

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20101005

**Dossiers : T-473-10
T-474-10**

Référence : 2010 CF 994

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

ENTRE :

Dossier : T-473-10

MC IMPORTS LTD.

demanderesse

et

L'AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS

défenderesse

ET ENTRE :

Dossier : T-474-10

MC IMPORTS LTD.

demanderesse

et

L'AGENCE CANADIENNE D'INSPECTION DES ALIMENTS

défenderesse

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE HUGHES

[1] Il s'agit de deux demandes de contrôle judiciaire, instruites en même temps, qui se rapportent à la manière dont la défenderesse, l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA), a classé certains produits du poisson que la demanderesse, MC Imports Ltd., a importés au Canada en vue de leur revente. Ce classement est important, car les droits qu'impose la défenderesse pour l'inspection de ces produits varient d'après la manière dont ils sont classés.

[2] Plus précisément, la demanderesse a importé des Philippines des produits du poisson appelés Salted Ground Anchovy Balayan (anchois moulus salés Balayan), Salted Shrimp Fry (crevettes salées frites), Salted Shrimp Fry-Sautéed Regular (crevettes salées frites et sautées – ordinaires), *Salted Shrimp Fry-Sautéed Spicy* (crevettes salées frites et sautées – épicées), Salted Anchovy Monamon (anchois salés Monamon), que je désignerai simplement comme étant « les produits ». Au départ, l'ACIA, par l'entremise de son bureau de Burnaby (C.-B.) et de son bureau de Mississauga, avait classé ces produits dans la catégorie « Autres », laquelle est soumise à des droits d'inspection de 0,010\$/kg. Par la suite, l'ACIA a changé ce classement pour la catégorie « Prêt-à-manger », qui est soumise à des droits quinze fois plus élevés, soit 0,150\$/kg. La demanderesse demande à la Cour d'annuler ce classement et d'ordonner à l'ACIA de réexaminer l'affaire. Pour les raisons qui suivent, c'est ce que je ferai.

LE CONTEXTE FACTUEL

[3] La demanderesse importe des produits du poisson de l'Extrême-Orient en vue de les revendre au Canada, et cela inclut les produits en litige. Ces derniers sont décrits de diverses manières dans le dossier. Je reproduis ici une définition de *bagoong* qui figure dans un livre de Minerva Olympia, intitulé « Fermented Fish Products in the Philippines » (Les produits du poisson fermentés aux Philippines), à la page 132 :

[TRADUCTION]

PÂTE DE POISSON (*BAGOONG*)

Produit

Le *bagoong* est le résidu brut de poissons ou de crevettes partiellement hydrolysés. Il a une odeur salée et légèrement fromagée (figure 1). Les caractéristiques de ce produit varient suivant la région où il est apprêté et consommé.

Préparation

Les produits du poisson qui entrent dans la confection du *bagoong* comprennent les anchois, les sardines, le hareng, les capucettes, les crevettes, les sapsaps, les sparidés d'eau douce, les huîtres, les palourdes et d'autres crustacés. Les produits sont lavés avec soin et bien égouttés. Du sel est ensuite mélangé aux produits dans des proportions variant entre 1:3 et 2:7, suivant la préparation. On laisse le mélange fermenter pendant une période d'au moins plusieurs mois jusqu'à ce qu'il acquière la saveur et l'arôme caractéristiques du *bagoong*.

Le *bagoong* est consommé cru ou cuit et il sert généralement de condiment ou d'aromatisant dans de nombreuses recettes traditionnelles. En entrée, on le fait sauter avec des oignons et de l'ail et on le sert avec des tomates ou des mangues vertes. En milieu rural, le *bagoong* est consommé avec des légumes et, dans les régions côtières surtout, il s'agit souvent de la principale source de protéines dans le régime alimentaire.

