :

*[16] Il se peut que les motifs ne fassent pas référence à tous les arguments, dispositions législatives, précédents ou autres détails que le juge siégeant en révision aurait voulu y lire, mais cela ne met pas en doute leur validité ni celle du résultat au terme de l'analyse du caractère raisonnable de la décision. Le décideur n'est pas tenu de tirer une conclusion explicite sur chaque élément constitutif du raisonnement, si subordonné soit-il, qui a mené à sa conclusion finale (Union internationale des employés de service, Local n° 333 c. Nipawin District Staff Nurses Assn., [1975] 1 R.C.S. 382, p. 391). En d'autres termes, les motifs répondent aux critères établis dans Dunsmuir s'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables.*

[27] Dans le cas qui nous intéresse, contrairement aux affaires *Newfoundland and Labrador Nurses' Union* ou *Dunsmuir*, le requérant encourt une sérieuse sanction pécuniaire au titre d'une violation dont une cour d'appel a déjà clairement établi les éléments constitutifs, dont chacun doit être prouvé selon la prépondérance des probabilités. Dans les Motifs de la décision du ministre, au paragraphe 3, le ministre énonce seulement quatre éléments, au lieu des sept, tels qu'ils sont énoncés par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Doyon*, et, à ce titre, il commet une erreur de droit. Si l'on examine la formulation des quatre éléments du ministre, plusieurs des éléments de l'affaire *Doyon* ne semblent pas être dans le champ de réflexion du ministre, comme en témoigne les Motifs de la décision du ministre. De l'avis de la Commission, on pourrait affirmer au mieux que les quatre éléments de la violation, tels qu'ils sont notés par le ministre au paragraphe 3 des motifs de sa décision, correspondent de la manière suivante à ceux qui sont mentionnés dans l'affaire *Doyon* :

- \* Élément 1 du ministre = partie de l'élément 1 de la Cour d'appel fédérale
- \* Élément 2 du ministre = partie des éléments 2 et 3 de la Cour d'appel fédérale
- \* Élément 3 du ministre = partie de l'élément 6 de la Cour d'appel fédérale
- \* Élément 4 du ministre = partie des éléments 4 et 5 de la Cour d'appel fédérale

[28] La formulation impropre par le ministre des éléments de la violation a abouti à une erreur de droit en ce sens que le ministre a omis d'envisager et d'exprimer dans sa décision de quelle façon l'Agence avait prouvé tous les éléments nécessaires, en particulier les éléments 5 et 7, dans l'affaire *Doyon*, selon la prépondérance des probabilités. L'explication avancée aux paragraphes 7 à 10 des motifs de la décision du ministre, est peut-être suffisante pour déduire que la vache en question était malade et couchée au moment où elle a dû franchir la frontière avec les États-Unis, même si l'analyse est minime quant aux éléments de preuve présentés par l'Agence qui autorise la conclusion du ministre, selon laquelle il y avait un rapport de cause à effet entre le transport, les souffrances indues et l'infirmité, la maladie, la blessure, la fatigue de l'animal ou toute autre cause (élément 7 de l'affaire *Doyon*), ou encore que l'animal a effectivement subi des souffrances indues au cours du voyage prévu (élément 5 de l'affaire *Doyon*).

[29] La Commission en déduit que le ministre a commis une erreur de droit en omettant d'utiliser le bon critère juridique pour déterminer si oui ou non l'Agence avait prouvé chacun des éléments constitutifs pour que l'on puisse en déduire, au sens de l'alinéa 138(2)a) du Règlement, que M. Clare a commis une violation. Au lieu de quoi, le ministre a appliqué un critère juridique mal ciblé et incomplet, à défaut d'être inexact, pour déterminer si l'Agence a démontré, selon la prépondérance des probabilités, chacun des éléments constitutifs établis par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Doyon*. En agissant ainsi, le ministre a omis d'appliquer la loi appropriée pour en arriver à sa décision finale. Pour ce seul motif, sa décision doit être infirmée.

