

T-132-94

T-132-94

**Walter Jerram (Applicant)****Walter Jerram (requérant)**

v.

c.

**The Minister of Agriculture for Canada**  
(Respondent)<sup>a</sup> **Le Ministre de l'Agriculture du Canada (intimé)***INDEXED AS: JERRAM v. CANADA (MINISTER OF AGRICULTURE)*  
(T.D.)*RÉPERTORIÉ: JERRAM c. CANADA (MINISTRE DE*  
*L'AGRICULTURE) (1<sup>re</sup> INST.)*Trial Division, Noël J.—Edmonton, March 9;  
Ottawa, March 18, 1994.Section de première instance, juge Noël—Edmonton,  
9 mars; Ottawa, 18 mars 1994.

*Animals — Application to quash notice requiring disposal of bull imported from U.K. in 1989 — Health of Animals Act, s. 48 permitting Minister of Agriculture to require disposal of animal suspected of being affected or contaminated by disease — Policy guidelines established providing for destruction of all cattle imported from U.K. since outbreak of bovine disease epidemic in 1982 in U.K. — Applicant's representations specifically addressed — Aim of s. 48 to prevent spread of disease — Concerns of all those potentially affected, including trading partners, relevant in deciding course of action under s. 48, particularly in assessing tolerance level of acceptable risk, once existence of communicable disease established — Applicant not demonstrating decision patently unreasonable — Decision-maker's discretion not fettered by policy decision — As s. 48 requiring only suspicion as basis for exercise of statutory authority, and as grounds to consider statements from owners re: feed content unreliable, reasonable for decision-maker to disregard owner's evidence bull not fed contaminated feed.*

*Animaux — Demande d'annulation de l'avis ordonnant la destruction d'un taureau importé du Royaume-Uni en 1989 — L'art. 48 de la Loi sur la santé des animaux autorise le ministre de l'Agriculture à prendre toute mesure de disposition à l'égard des animaux qui sont contaminés par une maladie ou soupçonnés de l'être — Des lignes directrices prévoient la destruction de tous les bovins importés au Canada en provenance du Royaume-Uni depuis que l'épidémie d'ESB a frappé ce pays en 1982 — Les observations présentées par le requérant ont été examinées — L'art. 48 vise à éviter la propagation des maladies — Les préoccupations de tous ceux qui pourraient être touchés, y compris les partenaires commerciaux, deviennent pertinentes pour choisir un plan d'action en vertu de l'art. 48 et, en particulier, pour évaluer le niveau de tolérance du risque acceptable, une fois que l'existence d'une maladie transmissible est confirmée — Le requérant ne s'est pas acquitté du fardeau de prouver que la décision qui a été prise était manifestement déraisonnable — L'exercice du pouvoir discrétionnaire par le décideur n'a pas été entravé par la décision de principe — Compte tenu du fait que le fondement de l'exercice du pouvoir conféré par l'art. 48 est un soupçon et que le décideur était fondé à considérer que les déclarations faites par les propriétaires quant au contenu des aliments n'étaient pas dignes de foi, il pouvait faire abstraction des affirmations de ces derniers voulant que l'animal n'ait pas consommé d'aliments contaminés.*

*Judicial review — Prerogative writs — Certiorari — Application to quash notice of requirement to destroy bull imported from U.K. in 1989 — Health of Animals Act, s. 48 permitting Minister of Agriculture to require disposal of animal suspected of being affected or contaminated by disease — Policy guidelines established providing for destruction of all cattle imported from U.K. since outbreak of bovine disease epidemic in 1982 in U.K. — Discretion of inspector signing notice of requirement not fettered by policy decision — No evidence decision not based on personal belief — Policy-makers considering consistency in application of policy decision essential to avoid spread of disease — Consistency not evil provided interests in achieving it not prevailing over decision on merits — Quest for consistency not overriding inspector's discretion in deciding whether bull suspected of having disease.*

*Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Certiorari — Demande d'annulation de l'avis ordonnant la destruction d'un taureau importé du Royaume-Uni en 1989 — L'art. 48 de la Loi sur la santé des animaux autorise le ministre de l'Agriculture à prendre toute mesure de disposition à l'égard des animaux qui sont contaminés par une maladie ou soupçonnés de l'être — Des lignes directrices prévoient la destruction de tous les bovins importés au Canada en provenance du Royaume-Uni depuis que l'épidémie d'ESB a frappé ce pays en 1982 — L'exercice du pouvoir discrétionnaire par l'inspecteur qui a signé l'avis n'a pas été entravé par la décision de principe — Rien ne semble indiquer que la décision n'a pas été prise en fonction d'une conviction personnelle — Les responsables de l'action gouvernementale considéraient que l'uniformité d'application de la décision de principe était indispensable pour empêcher la propagation de l'ESB — L'uniformité n'est pas un mal, pourvu que l'intérêt qu'on a à y parvenir ne l'emporte*

This was an application to quash the notice of requirement compelling the destruction of the applicant's purebred Charolais bull, and for a declaration that it was neither contaminated nor suspected of being contaminated by the disease Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE). The bull was born in the United Kingdom in 1987, and was exported to Canada in 1989. As a result of the BSE epidemic in the U.K., all importations of cattle from the U.K. to Canada were halted effective February 9, 1990. It was subsequently determined that animals imported from the U.K. between 1982 and 1990 posed a greater risk than initially thought, and policy guidelines were established which provided for the destruction of all cattle imported from the U.K. since 1982. Subsequent to that policy decision, the applicant's representations were specifically addressed. The following facts were taken into consideration in concluding that the animal was contaminated by BSE: it was in an age group which had received the highest level of exposure to contaminated feed; it had been in the U.K. for more than a year and a half when the level of contamination was at its peak; its age did not preclude infection from BSE; the evidence did not enable an absolute finding with regard to BSE; the herd from which it had come had had a reported case of BSE, and it was not possible to determine if the cow had had the disease before her arrival on the farm or had developed it afterwards. The applicant alleged that the Minister of Agriculture had erred in determining that the bull was an animal within the definition of *Health of Animals Act*, section 48. That section permits the Minister to require the disposal of an animal where it is suspected of being affected or contaminated by a disease. The applicant argued that (1) subsection 48(1) did not empower the Minister to consider international trade considerations in reaching a decision thereunder; (2) there was no reasonable ground to suspect that this bull or any cattle imported from the U.K. between 1982 and 1990 were infected with BSE; (3) the discretion of the inspector who signed the notice of requirement to destroy the bull was fettered by the policy decision made earlier whereby all cattle imported from the U.K. between 1982 and 1990 were to be destroyed; and (4) because of the policy decision, the inspector, in making his decision, failed to take into account relevant facts, namely evidence indicating that the bull had not been exposed to contaminated feed prior to importation.

*Held*, the application should be dismissed.

