

Date : 20061215

Dossier : P-9-92

Référence : 2006 CF 1506

**APPEL INTERJETÉ DEVANT L'ÉVALUATEUR**  
**EN VERTU DE LA LOI SUR LA SANTÉ DES ANIMAUX**

Ottawa (Ontario), le 15 décembre 2006

EN PRÉSENCE DE MONSIEUR LE JUGE KELEN, ÉVALUATEUR ADJOINT

ENTRE :

**TERRY KRESHEWSKI**

**appellant**

et

**LE MINISTRE D'AGRICULTURE CANADA**

**intimé**

**MOTIFS DE L'ÉVALUATION ET ÉVALUATION**

[1] Il s'agit d'un appel interjeté devant l'évaluateur en vertu de l'article 56 de la *Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, ch. 21 (la Loi), d'une décision du ministre de l'Agriculture indemnisant l'appelant pour la destruction de bovins et de moutons ordonnée par l'intimé. Le motif de l'appel est l'insuffisance de l'indemnité accordée à l'appelant.

## **LES FAITS**

[2] Le 5 novembre 1991, l'intimé a ordonné la destruction des bovins de l'appelant en conformité de l'article 48 de la *Loi sur la santé des animaux*. On avait constaté que les animaux avaient été exposés à la tuberculose.

[3] L'appelant, M. Terry Kreshewski, est un producteur de bœuf de Rossburn (Manitoba). En 1991, les animaux suivants ont été détruits parce qu'ils avaient été exposés à la tuberculose : 54 vaches de boucherie, 3 bœufs de boucherie, 57 jeunes vaches ou génisses, 2 moutons ainsi que 38 jeunes vaches ou génisses dont il était propriétaire avec son voisin, M. Burt Frieze, et dont M. Kreshewski s'occupait sur son exploitation agricole.

## **L'INDEMNISATION**

[4] Ainsi que le prévoit l'alinéa 51(1)a) de la Loi, l'intimé a versé à l'appelant une indemnité pour la destruction de ses animaux et de ceux dont il était propriétaire avec Burt Frieze. L'indemnité versée s'élevait approximativement à 110 000 \$. L'intimé a produit une Déclaration de lieux infectés et indemnité accordée attestant qu'on avait constaté ou soupçonné la présence de tuberculose chez les bovins et moutons de l'appelant, auquel une indemnité a donc été versée.

## **LA LÉGISLATION PERTINENTE**

[5] La législation pertinente pour le présent appel est la suivante :

1. *Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, ch. 21 (la Loi);

2. *Règlement sur l'indemnisation en cas de destruction d'animaux*, DORS/91-222 (le Règlement).

Les extraits pertinents de cette législation sont repris à l'annexe A qui suit les présents motifs.

### **LES QUESTIONS EN LITIGE**

[6] La seule question soulevée dans le présent appel est celle de savoir si l'indemnité accordée à l'appelant pour ses animaux était insuffisante.

### **ANALYSE**

[7] Le paragraphe 56(1) de la Loi prévoit qu'il peut être interjeté appel devant l'évaluateur « soit pour refus injustifié d'indemnisation, soit pour insuffisance de l'indemnité accordée ». En l'espèce, la décision portée en appel accordait une indemnité à l'appelant. Par conséquent, le motif de l'appel est l'insuffisance de l'indemnité versée pour les bovins et les moutons.

### **La position de l'appelant**

[8] L'appelant fait valoir que le montant de l'indemnité était insuffisant. Il soutient que le montant de l'indemnité reçue ne lui permet pas de remplacer son troupeau par des animaux de même qualité.

[9] L'appelant soutient aussi que les veaux qu'il a reçu l'ordre de détruire auraient normalement été nourris jusqu'à leur poids d'abattage. Il prétend donc qu'il a perdu la valeur ajoutée que le bétail aurait eue si l'intimé n'en avait pas ordonné l'abattage.

