

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20091030

Dossier : T-1290-07

Référence : 2009 CF 1113

Ottawa (Ontario), le 30 octobre 2009

En présence de monsieur le juge Barnes

ENTRE :

ROBERT VOSTERS

demandeur

et

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA
AU NOM D'AGRICULTURE
et AGROALIMENTAIRE CANADA et
LE PROGRAMME CANADIEN DE STABILISATION
DU REVENU AGRICOLE (PCSRA)**

défendeurs

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Dans le cadre de la présente demande, Robert Vosters conteste une décision prise en vertu d'un programme de stabilisation du revenu agricole établi en 2006 et connu sous le nom de Initiative de transition du PCSRA pour l'évaluation des stocks (ITES) par laquelle le ministre de l'agriculture et de l'agroalimentaire (le ministre) a décidé d'appliquer une méthode d'évaluation des stocks qui excluait l'élevage du bétail. M. Vosters prétend que cette décision contrevient à la *Loi sur la protection du revenu agricole*, L.C. 1991, ch. 22 (LPRA), à l'Accord-cadre

fédéral-provincial-territorial sur une politique agricole et agroalimentaire, aux diverses dispositions de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. 1985, ch. 1 (5^e suppl.) (LIR) et à l'article 15 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n^o 44] (la Charte). M. Vosters conteste également la décision prise par l'administration du PCSRA de rejeter son appel au Comité des appels de l'ITES.

a. L'historique

[2] L'objet visé par la LPRA est de permettre au ministre de conclure avec les provinces des ententes visant, notamment, la création de programmes de stabilisation du revenu agricole. En 2003, le ministre a conclu avec la province du Manitoba une telle entente appelée le Programme canadien de stabilisation du revenu agricole (PCSRA). Ce programme a été créé afin d'aider les producteurs agricoles à stabiliser leurs revenus en cas de baisses inattendues des revenus.

[3] En 2006, après la tenue d'un examen indépendant et d'une consultation auprès de l'industrie, une modification a été apportée à la méthode d'évaluation des stocks en vertu des lignes directrices du PCSCRA. En vertu de cette nouvelle méthode (appelée méthode hybride d'évaluation des stocks), on calculait l'augmentation ou la diminution de la valeur des stocks en comparant le prix en début d'année et le prix en fin d'année plutôt que de ne prendre en compte que le prix en fin d'année comme il était prévu dans l'ancienne méthode. Toutefois, la modification ne s'appliquait qu'aux producteurs de produits destinés à la vente. Elle ne visait pas l'élevage de bétail qui était qualifié de produit non destiné à la vente.

[4] En 2006, le ministre, agissant en vertu du paragraphe 12(5) de la LPRA, a créé un nouveau programme de mesures spéciales visant à accorder des subventions au secteur agricole (l'Initiative de transition du PCSRA pour l'évaluation des stocks ou « ITES »). Le programme ITES était exclusivement financé par le gouvernement fédéral et il servait à compléter les prestations payables en vertu du PCSRA. Il traitait les stocks selon la méthode hybride d'évaluation des stocks. Le programme ITES a été décrit comme suit dans un bulletin administratif daté du 29 juin 2006 :

[TRADUCTION]

L'ITES représente un apport ponctuel de 900 millions de dollars du gouvernement fédéral aux participants au PCSRA. Les producteurs n'auront pas à présenter une demande de paiement en vertu de l'ITES. Les données fournies par les producteurs pour les années 2003, 2004 et 2005 dans le cadre du PCSRA serviront à recalculer les paiements à l'aide de la nouvelle méthode d'évaluation des stocks. Si le nouveau calcul est à l'avantage du producteur, celui-ci recevra un paiement supplémentaire. Les demandes de 2003 seront traitées en premier, suivies de celles de 2004, puis de 2005.