Subsection 48(1) is aimed at the prevention of the spread of disease. Any action taken thereunder must be based on a belief

*pas sur l'obligation de décider en fonction des circonstances de l'espèce — L'uniformité recherchée ne neutralise pas le pouvoir discrétionnaire qu'avait l'inspecteur de décider si l'on pouvait soupçonner le taureau d'être contaminé par l'ESB.*

a Il s'agit d'une demande d'annulation de l'avis ordonnant la destruction du taureau de race charolaise appartenant au requérant. Le requérant demande en outre que soit rendu un jugement déclaratoire portant que l'animal n'est pas un animal contaminé par la maladie qu'est l'encéphalopathie spongiforme des bovins (ESB) ni soupçonné de l'être. Le taureau est né au Royaume-Uni en 1987 et il a été exporté au Canada en 1989. Toutes les importations canadiennes de bovins en provenance du Royaume-Uni ont été interrompues le 9 février 1990 par suite de l'épidémie d'ESB qui a frappé ce pays. Par la suite, il a été établi que les animaux en provenance du Royaume-Uni, qui avaient été importés au Canada entre 1982 et 1990, présentaient un risque plus important que ce que l'on croyait initialement. Des lignes directrices, qui prévoient la destruction de tous les bovins importés au Canada en provenance du Royaume-Uni depuis 1982, ont été adoptées. Après la prise de cette décision de principe, un examen particulier des observations présentées par le requérant a été effectué. Les faits suivants ont été pris en considération pour arriver à la conclusion que l'animal était contaminé par l'ESB: le taureau appartenait à un groupe d'âge dont les membres ont été les plus exposés à des aliments contaminés; il a vécu au Royaume-Uni pendant plus d'un an et demi, à un moment où le niveau de contamination était à son maximum; l'âge qu'il a ne l'empêche pas d'être infecté par l'ESB; la preuve ne permettait pas de tirer une conclusion absolue en ce qui concerne l'ESB; un cas d'ESB a été déclaré dans le troupeau d'origine de l'animal visé et il était impossible de déterminer si la vache avait la maladie avant son arrivée à la ferme ou si elle l'avait contractée par la suite. Le requérant prétendait que le ministre de l'Agriculture avait commis une erreur en décidant que le taureau était un animal visé par la définition prévue à l'article 48 de la *Loi sur la santé des animaux*. En vertu de cet article le ministre peut prendre toute mesure de disposition à l'égard d'un animal soupçonné d'être contaminé par une maladie. Le requérant prétendait que: (1) le paragraphe 48(1) n'habilite pas le ministre à tenir compte de facteurs qui ressortissent au commerce international pour prendre une décision en application de cette disposition; (2) il n'y avait aucun motif raisonnable de soupçonner que le taureau visé ou tout bovin importé au Canada entre 1982 et 1990 en provenance du Royaume-Uni était contaminé par l'ESB; (3) l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'inspecteur qui a signé l'avis ordonnant la destruction du taureau a été entravé par la décision de principe prise antérieurement de détruire tous les bovins importés au Canada entre 1982 et 1990 en provenance du Royaume-Uni; (4) à cause de cette décision de principe, l'inspecteur a omis de tenir compte de facteurs pertinents pour prendre sa décision, en l'occurrence la preuve selon laquelle le taureau n'a pas été exposé à des aliments pour animaux contaminés avant d'être importé au Canada.

*Jugement*: la demande est rejetée.

Le paragraphe 48(1) vise à éviter la propagation de maladies. Toute mesure prise en application de cette disposition doit

or suspicion that an animal has been contaminated by a disease or has been exposed to contamination, and must be aimed at the prevention of the spread of the disease. Consideration of the concerns of Canada's trading partners in the decision to eradicate the possible spread of BSE in Canada was no less consistent with the statutory goal than consideration of concerns regarding the preservation of human life. Once the existence of a communicable disease has been established or is suspected, the concerns of all those potentially affected by its possible spread become relevant in deciding upon a course of action under subsection 48(1), and in particular in assessing the tolerance level of the acceptable risk.

The applicant had not met the onus of demonstrating that the impugned decision had no rational foundation, or was patently unreasonable. While the applicant may take issue with the low level of risk tolerance exhibited by the course of action decided upon, the decision was not made in the absence of a sound factual basis. The bull's origin and age, its possible exposure to contaminated feed, the emerging possibility of lateral transmission of the disease by animals to which it was potentially exposed, the limited scientific knowledge about BSE all supported the suspicion that it may have been contaminated with BSE.

No officer performing a discretionary duty can be bound to assert a belief or a suspicion which he does not hold or have. Nothing, however, suggests that the decision to require disposal of imported cattle was not based on the responsible inspector's personal belief or that he subjugated his discretion by deference to the policy decision. That he agreed to apply the policy decision to the subject bull highlights a coherence of thinking between the policy-makers and the decision-taker. His discretion was not in any way fettered.

Although the evidence as to the bull's exposure to contaminated feed prior to importation, was not sought before the decision was made and was discounted when it was subsequently produced, the decision-makers had evidence from the U.K. authorities indicating that owner declarations as to the absence of contaminated feedstuff in their animal diet during the pre-1989 period could not be relied upon. As the basis for the exercise of the statutory authority under subsection 48(1) is a suspicion, not a belief, and as there were grounds to consider statements emanating from owners with respect to feed content as unreliable even when asserted on the basis of a truthful belief, it was reasonably open to the decision-maker to disregard this type of evidence.

A notice of requirement was upheld by Cullen J. in a similar case because the decision was found to have been effectively made by those who designed the policy decision, and the ex-

reposer sur la conviction ou le soupçon qu'un animal est contaminé par une maladie ou a été en contact avec un animal ou une chose contaminé, et doit avoir pour but la prévention de la propagation de cette maladie. Le fait que les préoccupations des partenaires commerciaux du Canada sont intervenues dans la décision de prévenir la propagation possible de l'ESB au Canada n'est pas moins compatible avec l'objectif poursuivi par le législateur au paragraphe 48(1) que ne le serait, par exemple, la prise en considération de facteurs ayant trait à la préservation de la vie humaine. Dès lors que l'existence d'une maladie transmissible est confirmée ou soupçonnée, les préoccupations de tous ceux qui pourraient être touchés par sa propagation éventuelle deviennent pertinentes pour choisir un plan d'action en vertu du paragraphe 48(1) et, en particulier, pour évaluer le niveau de tolérance du risque acceptable.

Le requérant ne s'est pas acquitté du fardeau de prouver que la décision qui a été prise n'avait aucun fondement rationnel ou était manifestement déraisonnable. Bien que le requérant puisse contester le bas niveau de tolérance au risque que révèle la solution qui a été adoptée, on ne saurait dire que la décision a été prise en l'absence de faits solides. L'origine et l'âge du taureau, le fait qu'il a peut-être été exposé à des aliments contaminés, la possibilité naissante d'une transmission latérale de la maladie par des animaux avec lesquels il peut avoir été en contact et les connaissances scientifiques limitées sur l'ESB sont tous des facteurs qui renforcent le soupçon que le taureau du requérant pourrait être contaminé par l'ESB.