## **2. Erreurs dans l'analyse et l'administration de la preuve**

[30] Annexé à l'avis de décision du ministre, il y a le document de deux pages intitulé « Motifs de la décision du ministre » daté du 30 mars 2011 et signé par une personne dont le titre est « directeur exécutif, Ouest ». Ce document compte 12 paragraphes, dont le premier dit ceci : « *J'ai soigneusement examiné tous les éléments de preuve devant moi, notamment la présentation que le requérant a faite avec sa demande de révision.* » Dans sa révision de la totalité du dossier recueilli auprès des parties dans cette affaire et dans le dossier écrit qui lui a été soumis, la Commission n'a pas réussi à trouver la demande initiale de révision présentée par le requérant, M. Clare, laquelle apparemment porterait la date du 30 juin 2010, et à laquelle le représentant du ministre fait allusion au paragraphe 1 des Motifs de la décision du ministre. La Commission n'est donc pas en mesure de savoir si ce document contient des éléments factuels présentés par M. Clare au ministre pour se défendre de l'infraction présumée. Toutefois, la Commission ne trouve pas dans le dossier la présentation adressée par M. Clare la 30 juillet 2010 à l'Agence, où il déclare catégoriquement :

*« Je n'ai rien à voir avec ce chargement, car je ne vais jamais chez Brussels Livestock. Les employés de Brussels chargent les camions selon les instructions que leur donne mon père, Butch Clare, qui achète lui aussi du bétail. Je ne me suis jamais occupé de ce chargement ou de cette vache et ne l'ai jamais vue. Les renseignements que le chauffeur vous a donnés sont inexacts. Si vous examinez tous les autres renseignements qui vous ont été remis, ils vous prouveront que je n'ai jamais pris part à ce chargement. Deux vétérinaires ont examiné la vache et Clarence Poortinga a déclaré qu'il avait vendu la vache lors de la vente aux enchères chez Brussels. »*

La Commission estime que l'omission du ministre de fournir la demande de révision initiale de M. Clare dans le cadre du rapport ministériel suscite une véritable préoccupation quant à la bonne administration des preuves par le ministre, et ne convainc nullement la Commission que la demande initiale contenait la moindre preuve qui a été suffisamment évaluée par le ministre lorsqu'il a rendu sa décision dans cette affaire.

[31] Pour ce qui est de l'administration du reste des éléments de preuve dans cette affaire, le paragraphe 2 des Motifs de la décision du ministre énonce les conclusions factuelles du ministre. Ces conclusions ont trait à ce qui suit :

- a) le 5 mai 2009, Farlake Dairy Ltd. a contacté M. Clarence Poortinga, négociant en bétail titulaire d'une licence, en vue de la vente de deux vaches;
- b) l'une de ces vaches, portant l'étiquette d'identification n<sup>o</sup> 93, boitait et avait une attelle de bois fixée à son sabot avant droit;

- c) M. Poortinga est un expéditeur régulier de vaches de réforme à l'encan Brussels, mais la vache n° 93 n'est pas passée par le processus habituel de vente et d'inspection, au lieu de quoi elle a été transférée directement à un véhicule de Clare;
- d) la vache n° 93 a fait ensuite partie d'un chargement destiné à être exporté aux États-Unis;
- e) le chargement de la vache n° 93 a eu lieu au parc d'engraissement de Butch Clare à Burford (Ontario);
- f) le requérant a aidé au chargement et a remis au chauffeur toute la documentation nécessaire;
- g) le camion s'est vu refuser l'entrée aux États-Unis du fait que la vache n° 93 était couchée dans le compartiment supérieur de la remorque, incapable de se relever sans assistance;
- h) la vache n° 93 a été abattue dans la remorque et sa carcasse a été enlevée en vue d'être équarrie;
- i) l'autopsie a révélé que la patte avant droite et la patte arrière droite avaient été soignées et qu'on y avait apposé une attelle de bois.

[32] Comme dans l'affaire *Doyon*, où la Cour d'appel fédérale a relevé des erreurs susceptibles de révision à l'analyse et à l'administration de la preuve qui lui a été présentée, il se trouve que, dans la présente affaire, le ministre s'est lui aussi mépris sur des éléments importants dans l'analyse et l'administration de la preuve. En premier lieu, le ministre a commis une erreur dans l'administration et l'analyse de la preuve en ce sens qu'il ne fait aucune allusion temporelle au moment où l'un quelconque des faits 2 à 9 s'est produit. Étant donné que la violation présumée, telle qu'elle est énoncée dans l'avis de violation, serait survenue le 6 mai 2010, on ne trouve aucune mention de cette date dans les Motifs de la décision du ministre. Que les faits 2 à 9 soient survenus le 5 mai 2009, comme l'indique explicitement le fait a), ou à une autre date, constituent une lacune importante qui équivaut à une erreur ou à une mauvaise administration de la preuve telle que présentée dans les motifs de la décision.

