

2005 FCA 59
A-493-03

2005 CAF 59
A-493-03

Attorney General of Canada (Canadian Food Inspection Agency) (Applicant)

Procureur général du Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (demandeur)

v.

c.

Porcherie des Cèdres Inc. (Respondent)

Porcherie des Cèdres Inc. (défenderesse)

A-494-03

A-494-03

Attorney General of Canada (Canadian Food Inspection Agency) (Applicant)

Procureur général du Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (demandeur)

v.

c.

Serbo Transports Inc. (Respondent)

Serbo Transports Inc. (défenderesse)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. PORCHERIE DES CÈDRES INC. (F.C.A.)

RÉPERTORIÉ: CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. PORCHERIE DES CÈDRES INC. (C.A.F.)

Federal Court of Appeal, Desjardins, Nadon and Pelletier JJ.A.—Montréal, December 8, 2004; Ottawa, February 11, 2005.

Cour d'appel fédérale, juges Desjardins, Nadon et Pelletier, J.C.A.—Montréal, 8 décembre 2004; Ottawa, 11 février 2005.

Agriculture — Judicial review of Review Tribunal (Agriculture and Agri-food) decisions respondents not violating Health of Animals Regulations, s. 138(2)(a) when loading, transporting seriously injured hog in motor vehicle — S. 138(2)(a) prohibiting transportation of animal that by reason of illness, injury cannot be transported without undue suffering — Tribunal erred in finding “undue” meaning “excessive”, and requiring Canadian Food Inspection Agency to demonstrate loading/transportation causing suffering animal would not have otherwise endured — Injured, suffering animal not loadable, transportable because such action would cause unjustified, unreasonable suffering — Here, hog not transportable without undue suffering — Applications allowed.

Agriculture — Contrôle judiciaire de décisions de la Commission de révision (agriculture et agroalimentaire) selon lesquelles les défenderesses n'ont pas contrevenu à l'art. 138(2)a du Règlement sur la santé des animaux, lorsqu'elles ont chargé et transporté dans un véhicule à moteur un porc gravement blessé — L'art. 138(2)a interdit le transport d'un animal qui, en raison d'une maladie ou d'une blessure, ne peut pas être transporté sans souffrances indues — La Commission a commis une erreur en disant que le mot «indues» signifiait «excessives» et en obligeant l'Agence canadienne d'inspection des aliments à prouver que le chargement ou le transport avait causé à l'animal des souffrances qu'il n'aurait pas eu à supporter autrement — Un animal blessé ou souffrant ne peut être chargé ou transporté parce que cela aurait pour effet de lui causer des souffrances injustifiées ou déraisonnables — En l'espèce, l'animal ne pouvait pas être transporté sans souffrances indues — Demandes accueillies.

Construction of Statutes — Words “without undue suffering” in Health of Animals Regulations, s. 138(2)(a), based on reasonable interpretation in context of relevant legislation, meaning: “undeserved”, “unwarranted”, “unjustified”, “unmerited” — Loading, transporting injured, suffering animal thus prohibited as such loading, transportation would cause “unjustified”, “unreasonable”

Interprétation des lois — Selon une interprétation raisonnable dans le contexte de la législation pertinente, le mot «indues» dans l'expression «sans souffrances indues», à l'art. 138(2)a du Règlement sur la santé des animaux, signifie: «inapproprié», «inopportun», «injustifié», «déraisonnable» — Le chargement ou le transport d'un animal blessé ou souffrant est donc interdit car ce chargement

suffering to animal.

These were applications for judicial review of two decisions of the Review Tribunal constituted under the *Canada Agricultural Products Act* that the respondents had not violated paragraph 138(2)(a) of the *Health of Animals Regulations* when they loaded and transported a seriously injured hog in a motor vehicle. At issue in this case was the interpretation of the words “without undue suffering” found in paragraph 138(2)(a) of the Regulations. The Tribunal found that the word “undue” had the same meaning as the word “excessive”, and that the loading and transportation of the hog could not have aggravated its injuries and thereby caused it excessive suffering. The Tribunal reached this conclusion even though it found that the hog was suffering before it was loaded and transported. Essentially, the Tribunal was of the view that the Agency had to demonstrate that the loading and/or transportation of the hog had caused some suffering that the animal would not have endured had it not been for this loading or this transportation.

Held, the applications should be allowed.

The Tribunal misinterpreted the words “without undue suffering” found in paragraph 138(2)(a). The Tribunal’s interpretation led to the absurd result that would allow the loading and transportation of suffering animals. The clear purpose of the Regulations is to protect the health of animals. A review of a few definitions from English and French dictionaries of the word “undue” (“*indu[e]*” in French), led to the conclusion that these words, in the context of the relevant legislation and Regulations, could only mean “undeserved”, “unwarranted”, “unjustified”, “unmerited”. In light of this interpretation, an injured and suffering animal cannot be loaded and transported, since any such loading or transportation will cause “unjustified” and “unreasonable” suffering to the animal. This interpretation appears to have been adopted by the Tribunal in a fair number of its decisions involving paragraph 138(2)(a). In the instant case, but for its error in interpretation, the Tribunal would surely have found that the Agency had established that the hog could not be transported without undue suffering.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act, S.C. 1995, c. 40, ss. 4(1)(a), 7(1).
Canada Agricultural Products Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 20.
Health of Animals Act, S.C. 1990, c. 21, s. 64(1)(i).

ou ce transport sera susceptible de lui causer des souffrances «injustifiées» ou «déraisonnables».

Il s’agissait de demandes de contrôle judiciaire à l’encontre de deux décisions de la Commission de révision constituée en vertu de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*. Selon la Commission, les défenderesses n’avaient pas contrevenu à l’alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux* lorsqu’elles avaient chargé et transporté dans un véhicule à moteur un porc gravement blessé. Il s’agissait dans cette affaire d’interpréter l’expression «sans souffrances indues», que l’on trouve à l’alinéa 138(2)a) du Règlement. La Commission a jugé que le mot «indu» avait le même sens que le mot «excessif» et que le chargement et le transport de l’animal n’avaient pu aggraver ses blessures et donc lui causer des souffrances excessives. La Commission est arrivée à cette conclusion alors même qu’elle avait estimé que l’animal souffrait avant son chargement et son transport. Essentiellement, la Commission était d’avis que l’Agence devait démontrer que le chargement et/ou le transport de l’animal lui avait causé des souffrances que l’animal n’aurait pas endurées s’il n’avait pas été ainsi chargé et transporté.

Arrêt: les demandes doivent être accueillies.

La Commission a mal interprété l’expression «sans souffrances indues», que l’on trouve à l’alinéa 138(2)a). L’interprétation adoptée par la Commission a conduit au résultat absurde qui voudrait que soient autorisés le chargement et le transport d’animaux souffrants. L’objet manifeste du Règlement est de protéger la santé des animaux. L’examen de quelques définitions tirées de dictionnaires anglais et français pour le mot «indu» («*undue*» en anglais) a conduit à la conclusion que, dans le contexte de la législation et du Règlement pertinents, ce mot ne pouvait avoir que les sens suivants: «inapproprié», «inopportun», «injustifié», «déraisonnable». Eu égard à cette interprétation, un animal blessé et souffrant ne peut pas être chargé et transporté, puisque ce chargement ou ce transport lui causera des souffrances «injustifiées» et «déraisonnables». Cette interprétation semble avoir été adoptée par la Commission dans un bon nombre de ses décisions concernant l’alinéa 138(2)a). En l’espèce, n’est été son erreur d’interprétation, la Commission aurait sûrement conclu que l’Agence avait démontré que l’animal ne pouvait pas être transporté sans souffrances indues.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la santé des animaux, L.C. 1990, ch. 21, art. 64(1)i).
Loi sur les produits agricoles au Canada, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 20.
Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en

Health of Animals Regulations, C.R.C., c. 296, ss. 1 (as am. by SOR/91-525, s. 2), 138(2)(a) (as am. by SOR/97-85, s. 76).

matière d'agriculture et d'agroalimentaire, L.C. 1995, ch. 40, art. 4(1)a), 7(1).