Aucun fonctionnaire qui exerce une fonction discrétionnaire ne peut être tenu de professer une conviction ou de faire peser un soupçon qu'il n'a pas. Toutefois, rien ne semble indiquer que l'inspecteur n'a pas pris sa décision en fonction d'une conviction personnelle ou qu'il a subordonné l'exercice de son pouvoir discrétionnaire à la décision de principe. Le fait qu'il a accepté d'appliquer la décision de principe au taureau visé reflète plutôt une unité de vues des responsables de l'action gouvernementale et de l'auteur de la décision. En conséquence, l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'inspecteur n'a aucunement été entravé.

Bien qu'on n'ait pas cherché à obtenir, avant de prendre la décision, la preuve que le taureau a été en contact avec des aliments contaminés avant d'être importé et qu'on n'en a pas tenu compte après la production de cette preuve, les auteurs de la décision avaient obtenu des autorités britanniques des renseignements selon lesquels les déclarations faites par les propriétaires relativement à l'absence d'aliments contaminés dans la nourriture donnée à leurs animaux au cours des années antérieures à 1989 n'étaient pas dignes de foi. Compte tenu du fait que le fondement de l'exercice du pouvoir conféré par le paragraphe 48(1) de la Loi est un soupçon, et non une conviction, et que l'auteur de la décision était fondé à considérer que les déclarations faites par les propriétaires quant au contenu des aliments n'étaient pas dignes de foi, en dépit de leur sincérité, il semble que l'on pouvait valablement faire abstraction de ce type de preuve.

Dans une affaire similaire, le juge Cullen a confirmé la décision attestée par l'avis, car il a estimé que la décision avait en réalité été prise par ceux qui avaient pris la décision de prin-

cution of the notice of disposal merely reflected a step in the implementation process which did not call for the exercise of discretion. The discretion of the signatory of the notice could not have been fettered by the prior policy decision, as he had no discretion left to exercise when he executed the notice. Cullen J. would have intervened had he not found that the discretion underlying the decision had been exercised at the policy level. Each case must, however, be decided on its own facts. The inspector was the decision-maker for the purposes of judicial review and he was vested with the required statutory authority. A policy decision is no decision, in the legal sense, until it has formally been made to apply to a specified case by reference to the particular statutory provision which authorizes it. The inspector agreed with, rather than being fettered by, the policy decision.

Adherence to a policy decision of general application in a specific case cannot alone invalidate a decision. Two aspects of policy directives which may be subject to judicial scrutiny are (1) whether the policy guidelines are consistent with the administrative authority granted by legislation and regulations; and (2) whether they are in practice used for guidance by those who have responsibility for discretionary decisions, or are they relied upon, in the interests of consistency, as a basis for decisions without considering all factors that should be taken into account in reaching discretionary decisions. The policy decision was consistent with the authority granted by the legislation. The decision-maker was not compelled to do anything by virtue of the policy decision other than to apply it if it conformed with his own judgment as to how the particular matter before him was to be dealt with having regard to the relevant circumstances. In this instance, consistency in the application of the policy decision was considered essential to eradicate the spread of BSE in Canada. Consistency, as such, is not an evil so long as the interests in achieving it are not made to prevail over the decision-maker's ultimate task which is to decide the matter before him on its own merits. The quest for consistency by the policy-makers did not override the decision-maker's discretion in deciding whether the bull could be suspected of contamination with BSE.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Health of Animals Act*, S.C. 1990, c. 21, ss. 33, 48(1).  
*Seeds Act*, R.S.C., 1985, c. S-8, s. 4(1)(c).  
*Seeds Regulations*, C.R.C., c. 1400, s. 52(2)(d),(e) (as amended by SOR/80-517, s. 2).

cipe, et que la signature de l'avis était simplement une étape du processus de mise en œuvre qui ne requérait pas l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. L'exercice du pouvoir discrétionnaire du signataire de l'avis ne pouvait pas avoir été entravé par la décision de principe prise antérieurement étant donné qu'il n'y avait plus aucun pouvoir discrétionnaire à exercer lorsque l'avis a été signé. Le juge Cullen aurait été porté à intervenir n'eût été le fait que, selon lui, le pouvoir discrétionnaire qui sous-tendait la décision avait déjà été exercé à l'étape de la prise de la décision de principe. Toutefois, chaque affaire doit être jugée en fonction des circonstances de l'espèce. Dans le contexte du contrôle judiciaire, l'inspecteur est celui qui a pris la décision, et il était investi du pouvoir légal requis à cette fin. Une décision de principe n'est pas une décision au sens juridique tant qu'on ne l'a pas officiellement appliquée à un cas particulier en s'autorisant de la disposition législative pertinente. L'inspecteur souscrivait à la décision de principe, il n'était pas entravé par celle-ci.

Le fait de donner son adhésion à une décision de principe d'application générale dans un cas particulier ne peut, en soi, avoir pour conséquence d'invalider une décision. Deux aspects des énoncés de politique ou des directives peuvent faire l'objet d'un contrôle judiciaire: (1) la question de savoir si les lignes directrices sont conformes au pouvoir administratif conféré par la loi et les règlements; (2) et, dans la pratique, si elles servent de guide aux personnes chargées de prendre des décisions de nature discrétionnaire ou si on s'appuie sur elles, à des fins d'uniformité, pour fonder des décisions sans tenir compte de tous les facteurs qui devraient être pris en considération pour prendre des décisions de nature discrétionnaire. La décision de principe est compatible avec le pouvoir conféré par la loi. L'auteur de la décision n'a pas été contraint de faire quoi que ce soit, en vertu de la décision de principe, si ce n'est l'appliquer si elle s'accordait avec sa propre conception de la solution à apporter à la question particulière qu'il devait trancher eu égard aux circonstances pertinentes. Dans la présente espèce, l'uniformité d'application de la décision de principe était jugée indispensable pour empêcher la propagation de l'ESB au Canada. L'uniformité, en tant que telle, n'est pas un mal, pourvu que l'intérêt qu'on a à y parvenir ne l'emporte pas sur la tâche ultime du décideur, qui est de trancher la question au fond. L'uniformité recherchée par les responsables de l'action gouvernementale n'a pas neutralisé le pouvoir discrétionnaire qu'avait le décideur de déterminer si l'on pouvait soupçonner le taureau du requérant d'être contaminé par l'ESB.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, ch. 21, art. 33, 48(1).  
*Loi sur les semences*, L.R.C. (1985), ch. S-8, art. 4(1)c).  
*Règlement sur les semences*, C.R.C., ch. 1400, art. 52(2)d), e), (mod. par DORS/80-517, art. 2).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Griffin v. Canada* (1989), 39 Admin. L.R. 215; 26 F.T.R. 185 (F.C.T.D.).

## CONSIDERED:

*David Hunt Farms Ltd. v. Canada (Minister of Agriculture)*, T-153-94, Cullen J., order dated 10/3/94, F.C.T.D., not yet reported.

APPLICATION to quash the notice requiring that the applicant's bull, imported from the U.K., be destroyed. Application dismissed.

## COUNSEL:

*Bruce G. Macdonald* for applicant.  
*Barbara Ritzen* for respondent.