[5] À titre de propriétaire de bétail reproducteur, M. Vosters a été en grande partie incapable de tirer profit de la méthode hybride d'évaluation des stocks de l'ITES et son profit net ITES a été limité à 99,75 \$. M. Vosters a interjeté appel de la décision limitant son profit net ITES en se fondant sur les observations suivantes :

[TRADUCTION]

Je vais interjeter appel de l'exclusion du bétail reproducteur de ce calcul. Cette exclusion est discriminatoire envers les producteurs de bétail et ne satisfait pas aux exigences prévues dans la *Loi sur la protection du revenu agricole* et le Cadre stratégique pour l'agriculture.

Cette exclusion ne satisfait pas aux principes comptables généralement reconnus et n'applique pas les principes de la comptabilité d'exercice de façon uniforme à tous les stocks. L'objet

visé par une évaluation P1/P2, et les formulaires supplémentaires en général, est d'appliquer un rajustement comptable à la marge annuelle du programme. Cela a été fait dans tous les programmes antérieurs ainsi que dans le PCSRA. Cette exclusion peut constituer une violation du statut vert accordé au PCSRA en vertu des accords de l'OMC existants.

Enfin, le bétail a toujours été traité comme un produit du marché et n'est pas une immobilisation comme l'ont affirmé certaines personnes au sein de ce ministère. L'Agence du revenu du Canada possède une vaste documentation qui illustre que les ventes de bétail reproducteur sont considérées comme des revenus reçus au cours de l'année de la vente, comme les dépenses. Avant le PCSRA, des programmes antérieurs comme le CSRN, ACRA et PCRA traitaient tous le bétail comme des produits du marché, exactement de la même manière que les autres stocks.

J'ai hâte à la tenue de cet appel et à l'annulation de cette décision. Il s'agit et il s'agissait d'une tentative flagrante d'exclure les producteurs de bétail des avantages de l'ITES; particulièrement durant la période très stressante vécue par cette section (c'est-à-dire l'ESB).

Dans une décision datée du 13 juin 2007, l'appel interjeté par M. Vosters a été rejeté pour les motifs suivants :

[TRADUCTION]

Merci pour votre lettre datée du 13 avril 2007 dans laquelle vous demander la tenue d'un appel de votre paiement ITES pour 2003. Vous avez demandé que le bétail reproducteur soit compris dans le calcul de l'ITES.

La méthode hybride d'évaluation des stocks de l'ITES est appliquée aux produits du marché, toutefois, elle n'est pas appliquée aux biens de production comme le bétail reproducteur. Les produits du marché sont définis comme étant ceux qui sont destinés à la vente et qui sont évalués en utilisant le changement de valeur entre le début et la fin de l'exercice financier (la quantité du début multipliée par le prix du début et la quantité de la fin multipliée par le prix de la fin). Les stocks non destinés au marché sont définis comme étant des produits qui sont utilisés dans la production d'autres produits et sont

généralement retenus et utilisés au cours de plusieurs périodes de production et sont évalués avec la méthode P2 (en vertu de laquelle le changement de quantité entre le début et la fin de l'année est établi et le changement est évalué en fonction du prix de fin d'année). Le bétail reproducteur n'est pas destiné à la vente et, par conséquent, aucune perte commerciale ne peut être réalisée. Par conséquent, le changement dans les stocks est évalué grâce à la méthode P2.

L'objet du processus d'appel est de voir à ce que l'administration applique correctement les règles et les règlements du PCSRA. Le processus d'appel ne prévoit aucun forum pour faire de nouvelles politiques ou pour changer des politiques existantes. Après avoir examiné les documents que vous avez transmis et les circonstances entourant votre dossier, l'administration a conclu que la politique du programme, susmentionnée, a été suivie dans le cadre du traitement du calcul de l'ITES relatif à votre dossier. Par conséquent, votre dossier d'appel a été clos.

[6] Dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire, M. Vosters conteste la décision par laquelle son paiement en vertu de l'ITES a été fixé ainsi que la décision de rejet de son appel.