Règlement sur la santé des animaux, C.R.C., ch. 296, art. 1 (mod. par DORS/91-525, art. 2), 138(2)a) (mod. par DORS/97-85, art. 76).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Canada (Canadian Food Inspection Agency) v. Westphal-Larsen (2003), 232 D.L.R. (4th) 486; 312 N.R. 378; 2003 FCA 383.

CONSIDERED:

Ferme A. Riopel et Fils Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency), [2003] D.C.R.A.C. No. 17 (QL); *Longhorn Farms Ltd. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, [2001] C.A.R.T.D. No. 4 (QL); *Grenier v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, [2003] D.C.R.A.C. No. 29 (QL); *Transport Gaétan Pellerin Inc. v. Canada (Agricultural Review Tribunal)*, [2004] D.C.R.A.C. No. 9 (QL); *Transport Guérard et Fils Inc. v. Canada (Agricultural Review Tribunal)*, [2003] D.C.R.A.C. No. 51 (QL).

AUTHORS CITED

Dictionary of Synonyms and Antonyms. New York: Oxford University Press, 1999, "undue".

Dictionnaire des synonymes et des antonymes. Québec: Éditions Fides, 2003, "indu".

Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris: Dictionnaires Le Robert, 1993 "indu".

Oxford Compact Thesaurus, 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2001, "undue".

Oxford English Dictionary, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, "undue".

Roget's International Thesaurus, 5th ed. New York: HarperCollins, 1992, "undue".

Thésaurus Larousse. Paris: Larousse, 1999, "indu".

APPLICATIONS for judicial review of two decisions ([2003] D.C.R.A.C. No. 30 (QL); [2003] D.C.R.A.C. No. 31 (QL)) wherein the Review Tribunal (Agriculture and Agri-food) found that the respondents had not violated paragraph 138(2)(a) of the *Health of Animals Regulations* when they loaded and transported a seriously injured farm animal in a motor vehicle.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) c. Westphal-Larsen (2003), 232 D.L.R. (4th) 486; 312 N.R. 378; 2003 CAF 383.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Ferme A. Riopel et Fils Inc. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments), [2003] D.C.R.A.C. n° 17 (QL); *Longhorn Farms Ltd. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2001] C.A.R.T.D. n° 4 (QL); *Grenier c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2003] D.C.R.A.C. n° 29 (QL); *Transport Gaétan Pellerin Inc. c. Canada (Commission de révision en agriculture)*, [2004] D.C.R.A.C. n° 9 (QL); *Transport Guérard et Fils Inc. c. Canada (Commission de révision en agriculture)*, [2003] D.C.R.A.C. n° 51 (QL).

DOCTRINE CITÉE

Dictionary of Synonyms and Antonyms. New York: Oxford University Press, 1999, «undue».

Dictionnaire des synonymes et des antonymes. Québec: Éditions Fides, 2003, «indu».

Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française. Paris: Dictionnaires Le Robert, 1993 «indu».

Oxford Compact Thesaurus, 2nd ed. New York: Oxford University Press, 2001, «undue».

Oxford English Dictionary, 2nd ed. Oxford: Clarendon Press, 1989, «undue».

Roget's International Thesaurus, 5th ed. New York: HarperCollins, 1992, «undue».

Thésaurus Larousse. Paris: Larousse, 1999, «indu».

DEMANDES de contrôle judiciaire à l'encontre de deux décisions ([2003] D.C.R.A.C. n° 30 (QL); [2003] D.C.R.A.C. n° 31 (QL)) par lesquelles la Commission de révision (agriculture et agroalimentaire) a jugé que les défenderesses n'avaient pas contrevenu à l'alinéa 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux* lorsqu'elles avaient chargé et transporté dans un véhicule

Applications allowed.

à moteur un animal de ferme qui était gravement blessé.
Demandes accueillies.

APPEARANCES:

Sébastien Gagné for applicant.
Claude Lapierre for respondent.

ONT COMPARU:

Sébastien Gagné pour le demandeur.
Claude Lapierre pour la défenderesse.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for applicant.
Tremblay, Brosseau, Fleury, Savoie, s.e.n.c.,
Montréal, for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour le
demandeur.
Tremblay, Brosseau, Fleury, Savoie, s.e.n.c.,
Montréal, pour la défenderesse.

*The following is the English version of the reasons for
judgment rendered by*

Voici les motifs du jugement rendu en français par

[1] NADON J.A.: These are applications for judicial review of two decisions made on September 22, 2003, by the Review Tribunal (the Tribunal) constituted under the *Canada Agricultural Products Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 20.

[1] LE JUGE NADON, J.C.A.: Il s'agit de demandes de contrôle judiciaire à l'encontre de deux décisions rendues le 22 septembre 2003 par la Commission de révision (la Commission) constituée aux termes de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 20.

[2] These applications raise a question of interpretation of paragraph 138(2)(a) [as am. by SOR/97-85, s. 76] of the *Health of Animals Regulations*, C.R.C., c. 296, s. 1 (as am. by SOR/91-525, s. 2) (the Regulations). The meaning of the words "without undue suffering" (in the French version of the text, the meaning of the words "*sans souffrances indues*") must be determined. The Regulations were adopted pursuant to paragraph 64(1)(i) of the *Health of Animals Act*, S.C. 1990, c. 21.

[2] Ces demandes soulèvent une question d'interprétation de l'alinéa 138(2)a) [mod. par DORS/97-85, art. 76] du *Règlement sur la santé des animaux*, C.R.C., ch. 296, art. 1 (mod. par DORS/91-525, art. 2) (le Règlement). Il s'agit de déterminer le sens des mots «sans souffrances indues» (dans la version anglaise du texte, le sens des mots «*without undue suffering*»). Le Règlement a été adopté en vertu de l'alinéa 64(1)i) de la *Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, ch. 21.

[3] Paragraph 138(2)(a) of the Regulations, which is central to the issue between the parties, reads as follows:

[3] L'alinéa 138(2)a) du Règlement, qui est au cœur du débat entre les parties, se lit comme suit:

138. (1) . . .

138. (1) [. . .]

(2) Subject to subsection (3), no person shall load or cause to be loaded on any railway car, motor vehicle, aircraft or vessel and no one shall transport or cause to be transported an animal

(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) that by reason of infirmity, illness, injury, fatigue or any other cause cannot be transported without undue suffering during the expected journey; [Emphasis added.]

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; [Le souligné est le mien.]

[4] For a clear understanding of the issue, a brief summary of the facts will be useful.

[5] On March 10, 2003, a hog was delivered to Viandes Ultra Meats Inc. (Viandes Ultra). Dr. Simon Villeneuve, a veterinarian with the Canadian Food Inspection Agency (the Agency), then received a telephone call from Marc Trudel, an employee of Viandes Ultra, informing him of the arrival of a hog in poor condition at the unloading dock and asking him to come and examine it.