## SOLICITORS:

*Macdonald & Freund*, Edmonton, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

NOËL J.: This is an application for a writ of *certiorari* or an order in the nature of *certiorari* quashing the notice of requirement dated 12 January 1994 compelling the disposal of the purebred Charolais bull known as "Thrunton Captain" (Captain). The applicant also seeks a declaration that Captain, bearing identification #1K64075 and tattoo DHG C13, is not an animal contaminated or suspected of being contaminated by the disease Bovine Spongiform Encephalopathy (BSE) and has not been in contact or is not suspected of having been in contact with other BSE infected animals.

The application is based on the ground that the Minister of Agriculture (the "Minister") erred in determining that Captain was an animal within the definition of subsection 48(1) of the *Health of Animals Act*, S.C. 1990, c. 21 (hereinafter the "Act"). This section reads as follows:

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

## JURISPRUDENCE

## DÉCISION APPLIQUÉE:

*Griffin c. Canada* (1989), 39 Admin. L.R. 215; 26 F.T.R. 185 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISION EXAMINÉE:

*David Hunt Farms Ltd. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, T-153-94, ordonnance du juge Cullen en date du 10-3-94, C.F. 1<sup>re</sup> inst., encore inédite.

DEMANDE d'annulation de l'avis ordonnant la destruction d'un taureau importé du Royaume-Uni qui appartenait au requérant. Demande rejetée.

## AVOCATS:

*Bruce G. Macdonald* pour le requérant.  
*Barbara Ritzen* pour l'intimé.

## PROCUREURS:

*Macdonald & Freund*, Edmonton, pour le requérant.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour l'intimé.

*Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par*

LE JUGE NOËL: La présente demande vise à obtenir un bref de *certiorari* ou une ordonnance qui participe du *certiorari* pour faire annuler l'avis en date du 12 janvier 1994 par lequel le ministre a ordonné la destruction du taureau de race charolaise appelé «Thrunton Captain» (Captain). Le requérant demande en outre que soit rendu un jugement déclaratoire portant que Captain, qui est identifié par le numéro 1K64075 et le tatouage DHG C13, n'est pas un animal contaminé par la maladie qu'est l'encéphalopathie spongiforme des bovins (ESB) ni soupçonné de l'être, et n'a pas été en contact avec des animaux contaminés par l'ESB et n'est pas soupçonné de l'avoir été.

Le motif invoqué au soutien de la demande est que le ministre de l'Agriculture (le «ministre») a conclu à tort que Captain était un animal visé par le paragraphe 48(1) de la *Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, ch. 21 (ci-après la «Loi»). Cette disposition est ainsi rédigée:

48. (1) Le ministre peut prendre toute mesure de disposition, notamment de destruction—ou ordonner à leur propriétaire, ou à la personne qui en a la possession, la responsabilité ou la

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

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

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

The applicant submits that the decision of the Minister is erroneous in law; in the alternative, he states that there was no evidence to make such a finding or that the finding was based on improper and irrelevant considerations. It is also submitted that the decision is void for want of jurisdiction as the Minister was in error as to the factual basis of the decision.

#### APPLICANT'S EVIDENCE

The position of Walter Jerram is supported by a number of affidavits. In his own affidavit, Mr. Jerram states that he purchased Captain at an auction in Perth, Scotland in October 1988. Captain was born on 13 June 1987 on Thurnton Farms, Northumberland, England. He left Thurnton Farms on 5 February 1989 for export. After quarantine Captain was brought to Jerram's farm in Alberta. Mr. Jerram states that he has never had a case of BSE infection on his farm and that he has never fed any unrendered animal protein to his herd. The herd is fed only grass, silage and grain. Captain has remained on Jerram's farm since his arrival in Canada; he is the only imported animal in the herd and he has never been in contact with other animals except the herd itself. Mr. Jerram states that Dr. John Hee certified that Captain is free from demonstrable contagious or infectious disease.

The breeder of Captain was Mr. Colin Campbell of Thurnton Farms, Northumberland. His affidavit evidence is that Captain was under his care from the date of his birth to his delivery to the shipping agents Stanford Livestock International Limited for export to Canada on 5 February 1989. Feed from the farm

charge des soins, de le faire—à l'égard des animaux ou choses qui:

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

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

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

Le requérant prétend que la décision du ministre est entachée d'une erreur de droit; subsidiairement, il affirme que rien ne permettait de tirer pareille conclusion ou qu'on l'a tirée à partir de considérations inopportunes et dénuées de pertinence. De plus, il prétend que la décision est sans effet pour défaut de compétence étant donné que le ministre était dans l'erreur quant aux faits sur lesquels repose la décision.

#### PREUVE DU REQUÉRANT

Plusieurs affidavits ont été produits au soutien de la thèse de Walter Jerram. Dans son propre affidavit, le requérant déclare qu'il a acheté Captain lors d'une vente aux enchères à Perth, en Écosse, au mois d'octobre 1988. L'animal est né le 13 juin 1987 à Thurnton Farms, Northumberland, Angleterre. Il a quitté cette exploitation agricole le 5 février 1989 pour être exporté. Après une mise en quarantaine, on l'a amené à la ferme de M. Jerram, en Alberta. Selon M. Jerram, il n'y a jamais eu d'animaux contaminés par l'ESB sur sa ferme et son troupeau n'a jamais consommé de déchets de viande non traités. Le bétail ne mange que de l'herbe, de l'ensilage et des grains. Captain vit sur la ferme du requérant depuis son arrivée au Canada; c'est le seul animal importé du troupeau et il n'a jamais été en contact avec d'autres animaux sauf ceux du troupeau même. D'après M. Jerram, le docteur John Hee a attesté que Captain n'a aucune maladie infectieuse ou contagieuse démontrable.

M. Colin Campbell de Thurnton Farms, Northumberland, a été l'éleveur de Captain. Dans son témoignage sous forme d'affidavit, il déclare qu'il a pris soin de Captain de la date de sa naissance jusqu'au 5 février 1989, date à laquelle le taureau a été remis à l'entreprise d'expédition Stanford Livestock Interna-

was provided to be used *en route* to Canada to feed Captain.

Captain was isolated from 3 January 1989 to 5 February 1989 in the quarantine station supervised by the Minister of Agriculture, Fisheries and Food of the United Kingdom on the premises of the farm. During his quarantine Captain could not have been in contact with any other animal.

Thrunton Farms did not ever have animal based protein feed supplements on the farm or in the quarantine station. The Charolais cattle are only fed natural foods; they graze on grass during the summer months and during the winter months, they are fed silage and hay supplemented by a home mix ration containing oats, barley, peas, molasses beet pulp, wheat bran, flaked maize and soya bean mixed on the farm from original unmixed ingredients.

Mr. Campbell was the owner of the bull in England. He advised that he has been breeding pedigree Charolais cattle for nineteen years, and the Charolais herd has never had a case of BSE infection. Mr. Campbell stated that the only case of BSE infection was found in a Fricisian/Holstein cow purchased for suckling purposes in the commercial beef herd on 7 September 1989, well after the departure of Captain.