[4] La façon dont le fournisseur de la demanderesse apprête un produit caractéristique est décrite à la pièce G jointe à l'affidavit de M. Menenses :

[TRADUCTION]

<i>ÉTAPE</i>	<i>PROCÉDURE DE CONTRÔLE DE LA QUALITÉ</i>
<i>Salage du poisson à la source</i>	<i>Du sel est ajouté au poisson frais au lieu même où il est pêché</i>
<i>Arrivée du poisson salé à l'usine</i>	<i>Le poisson salé arrive à l'usine de transformation.</i>
<i>Ajustement de la teneur en sel</i>	<i>La teneur en sel du produit reçu est ajustée afin d'obtenir la teneur requise.</i>
<i>Fermentation</i>	<i>Le poisson salé est conservé dans des contenants jusqu'à ce qu'il soit fermenté.</i>
<i>Filtrage</i>	<i>Les matières étrangères sont retirées.</i>
<i>Mise en bouteilles</i>	<i>Le poisson fermenté est mis en bouteilles.</i>
<i>Lavage et égouttage</i>	<i>La potabilité de l'eau et la propreté des matières égouttées sont vérifiées.</i>
<i>Étiquetage/mise en caisse</i>	<i>Chaque bouteille est étiquetée manuellement et mise en caisse.</i>

[5] Le produit est expédié, vendu et ensuite stocké à la température ambiante (au moins jusqu'à son ouverture).

[6] Il incombe à la défenderesse, l'ACIA, d'inspecter les produits du poisson et d'en approuver la vente au Canada, et cela inclut les produits importés. Des droits divers sont imposés pour ces inspections, suivant la manière dont le produit est catégorisé. Les catégories et les droits connexes sont les suivants :

Prêt-à-manger	0,15 \$/kg
En conserve	0,02 \$/kg
Frais	0,01 \$/kg
Mollusques crus	0,01 \$/kg
Autres	0,01 \$/kg

[7] Au début, les produits de la demanderesse passaient par le bureau de l'ACIA à Burnaby (C.-B.); ils étaient classés dans la catégorie « Autres » et étaient donc soumis à un tarif d'inspection de 0,01\$/kg. Plus tard, ces produits sont passés par le bureau de l'ACIA à Mississauga (Ontario) et ont d'abord été classés dans la catégorie « Autres », mais cela a été changé plus tard pour la catégorie « Prêt-à manger », dont le taux d'inspection est fixé à 0,15\$/kg. Contestant le reclassement, la demanderesse a communiqué par lettre avec l'ACIA. En particulier, elle a fait affaire avec un certain Jason Agius, qui a produit un affidavit en l'espèce. La demanderesse, dont les efforts pour régler l'affaire ne menaient à rien, a envoyé à une autre personne à l'ACIA un courriel précisant ce qui suit :

[TRADUCTION]

Krista,

Je me heurte constamment contre la porte de Jason Agius au sujet de la question du PAM [Prêt-à-manger]. Existe-t-il un mécanisme de contrôle judiciaire? Plus précisément, pour en appeler des droits d'inspection? L'ACIA a-t-elle un mécanisme d'appel comme l'ADRC, qui permet de contester l'imposition de droits ou de frais erronés... qu'arrive-t-il des problèmes que posent des employés particuliers et leur capacité d'imposer les droits?

L'ADRC dispose d'un tribunal ou d'un tiers médiateur impartial pour régler ces différends. Vous répétez constamment qu'il faut en parler à Jason, que sa porte et ses oreilles sont ouvertes. Pour dire les choses franchement, il me donne tout le temps les mêmes réponses, qui sont tout à fait erronées! Il est complètement embrouillé. Et si vous, vous l'êtes tous, cela justifie d'autant plus que les produits soient classés sous « Autres ». N'est-ce pas ce à quoi sert la catégorie « Autres »?

[8] M. Agius a lui-même répondu par courriel à la demanderesse :

[TRADUCTION]

Bonjour Alfredo,

Je comprends que vous puissiez croire que vos produits ne sont pas prêts à manger. J'ai examiné en détail la question avec des représentants du Programme et des membres du personnel d'inspection du poisson de régions différentes et, après avoir étudié les informations qui nous ont été fournies et consulté les politiques et la législation de l'ACIA, je crois que ces produits doivent être classés dans la catégorie « Prêt-à-manger ». L'ACIA n'a pas de tribunal d'examen par un tiers pour revoir ce genre de problème, et on règle habituellement ces problèmes en les portant en appel auprès du président, du directeur régional ou du gestionnaire des inspections de l'ACIA. Toutes ces personnes sont au courant de ce problème, à cause de la demande que vous avez présentée à l'Agence. Il est important aussi de noter que la Direction générale des programmes de l'ACIA fixe les politiques et les procédures de l'ACIA et que la Direction générale des opérations (personnel d'inspection) les exécute. Je dois aussi mentionner que vos produits tombent sous le coup de la *Loi de l'inspection du poisson* et de son règlement d'application et que vous devriez réellement comparer vos produits à d'autres PAM et non à des produits du poisson non PAM.