[6] Dr. Villeneuve reported to Viandes Ultra and the following are his observations, as they were recorded in a handwritten document:

[TRANSLATION] On March 10, 2003, around 11:30 a.m., Marc Trudel, at hog reception, telephoned me at my Office to go and see a sick pig. Upon my arrival, I observed that hog #17 with tattoo R51 was recumbent on its right side, and that it was panting and shivering a lot. The hog was unable to get up and flee despite the fact that it was afraid of me. N.B. producer tattoo 25154.

The hog had an open fracture with a lot of necrosis of the skin, muscle and bone tissue on the side of the tarsus/knuckle of the left hind member.

All these indications strongly suggest that this condition is chronic, that it must have lasted for at least 10 days. One may wonder how this animal was loaded into the truck. According to the carrier, it was walking on 3 legs. Here, at the hog reception, it was non-ambulatory, lying on its side. They had to use the skid to get it out of the truck.

The owner has been negligent and cruel toward this animal. I recommend that charges be laid against him.

N.B. Following my observation of the facts, the trucker told me he did not want any problems with this matter, he telephoned the owner for me to explain the situation to him. I had a telephone conversation with Mr. Poudrier. In his view, his pig had only a little SCRATCH, that the diseased foot just needed to be cut off!! According to him, it was while loading the hogs that he noticed this sick pig “that it was hardly limping at all”. But here it is very weak and non-ambulatory. The owner challenged my diagnosis in question, he was even somewhat arrogant toward me, and finished the discussion by telling me we would see each other in court! [Emphasis added.]

[7] Pursuant to Dr. Villeneuve’s observations, the regional director of the Agency concluded that the

[4] Un bref résumé des faits sera utile pour bien comprendre la question en litige.

[5] Le 10 mars 2003, un porc était livré à la compagnie Viandes Ultra Meats Inc. (Viandes Ultra). Le D^r Simon Villeneuve, vétérinaire à l’Agence canadienne d’inspection des aliments (l’Agence), recevait dès lors un appel téléphonique de Marc Trudel, un employé des Viandes Ultra, lui signalant l’arrivée d’un porc en mauvais état au débarcadère et lui demandant de venir l’examiner.

[6] Le D^r Villeneuve s’est présenté chez Viandes Ultra et ses observations, telles qu’elles ont été consignées dans un document écrit à la main, sont les suivantes:

Le 10 mars 2003 vers 11:30, Marc Trudel, à la réception des porcs, m’a téléphoné à mon Bureau pour aller voir un porc malade. À mon arrivée, j’ai constaté que le porc #17 avec le tatou R51 était en décubitus, latéral droit, qu’il haletait qu’il grelottait beaucoup. Le porc était incapable de se lever et de fuir malgré le fait qu’il avait peur de moi. N.B. tatou producteur 25154.

Le porc avait au niveau latéral du tarse/jarret du membre postérieur gauche une fracture ouverte avec beaucoup de nécrose du tissu cutané, musculaire et osseuse.

Toutes ces indications suggèrent fortement que cette condition est chronique, que ça doit bien durer depuis au moins 10 jours. On peut se demander comment cet animal a été chargé dans le camion. Selon le transporteur, il marchait sur 3 pattes. Ici, à la réception des porcs, il était non-ambulateur en décubitus latéral. On a du [sic] utiliser le traîneau pour le sortir du camion.

Le propriétaire a fait preuve de négligence et de cruauté envers cet animal. Je recommande que des accusations soient portées contre lui.

N.B. Suite à ma constatation des faits, le camionneur m’a dit qu’il ne voulait pas de problème avec cette histoire, il a téléphoné le propriétaire pour que je lui explique la situation. J’ai eu une conversation téléphonique avec M. Poudrier. Pour lui, son cochon n’a qu’un petit BOBO, qu’on a juste à couper la patte malade!! Selon lui, c’est en chargeant des porcs qu’il a remarqué ce porc malade «qu’il ne boîte [sic] presque pas». Pourtant ici il est très faible et non ambulateur. Le propriétaire remet mon diagnostic en cause, il est même un peu arrogant envers moi, et fini [sic] la discussion en me disant qu’on se reverra en cours [sic]! [Le souligné est le mien.]

[7] Suite aux constatations du D^r Villeneuve, le directeur régional de l’Agence concluait que les

respondents, Porcherie des Cèdres Inc., the shipper and owner of the animal, and Serbo Transports Inc., the carrier of the animal, had loaded and transported a farm animal that could not be transported in a motor vehicle “without undue suffering”, contrary to paragraph 138(2)(a) of the Regulations and consequently that the respondents had committed a violation under subsection 7(1) of the *Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act*, S.C. 1995, c. 40 (the Act), which reads as follows:

7. (1) Every person who

(a) contravenes any provision of an agri-food Act or of a regulation made under an agri-food Act,

(b) contravenes any order made by the Minister under the *Plant Protection Act*, or

(c) refuses or neglects to perform any duty imposed by or under the *Plant Protection Act* or the *Health of Animals Act*

the contravention of which, or the refusal or neglect of which, is designated to be a violation by a regulation made under paragraph 4(1)(a) commits a violation and is liable to a warning or to a penalty in accordance with this Act.

[8] Paragraph 4(1)(a) of the Act, to which subsection 7(1) refers, reads as follows:

4. (1) The Minister may make regulations

(a) designating as a violation that may be proceeded with in accordance with this Act

(i) the contravention of any specified provision of an agri-food Act or of a regulation made under an agri-food Act,

(ii) the contravention of any specified order, or class of orders, made by the Minister under the *Plant Protection Act*, or

(iii) the refusal or neglect to perform any specified duty, or class of duties, imposed by or under the *Plant Protection Act* or the *Health of Animals Act*,

if the contravention, or the failure or neglect to perform the duty, as the case may be, is an offence under an agri-food Act;

[9] On June 23, 2003, the regional director of the Agency served the respondents with the following notices of violation:

[TRANSLATION] Having loaded and transported a farm animal (hog) in a motor vehicle (Serbo Transports Inc.) when it could

défenderesses, soit Porcherie des Cèdres Inc., l'expéditeur et le propriétaire de l'animal, et Serbo Transports Inc., le transporteur de l'animal, avaient chargé et transporté un animal de ferme qui ne pouvait être transporté «sans souffrances indues» dans un véhicule à moteur, contrairement à l'alinéa 138(2)a) du Règlement et, par conséquent, que les défenderesses avaient commis une violation prévue au paragraphe 7(1) de *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, L.C. 1995, ch. 40 (la Loi), qui se lit comme suit:

7. (1) Toute contravention désignée au titre de l'alinéa 4(1)a) constitue une violation pour laquelle le contrevenant s'expose à l'avertissement ou à la sanction prévus par la présente loi.

[8] L'alinéa 4(1)a) de la Loi, auquel le paragraphe 7(1) réfère, se lit comme suit:

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

a) désigner comme violation punissable au titre de la présente loi la contravention—si elle constitue une infraction à une loi agroalimentaire:

(i) aux dispositions spécifiées d'une loi agroalimentaire ou de ses règlements,

(ii) à tout arrêté spécifié pris par le ministre au titre de la *Loi sur la protection des végétaux*, ou à toute catégorie de ces arrêtés,

(iii) à toute obligation ou catégorie d'obligations spécifiée—par refus ou omission de l'accomplir—découlant de la *Loi sur la santé des animaux* ou de la *Loi sur la protection des végétaux*;

[9] Le 23 juin 2003, le directeur régional de l'Agence faisait signifier aux défenderesses les avis de violation suivants:

Avoir chargé et transporté un animal de ferme (porc) dans un véhicule moteur (Serbo Transports Inc.) alors qu'il ne pouvait

not be transported without suffering. [At variance with paragraph 138(2)(a) of the *Health of Animals Regulations*.]