Mr. W. A. Clark of Alnwick, Northumberland, doctor of veterinary medicine, confirmed by affidavit evidence that no case of BSE has ever been recorded in the Charolais herd on Thrunton Farms and that only one case of BSE infection was recorded in a cow purchased for suckling purposes after Captain's departure. This cow was slaughtered on 25 September 1992.

Mr. Clark further certified that the Thrunton Farms herd has never been fed any animal protein and that all concentrated rations fed to their herd is mixed on the farm from "straights". The quarantine facilities on the Thrunton Farms and the isolation of Captain while in that quarantine area were also confirmed.

tional Limited pour fins d'importation au Canada. Le fourrage donné à Captain pendant le transport provenait de Thrunton Farms.

*a* Entre le 3 janvier 1989 et le 5 février 1989, Captain a été isolé dans le poste de quarantaine supervisé par le ministère britannique de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation, situé sur la ferme même. Durant cette quarantaine, il est impossible qu'il ait été en contact avec un autre animal.

*c* Il n'y a jamais eu de compléments protéiques d'origine animale à Thrunton Farms, que ce soit sur la ferme ou dans le poste de quarantaine. Les bovins de race charolaise consomment uniquement des aliments naturels: pendant l'été, on les met au pâturage et pendant l'hiver, on leur donne de l'ensilage et du foin que l'on complète avec une ration qui consiste en un mélange d'avoine, d'orge, de pois, de mélasse de pulpe de betterave, de son de blé, de maïs en flocons et de soja préparé sur place avec des ingrédients purs.

*e* M. Campbell était le propriétaire du taureau en Angleterre. Il fait remarquer qu'il élève des bovins de race charolaise depuis dix-neuf ans et qu'aucun animal de ce troupeau n'a jamais contracté l'ESB. Selon M. Campbell, le seul cas d'ESB a été une vache Fricisian-Holstein du troupeau commercial qu'il a achetée pour l'allaitement le 7 septembre 1989, bien après le départ de Captain.

*g* Dans son témoignage par affidavit, M. W. A. Clark d'Alnwick, Northumberland, qui est docteur en médecine vétérinaire, confirme qu'il n'y a jamais eu aucun cas d'ESB dans le troupeau de bœufs charolais de Thrunton Farms, et qu'une seule vache, achetée pour l'allaitement après le départ de Captain, a contracté cette maladie. Elle a été abattue le 25 septembre 1992.

*i* Par ailleurs, M. Clark atteste que le troupeau de Thrunton Farms n'a jamais été nourri avec des protéines animales et que toutes les rations concentrées qui sont données au troupeau sont mélangées à la ferme à partir d'ingrédients purs. Il confirme aussi l'existence des installations de quarantaine de Thrunton Farms et l'isolement de Captain pendant qu'il se trouvait dans cette zone.

Mr. Richard Beale is an officer of the company Stanford Livestock International Limited (SLIL). He stated by affidavit that SLIL was the export agent of Captain. The bull was picked up at Thrunton Farms on 5 February 1989 by the agents of SLIL and transported to a lairage approved by the Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, located at Great Bramshott Farm, Cove Road, Fleet, Hants. The bull was transported to Heathrow Airport on the morning of 6 February 1989 and loaded on flight AC857/571 to Toronto and Edmonton.

The policy of SLIL is that cattle transported by air are to be fed only hay, which in the case of Captain was obtained from Thrunton Farms. Mr. Beale states that he also contacted Mr. Edward Harper, who in February 1989 was the manager of the transport company owning the lairage at Great Bramshott Farm, who confirmed that no concentrates were ever used in the lairage.

Philip Robert Scott is a veterinary surgeon under the laws of Scotland. He submitted in his affidavit evidence that the BSE in the United Kingdom originated from infected concentrate cattle feed containing ruminant-derived protein in the form of meat and bone meal. He states that there is very little epidemiological evidence to indicate transmissions of BSE from cattle to cattle (horizontal transmission) or from dams to their offspring (vertical transmission). In addition, he stated that the incidence of BSE manifestation is markedly decreased in cattle aged six or over.

Mr. Scott outlined a number of factors to consider in the risk assessment of BSE cattle:

- (a) the nature of the originating herd;
- (b) whether cattle were born on the farm of origin;
- (c) the BSE status of the dam (mother);
- (d) the cattle's exposure to contaminated ruminant derived protein in feed; and
- (e) the health of the cattle themselves.

M. Richard Beale est un dirigeant de la société Stanford Livestock International Limited (SLIL). Dans son affidavit, il déclare que SLIL était l'agent exportateur de Captain. Des représentants de la société ont ramassé le taureau à Thrunton Farms le 5 février 1989 et l'ont amené dans des locaux d'attente approuvés par le ministère de l'Agriculture, des Pêches et de l'Alimentation, situés à Great Bramshott Farm, Cove Road, Fleet, Hants. Dans la matinée du 6 février 1989, ils ont amené le taureau à l'aéroport de Heathrow et lui ont fait prendre le vol AC857/571 pour Toronto et Edmonton.

SLIL a pour règle de nourrir les bovins qui sont transportés par avion avec du foin seulement; dans le cas de Captain, ce foin provenait de Thrunton Farms. M. Beale affirme qu'il a en outre contacté M. Edward Harper qui était, en février 1989, le directeur de l'entreprise de transport à laquelle appartenaient les locaux d'attente situés à Great Bramshott Farm. Ce dernier a confirmé qu'on n'avait jamais utilisé aucun concentré dans ces locaux.

M. Philip Robert Scott est un médecin vétérinaire en vertu des lois d'Écosse. Dans son témoignage sous forme d'affidavit, il déclare que l'ESB, au Royaume-Uni, a été transmise par des concentrés infectés qui renfermaient des protéines issues de ruminants sous forme de farine d'os et de viande. Selon lui, il y a fort peu de preuves épidémiologiques au sujet de la transmission de la maladie d'un bovin à un autre (transmission horizontale) ou d'une mère à sa descendance (transmission verticale). Il déclare en outre que les cas d'ESB sont nettement moins fréquents chez les animaux âgés de six ans ou plus.

M. Scott fait état de plusieurs facteurs dont il convient de tenir compte pour évaluer le risque d'ESB que présentent des bovins:

- a) la nature du troupeau d'origine;
- b) la question de savoir si les bovins sont nés sur la ferme d'origine;
- c) le statut de la mère pour ce qui est de l'ESB;
- d) l'exposition des bovins à des aliments contenant des protéines contaminées issues de ruminants; et
- e) la santé des bovins mêmes.

He further submits that the risk of cattle being infected with BSE agent is negligible if the breeder of the herd can confirm that:

- (a) no BSE was suspected or confirmed at any time in the breeder herd;
- (b) the mothers of the cattle in question were not exposed to ruminant-derived protein;
- (c) that the cattle in question were not fed or exposed to ruminant-derived protein;
- (d) the cattle in question were not offspring of female cattle suspected or confirmed to have BSE; and that
- (e) the shipper transferring the cattle did not feed the cattle with ruminant-derived protein.

Mr. Scott states that pursuant to having examined the affidavits of Mr. Campbell and Mr. Clark, he is of the opinion that there can be no reasonable suspicion that the Charolais bull Captain has been infected with BSE.