[10] L'appelant demande d'être indemnisé des coûts de la mise en quarantaine ordonnée par l'intimé. Ces coûts ont été engagés pour l'aménagement d'une clôture double dans le pâturage pour garder les animaux mis en quarantaine, pour l'effectif supplémentaire nécessité par la quarantaine, pour l'aménagement d'un enclos pour rassembler le bétail, pour le transport par camion du bétail vers l'exploitation agricole et pour la location d'un engin à chenilles pour le déboisement en vue de l'installation de la clôture. Ces dépenses liées à la mise en quarantaine totalisent 4 200 \$. L'appelant demande également d'être indemnisé des coûts du nettoyage et de la désinfection de ses installations après la destruction des bêtes malades. Ces coûts s'élèvent à 1 600 \$.

### **La position de l'intimé**

[11] L'intimé soutient que l'indemnité qui a été versée à l'appelant pour ses bovins et moutons représentait soit la valeur marchande du bétail, soit les plafonds prévus au *Règlement sur l'indemnisation en cas de destruction d'animaux* (le Règlement de 1991).

[12] Dans une lettre datée du 27 février 1992, M. Luterbach, superviseur vétérinaire régional, a décrit la méthode employée par l'intimé pour établir l'indemnité payable à l'appelant :

[TRADUCTION] Dans le cas de la tuberculose bovine, le Canada suit une politique de test et abattage. Cela signifie que tous les bovins qui présentent des résultats positifs au test sont détruits ainsi que tous les autres animaux du troupeau qui sont réputés avoir été exposés à des animaux infectés.

L'indemnité versée pour tout le bétail détruit est fixée à la « valeur marchande » jusqu'à concurrence des « plafonds » prescrits.

Dans le cas de tous les producteurs de bétail énumérés ci-dessus, le processus d'évaluation a été le même. Une « approche d'équipe » a été utilisée. [Agriculture] Canada a fait appel à un agent d'information sur les marchés du bétail, au vétérinaire local de district (santé des animaux) et à moi-même à titre de superviseur vétérinaire régional (santé des animaux). Le producteur a été invité à fournir sa propre expertise en matière d'évaluation. Dans les cas de M. Bartkiw et de M. Baker, un spécialiste externe en élevage d'animaux pure race a été consulté pour l'établissement de la « juste valeur marchande ». Un propriétaire de marché aux enchères/acheteur de bestiaux a également assisté M. Bartkiw. Les propriétaires de bétail étaient compétents et la plupart disposaient de relevés de ventes antérieures à l'appui de leurs demandes.

L'agent d'information sur les marchés du bétail compte des années d'expérience du ring de vente, comme observateur des prix payés selon les catégories d'animaux. Il disposait également des rapports hebdomadaires de l'automne de tous les marchés au Manitoba. Pour établir le prix des vaches, des rapports sur les ventes de vaches d'élevage spéciales ont aussi été utilisés. Généralement, les ventes sur les marchés concernent le bétail destiné à l'élevage ou à l'abattage immédiat en vue de la boucherie.

Les animaux ont été évalués soit individuellement, soit en groupes homogènes selon l'âge, la catégorie, le type, le sexe et le poids. Par exemple, le veau d'engraissement a une valeur marchande à la livre différente selon son poids (par strates de 100 livres), selon qu'il s'agit d'un bouvillon ou d'une génisse, selon l'âge et le type (les races britannique ou exotiques ont des rythmes de croissance et un potentiel de poids final différents).

Le prix approprié (nous avons utilisé la valeur marchande la meilleure plutôt que la valeur marchande moyenne des animaux non contaminés) est multiplié par le poids estimatif (nous avons été généreux pour le poids étant donné qu'aucun des producteurs n'avait de plateforme de pesée) et est inscrit comme un montant individuel correspondant à une étiquette d'oreille permanente appliquée par [Agriculture] Canada. Dans le cas des animaux dont le prix excédait les plafonds fixés par la *Loi sur la santé des animaux* et le Règlement, nous avons inscrit le prix plafond.

On ne connaît pas la juste valeur marchande des animaux contaminés (si on pouvait les vendre sur le marché libre) mais la valeur de récupération des animaux exposés mais non contaminés au moment de l'abattage était d'environ 30 % de la pleine valeur marchande. La tranche excédentaire de 70 % était à la charge [d' Agriculture] Canada comme élément de l'indemnisation.