II. La question en litige

[7] La décision de rejet de la demande de paiement en vertu de l'ITES présentée par M. Vosters est-elle illégale, excède-t-elle le cadre de la LPRA, viole-t-elle l'article 15 de la Charte?

III. L'analyse

[8] La politique de l'ITES qui exclut les producteurs de bétail reproducteur était fondée sur une distinction selon laquelle le bétail reproducteur n'est généralement pas conservé comme produit destiné à la revente. M. Vosters souligne, non sans justification, que, en période difficile, ces

animaux peuvent être vendus à perte. Cela s'est produit dans le cadre de son exploitation en 2003 lorsqu'il a vendu 25 têtes de bétail reproducteur.

[9] M. Vosters prétend que la justification donnée par les défendeurs pour exclure le bétail reproducteur n'a jamais été reconnue dans les programmes antérieurs de soutien à l'agriculture et que ce changement d'approche est inéquitable. Il souligne également le rapport IBM dans lequel un certain nombre de parties intéressées se sont élevées contre cette distinction relative à l'admissibilité.

[10] Le problème essentiel que pose l'argument de M. Vosters est que l'adoption de la distinction relative à l'admissibilité en question était un choix de politique mûrement réfléchi. Selon M. Vosters, il n'a pas été sage d'apporter cette limite au soutien accordé aux producteurs de bétail reproducteur, mais à défaut d'une violation de la Charte ou d'une incompatibilité avec les lois habilitantes, la Cour n'a pas à s'ingérer dans les choix faits par le ministre sur de telles questions de politique. Ce point a été formulé de façon répétée dans la jurisprudence et il est bien exprimé par la juge Tremblay-Lamer dans *Campbell c. Canada (Procureur général)* (2006), 2006 CF 510, 147 A.C.W.S. (3d) 1072, au paragraphe 44 :

Les demandeurs fondent encore une fois leurs arguments sur le fait que, selon eux, le personnel du MPO a dérogé aux recommandations adoptées par le ministre. À cet égard, ils s'appuient sur la décision *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1997] 1 C.F. 874 (1^{re} inst.), infirmée par [1998] 2 C.F. 548 (C.A.). Malheureusement, cette décision a été annulée en appel pour les motifs mêmes que les demandeurs cherchent à invoquer. Le juge Décary, au nom de la Cour d'appel fédérale, a statué que les tribunaux saisis de la question de l'exercice par le ministre d'un pouvoir discrétionnaire relativement à l'élaboration et à la mise en oeuvre d'une politique en

matière de quotas de pêche doivent reconnaître l'intention du législateur et n'intervenir que lorsque le ministre prend des mesures qui outrepassent les buts de la *Loi sur les pêches*. Les quotas comportent peut-être une part d'arbitraire ou d'injustice, mais l'imposition d'un tel quota ne constitue pas une mesure susceptible de révision. Il n'appartient pas aux tribunaux de se demander si une politique en matière de quotas est bonne ou mauvaise : *Carpenter*, CAF, précité, paragraphes 28, 37, 39 et 41. En outre, j'emprunte les mots employés par le juge Nadon dans la décision *L'Association des senneurs du Golf Inc. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, [1999] A.C.F. n° 1449, à savoir que, selon l'économie de la *Loi sur les pêches*, rien n'empêche « le ministre de favoriser un groupe de pêcheurs au détriment d'un autre » (paragraphe 25).

Voir également *Maple Lodge Farms Ltd. c. Canada* (1982), [1982] 2 R.C.S. 2, aux paragraphes 6 à 8, 137 D.L.R. (3d) 558 (C.S.C.).

[11] Il s'agit tout simplement du genre de question qui n'est pas justiciable parce qu'il n'existe aucune norme objective permettant à une cour de justice d'évaluer convenablement le bien-fondé des choix de politique régulièrement faits par les gouvernements. Il ne fait pour moi aucun doute que le programme ITES n'apportait aucune solution aux problèmes financiers éprouvés par de nombreux éleveurs primaires, mais il s'agit en fin de compte d'une question politique que la Cour n'a pas les moyens ni le pouvoir de régler.