#### RESPONDENT'S EVIDENCE

The position of the Minister of Agriculture is supported by the affidavit evidence of Dr. John Kellar, the Associate Director, Disease Control Section, Animal Health Division, Food Production and Inspection Branch, of the Department of Agriculture and Agri-Food Canada. Dr. Kellar provided details as to the policy of the Department of Agriculture with regard to animal disease and in particular the history and policies regarding BSE both in the United Kingdom and in Canada.

His affidavit reveals that as a result of the BSE epidemic in the U.K., all importations of cattle from the U.K. to Canada were halted as of 9 February 1990. As of September 1993, Dr. Kellar and his colleagues from the Animal Health Division requested additional information from the U.K. This information led them to believe that the cattle imported from the U.K. between 1982 and 1990 posed a greater risk than initially thought. Dr. Kellar states that based on his epidemiological knowledge and experience, he was convinced that the distribution of infection with BSE was not fully reflected by the number of animals showing clinical symptoms of BSE. He further points

En outre, il prétend que le risque de contamination des bovins par l'ESB est négligeable si l'éleveur du troupeau est en mesure de confirmer les faits suivants:

- a) la présence de l'ESB n'a jamais été soupçonnée ni confirmée dans son troupeau;
- b) les mères des bovins n'ont pas été exposées à des protéines issues de ruminants;
- c) les bovins n'ont pas consommé de protéines issues de ruminants, ni été exposés à celles-ci;
- d) les bovins ne sont pas les descendants de vaches contaminées par l'ESB ou soupçonnées de l'être;
- e) l'expéditeur qui a transporté les bovins ne leur a pas donné de protéines issues de ruminants.

M. Scott indique qu'il a examiné les affidavits de MM. Campbell et Clark et que, selon lui, on ne peut raisonnablement soupçonner le taureau de race charolaise Captain d'être contaminé par l'ESB.

#### PREUVE DE L'INTIMÉ

La thèse du ministre de l'Agriculture est appuyée par le témoignage sous forme d'affidavit de M. John Kellar, directeur associé, Section de la lutte contre les maladies, Division de la santé des animaux, Direction générale de la production et de l'inspection des aliments, du ministère fédéral de l'Agriculture et de l'Agro-alimentaire. Dans son affidavit, M. Kellar fournit des précisions sur la politique du ministère de l'Agriculture relativement aux maladies animales et, en particulier, sur l'historique de l'ESB ainsi que sur les mesures prises à l'égard de cette maladie au Royaume-Uni et au Canada.

Il ressort de cet affidavit que toutes les importations canadiennes de bovins en provenance du Royaume-Uni ont été interrompues le 9 février 1990 par suite de l'épidémie d'ESB qui a frappé ce pays. En septembre 1993, M. Kellar et ses collègues de la Division de la santé des animaux ont demandé un complément d'information aux autorités britanniques. Les renseignements qu'ils ont obtenus les ont amenés à croire que les bovins en provenance du Royaume-Uni qui avaient été importés au Canada entre 1982 et 1990 présentaient un risque plus important qu'ils ne l'avaient d'abord pensé. M. Kellar déclare que, compte tenu de ses connaissances et de

out that the post-mortem analysis of animals did not disclose the presence of BSE in cattle before the onset of overt clinical symptoms. In the absence of a method to diagnose BSE prior to the onset of the disease symptoms, Dr. Kellar assumed that the rate of actual infection may be many times higher than which had been evidenced by those animals which actually exhibited the symptoms of BSE.

son expérience épidémiologiques, il était convaincu que le nombre d'animaux ayant des symptômes cliniques de la maladie n'était pas entièrement représentatif de la dispersion de la contamination par l'ESB. Il fait aussi remarquer que les analyses d'autopsie qui ont été faites sur des animaux n'ont pas permis de déceler la présence de la maladie avant l'apparition de symptômes cliniques manifestes. Comme il n'existe aucune méthode pour diagnostiquer l'ESB avant l'apparition des symptômes de la maladie, M. Kellar a présumé que le taux réel de contamination pouvait être beaucoup plus élevé que celui qui avait été établi à partir des animaux qui présentaient effectivement ces symptômes.

In November 1993, a beef cow imported from Great Britain in January 1987 and residing in Alberta was euthanized after showing symptoms of BSE. These symptoms were confirmed. Further to this occurrence, Dr. Kellar and his colleagues set out to develop appropriate measures to deal with BSE. They outlined the following control measures by 8 December 1993:

En novembre 1993, une vache de provenance britannique qui avait été importée en Alberta en janvier 1987 a été abattue après qu'on eut décelé les symptômes de la maladie. Ces symptômes ont été confirmés. Après cet incident, M. Kellar et ses collègues ont entrepris d'élaborer des mesures propres à éliminer l'ESB. Les mesures de contrôle suivantes avaient été arrêtées au 8 décembre 1993:

- (a) The carcass of the diseased cow had been disposed of by incineration.
- (b) The herd in which the diseased cow was residing had been quarantined.
- (c) The five cattle remaining in Canada which originated from the same herd in the United Kingdom as the diseased cow and which were imported with that cow in the same shipment were to be destroyed and incinerated.
- (d) All remaining cattle imported from the U.K. since 1982 were to be monitored further.

- a) la carcasse de la vache malade avait été incinérée;
- b) le troupeau au sein duquel vivait la vache malade avait été mis en quarantaine;
- c) les cinq bovins qui avaient été importés au Canada en même temps que la vache malade et qui provenaient du même troupeau qu'elle au Royaume-Uni devaient être détruits et incinérés;
- d) tous les autres bovins importés au Canada en provenance du Royaume-Uni depuis 1982 devaient continuer de faire l'objet d'une surveillance.

On 10 December 1993, Agriculture Canada contacted its trading partners to explain the measures taken. The Animal Health Division further held consultations between 8 December 1993 and 16 December 1993 to address the issue of the remaining cattle imported from the U.K. between 1982 and 1990. Scientists from Agriculture Canada, Canada's key trading partners including the United States, New Zealand, Mexico, Australia and Japan, as well as the animal health authorities in the U.K. were contacted.

Le 10 décembre 1993, Agriculture Canada s'est mis en rapport avec ses partenaires commerciaux pour leur expliquer les mesures prises. De plus, la Division de la santé des animaux a tenu, entre le 8 décembre 1993 et le 16 décembre 1993, des consultations pour étudier la question des autres bovins en provenance du Royaume-Uni qui avaient été importés au Canada entre 1982 et 1990. Des scientifiques d'Agriculture Canada, les principaux partenaires commerciaux du Canada, dont les États-Unis, la Nouvelle-Zélande, le Mexique, l'Australie et le Japon, de même que les responsables britanniques de la santé animale ont été contactés.

The inquiries in the U.K. revealed the following information: prior to June 1988, cases of suspected or confirmed BSE were not required to be reported to animal health authorities; the reporting of such cases since 1988 is purely on a voluntary basis; prior to July 1988 there were no controls on the movement of contaminated feedstuffs; the animal health authorities found that declarations by owners to the effect that contaminated feedstuffs were not consumed by their animals proved inaccurate for a variety of reasons: improper labelling, the lack of awareness of minor ingredients such as vitamins/mineral supplements, memory lapses. Furthermore, ongoing research seemed to indicate a possibility that BSE was a disease transmissible between cattle.