À mon avis, les prix du marché libre du bétail inférieurs aux plafonds n'étaient pas un sujet de préoccupation, mais ceux qui excédaient les plafonds l'étaient. Il a été expliqué à tous les intéressés que les plafonds ne peuvent pas être dépassés en vertu des pouvoirs que confèrent la Loi et le Règlement.

Les autres coûts indemnisables comprenaient les frais d'abattage, de transport du bétail vers l'usine de transformation de la viande ainsi que les frais de nettoyage et de désinfection des camions de transport.

Tous les autres coûts, comme le manque à gagner ainsi que le nettoyage et la désinfection de l'exploitation agricole, etc., ne sont pas indemnisables.

[Non souligné dans l'original.]

## **Les témoins**

[13] Les éléments de preuve produits devant l'évaluateur ont été fournis oralement. L'appelant a témoigné lui-même à titre de seul témoin et l'intimé a fait témoigner les trois personnes suivantes :

1. M. Brian Manns, vétérinaire de district de l'Agence canadienne d'inspection des aliments;
2. M. Harold Boutlier, agent d'information sur les marchés du bétail pour le Manitoba;
3. M. G.W. Luterbach, vétérinaire régional d'Agriculture Canada.

## **La valeur marchande des bovins**

[14] Le paragraphe 51(2) de la *Loi sur la santé des animaux* prévoit que le montant de l'indemnité que le ministre peut ordonner de verser au propriétaire d'un animal détruit en vertu de la Loi est égale à la valeur marchande que l'animal aurait eue au moment de sa destruction, sous réserve du maximum réglementaire dont il est question au paragraphe 51(3).

[15] Au cours de l'audience, il y a eu une certaine confusion entre les parties au sujet du nombre de bovins de l'appelant dont la destruction a été ordonnée. En plus de ses propres bovins, l'appelant s'occupait aussi d'animaux dont il était propriétaire avec un autre éleveur, Bert Frieze. L'appelant a toutefois indiqué qu'il ne conteste pas le nombre d'animaux pour lequel il a reçu une indemnité. Il demande plutôt la réévaluation du montant de l'indemnité qui lui a été accordée pour ces animaux.

[16] Plusieurs des bovins de l'appelant ont fait l'objet d'une indemnité égale au plafond autorisé par le Règlement de 1991, soit 1 500 \$ pour une vache pure race et 1 000 \$ pour une vache de boucherie sans race particulière. L'appelant a produit des éléments de preuve indiquant que les plafonds prévus au Règlement de 1991 ne reflétaient pas la véritable valeur marchande des animaux. La Manitoba Cattle Producers Association a présenté des observations au ministre au nom de l'appelant et d'autres producteurs de bétail dont les troupeaux avaient fait l'objet d'un ordre de destruction en raison de l'épidémie de tuberculose. L'Association s'est plainte au sujet du plafond de 1 000 \$ établi pour le bétail sans race particulière, dont la valeur se situait dans une fourchette allant de 1 200 \$ à 1 500 \$.

[17] Les pressions de l'Association ont été vaines. Cependant, le Règlement a été modifié en 1992 pour établir à 1 500 \$ le plafond de l'indemnité prévue pour un bovin sans race et à 2 000 \$, celui d'un bovin pure race. Comme je l'ai indiqué à l'audience, je suis tenu d'appliquer les dispositions qui étaient en vigueur au moment où la destruction des bovins a été ordonnée en vertu de la Loi. Par conséquent, je ne puis exiger que le ministre augmente le montant de l'indemnité accordée à l'appelant pour les animaux à l'égard desquels il a reçu le plafond prescrit par le Règlement de 1991.

[18] Pour que ce qui est des autres animaux pour lesquels l'appelant a reçu une indemnité inférieure aux plafonds, j'ai examiné attentivement les éléments de preuve présentés à l'audience sur la manière dont l'intimé a évalué la valeur marchande des bovins de l'appelant.

[19] M. Boutlier, l'agent d'information sur les marchés du bétail pour le Manitoba au moment de l'attribution de l'indemnité, a témoigné au sujet du processus suivi pour estimer le poids de chaque vache et en évaluer la valeur marchande. Il a déclaré que, se fondant sur les renseignements recueillis lors des enchères hebdomadaires locales de bestiaux, il avait compilé des statistiques pour chaque type de vache, notamment sur la valeur appropriée à la livre ou la valeur totale. M. Boutlier, qui est maintenant à la retraite, a donné l'impression d'être un fonctionnaire consciencieux; je considère que son témoignage est complet, crédible et fiable.