[12] Je n'accepte également pas l'argument que, parce que les programmes antérieurs de soutien à l'agriculture ne limitaient pas l'accès aux éleveurs primaires, un précédent avait été créé et ainsi les programmes de soutien ultérieurs devaient prévoir la même chose. Sous réserve des limites imposées par les lois sous-jacentes, il est toujours loisible au gouvernement de modifier ses

politiques, notamment les exigences d'admissibilité relatives à l'obtention de soutien financier en vertu d'un nouveau programme ou en vertu d'un programme existant. Le fait que M. Vosters avait depuis toujours eu droit à des paiements en vertu du PCSRA ne créait pas un droit immuable à recevoir des paiements en vertu de ce programme ou en vertu de tout autre programme supplémentaire comme l'ITES.

[13] M. Vosters prétend que l'objet et l'esprit de la LPRA est de garantir l'égalité parfaite de traitement de tous les producteurs agricoles et, ainsi, elle empêche le ministre d'introduire une limite à l'admissibilité sélective du genre de celle qui a été appliquée en l'espèce. Cet argument est fondé sur une interprétation erronée de la LPRA. La LPRA accorde un pouvoir discrétionnaire très important au ministre en matière d'adoption de critères déterminant l'admissibilité au programme. M. Vosters a raison d'affirmer que l'article 4 exige que le ministre prenne en compte les principes selon lesquels le maintien du libre choix des producteurs ne doit pas être « indûment restreint » par le régime ou programme et la nécessité de « l'équité et d'une relative uniformité entre les divers accords dans la protection offerte ». Ce type de libellé prévoit que le ministre jouit d'un certain pouvoir discrétionnaire, mais ce qui est plus important, ce sont les dispositions de l'article 5 qui permettent au ministre, en collaboration avec les provinces de fixer par accord « les conditions d'admissibilité des producteurs agricoles » et « les cas et conditions dans lesquels les paiements à un producteur ou à un groupe de producteurs doivent se faire, ainsi que les modalités de leur versement et le mode de détermination de leur montant ». L'argument de M. Vosters ne tient pas compte de ces dispositions. En bref, c'est le ministre qui doit décider si les critères d'admissibilité sont justes et la Cour n'a pas le pouvoir de réécrire ces conditions.

[14] M. Vosters a tort de prétendre que tous les produits agricoles sont visés par la LPRA ou que tous ces produits doivent être traités de la même façon pour les besoins de l'octroi de paiements en vertu de programmes. De par leur nature même, ces programmes de soutien prévoient ou permettent des distinctions en matière d'admissibilité qui sont laissées, dans une certaine mesure, à la discrétion du ministre. M. Vosters et d'autres personnes peuvent estimer que ces distinctions sont injustes, mais cela ne signifie pas qu'elles sont illégales.

[15] L'allégation de M. Vosters selon laquelle les défendeurs n'ont pas consulté adéquatement toutes les parties intéressées n'est pas étayée par la preuve, mais même si cette allégation était vraie, elle n'étaierait pas sa prétention : voir *Carpenter Fishing Corp. c. Canada* (1996), [1997] 1 C.F. 874, 67 A.C.W.S. (3d) 585 (C.F. 1^{re} inst.), infirmée par (1997), [1998] 2 C.F. 548, au paragraphe 32, 155 D.L.R. (4th) 572 (C.A.F.).