[33] Deuxièmement, le ministre a commis une erreur dans l'analyse et l'administration de la preuve, en ce sens qu'il a omis de consulter et d'équilibrer correctement la preuve pour déterminer si M. Clare était effectivement présent sur le lieu de l'infraction présumée le 6 mai 2009. Au paragraphe 5, le ministre se fie à la preuve du chauffeur, M. Vanderlei (Vanderlei), dont le ministre affirme qu'elle a été recueillie à deux endroits du dossier : la

preuve de M. Vanderlei, qui a été recueillie dans une déclaration du témoin par un enquêteur de l'Agence le 10 mai 2010 (onglet 5 du rapport ministériel), soit plus d'un an après que l'infraction présumée a eu lieu; et une preuve par ouï-dire mentionnée par un inspecteur de l'Agence dans son rapport, présenté le 6 mai 2009 (onglet 2 du rapport ministériel). Le ministre s'en remet à ces deux sources pour affirmer que M. Clare a participé au chargement de la vache n° 93. Or, la preuve directe de M. Vanderlei, à l'onglet 5, à laquelle se fie le ministre semble plutôt confuse : « *L'une des cargaisons chargées au parc d'engraissement de Burford avait un animal dont un sabot était muni d'une attelle en bois. Au parc de Burford, qui a aidé au chargement des bestiaux? Jay est toujours là lorsque nous chargeons des animaux dans le parc d'engraissement. Vous rappelez-vous avoir vu un vétérinaire là-bas? Je ne m'en souviens pas. Lorsque l'animal est passé devant moi, j'ai pensé qu'il réussirait à monter à bord. Qui vous remet les documents HL lorsque vous chargez des animaux au départ de Burford? C'est Nancy qui a apporté le document, mais c'est Jay Clare qui me l'a remis.* » La preuve indirecte de M. Vanderlei telle qu'elle est rapportée en deuxième lieu par l'inspecteur de l'Agence à l'onglet 2 dit simplement : « [...] *Le chauffeur a déclaré que les bestiaux ont été chargés à la ferme Clare à Burford. Il a affirmé que Jay Clare avait aidé au chargement. Cette vache arrivait à marcher, même si elle avait la patte un peu "raide".* »

[34] La preuve directe (mais de plus d'un an) de M. Vanderlei et la preuve indirecte signalée par l'inspecteur de l'Agence contredisent vivement la preuve directe de M. Clare dans ses observations supplémentaires du 30 juillet 2010 à l'intention du ministre.

[35] En venant à la décision qu'il a prise sur la question de savoir si M. Clare était présent lors du chargement de la vache n° 93, le ministre semble avoir accepté la preuve vague et confuse de M. Vanderlei, plutôt que celle de M. Clare, qui était plus empathique, clair et sans équivoque, sans jamais en conclure que M. Clare manquait de crédibilité, qu'il mentait ou qu'on ne pouvait tout simplement pas le croire. Même si le décideur initial a droit à une certaine déférence au moment de la révision en ce qui concerne les questions de crédibilité, en l'espèce, le raisonnement du ministre, au paragraphe 5 des motifs de sa décision, omet de dire qu'il a privilégié le témoignage d'un témoin plutôt que d'un autre, car l'un manque de crédibilité. Il affirme simplement qu'il refuse « *d'accepter que le chauffeur peut s'être trompé au sujet du chargement à Burford étant donné que les déclarations ont été faites très peu de temps après l'incident. Par ailleurs, j'accepte que le chauffeur connaisse le requérant étant donné qu'il a déclaré que "Jay est toujours là lorsque nous chargeons des animaux au parc d'engraissement". Je ne vois aucun motif pour lequel le chauffeur impliquerait le requérant si le requérant n'était pas là.* » Or, la preuve de M. Vanderlei n'est pas que « M. Clare était là le 6 mai 2009 », mais qu'« il est toujours là ». La première est précise en ce qui concerne le temps et le lieu alors que la deuxième est une déclaration générale qui ne fait nullement mention d'une heure ou d'un lieu exact. Étant donné que le ministre n'a pas effectivement entendu le témoignage oral de M. Vanderlei ou de M. Clare, la preuve directe de la présentation de M. Clare a été mal évaluée et a entraîné une erreur dans l'analyse et l'administration de la preuve par le ministre. Étant