[10] On July 22, 2003, the respondents asked the Tribunal to review the decisions made by the regional director of the Agency.

[11] On September 22, 2003 [*Porcherie des Cèdres Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, [2003] D.C.R.A.C. No. 30 (QL); *Serbo Transport Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, [2003] D.C.R.A.C. No. 31 (QL)], the Tribunal allowed the respondents' requests and concluded as follows [at paragraph 1]:

[TRANSLATION] After examining the observations of the parties, including the report of the respondent, the Commission rules, by order, that the applicant has not committed the violation and is not required to pay the monetary penalty demanded.

[12] The applicant, through its applications for judicial review, is asking us to set aside the Tribunal's decisions and to refer the cases back to the Tribunal with instructions. In my opinion, there is cause for intervention in this proceeding. I am persuaded that the decisions made by the Tribunal result from an error of law, namely, a misinterpretation of the words "without undue suffering" in paragraph 138(2)(a) of the Regulations.

[13] Before stating the reasons why I reach this conclusion, a few words about the standard of review are necessary. In my opinion, the applicable standard is that of correctness and I adopt the comments made by my colleague Mr. Justice Pelletier in *Canada (Canadian Food Inspection Agency) v. Westphal-Larsen* (2003), 232 D.L.R. (4th) 486 (F.C.A.), at paragraph 7:

The first issue is the standard of review of the decision of the Review Tribunal. Applying the analytical framework set out in *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226, I note that the Review Tribunal is not protected by a privative clause. Section 12 of the *Canada Agricultural Products Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 20, the legislation under which the Review Tribunal is constituted, provides that decisions of the Tribunal may only be reviewed under the *Federal Court Act*, which I take to mean that its decisions are reviewable on the grounds set out in

être transporté sans souffrances. [En opposition avec l'article 138(2)a) du *Règlement sur la santé des animaux*.]

[10] Le 22 juillet 2003, les défenderesses demandaient à la Commission de réviser les décisions rendues par le directeur régional de l'Agence.

[11] Le 22 septembre 2003 [*Porcherie des Cèdres Inc. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2003] D.C.R.A.C. n° 30 (QL); *Serbo Transport Inc. c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2003] D.C.R.A.C. n° 31 (QL)], la Commission accueillait les demandes des défenderesses et concluait comme suit [au paragraphe 1]:

Après avoir examiné les observations des parties, y compris le rapport de l'intimé, la Commission statue, par ordonnance, que le requérant n'a pas commis la violation et n'est pas tenu de payer la sanction pécuniaire infligée.

[12] Le demandeur, par ses demandes de contrôle judiciaire, nous demande d'annuler les décisions de la Commission et de lui retourner les dossiers avec instructions. À mon avis, il y a matière à intervention en l'instance. Je suis satisfait que les décisions rendues par la Commission résultent d'une erreur de droit, à savoir une interprétation erronée des mots «sans souffrances indues» que l'on retrouve à l'alinéa 138(2)a) du Règlement.

[13] Avant d'exposer les motifs pour lesquels j'en viens à cette conclusion, quelques mots concernant la norme de contrôle s'imposent. À mon avis, la norme applicable est celle de la décision correcte et je fais miens les propos que tenait mon collègue le juge Pelletier dans *Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) c. Westphal-Larsen* (2003), 232 D.L.R. (4th) 486; 2003 CAF 383 (au paragraphe 7):

La première question en litige est de savoir quelle est la norme de contrôle qui s'applique à la décision rendue par la Commission de révision. En appliquant le cadre analytique énoncé dans l'arrêt *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226, je remarque que la Commission de révision n'est pas protégée par une clause privative. L'article 12 de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 20, la loi en vertu de laquelle la Commission de révision a été instituée, prévoit que les décisions de la Commission ne sont

subsection 18.1(4) of that Act, including error of law. The nature of the question before the Tribunal is a pure question of statutory interpretation which does not draw upon its particular expertise in agriculture and the agri-food industry. To that extent, the Tribunal does not have any relative legal expertise *vis-à-vis* this Court. The particular proceedings giving rise to this application involve an administrative penalty for non-compliance with certain regulatory provisions. The Tribunal was therefore not required to engage in the kind of polycentric analysis to which a certain deference is owed by a reviewing Court. Taking these factors together, I conclude that the standard of review of the Review Tribunal in relation to the question raised by this application is that of correctness.

[14] Like Mr. Justice Pelletier in *Westphal-Larsen*, I am also of the opinion that it is inappropriate, in this instance, to defer to the Tribunal, as the question before it was one of statutory interpretation.

[15] Tribunal Chairperson Barton, who delivered both of the Tribunal's decisions, found that the word "undue" in paragraph 138(2)(a) of the Regulations had the same meaning as the word "excessive". In support of this interpretation, Tribunal Chairperson Barton relied on a dictionary definition, without giving the reader any specific reference. The following is the relevant passage from the decisions [at paragraph 8]:

[TRANSLATION] According to the dictionary definition, the word "undue" means "excessive".

[16] Notwithstanding the fact that it was his opinion that the condition of the hog, as observed by Dr. Villeneuve, had existed even before it was loaded into the truck of the respondent Serbo Transports Inc., and that consequently its injuries were serious, Tribunal Chairperson Barton found that the loading and transportation of the animal could not have aggravated its injuries and thereby caused it excessive suffering. This finding led Tribunal Chairperson Barton to conclude that the respondents had not committed the violation they were charged with by the Agency, since

susceptibles de révision qu'au titre de la *Loi sur la Cour fédérale*, ce qui veut dire, selon moi, que ses décisions ne sont susceptibles de révision que pour les motifs énumérés au paragraphe 18.1(4) de cette loi, notamment l'erreur de droit. La question dont la Commission est saisie est une pure question d'interprétation de la loi qui ne fait pas appel à ses connaissances spécialisées dans le domaine de l'agriculture et de l'industrie agroalimentaire. Par conséquent, on ne saurait prétendre que la Commission possède à l'égard de la question en cause une expertise comparable à celle de la Cour. L'instance particulière qui a donné lieu à la présente demande comporte une pénalité administrative pour inobservation de certaines dispositions réglementaires. La Commission n'était donc pas obligée de se livrer à ce genre d'analyse polycentrique à l'égard de laquelle une cour siégeant en contrôle judiciaire doit faire preuve d'une certaine retenue. Compte tenu de l'ensemble de ces facteurs, je conclus que la norme de contrôle de la Commission de révision quant à la question soulevée par la présente demande est celle de la décision correcte.

[14] Comme le juge Pelletier dans *Westphal-Larsen*, je suis aussi d'avis qu'il n'y a pas lieu, en l'instance, d'accorder de déférence à la Commission, vu que la question devant elle en était une d'interprétation statutaire.

[15] Le président Barton, qui a rendu les deux décisions de la Commission, a conclu que le mot «indu[e]», que l'on retrouve à l'alinéa 138(2)a) du Règlement avait le même sens que le mot «excessif». Au soutien de cette interprétation, le président Barton s'en remettait à une définition de dictionnaire, sans donner de référence précise au lecteur. Le passage pertinent des décisions est le suivant [au paragraphe 8]:

Selon la définition du dictionnaire, le mot «indu» signifie «excessif».