A. *Loi de l'impôt sur le revenu*

[16] Je ne souscris pas à l'argument de M. Vosters selon lequel il doit y avoir compatibilité entre la définition des termes couramment utilisés dans la LIR et ceux utilisés dans la LPRA ou entre les traitements comptables qui figurent dans la LIR et ceux qui figurent dans la LPRA. Il est vrai qu'une loi peut adopter des concepts ou à des termes qui figurent dans une autre loi ou renvoyer à des concepts ou des termes qui figurent dans une autre loi, mais rien dans la LPRA ne donne à penser que ses dispositions devraient être traitées en conjugaison avec les termes utilisés dans la LIR. Qu'il suffise de dire qu'un mot comme « stock » ou certains traitement comptables précis

peuvent avoir des significations différentes d'une loi à une autre, particulièrement lorsqu'une loi accorde un avantage financier et que l'autre impose un impôt. Le fait que la LPRA prévoit que le calcul d'un paiement puisse être fondé sur des renseignements déclarés par un producteur en vertu de LIR ne suffit pas à étayer l'argument de M. Vosters sur ce point.

B. *L'article 15 de la Charte*

[17] Je n'accepte pas l'argument de M. Vosters selon lequel la différence de traitement réservé aux éleveurs primaires en vertu du programme de l'ITES viole les droits qui lui sont garantis par l'article 15 de la Charte. Certes, ce programme prévoit une différence entre les classes de producteurs agricoles, mais la plupart des programmes gouvernementaux font ce genre de distinction : voir *Law Society of British Columbia c. Andrews* (1989), [1989] 1 R.C.S. 143, aux paragraphes 31 et 34, 56 D.L.R. (4th) 1 (C.S.C.). Ce qui manque en l'espèce, c'est la preuve que le refus de lui verser un paiement en vertu du programme à titre d'éleveur primaire viole sa dignité humaine essentielle. Il ne fait nul doute que la perte du modeste avantage financier que M. Vosters réclame est très importante pour lui, mais elle est loin de satisfaire aux exigences de l'article 15 de la Charte : voir *Health Services and Support – Facilities Subsector Bargaining Assn. c. Colombie-Britannique*, 2007 CSC 27, au paragraphe 165, [2007] 2 R.C.S. 391.

C. *La décision en appel de l'ITES*

[18] L'appel de l'ITES interjeté par M. Vosters a fait l'objet d'un rejet administratif parce qu'il contestait le droit du ministre en vertu de la loi de limiter l'admissibilité aux paiements en vertu du programme ITES. De toute évidence, son appel ne tombe pas sous le coup de l'examen en appel en

vertu de ce programme qui a été limité à savoir si les règles et les règlements avaient été correctement appliqués. Par conséquent, il n'y a aucune erreur dans la décision de ne pas renvoyer la contestation de M. Vosters à un examen complet parce que, compte tenu de la nature limitée de sa contestation, le rejet de sa demande était inévitable.

[19] Si les défendeurs sollicitent des dépens à l'encontre de M. Vosters, j'accepterai une observation écrite à cet égard dans les 10 jours. M. Vosters disposera de 7 jours pour répondre par écrit. Aucune des observations ne devra dépasser 10 pages.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée et que sa décision sur la question des dépens est suspendue.

« R. L. Barnes »

Juge

Traduction certifiée conforme
Claude Leclerc, LL.B.

COUR FÉDÉRALE
AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1290-07

INTITULÉ : VOSTERS
c.
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA et autres

LIEU DE L'AUDIENCE : Winnipeg (Manitoba)

DATE DE L'AUDIENCE : Le 26 mai 2009

**MOTIFS DU JUGEMENT
ET JUGEMENT :** LE JUGE BARNES

**DATE DES MOTIFS
ET DU JUGEMENT :** Le 30 octobre 2009

COMPARUTIONS :

Robert Vosters
Tél. : 204 375-6760
Télec. : 204 375-6760

DEMANDEUR
(pour son propre compte)

Dhara Drew
Tél. : 204 983-2391
Télec. : 204 984-6488

POUR LES DÉFENDEURS

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Robert Vosters
(pour son propre compte)
Marquette (Manitoba)

DEMANDEUR

John H. Sims, c.r.
Sous-procureur général du Canada

POUR LES DÉFENDEURS