donné que le ministre n'a pas fait la moindre constatation directe par rapport à la crédibilité de M. Clare, la preuve de M. Clare aurait dû être dûment prise en considération lorsqu'il a cherché à déterminer si l'Agence avait démontré la totalité des éléments de l'infraction selon la prépondérance des probabilités, notamment selon que M. Clare était présent sur le lieu de l'infraction présumée le 6 mai 2009.

[36] Comme le dit la Cour d'appel fédérale au paragraphe 54 de l'affaire *Doyon* :

*La principale fonction d'un tribunal de première instance consiste à recevoir et à analyser la preuve. Dans l'exercice de cette importante fonction, il peut rejeter une preuve pertinente, mais il ne peut omettre de la considérer, surtout si elle en contredit une autre sur un élément essentiel du litige [...]. S'il décide de la rejeter, il doit fournir une explication [...].*

En l'espèce, le ministre n'a fourni aucune explication sur la raison pour laquelle il avait rejeté la preuve de M. Clare, en dehors du fait qu'il ne « voyait aucun motif pour lequel le chauffeur impliquerait le requérant si le requérant n'était pas là » [paragraphe 5 des Motifs de la décision du ministre]. Plusieurs motifs peuvent expliquer la raison pour laquelle le chauffeur aurait impliqué le requérant – l'une d'entre elles étant qu'il a commis une erreur. Le ministre aurait pu dire tout simplement qu'il était impossible de croire le requérant, lequel n'avait aucune crédibilité ou mentait, même si cela aurait pu être difficile à établir uniquement d'après un témoignage écrit mais pas oral. Compte tenu de cette erreur également, la décision du ministre doit être annulée.

### **3. Erreurs dans la qualité et la fiabilité de la preuve à charge**

[37] Dans les « Motifs de la décision du ministre », la preuve à laquelle le ministre fait allusion a trait à neuf constatations, telles qu'elles figurent au paragraphe [31]. Pour ce qui est de l'analyse réalisée par la Cour d'appel fédérale dans l'affaire *Doyon* au sujet de la qualité et de la fiabilité de la preuve à charge contre le requérant, il importe de signaler qu'un examen attentif du dossier révèle que plusieurs des faits « constatés » par le ministre ne sont pas immédiatement manifestes, même selon la norme de preuve de la prépondérance des probabilités. Après avoir entendu les parties et examiné le dossier, la Commission a du mal à tirer d'après le dossier une conclusion au sujet du fait c) que M. Poortinga est un expéditeur régulier de vaches de réforme à l'encan Brussels, mais la vache n° 93 n'est pas passée par le processus habituel de vente et d'inspection, au lieu de quoi elle a été transférée directement à un véhicule de Clare; du fait e) que le chargement de la vache n° 93 a eu lieu au parc d'engraissement de Butch Clare à Burford (Ontario); du fait f) que le requérant a aidé au chargement et a remis au chauffeur toute la documentation nécessaire; et du fait g) que le camion s'est vu refuser l'entrée aux États-Unis du fait que la vache n° 93 était couchée dans le compartiment supérieur de la remorque, incapable de se relever sans assistance.