On or about 14 December 1993, Dr. Kellar and his colleagues established policy guidelines which provided for, *inter alia*, the destruction of all cattle imported from the U.K. since 1982. Dr. Z. Petran, an inspector under the *Health of Animals Act*, and the Animal Health Program Manager of the Alberta Regional Office was advised of these policy decisions on 17 December 1993. On 20 December 1993, the managers of the regional offices, including Dr. Petran, were provided with a form letter for distribution to the owners of U.K. imported cattle. This letter notified the owners of the pending implementation of the control measures to eliminate BSE. All of the cattle in question were to be exterminated by 31 January 1994.

Dr. Kellar states that he and his colleagues at the Animal Health Division concluded prior to 16 December 1993, based on the information obtained that the cattle population imported from the U.K. from 1982 onwards formed a homogeneous group in terms of their suspected exposure to BSE, regardless of their individual circumstances.

Dr. Kellar further states that subsequent to their policy decision regarding all cattle from the U.K., he and his colleagues specifically addressed the repre-

Voici ce que les renseignements pris au Royaume-Uni ont permis d'apprendre: avant juin 1988, les cas d'animaux contaminés par l'ESB ou soupçonnés de l'être n'avaient pas besoin d'être déclarés aux responsables de la santé animale; depuis 1988, la déclaration de ces cas est purement volontaire; avant le mois de juillet 1988, il n'y avait aucun contrôle à l'égard du mouvement des aliments pour animaux contaminés; les responsables de la santé animale se sont aperçus que les déclarations des propriétaires selon lesquelles leurs animaux n'avaient pas consommé de la nourriture contaminée étaient inexactes pour diverses raisons: mauvais étiquetage, ignorance de la présence d'ingrédients en faible quantité comme des compléments minéraux et vitaminiques, trous de mémoire. En outre, la recherche en cours semblait indiquer que l'ESB pouvait être une maladie transmissible entre bovins.

Le 14 décembre 1993 ou vers cette date, M. Kellar et ses collègues ont adopté des lignes directrices qui prévoyaient entre autres la destruction de tous les bovins importés au Canada en provenance du Royaume-Uni depuis 1982. M. Z. Petran, qui est un inspecteur nommé en application de la *Loi sur la santé des animaux* et le gestionnaire du programme d'hygiène vétérinaire du bureau régional de l'Alberta, a été avisé de ces décisions de principe le 17 décembre 1993. Le 20 décembre 1993, les gestionnaires des bureaux régionaux, dont M. Petran, ont reçu une lettre type pour fins de distribution aux propriétaires de bovins de provenance britannique. Cette lettre annonçait aux propriétaires la mise en œuvre prochaine des mesures de contrôle destinées à éliminer l'ESB. Tous les bovins concernés devaient être exterminés au plus tard le 31 janvier 1994.

M. Kellar déclare que ses collègues de la Division de la santé des animaux et lui-même ont conclu avant le 16 décembre 1993, à partir des renseignements qui avaient été recueillis, que les bovins importés au Canada en provenance du Royaume-Uni à partir de 1982 formaient un groupe homogène pour ce qui est de l'exposition soupçonnée à la maladie, indépendamment de leurs antécédents particuliers.

M. Kellar déclare en outre qu'après avoir pris cette décision de principe au sujet de tous les bovins de provenance britannique, ses collègues et lui-même

sentations made by the owners of Captain. Based on the particular evidence pertaining to Captain, they confirmed their suspicion that this bull was affected or contaminated by BSE. The basis for their conclusion was:

- (a) The bull was resident in the U.K. from its birth in 1987 placing him in an age group which, as young animals, received the highest level of exposure to contaminated feed.
- (b) The bull was in the U.K. for a period of more than a year and a half when the level of contamination was at its peak.
- (c) The bull will be 7 years of age in 1994, an age that does not preclude infection from BSE. Dr. Kellar disagrees with Mr. Scott's conclusion that an animal of seven or eight years of age would have exhibited signs of BSE by that age.
- (d) The evidence of Mr. Campbell does not enable Dr. Kellar to make an absolute finding with regard to BSE.
- (e) The same limitations apply to the testimony of Mr. Beale.
- (f) The herd from where Captain came from has reported a case of BSE and it is not possible to determine if the cow had the disease before her arrival on the farm or developed it afterwards.

Dr. Petran also related, by affidavit evidence, the history of diseases including scrapie and BSE in the U.K. and Canada. Dr. Petran signed and delivered a notice of requirement to dispose of animals under subsection 48(1) of the *Health of Animals Act* to the applicant in this matter on 13 January 1994.

Both Dr. Kellar's and Dr. Petran's affidavit discuss the trade impact of BSE for Canada, the discussions which Canada had with its main trading partners in this regard, as well as the measures adopted to reassure the international community. The destruction of all cattle imported from the U.K. between 1982 and 1990 was one of those measures.

#### ANALYSIS

The applicant contends that:

ont plus particulièrement examiné les observations présentées par le propriétaire de Captain. À partir de cette preuve, ils ont confirmé qu'ils soupçonnaient ce taureau d'être contaminé par l'ESB. Voici les éléments sur lesquels reposait leur conclusion:

- a) Ce taureau est né au Royaume-Uni en 1987 et appartenait de ce fait à un groupe d'âge dont les membres ont été, jeunes bovins, les plus exposés à des aliments contaminés.
- b) Il a vécu au Royaume-Uni pendant plus d'un an et demi, à un moment où le niveau de contamination était à son maximum.
- c) Il aura sept ans en 1994, et cet âge ne l'empêche pas d'être infecté par l'ESB. M. Kellar ne souscrit pas à la conclusion de M. Scott selon laquelle un animal de sept ou huit ans aurait montré des signes de la maladie à cet âge.
- d) La preuve produite par M. Campbell ne permet pas à M. Kellar de tirer une conclusion absolue en ce qui concerne l'ESB.
- e) Les mêmes restrictions s'appliquent au témoignage de M. Beale.
- f) Un cas d'ESB a été déclaré dans le troupeau d'origine de Captain, et il n'est pas possible de déterminer si la vache avait la maladie avant son arrivée à la ferme ou si elle l'a contractée par la suite.

Dans son témoignage sous forme d'affidavit, M. Petran parle aussi des antécédents de certaines maladies, dont la tremblante du mouton et l'ESB, au Royaume-Uni et au Canada. Le 13 janvier 1994, il a ordonné la destruction de Captain dans un avis qu'il a signé et donné au requérant en application du paragraphe 48(1) de la *Loi sur la santé des animaux*.

Dans leurs affidavits, MM. Kellar et Petran font tous deux état de l'incidence commerciale de l'ESB sur le Canada, des entretiens que le Canada a eus à ce sujet avec ses principaux partenaires commerciaux, de même que des mesures prises pour rassurer la communauté internationale. La destruction de tous les bovins importés au Canada en provenance du Royaume-Uni entre 1982 et 1990 était l'une de ces mesures.