[20] Pour chacun des animaux de l'appelant dont la valeur n'excédait manifestement pas le plafond prévu au Règlement de 1991, M. Boutlier a effectué une estimation du poids de la vache et estimé sa valeur marchande en se fondant sur les renseignements statistiques des enchères qu'il avait compilés. Les animaux de l'appelant, au lieu d'être cotés au prix moyen payé aux enchères, l'ont été à un taux privilégié égal au prix le plus élevé à la livre payé sur le marché libre.

[21] Toutefois, l'évaluation sur place s'est faite sans plateforme de pesée certifiée. Les témoins ont parlé de craintes concernant le risque de contamination possible qu'aurait entraîné la pesée. Tout en étant préoccupé par l'absence d'une plateforme de pesée, je suis convaincu que l'estimation qu'a faite M. Boutlier du poids individuel des vaches était fiable. M. Boutlier a une expérience considérable des bovins et il a l'habitude d'estimer le poids des animaux. Il a également dit avoir effectué des estimations « généreuses » et j'accepte que toute marge d'erreur aurait vraisemblablement joué en faveur de l'appelant. En outre, l'appelant a été avisé de la possibilité d'engager aux frais de l'intimé un évaluateur indépendant qui aurait pu assister à l'évaluation de son bétail. Il ne s'est pas prévalu de cette possibilité. En me fondant sur la preuve, je ne peux pas

conclure que la décision de l'intimé relative à la valeur marchande des bovins de l'appelant était déraisonnable.

### **Les coûts liés à la quarantaine, au nettoyage et à la désinfection**

[22] L'appelant cherche également à être indemnisé des coûts engagés pour la mise en quarantaine de ses animaux, notamment pour l'installation d'une clôture double ainsi que pour le nettoyage et la désinfection de son exploitation agricole. Comme je l'ai mentionné plus haut, les coûts liés à la mise en quarantaine ont totalisé 4 200 \$ et les coûts du nettoyage et de la désinfection, 1 600 \$. Tous ces coûts sont des coûts que l'appelant a effectivement assumés. Toutefois, la loi n'autorise pas le ministre à indemniser les éleveurs de bétail des coûts très réels entraînés par la mise en quarantaine et les travaux de nettoyage et de désinfection. Ces coûts sont plutôt à la charge des éleveurs dont les animaux ont été mis en quarantaine ou visés par un ordre de destruction en vue de protéger la santé publique.

[23] Dans le cadre de sa demande au ministre, la Manitoba Cattle Producers Association a souligné les coûts « énormes » qu'occasionnent aux éleveurs de bétail les travaux de désinfection et de nettoyage de leurs installations pour les soustraire à la quarantaine. Il semble qu'un ministre ait promis une indemnisation, mais le ministre suivant n'a pas donné suite à la promesse. Par conséquent, les éleveurs de bétail du Manitoba affectés par l'épidémie de 1991 n'ont pas reçu de paiement à titre gracieux pour ces dépenses.

[24] M. Kreshewski, comme d'autres éleveurs de bétail, est naturellement très mécontent du fait que l'indemnité qu'il a reçue ne correspondait pas à sa perte véritable. Cependant, comme je l'ai

indiqué à l'audience, je suis tenu d'appliquer les dispositions législatives qui étaient en vigueur au moment de l'attribution de l'indemnité. Par conséquent, aucun fondement juridique ne m'autorise à ordonner au ministre d'indemniser l'appelant de ces dépenses. Je dois donc rejeter l'appel. Dans la décision *Vanderwees Poultry Farm c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1993] A.C.F. n° 583, le juge Rothstein (tel était alors son titre), agissant en qualité d'évaluateur en vertu de la *Loi sur la santé des animaux*, a vivement critiqué l'injustice manifeste de la loi concernant l'indemnisation des exploitants agricoles dans des cas comme celui de M. Kreshewski. Le juge Rothstein a conclu au paragraphe 35 que la *Loi sur la santé des animaux* n'autorise pas le versement d'une indemnité en cas de mise en quarantaine même si l'exploitant agricole est parfaitement innocent et est victime d'une ordonnance de mise en quarantaine nécessaire mais préjudiciable pour lui. Le juge Rothstein a conclu au paragraphe 35 :

Il me semble manifestement injuste de voir une partie innocente subir une perte en de telles circonstances. L'ordonnance de mise en quarantaine avait pour objet de protéger la santé publique. La logique, semblerait-il, sinon le droit, voudrait que le public assume les coûts d'une telle protection. Cela dit, j'admets que la Loi (*Loi sur la santé des animaux*) ne reconnaît pas la compétence d'ordonner le versement d'une indemnité.