[16] Nonobstant le fait qu'il était d'avis que la condition du porc, telle que constatée par le D^r Villeneuve, existait avant même son chargement dans le camion de la défenderesse Serbo Transports Inc. et que, par conséquent, ses blessures étaient sérieuses, le président Barton concluait que le chargement et le transport de l'animal n'avaient pu aggraver ses blessures et ainsi lui causer des souffrances excessives. Cette conclusion amenait le président Barton à conclure que les défenderesses n'avaient pas commis la violation qui leur était reprochée par l'Agence, puisque cette dernière

the Agency had not successfully established that the hog could not be loaded and transported without undue suffering. The reasons of Tribunal Chairperson Barton are brief, and I reproduce the relevant passages [at paragraphs 8-11]:

[TRANSLATION] The Tribunal finds that the hog in question was injured before it was loaded and that the extent of its injuries was more serious than what the applicant says. However, we are not trying to determine whether or not an unfit animal was loaded or transported, but whether the injured hog could be transported without undue suffering during the expected journey. According to the dictionary definition, the word “undue” means “excessive”.

The Tribunal finds that even if the hog was injured before and after the loading, the loading as such and the transportation of the hog could not have aggravated the injury in a way that would cause it excessive suffering during the planned journey.

The Tribunal notes that the recommended code of practice for the care and handling of farm animals, referred to in Part IV of Tab 8 of the respondent’s report, indicates that the hogs are transported lying down and recommends that individual pens be used for injured animals. Although the hog in question was not placed in an individual pen, it was placed at a sufficient distance to avoid undue suffering to it during the journey.

The respondent has therefore failed to prove, on a balance of probabilities, that the hog could not be transported without undue suffering.

[17] In my opinion, the interpretation of the word “undue” and consequently of the words “undue suffering” adopted by the Tribunal is wrong. Although it appears from the dictionary definitions (to which I will refer later) that the words “undue” and “*indu[e]*” may, in certain circumstances, have the same meaning as the word “excessive”, I am of the opinion that this is not the case in this instance. It does not seem reasonable to me to adopt the Tribunal’s interpretation since this interpretation leads to a result that I would characterize as absurd. Let me explain.

[18] The reasons of Tribunal Chairperson Barton clearly indicate that he accepted, without reservation, Dr. Villeneuve’s observations concerning the condition of the animal. That explains why he concluded that the animal was injured even before being loaded on the truck of the respondent Serbo Transports Inc. and, moreover,

n’avait pas réussi à démontrer que le porc ne pouvait être chargé et transporté sans souffrances indues. Les motifs du président Barton sont courts et j’en reproduis les passages pertinents [aux paragraphes 8 à 11]:

La Commission conclut que le porc en question était blessé avant son chargement et que l’étendue de ses blessures était plus grave que selon les dires du requérant. Cependant, on ne cherche pas à déterminer si un animal inapte a été chargé ou transporté ou non, mais si le porc blessé pouvait être transporté sans souffrance indue au cours du voyage prévu. Selon la définition du dictionnaire, le mot «*indu*» signifie «*excessif*».

La Commission conclut que même si le porc était blessé avant et après le chargement, le chargement tel quel et le transport du porc n’aurait pas pu aggraver la blessure de façon à lui causer des souffrances excessives au cours du voyage prévu.

La Commission fait remarquer que le Code de pratique recommandé pour les soins et la manipulation des animaux de ferme, mentionné à la partie IV de l’onglet 8 du rapport de l’intimé, indique que les porcs sont transportés couchés et recommande que des enclos individuels soient utilisés pour les animaux blessés. Bien que le porc en question n’ait pas été placé dans un enclos individuel, il a été placé suffisamment à l’écart pour lui éviter des souffrances indues lors du voyage.

L’intimé n’a donc pas réussi à prouver, selon la prépondérance des probabilités, que le porc ne pouvait pas être transporté sans souffrances indues.

[17] À mon avis, l’interprétation du mot «*indu[e]*» et, par conséquent, des mots «*souffrances indues*», adoptée par la Commission est erronée. Même s’il appert d’après les définitions de dictionnaires (auxquelles je vais référer plus loin) que les mots «*indu[e]*» et «*undue*» peuvent, en certaines circonstances, avoir le même sens que le mot «*excessif*», je suis d’avis que tel n’est pas le cas en l’instance. Il ne m’apparaît pas raisonnable d’adopter l’interprétation de la Commission puisque cette interprétation mène à un résultat que je qualifierais d’absurde. Je m’explique.

[18] Il appert clairement des motifs du président Barton qu’il a accepté, sans réserve, les observations du D^r Villeneuve quant à la condition de l’animal. Cela explique pourquoi il a conclu que l’animal était blessé avant même d’être chargé à bord du camion de la défenderesse Serbo Transports Inc. et que, de plus, les

that the animal's injuries were "more serious than what the applicant says". It follows from these conclusions, in my opinion, that Tribunal Chairperson Barton agrees that the hog was suffering before it was loaded and transported.

[19] Notwithstanding this finding, Tribunal Chairperson Barton concluded that the evidence provided by the Agency was insufficient to show that the animal had suffered unduly during the trip. This conclusion results no doubt from his interpretation of the word "undue" to the effect that the word is equivalent to the word "excessive".

[20] As I understand what Tribunal Chairperson Barton is saying, the Agency had to demonstrate either that the animal had suffered excessively during transportation because of the manner or way in which it had been loaded or transported, or that its suffering during transportation exceeded the suffering it would have endured had it not been loaded and/or transported. In other words, the Agency had to demonstrate that the loading and/or transportation had caused some suffering that the animal would have not endured had it not been for this loading or this transportation.

[21] According to Tribunal Chairperson Barton, therefore, demonstrating that the animal was suffering before being loaded and that it would continue to suffer during its transportation does not constitute sufficient evidence to conclude that the respondents' conduct was in breach of paragraph 138(2)(a). The interpretation proposed by Tribunal Chairperson Barton would, in my opinion, allow the loading and transportation of suffering animals.

[22] Here are a few definitions from English and French dictionaries of the words "undue" and "indu[e]" used in the English and French versions of paragraph 138(2)(a) of the Regulations. *Le Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris: Dictionnaires Le Robert, 1993, defines "indu[e]" in these words:

Qui va à l'encontre des exigences de la raison, de la règle, de l'usage . . . où il ne convient pas de faire telle ou telle chose . . . Qui n'est pas fondé . . . Ce qui n'est pas dû . . . CONTR. Convenable, normal, régulier. Dû.

blessures de l'animal étaient «plus graves que selon les dires du requérant». Il découle de ces conclusions, à mon avis, que le président Barton accepte que le porc était souffrant avant qu'il ne soit chargé et transporté.

[19] Nonobstant cette conclusion, le président Barton concluait que la preuve offerte par l'Agence était insuffisante pour démontrer que l'animal avait souffert de façon indue durant le voyage. Cette conclusion résulte, sans aucun doute, de son interprétation du mot «indu[e]» à l'effet que ce mot est équivalent au mot «excessif».

[20] Tel que je comprends les propos du président Barton, l'Agence devait démontrer soit que l'animal avait souffert de façon excessive en cours de transport en raison de la manière ou de la façon dont il avait été chargé ou transporté, ou que ses souffrances en cours de transport excédaient les souffrances qu'il aurait endurées s'il n'avait pas été chargé et/ou transporté. En d'autres mots, l'Agence devait démontrer que le chargement et/ou le transport avaient causé des souffrances que l'animal n'aurait pas endurées n'eût été de ce chargement ou de ce transport.