[38] Pour ce qui est du fait c), la preuve prête sérieusement à controverse quant à la question de savoir si la vache n° 93 a subi ou non le processus habituel de vente et d'inspection ou si elle a été transférée directement dans un véhicule de M. Clare [voir onglet 3 (pages 1 et 2) du rapport ministériel]. Par ailleurs, en ce qui concerne le fait e), les preuves sont contradictoires quant à la question de savoir si la vache n° 93 a été chargée au parc d'engraissement de Butch Clare à Burford (Ontario) [voir onglet 3 (pages 1 et 2), onglet 4 (pages 1 et 2) et onglet 5 (pages 1 et 2) du rapport ministériel]. Comme nous l'avons vu plus haut aux paragraphes [33] à [35], les preuves sont conflictuelles au sujet du fait f), à savoir si le requérant a aidé au chargement et a remis au chauffeur toute la documentation nécessaire. Enfin, pour ce qui est de prouver le fait g), alors que la preuve est sans équivoque sur le fait que le camion s'est vu refuser l'entrée aux États-Unis du fait que la vache n° 93 était couchée dans le compartiment supérieur de la remorque, les preuves sont conflictuelles quant à l'aptitude de l'animal à voyager et à se relever sans assistance à la frontière entre le Canada et les États-Unis [voir onglet 1 (pages 2 et 7), onglet 5 (page 2) et onglet 10 (pages 1 et 2) du rapport ministériel]. À l'onglet 1, l'inspecteur de l'Agence dans son rapport du 8 mai 2009 déclare ceci : « *Objet : Vache d'un chargement destiné à l'exportation : Harry affirme que la vache était couchée [sic], qu'elle n'avait pas l'air de souffrir et que personne n'a essayé de la faire se lever. Il y avait de la place pour qu'elle reste couchée. Il y avait d'autres vaches dans le même compartiment.* » On a jamais cherché à savoir si la vache aurait pu se relever sans assistance, car elle a été abattue là où elle était et enlevée du camion.

[39] Étant donné qu'un « *lien de causalité entre le transport, les souffrances indues et l'infirmité, la maladie, la blessure ou la fatigue de l'animal, ou toute autre cause* » [élément 7 de l'affaire *Doyon*] est un élément constitutif permettant de prouver cette infraction, les preuves recueillies doivent établir la séquence logique du transport, des souffrances indues et de l'infirmité de l'animal. Or, ici, les preuves démontrant le lien de causalité sont absentes, vu qu'on a seulement la preuve de l'infirmité possible d'un animal et de son transport effectif. La preuve selon laquelle le transport a causé des souffrances indues à la vache n° 93 et elle ressentait des souffrances indues manque de clarté, selon la prépondérance des probabilités, d'après les preuves en dossier. La preuve à charge du requérant est insuffisante pour que l'on puisse tirer une conclusion selon laquelle tous les éléments constitutifs de l'infraction, en particulier l'élément 7 – le lien de causalité – auraient été prouvés en l'espèce selon la prépondérance des probabilités.

[40] Dans l'affaire *Doyon* (paragraphe 49), la Cour d'appel fédérale dit ceci :

*S'agissant d'une disposition [alinéa 138(2)a)] aboutissant à une sanction pécuniaire appréciable, il faut se garder, par une interprétation libérale, d'étendre la portée de ses éléments constitutifs, lesquels sont d'ailleurs par ailleurs très larges, compte tenu du fait qu'il s'agit d'une responsabilité absolue pour le contrevenant, que le poursuivant bénéficie d'un fardeau de la preuve fortement diminué et que le contrevenant encourt des peines accrues en cas de récidive (voir les articles 5 et 6 et l'annexe 3 du Règlement sur les SAP).*

[41] En conclusion, les erreurs commises par le ministre au sujet de la formulation incorrecte des éléments constitutifs à prouver pour une infraction à l'alinéa 138(2)a), les erreurs qu'il a commises dans l'administration et l'analyse de la preuve, en ce sens qu'il a ignoré la preuve directe de M. Clare, et les erreurs découlant de l'omission du ministre de reconnaître le manque de données probantes dans le dossier pour étayer plusieurs des faits sur lesquels il fonde sa décision de confirmer la violation, rendent sa décision déraisonnable et il faut de ce fait l'annuler.

[42] En foi de quoi, la Commission ordonne que la décision rendue par le ministre le 30 mars 2011 soit annulée, que l'avis de violation notifié au requérant soit annulé et, qu'en raison de l'annulation, le requérant n'ait aucune sanction pécuniaire à payer à l'intimé.

Fait à Ottawa, le 16<sup>e</sup> jour du mois d'août 2012.

---

Donald Buckingham, président