[25] Les circonstances de l'affaire *Vanderwees Poultry Farm* sont différentes de la situation de M. Kreshewski, mais le même principe d'équité s'applique. Tant que la loi ne sera pas modifiée, l'évaluateur assujetti à la *Loi sur la santé des animaux* ne peut ordonner le paiement d'une indemnité à l'égard de ces dépenses.

**ÉVALUATION**

**L'ÉVALUATEUR ORDONNE :**

1. L'appel est rejeté.
2. Les parties doivent assumer leurs dépens.

« Michael A. Kelen »  
-----  
Évaluateur adjoint

Traduction certifiée conforme  
Suzanne Bolduc, LL.B.

Annexe A**LÉGISLATION PERTINENTE****1. Loi sur la santé des animaux, L.C. 1990, ch. 21 [en vigueur le 5 novembre 1991]****DISPOSITION ET TRAITEMENT**

Mesures de disposition

**48.** (1) Le ministre peut prendre toute mesure de disposition, notamment de destruction, – ou ordonner à leur propriétaire, ou à la personne qui en a la possession, la responsabilité ou la charge des soins, de le faire – à l'égard des animaux ou choses qui :

*a)* soit sont contaminés par une maladie ou une substance toxique, ou soupçonnés de l'être;

*b)* soit ont été en contact avec des animaux ou choses de la catégorie visée à l'alinéa *a)* ou se sont trouvés dans leur voisinage immédiat;

*c)* soit sont des substances toxiques, des vecteurs ou des agents causant des maladies, ou sont soupçonnés d'en être. [...]

**INDEMNISATION**

Indemnisation : animal

**51.** (1) Le ministre peut ordonner le versement d'une indemnité au propriétaire de l'animal :

*a)* soit détruit au titre de la présente loi, soit dont la destruction a été ordonnée par l'inspecteur ou l'agent d'exécution mais mort avant celle-ci;

*b)* blessé au cours d'un examen ou d'une séance de traitement ou d'identification

**DISPOSAL AND TREATMENT**

Disposal of affected or contaminated animals and things

**48.** (1) The Minister may dispose of an animal or thing, or require its owner or any person having the possession, care or control of it to dispose of it, where the animal or thing

(a) is, or is suspected of being, affected or contaminated by a disease or toxic substance;

(b) has been in contact with or in close proximity to another animal or thing that was, or is suspected of having been, affected or contaminated by a disease or toxic substance at the time of contact or close proximity; or

(c) is, or is suspected of being, a vector, the causative agent of a disease or a toxic substance. [...]

**COMPENSATION**

Compensation to owners of animals

**51.** (1) The Minister may order compensation to be paid to the owner of an animal that is

(a) destroyed under this Act or is required by an inspector or officer to be destroyed under this Act and dies after the requirement is imposed but before being destroyed;

(b) injured in the course of being tested, treated or identified under this Act by an

effectués, au même titre, par un inspecteur ou un agent d'exécution et mort ou détruit en raison de cette blessure;

inspector or officer and dies, or is required to be destroyed, as a result of the injury; or

c) affecté à des expériences au titre du paragraphe 13(2).

(c) reserved for experimentation under paragraph 13(2)(a).

#### Montant de l'indemnité

#### Amount of compensation

(2) Sous réserve des paragraphes (3) et (4), l'indemnité payable est égale à la valeur marchande, selon l'évaluation du ministre, que l'animal aurait eue au moment de l'évaluation si sa destruction n'avait pas été ordonnée, déduction faite de la valeur de son cadavre.