[21] Donc, selon le président Barton, le fait de démontrer que l'animal était souffrant avant son chargement et qu'il continuerait de souffrir durant son transport ne constitue pas une preuve suffisante pour mener à la conclusion que la conduite des défenderesses violait l'alinéa 138(2)(a). L'interprétation que propose le président Barton a pour effet, à mon avis, de permettre le chargement et le transport d'animaux souffrants.

[22] Voici quelques définitions de dictionnaires, anglais et français, concernant les mots «indu[e]» et «undue» utilisés dans les versions française et anglaise de l'alinéa 138(2)(a) du Règlement. *Le Nouveau Petit Robert: dictionnaire alphabétique et analogique de la langue française*, Paris: Dictionnaires Le Robert, 1993, définit «indu[e]» en ces termes:

Qui va à l'encontre des exigences de la raison, de la règle, de l'usage [. . .] où il ne convient pas de faire telle ou telle chose [. . .] Qui n'est pas fondé [. . .] Ce qui n'est pas dû [. . .] CONTR. Convenable, normal, régulier. Dû.

According to the *Dictionnaire des synonymes et antonymes*, Hector Dupuis and Romain Légaré, Québec: Éditions Fides, 2003, the word “*indu*” means:

INDU: SYN. 1. *Inapproprié, inconvenient, inopportun*. 2. *Infondé, injustifié*. Ant. *Approprié, convenable, opportun, fondé, justifié*.

As for *Thésaurus Larousse*, Paris: Larousse, 1999, it defines “*indu*” as follows:

Inopportun; déplacé, déraisonnable, fâcheux, ***importun***, incongru, *indu*, ***intempestif***, maladroit, malencontreux; ***malvenu***, prématuré, saugrenu: —Hors de saison; hors de propos; mal choisi; à côté de la plaque.

According to *Roget's International Thesaurus*, 5th ed., HarperCollins Publishers, 1992, the word “*undue*” means:

UNDUE: overpriced, wrong, unowed, unjust, excessive.

Undue, unowed, unowing, not coming, not outstanding; ***undeserved, unmerited***, unearned; ***unwarranted, unjustified***, unprovoked; *unentitled, undeserving, unmeriting*, nonmeritorious, unworthy; preposterous, outrageous.

The *Oxford English Dictionary*, 2nd ed., 1989, defines the word “*undue*” as follows:

Undue: 1. Not properly owing or payable 2. Not appropriate or suitable, improper. Also of times, etc. Unseasonable 3. Not in accordance with what is just and right; unjustifiable; illegal.

The *Oxford Compact Thesaurus*, 2nd ed., Oxford University Press, 2001, page 913, defines the word “*undue*” as follows:

UNDUE adj. = excessive, immoderate, intemperate, inordinate, disproportionate, uncalled for, unneeded, unnecessary, non-essential, needless, unwarranted, unjustified, unreasonable, inappropriate, unmerited, unsuitable, improper.

According to the *Dictionary of Synonyms and Antonyms*, Oxford University Press, 1999, the word “*undue*” is defined as follows:

UNDUE adj. = excessive.

Selon le *Dictionnaire des synonymes et antonymes*, Hector Dupuis et Romain Légaré, Québec: Éditions Fides, 2003, le mot «*indu*» signifie:

INDU: SYN. 1. *Inapproprié, inconvenient, inopportun*. 2. *Infondé, injustifié*. Ant. 1. *Approprié, convenable, opportun, fondé, justifié*.

Quant au *Thésaurus Larousse*, Paris: Larousse, 1999, il définit «*indu*» comme suit:

Inopportun; déplacé, déraisonnable, fâcheux, ***importun***, incongru, *indu*, ***intempestif***, maladroit, malencontreux; ***malvenu***, prématuré, saugrenu: —Hors de saison; hors de propos; mal choisi; à côté de la plaque.

Selon le *Roget's International Thesaurus*, 5^e éd. HarperCollins Publishers, 1992, le mot «*undue*» signifie:

UNDUE: overpriced, wrong, unowed, unjust, excessive.

Undue, unowed, unowing, not coming, not outstanding; ***undeserved, unmerited, unearned; unwarranted, unjustified, unprovoked; unentitled, undeserving, unmeriting, nonmeritorious, unworthy; preposterous, outrageous***.

Le *Oxford English Dictionary*, 2^e éd., 1989, définit le mot «*undue*» comme suit:

Undue: 1. Not properly owing or payable 2. Not appropriate or suitable, improper. Also of times, etc.: Unseasonable 3. Not in accordance with what is just and right; unjustifiable; illegal.

Le *Oxford Compact Thesaurus*, 2^e éd., Oxford University Press, 2001, page 913, définit le mot «*undue*» comme suit:

UNDUE adj. = excessive, immoderate, intemperate, inordinate, disproportionate, uncalled for, unneeded, unnecessary, non-essential, needless, unwarranted, unjustified, unreasonable, inappropriate, unmerited, unsuitable, improper.

Selon le *Dictionary of Synonyms and Antonyms*, Oxford University Press, 1999, le mot «*undue*» se définit comme suit:

UNDUE adj. = excessive.

[23] From these definitions, it appears that only the *Dictionary of Synonyms and Antonyms* confines itself to defining the word “undue” as meaning “excessive”.

[24] The applicant is asking that we reject the Tribunal’s interpretation and adopt the meaning of the word “undue” which, in his opinion, is the most reasonable, namely: [TRANSLATION] “which is contrary to reason, rules or usage”. The applicant characterizes the words “undue suffering” as meaning [TRANSLATION] “unnecessary suffering”. This interpretation, he argues, is consistent with the objectives and scheme of the *Health of Animals Act*, S.C. 1990, c. 21. The applicant notes that the Regulations, and more particularly paragraph 138(2)(a), were adopted by the Governor in Council under paragraph 64(1)(i) of the *Health of Animals Act*, which provides:

64. (1) The Governor in Council may make regulations for the purpose of protecting human and animal health through the control or elimination of diseases and toxic substances and generally for carrying out the purposes and provisions of this Act, including regulations

...

(i) for the humane treatment of animals and generally

(i) governing the care, handling and disposition of animals,

(ii) governing the manner in which animals are transported within, into or out of Canada, and

(iii) providing for the treatment or disposal of animals that are not cared for, handled or transported in a humane manner; [Emphasis added.]

[25] Based on these provisions, the applicant submits that the clear purpose of the Regulations is, *inter alia*, to protect the health of animals. Accordingly, he says, paragraph 138(2)(a) cannot be interpreted in such a way as to allow the transportation of suffering animals.

[26] In my opinion, the applicant’s arguments are well founded. It does not seem reasonable to me to interpret the words “undue” and “*indu[e]*” as meaning “excessive” and “*excessif*”. In my opinion, a reasonable interpretation of “undue” and “*indu[e]*”, in the context of

[23] Tel qu’il apparaît de ces définitions, seul le *Dictionary of Synonyms and Antonyms* se limite à définir le mot «*undue*» comme signifiant «*excessive*».