Si vous voulez parler des inspections à mon gestionnaire, son nom est Kevin Bureau et son numéro de téléphone est [...]. [Non souligné dans l'original.]

[9] La demanderesse a intenté deux procédures au sein de la cour des petites créances de sa région. La première a été rejetée parce que la demanderesse ne s'est pas présentée à une conférence de règlement. La seconde a été rejetée pour défaut de compétence. La demanderesse a ensuite

soumis à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire (08-T-14), qui a été rejetée parce qu'elle avait été présentée hors délai, mais a obtenu le droit de présenter une demande dans un délai imparti (ordonnance du 1^{er} avril 2008).

[10] Par la suite, les demandes dont il est question en l'espèce ont été présentées. Aucune objection n'a été soulevée à propos des délais.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[11] Trois questions sont soulevées dans la présente demande :

1. Les présentes demandes sont-elles exclues à cause des dispositions de l'article 10 du *Règlement sur l'inspection du poisson*, C.R.C., ch. 802?
2. Si les demandes ne sont pas exclues, quelle est la norme que la Cour doit appliquer pour contrôler les décisions en question?
3. Si la norme de contrôle est la raisonnable, les décisions étaient-elles raisonnables ou, s'il s'agit de la décision correcte, les décisions étaient-elle correctes?

LA QUESTION N^o 1

[12] Les présentes demandes sont-elles exclues à cause des dispositions de l'article 10 du

Règlement sur l'inspection du poisson, C.R.C., ch. 802, dont le texte est le suivant :

10. (1) Toute personne intéressée qui n'est pas satisfaite de la décision rendue par un inspecteur en matière d'inspection, de classement ou de marquage ou sur toute autre

10. (1) Where a person interested in a decision of an inspector in respect of any inspection, grading, marking or other matter under Part I of the Act or these Regulations is

question prévue à la partie I de la Loi ou au présent règlement peut, par un avis écrit, dans les 30 jours qui suivent la décision, en appeler au président de l'Agence qui, sous réserve de l'article 11, ordonne une réinspection.	not satisfied with that decision, the person may, within 30 days after such decision, by notice in writing, appeal the decision to the President of the Agency who shall, subject to section 11, order a reinspection.
--	--

(2) Lorsqu'une réinspection est faite en application du paragraphe (1) et que le président de l'Agence rend une décision à cet égard, cette décision est finale.	(2) Where a reinspection is made pursuant to subsection (1) and the President of the Agency makes a decision as a result thereof, that decision shall be final.
--	---

[13] Selon la jurisprudence, notamment l'arrêt *Canadien Pacifique Ltée c. Bande indienne de Matsqui*, [1995] 1 R.C.S. 3, aux paragraphes 37 à 40, l'arrêt *Froom c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2004 CAF 352, la juge Sharlow, au paragraphe 12, et la décision *Jones c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 386, la juge Layden-Stevenson, aux paragraphes 43, 44 et 45, s'agissant d'une mesure de réparation discrétionnaire, le contrôle judiciaire peut être exercé même si la loi offre d'autres possibilités de réparation. Cependant, ce pouvoir discrétionnaire doit être exercé avec modération et seulement dans des circonstances factuelles uniques.

[14] J'exercerai mon pouvoir discrétionnaire dans les circonstances de l'espèce. Premièrement, le courriel de M. Agius est très confus. Il laisse entendre que le président est déjà au courant de l'affaire et qu'il a déjà pris sa décision. Deuxièmement, le Règlement, à l'article 10, emploie le mot « peut », ce qui donne à penser qu'un appel n'est pas la voie qu'il faut suivre obligatoirement. De plus, le Règlement ne précise pas quelle est la procédure, s'il y en a une, qu'il convient de suivre.