(2) Subject to subsections (3) and (4), the amount of compensation shall be

(a) the market value, as determined by the Minister, that the animal would have had at the time of its evaluation by the Minister if it had not been required to be destroyed

minus

(b) the value of its carcass, as determined by the Minister.

#### Plafond

#### Maximum value

(3) La valeur marchande ne peut dépasser le maximum réglementaire correspondant à l'animal en cause.

(3) The value mentioned in paragraph (2)(a) shall not exceed any maximum amount established with respect to the animal by or under the regulations.

#### Indemnité supplémentaire

#### Additional compensation

(4) L'indemnisation s'étend en outre, lorsque les règlements le prévoient, aux frais de disposition, y compris de destruction.

(4) In addition to the amount calculated under subsection (2), compensation may include such costs related to the disposal of the animal as are permitted by the regulations.

[...]

[...]

#### Règlements

#### Regulations

**55.** Le ministre peut, par règlement :

**55.** The Minister may make regulations

a) régir le mode de calcul de la valeur marchande des animaux difficilement commercialisables selon lui;

(a) respecting the method of calculating the market value of animals for which the Minister considers there is no readily available market;

b) fixer les plafonds des valeurs marchandes des animaux ou des choses ou leur mode de calcul;

c) autoriser l'indemnisation pour frais de disposition – notamment par destruction – d'animaux ou de choses et fixer soit le montant de celle-ci ainsi que le plafond, soit le mode de leur détermination.

(b) establishing maximum amounts, or the manner of calculating maximum amounts, for the purpose of subsection 51(3); and

(c) permitting compensation for any costs related to the disposal of animals and things and for determining the amounts of the compensable costs, including prescribing maximum amounts.

#### Appel

**56.** (1) Il peut être interjeté appel devant l'évaluateur soit pour refus injustifié d'indemnisation, soit pour insuffisance de l'indemnité accordée [...]

#### Appeal

**56.** (1) A person who claims compensation and is dissatisfied with the Minister's disposition of the claim may bring an appeal to the Assessor, but the only grounds of appeal are that the failure to award compensation was unreasonable or that the amount awarded was unreasonable. [...]

#### Pouvoirs de l'évaluateur

**57.** (1) L'évaluateur qui entend l'appel peut confirmer ou modifier la décision du ministre ou renvoyer l'affaire à celui-ci pour qu'il y soit donné suite de la manière que lui-même précise.

#### Powers of Assessor

**57.** (1) On hearing an appeal, the Assessor may confirm or vary the Minister's disposition of the claim or refer the matter back to the Minister for such further action as the Assessor may direct.

#### Frais

(2) Les frais peuvent être accordés au ministre ou mis à sa charge.

#### Costs

(2) Costs may be awarded to or against the Minister in an appeal.

#### Dernier ressort

(3) Les décisions de l'évaluateur ne sont pas susceptibles d'appel ou de révision.

#### Decisions final

(3) The decision of the Assessor on an appeal is final and conclusive and not subject to appeal to or review by any court.

**2. Règlement sur l'indemnisation en cas de destruction d'animaux, DORS/1991-222 [en vigueur le 5 novembre 1991]**

PLAFONDS DES VALEURS MARCHANDES      MAXIMUM AMOUNTS

2. La plafond de la valeur marchande payable au propriétaire d'un bovin devant être détruit en application des alinéas 48(1)*a*) ou *b*) de la *Loi sur la santé des animaux* dans le cadre d'un programme d'éradication de la brucellose ou de la tuberculose dans une région ou un troupeau est de :

*a*) 1 800 \$ pour un animal laitier pure race;

*b*) 1 200 \$ pour un animal laitier sans race particulière;

*c*) 1 500 \$ pour un animal de boucherie pure race;

*d*) 1 000 \$ pour un animal de boucherie sans race particulière.

2. The maximum amount that may be paid to the owner of the following types of cattle that are destroyed or required to be destroyed under paragraph 48(1)(a) or (b) of the *Health of Animals Act* because of an area or herd disease eradication program for brucellosis or tuberculosis is

(a) \$1,800 for each such purebred dairy animal;

(b) \$1,200 for each such grade dairy animal;

(c) \$1,500 for each such purebred beef animal; and

(d) \$1,000 for each such grade beef animal.