[24] Le demandeur nous demande de rejeter l’interprétation de la Commission et d’adopter le sens du mot «*indu[e]*» qui, à son avis, est le plus raisonnable, à savoir «qui va à l’encontre de la raison, de la règle, de l’usage». Le demandeur caractérise les mots «souffrances indues» comme signifiant «souffrances inutiles». Selon le demandeur, une telle interprétation est en accord avec les objectifs et l’économie de la *Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, ch. 21. Le demandeur note que le Règlement, et plus particulièrement l’alinéa 138(2)a), ont été adoptés par le gouverneur en conseil aux termes de l’alinéa 64(1)i) de la *Loi sur la santé des animaux*, qui prévoit ce qui suit:

64. (1) Le gouverneur en conseil peut, par règlement, prendre des mesures visant à protéger la santé des personnes et des animaux par la lutte contre les maladies et les substances toxiques ou leur élimination, ainsi que toute autre mesure d’application de la présente loi et, notamment:

[. . .]

i) empêcher que les animaux soient maltraités, notamment en:

(i) régissant leur garde, y compris les soins à leur donner et les mesures concernant leur disposition,

(ii) régissant leur transport tant à l’intérieur qu’à destination ou en provenance du Canada,

(iii) prévoyant le traitement, la destruction ou toute autre forme de disposition des animaux gardés ou transportés dans des conditions inacceptables; [Le souligné est le mien.]

[25] Ces dispositions amènent le demandeur à soumettre qu’il ne peut faire de doute que le Règlement a pour but, *inter alia*, de protéger la santé des animaux. Par conséquent, il en découle, selon le demandeur, que l’alinéa 138(2)a) ne peut être interprété de façon à permettre que des animaux souffrants soient transportés.

[26] À mon avis, les prétentions du demandeur sont bien fondées. Il ne m’apparaît nullement raisonnable d’interpréter les mots «*indu[e]*» et «*undue*» comme signifiant «*excessif*» et «*excessive*». À mon avis, une interprétation raisonnable de «*indu[e]*» et «*undue*», dans

the relevant legislation, can only lead to the conclusion that these words mean instead “undeserved”, “unwarranted”, “unjustified”, “unmerited” or “*inapproprié*”, “*inopportun*”, “*injustifié*”, “*déraisonnable*”. This interpretation ensures that a suffering animal cannot be loaded and transported, since any such loading or transportation will cause “unjustified” and “unreasonable” suffering to the animal. It is appropriate to recall that Dr. Villeneuve, in his written observations, stated that the hog had [TRANSLATION] “an open fracture with a lot of necrosis of the skin, muscle and bone tissue.” In Dr. Villeneuve’s opinion, the owner of the animal “displayed negligence and cruelty toward this animal”.

[27] I conclude, therefore, that the transportation of an injured (and therefore suffering) animal could only cause unjustifiable or inappropriate suffering to that animal. Using the English text of paragraph 138(2)(a) of the Regulations, the suffering that will be caused to the animal while being transported will be “unjustified” or “unwarranted”.

[28] It is worth noting that the Tribunal appears to have adopted the interpretation that I am proposing in a fair number of its decisions involving paragraph 138(2)(a). The applicant referred us in this regard to the Tribunal’s decisions in *Ferme A. Riopel et Fils Inc. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, [2003] D.C.R.A.C. No. 17 (QL); *Longhorn Farms Ltd. v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, [2001] C.A.R.T.D. No. 4 (QL); *Grenier v. Canada (Canadian Food Inspection Agency)*, [2003] D.C.R.A.C. No. 29 (QL); *Transport Gaétan Pellerin Inc. v. Canada (Agricultural Review Tribunal)*, [2004] D.C.R.A.C. No. 9 (QL); and *Transport Guérard et Fils Inc. v. Canada (Agricultural Review Tribunal)*, [2003] D.C.R.A.C. No. 51 (QL).

[29] All of these decisions, with the exception of *Transport Gaétan Pellerin Inc.*, were delivered by Tribunal Chairperson Barton. In all of these cases, the Tribunal, on the sole evidence of the condition of the animal prior to loading, found that the animal could not be loaded and transported without undue suffering. In none of these cases did the Tribunal require evidence as to the loading and/or transportation of the animal in

le contexte de la législation pertinente, ne peut que mener à la conclusion que ces mots signifient plutôt «*inapproprié*», «*inopportun*», «*injustifié*», «*déraisonnable*», «*undeserved*», «*unwarranted*», «*unjustified*», «*unmerited*». Cette interprétation fait en sorte qu’un animal souffrant ne pourra être chargé et transporté, puisqu’un tel chargement ou transport aura pour effet de causer à l’animal des souffrances «*injustifiées*» et «*déraisonnables*». Il est bon de se rappeler que le D^r Villeneuve, dans ses observations écrites, indiquait que le porc avait «*une fracture ouverte avec beaucoup de nécrose du tissu cutané, musculaire et osseuse*». Selon le D^r Villeneuve, le propriétaire de l’animal «*a fait preuve de négligence et de cruauté envers cet animal*».

[27] J’en viens donc à la conclusion que le transport d’un animal blessé (et donc souffrant) ne pourra que causer à cet animal des souffrances qui ne peuvent être justifiées ou des souffrances inappropriées. En utilisant le texte anglais de l’alinéa 138(2)a) du Règlement, les souffrances qui seront causées à l’animal en cours de transport seront «*unjustified*» ou «*unwarranted*».

[28] Il est pertinent de noter que la Commission semble avoir adopté l’interprétation que je propose dans un bon nombre de ses décisions concernant l’alinéa 138(2)a). À cet égard, le demandeur nous a référé aux décisions de la Commission dans les affaires: *Ferme A. Riopel et Fils Inc. c. Canada (Agence canadienne d’inspection des aliments)*, [2003] D.C.R.A.C. n° 17 (QL); *Longhorn Farms Ltd. c. Canada (Agence canadienne d’inspection des aliments)*, [2001] C.A.R.T.D. n° 4 (QL); *Grenier c. Canada (Agence canadienne d’inspection des aliments)*, [2003] D.C.R.A.C. n° 29 (QL); *Transport Gaétan Pellerin Inc. c. Canada (Commission de révision en agriculture)*, [2004] D.C.R.A.C. n° 9 (QL); et *Transport Guérard et Fils Inc. c. Canada (Commission de révision en agriculture)*, [2003] D.C.R.A.C. n° 51 (QL).

[29] Toutes ces décisions, à l’exception de l’affaire *Transport Gaétan Pellerin Inc.*, ont été rendues par le président Barton. Dans toutes ces affaires, la Commission, sur la seule preuve de la condition de l’animal avant chargement, a conclu que l’animal ne pouvait être chargé et transporté sans souffrances indues. La Commission, dans aucune de ces affaires, n’a exigé une preuve relative au chargement et/ou au transport de

order to determine whether the animal's suffering, during transportation, was "excessive".

[30] In the *Longhorn* case, Tribunal Chairperson Barton, at paragraph 13 of his reasons, stated the following about the condition of a bull that was loaded into and transported by trailer:

Based on all the evidence, the Tribunal finds that the illness and considerable injury sustained by the bull was sustained before the time of loading and that the bull could not have been loaded and transported without undue suffering during the expected journey.

[31] *Transport Gaétan Pellerin Inc.* involved the transportation of a hog. The following extract from paragraphs 9-11 of the decision, delivered by Tribunal member Peter Annis, fully supports the interpretation I propose:

[TRANSLATION] The applicant acknowledged that, on or about April 10, 2003, he had loaded up some pigs for a journey to the A. Trahan Transformation Inc. abattoir. . . . The applicant stated that the animal in question (referring only to one hog) was walking normally and had no inconvenience or difficulty in entering the loading pen. The applicant added that when being unloaded the hog was no longer walking, probably owing to the fact that, in the course of the journey, it must have been trampled on by the other pigs since there were some that were smaller than the others, including this one that remained in one spot.