On peut interpréter le courriel de M. Agius comme disant qu'un appel a, en réalité, déjà été examiné.

[15] Il est dans l'intérêt de la justice que l'affaire soit soumise à un contrôle judiciaire qui évitera possiblement aux parties d'autres frustrations.

LA QUESTION N^O 2

[16] Si les demandes ne sont pas exclues, quelle est la norme que la Cour doit appliquer pour contrôler la décision en question?

[17] La demanderesse n'a fait aucune observation au sujet de la norme de contrôle à appliquer. Selon la défenderesse, la norme applicable est la raisonnable, comme il est dit dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190.

[18] Il n'existe aucune jurisprudence qui se rapporte expressément à l'ACIA dans le cadre de situations telles que la présente, mais la défenderesse demande à la Cour de prendre en considération les décisions *Hilbert Honey Co. Ltd. c. Agence canadienne d'inspection des aliments*, 2009 CF 818, de même que *Miel Labonté Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 195, où c'est la raisonnable que l'on a appliquée comme norme de contrôle des décisions de l'ACIA.

[19] Je suis d'accord avec la défenderesse : la question qui se pose en l'occurrence est le juste classement de produits dans le but d'appliquer le tarif d'inspection approprié. Cette question oblige

à procéder à une interprétation factuelle en rapport avec le Règlement applicable, ce pourquoi l'ACIA jouit d'une certaine expérience. À cet égard, le paragraphe 47 de l'arrêt *Dunsmuir* de la Cour suprême est instructif :

47 La norme déferente du caractère raisonnable procède du principe à l'origine des deux normes antérieures de raisonabilité : certaines questions soumises aux tribunaux administratifs n'appellent pas une seule solution précise, mais peuvent plutôt donner lieu à un certain nombre de conclusions raisonnables. Il est loisible au tribunal administratif d'opter pour l'une ou l'autre des différentes solutions rationnelles acceptables. La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonabilité. Le caractère raisonnable tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit.

LA QUESTION N° 3

[20] Si la norme de contrôle est la raisonabilité, les décisions étaient-elles raisonnables ou, s'il s'agit de la décision correcte, les décisions étaient-elles correctes?

[21] Dans les circonstances de l'espèce, je conclus que la décision qu'a prise l'ACIA de reclasser les produits en litige de la catégorie « Autres » à la catégorie « Prêt-à-manger » était déraisonnable. En particulier, cette décision n'avait pas les attributs de la raisonabilité, soit « la justification [...] la transparence [...] l'intelligibilité » qu'exige l'arrêt *Dunsmuir*, précité, d'une telle décision.

[22] La preuve que la défenderesse a fournie est entièrement axée sur la tentative faite pour justifier pourquoi la catégorie « Prêt-à-manger » est celle qui convient au produit. Ce n'est pas là la question qu'il convient de poser dans les circonstances. Les bonnes questions sont les suivantes :

1. Pourquoi a-t-on changé la catégorie « Autres » pour la catégorie « Prêt-à-manger »?
2. Parmi toutes les catégories possibles, quelle est la plus appropriée?

[23] Pour ce qui est de la première question (Pourquoi a-t-on change la catégorie « Autres » pour « Prêt-à-manger »?), la défenderesse n'a pas donné de véritable réponse. Dans son affidavit, au paragraphe 50, M. Agius dit : [TRADUCTION] « à vrai dire, le bureau de Vancouver a, au départ, classé par erreur ces produits dans la catégorie "Autres" ». Il n'y a pas d'affidavit d'un responsable du bureau de Vancouver sur la question de savoir si une erreur a été commise ou si le bureau a analysé la situation et a déterminé de manière raisonnable que les produits entraient véritablement dans la catégorie « Autres ».