However, according to the diagnosis of Dr. Yvonne Dolbec, a veterinarian with the Canadian Food Inspection Agency, it takes several weeks for such a condition to develop. So the hog was in this state at its farm of origin.

In view of the state of these animals, it is hard to see how they could have been loaded and transported without undue suffering.

[32] In *Transport Guérard et Fils Inc.*, here is what Tribunal Chairperson Barton said concerning the loading and transportation of pigs [at paragraphs 10-11]:

[TRANSLATION] The applicant also referred to other reasons that might explain the discrepancies in the weights of the pigs; he also alleged that the injuries might have been suffered during transportation. Despite these possibilities, the applicant conceded in light of the photographs appearing in the respondent's report that the pigs were already in a deplorable state at the time they were loaded.

l'animal afin de déterminer si les souffrances de l'animal, en cours de transport, étaient «excessives».

[30] Dans l'affaire *Longhorn*, le président Barton, au paragraphe 13 de ses motifs, s'exprimait comme suit relativement à la condition d'un taureau chargé et transporté par remorque:

[TRADUCTION] Eu égard à l'ensemble de la preuve, le Tribunal conclut que le taureau était malade et qu'il était blessé de façon importante au moment du chargement et qu'il ne pouvait pas être chargé et transporté sans souffrances indues au cours du voyage prévu.

[31] Dans l'affaire *Transport Gaétan Pellerin Inc.*, il s'agissait du transport d'un porc. L'extrait suivant des paragraphes 9 à 11 de la décision rendue par le membre Peter Annis, appuie entièrement l'interprétation que je propose:

Le requérant a reconnu que, vers le 10 avril 2003, il avait fait le chargement d'un voyage de porcs pour l'abattoir A. Trahan Transformation Inc. [. . .] Le requérant a indiqué que l'animal en question (ne se référant qu'à un porc) marchait normalement et n'a eu aucun inconvénient, ni difficulté à entrer dans la boîte de chargement. Le requérant a ajouté que, lors du déchargement, le porc ne marchait plus, probablement dû au fait que, lors du voyage il a dû se faire piétiner par les autres porcs vu qu'il y en avait quelques uns plus petits que les autres, dont celui-ci qui est resté sur place.

Cependant, selon le diagnostic de Dr. Yvonne Dolbec, vétérinaire à l'Agence canadienne d'inspection des aliments, une telle condition prend plusieurs semaines à se développer. Ainsi, le porc était dans cet état à sa ferme d'origine.

Compte tenu de l'état de ces animaux, il est difficile de voir comment ils auraient pu être chargés et transportés sans souffrances indues.

[32] Dans l'affaire *Transport Guérard et Fils Inc.*, voici ce que disait le président Barton concernant le chargement et le transport de porcs [aux paragraphes 10 et 11]:

Le requérant a aussi mentionné d'autres raisons pouvant expliquer les écarts de poids des porcs; il a aussi allégué que les blessures avaient peut-être été subies lors du transport. Malgré ces possibilités, le requérant a admis, à la lumière des photographies figurant dans le rapport de l'intimé, que les porcs étaient déjà dans un état déplorable lorsqu'ils ont été chargés.

In view of their condition, it is hard to see how they could have been loaded and transported without undue suffering.

[33] In *Ferme A. Riopel et Fils Inc.*, the owner of a sick sow had admitted sending it to the abattoir in this condition. Tribunal Chairperson Barton disposed of the case in these words [at paragraph 7]:

[TRANSLATION] The Tribunal is persuaded, on a balance of probabilities, that the sick sow could not have been loaded and transported without suffering unduly during the expected journey.

[34] Finally, the *Grenier* case involved the transportation of two hogs to the abattoir. When the animals arrived at the abattoir, an inspector observed that the animals were in poor condition and that they were suffering “enormously”. Once again, Tribunal Chairperson Barton had no difficulty in finding that the Agency had demonstrated that the owner of the animal had loaded and shipped an animal that could not be transported [at paragraph 3] “without undue suffering during the expected journey”.

[35] As I indicated earlier, there can be no doubt that the purpose of the relevant legislation is to prevent animals from suffering unjustifiably and unreasonably. Specifically, the purpose of the Regulations is to prevent the transportation of suffering animals. In my opinion, but for its error in interpretation, the Tribunal would surely have found that the Agency had established that the hog could not be transported without undue suffering.

[36] Consequently, I am of the opinion that the Tribunal erred in finding that the Agency had failed to establish that the hog could not be transported without undue suffering. This finding by the Tribunal, in view of the evidence that the animal had some serious injuries even before being loaded, cannot be upheld. Given the conclusion I have reached concerning the interpretation of the word “undue”, it will not be necessary for me to discuss some other points raised by the applicant.

[37] I would therefore allow the applications for judicial review with costs, I would set aside the decisions

Compte tenu de leur état, il est difficile de voir comment qu'ils [*sic*] auraient pu être chargés et transportés sans souffrances indues.

[33] Dans l'affaire *Ferme A. Riopel et Fils Inc.*, le propriétaire d'une truie malade avait reconnu l'avoir expédiée dans cet état vers l'abattoir. Le président Barton disposait de l'affaire dans les termes suivants [au paragraphe 7]:

La Commission est convaincue selon la prépondérance des probabilités que la truie malade n'aurait pu être chargée et transportée sans souffrir indûment au cours du voyage prévu.

[34] Finalement, dans l'affaire *Grenier*, il s'agissait du transport de deux porcs vers l'abattoir. Lors de l'arrivée des animaux à l'abattoir, un inspecteur a constaté que les animaux étaient en mauvais état et qu'ils souffraient «énormément». Encore une fois, le président Barton n'a eu aucune difficulté à conclure que l'Agence avait démontré que le propriétaire de l'animal avait chargé et fait transporter un animal qui ne pouvait être transporté [au paragraphe 3] «sans souffrances indues au cours du voyage prévu».

[35] Tel que je l'ai déjà indiqué, il ne peut faire de doute que la législation pertinente a pour but d'empêcher que des animaux souffrent de façon injustifiée ou déraisonnable. Plus particulièrement, le Règlement a pour but d'empêcher le transport d'animaux souffrants. À mon avis, n'eut été de son erreur d'interprétation, la Commission aurait sûrement conclu que l'Agence avait démontré que le porc ne pouvait être transporté sans souffrances indues.

[36] Par conséquent, je suis d'opinion que la Commission a erré en concluant que l'Agence n'avait pas réussi à démontrer que le porc ne pouvait être transporté sans souffrances indues. Cette conclusion de la Commission, compte tenu de la preuve que l'animal avait des blessures sérieuses avant même son chargement, ne saurait être maintenue. Vu la conclusion à laquelle j'en arrive concernant l'interprétation du mot «indu[e]», il ne me sera pas nécessaire de discuter des autres points soulevés par le demandeur.

[37] J'accueillerais donc les demandes de contrôle judiciaire avec frais, j'annulerais les décisions de la

of the Tribunal dated September 22, 2003, and I would refer the cases back to the Tribunal with instructions to the effect that the respondents' applications for review must be dismissed.

DESJARDINS J.A.: I concur.

PELLETIER J.A.: I concur.

Commission rendues le 22 septembre 2003 et je retournerais les dossiers à la Commission avec directives à l'effet que les demandes de révision des défenderesses doivent être rejetées.

LA JUGE DESJARDINS, J.C.A.: J'y souscris.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A.: Je suis d'accord.