[24] La seconde question est de savoir si l'ACIA a bel et bien analysé toutes les options de classement dont elle disposait. La catégorie qu'elle semble maintenant privilégier est « Prêt-à-manger », et celle-ci est définie à l'article 2 du Règlement, dans sa forme modifiée le 17 décembre 1997 :

« poisson prêt-à-manger »	“ready-to-eat fish” means any
Poisson, autre que le poisson	fish, other than canned fish
en conserve et les mollusques	and live shellfish, that does
vivants, qui n'a pas besoin	not require preparation except
d'être préparé, sauf décongelé	thawing or reheating before
ou réchauffé, avant d'être	consumption; (poisson-prêt-à-
consommé. (ready-to-eat fish)	manger)

[25] Cette définition oblige à examiner ce qu'est le poisson en conserve, ou « conserve de poisson ». Cette expression est définie à l'article 29 du Règlement :

« boîte » Tout récipient scellé	“can” means any hermetically
---------------------------------	------------------------------

hermétiquement. (can)	sealed container; (boîte)
« conserve de poisson » désigne du poisson mis en boîte et stérilisé; (canned fish)	“canned fish” means any fish that is sealed in a can and is sterilized; (conserve de poisson)

[26] La personne qui a souscrit l’affidavit de la défenderesse, M^{me} Mar, déclare aux paragraphes 28 à 30 de ce document que les produits sont pasteurisés dans un récipient et stockés à la température ambiante. Cela semble correspondre à la définition d’une « conserve de poisson ». La définition du « poisson prêt-à-manger » exclut de cette catégorie tous les produits entrant dans la catégorie « conserve de poisson »; toutefois, la preuve de la défenderesse ne dit pas s’il a été envisagé de classer le produit dans la catégorie « conserve de poisson » et, dans l’affirmative, qu’est-ce qui a été envisagé et quel en a été le résultat.

[27] Je conclus que la décision qu’a prise l’ACIA de classer le produit dans la catégorie « Prêt-à-manger » n’était pas transparente ou intelligible. Elle ne dit pas pourquoi le changement a été fait, pas plus qu’elle ne dit s’il a été envisagé de quelque manière de ranger le produit dans la catégorie « conserve de poisson ». Il convient d’annuler la décision et de renvoyer l’affaire pour que d’autres personnes puissent l’aborder d’un œil nouveau et rendre une nouvelle décision.

CONCLUSIONS ET DÉPENS

[28] En conclusion, ma décision est la suivante :

1. Rien n’empêchait la demanderesse de demander les présents contrôles judiciaires.
2. La norme de contrôle est la raisonnablement.

3. Les décisions étaient déraisonnables.

[29] Il convient d'annuler les décisions et de renvoyer l'affaire pour que des personnes autres que celles qui ont pris part aux décisions annulées puissent aborder la question d'un œil nouveau et rendre une nouvelle décision.

[30] Quant aux dépens, chacune des parties a fait valoir que, si elle avait gain de cause, c'était à elle qu'il fallait adjuger les dépens. Chacune a soutenu que ces dépens, sur la base d'une indemnité complète, s'élevaient à 10 000 \$. Je suis convaincu que seule une indemnité partielle est justifiée, et en particulier la moitié de ce montant, soit 5 000 \$. Cela étant, je répartirai les dépens et j'accorderai à la demanderesse des dépens qui, dans chacune des demandes T-473-10 et T-474-10, sont fixés à 2 500 \$.

« Roger T. Hughes »

Juge

Toronto (Ontario)
Le 5 octobre 2010

Traduction certifiée conforme
Jacques Deschênes, LL.B.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIERS : T-473-10 ET T-474-10

INTITULÉ DE LA CAUSE : MC IMPORTS LTD. c. L'AGENCE CANADIENNE
D'INSPECTION DES ALIMENTS

ET ENTRE :

MC IMPORTS LTD. c. L'AGENCE CANADIENNE
D'INSPECTION DES ALIMENTS

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 4 OCTOBRE 2010

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE HUGHES

DATE DES MOTIFS : LE 5 OCTOBRE 2010

COMPARUTIONS :

SHAWN M. PHILBERT

POUR LA
DEMANDERESSE

MELANIE TOOLSIE
WENDY WRIGHT

POUR LA
DÉFENDERESSE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

SHAWN M. PHILBERT
AVOCAT
MISSISSAUGA (ONTARIO)

POUR LA
DEMANDERESSE

MYLES J. KIRVAN
SOUS-PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
TORONTO (ONTARIO)

POUR LA DÉFENDERESSE