#### ANALYSE

Le requérant prétend que:

- (1) on the face of it, subsection 48(1) does not provide the statutory authority for the decision made;
- (2) the decision was reached on the basis of irrelevant considerations;
- (3) the decision was made in the absence of any reasonable ground to suspect that the subject bull had been contaminated with BSE;
- (4) the discretion of the decision-maker was fettered by the policy decision made in December of 1993 to destroy all cattle imported from Great Britain during the period of 1982 to 1990.

Dealing with the first issue, the notice of requirement reads in part that Captain is:

... suspected of

being affected or contaminated by the disease Bovine Spongiform Encephalopathy, or

having been in contact with or in close proximity to another animal or thing that was or is suspected of having been affected or contaminated by the disease Bovine Spongiform Encephalopathy at the time of being in contact or close proximity.

The applicant takes issue with the second paragraph quoted above, and specifically takes the position that subsection 48(1) does not envision the grant of the statutory power contemplated therein on the basis of a double suspicion.

Admittedly, the notice of requirement could have been better worded. However, I do not believe that anything turns on this. Quite clearly, the notice of requirement is based on the suspicion that Captain had been contaminated with BSE, or alternatively that Captain had been in contact or close proximity to an animal or thing suspected of having been contaminated with BSE. This is what subsection 48(1) contemplates and I do not believe that it can be said that the Minister was misguided in the exercise of his statutory authority by reference to the wording of the notice of requirement.

Turning to the second argument, the applicant contends that subsection 48(1) does not empower the Minister to take into account international trade considerations in reaching a decision thereunder. In support of this contention, the applicant refers to subsec-

- (1) à première vue, le paragraphe 48(1) de la Loi n'accorde pas le pouvoir de prendre la décision qui a été prise;
- (2) la décision a été prise en fonction de considérations dénuées de pertinence;
- (3) la décision a été prise en l'absence de tout motif raisonnable de soupçonner que le taureau visé par l'avis était contaminé par l'ESB;
- (4) l'exercice du pouvoir discrétionnaire du décideur a été entravé par la décision de principe qui a été prise en décembre 1993 de détruire tous les bovins importés au Canada entre 1982 et 1990 en provenance de la Grande-Bretagne.

En ce qui concerne la première prétention, l'avis ordonnant la destruction du taureau dit notamment que Captain est:

[TRADUCTION] ... soupçonné

d'être contaminé par la maladie qu'est l'encéphalopathie spongiforme des bovins, ou

d'avoir été en contact avec des animaux ou choses contaminés par cette maladie ou soupçonnés de l'être, ou de s'être trouvés dans leur voisinage immédiat.

Le requérant conteste le deuxième paragraphe précité, et fait plus particulièrement valoir que le paragraphe 48(1) n'envisage pas l'attribution du pouvoir prévu dans cette disposition sur la base d'un double soupçon.

Il faut reconnaître que l'avis en question aurait pu être mieux formulé. À mon avis, toutefois, cela ne tire pas à conséquence. De toute évidence, cet avis a été envoyé parce qu'on soupçonnait Captain soit d'être contaminé par l'ESB soit d'avoir été en contact avec des animaux ou des choses contaminés par l'ESB ou de s'être trouvés dans leur voisinage immédiat. C'est ce qu'énonce le paragraphe 48(1), et je ne crois pas qu'on puisse s'autoriser du libellé de l'avis pour affirmer que le ministre a commis une erreur dans l'exercice du pouvoir que lui confère la loi.

Pour ce qui est de la deuxième prétention, le requérant soutient que le paragraphe 48(1) n'habilite pas le ministre à tenir compte de facteurs qui ressortissent au commerce international pour prendre une décision en application de cette disposition. Au soutien de

tion 27(2) of the Act which empowers the Minister to declare control areas based on considerations relating to danger to life, health, property or the environment. He adds that if Parliament had intended the power conferred under subsection 48(1) to be exercised by reference to such extraneous considerations, it would have so provided.

Subsection 48(1) is aimed at the prevention of the spread of disease. It follows that any action taken thereunder must be based on a belief or a suspicion that an animal has been contaminated by a disease or has been exposed to contamination, and must be aimed at the prevention of the spread of the disease. That being said, the fact that the concerns of Canada's trading partners were taken into account in the decision to eradicate the possible spread of BSE in Canada is no less consistent with the statutory goal contemplated by subsection 48(1) than would be, for instance, the consideration of concerns regarding the preservation of human life. Once the existence of a communicable disease has been established or is suspected, the concerns of all those potentially affected by its possible spread become relevant in deciding upon a course of action under subsection 48(1), and in particular in assessing the tolerance level of the acceptable risk.

The applicant argues that, in any event, there was no reasonable ground allowing the Minister to suspect that the subject bull or for that matter any cattle imported from the United Kingdom between 1982 and 1990 were infected with BSE. Assuming as I must that the decision-makers are competent in their particular area of expertise, the onus on the applicant is to demonstrate that the impugned decision has no rational foundation, or is patently unreasonable. In my view, this onus has not been met. While the applicant and the experts which support his position may take issue with the very low level of risk tolerance exhibited by the drastic course of action decided upon, it cannot be said that the decision was made in the absence of a sound factual basis. The question which the Minister had to address under subsection 48(1) was whether, on the facts, he could form the suspicion that the subject bull had been infected with

cette thèse, il invoque le paragraphe 27(2) de la Loi qui habilite le ministre à désigner des régions contrôlées à partir de considérations fondées sur les risques pour la vie, la santé, les biens ou l'environnement. Il ajoute que si le législateur avait voulu que le titulaire du pouvoir prévu au paragraphe 48(1) tienne compte de facteurs si étrangers à la question, il l'aurait précisé.

Le paragraphe 48(1) vise à éviter la propagation de maladies. Par voie de conséquence, toute mesure prise en application de cette disposition doit reposer sur la conviction ou le soupçon qu'un animal est contaminé par une maladie ou a été en contact avec un animal ou une chose contaminé, et doit avoir pour but la prévention de la propagation de cette maladie. Cela dit, le fait que les préoccupations des partenaires commerciaux du Canada sont intervenues dans la décision de prévenir la propagation possible de l'ESB au Canada n'est pas moins compatible avec l'objectif poursuivi par le législateur au paragraphe 48(1) que ne le serait, par exemple, la prise en considération de facteurs ayant trait à la préservation de la vie humaine. Dès lors que l'existence d'une maladie transmissible est confirmée ou soupçonnée, les préoccupations de tous ceux qui pourraient être touchés par sa propagation éventuelle deviennent pertinentes pour choisir un plan d'action en vertu du paragraphe 48(1) et, en particulier, pour évaluer le niveau de tolérance du risque acceptable.

Le requérant soutient que, de toute façon, le ministre n'avait aucun motif raisonnable de soupçonner le taureau visé par l'avis—ou, du reste, n'importe quel bovin importé au Canada en provenance du Royaume-Uni entre 1982 et 1990—d'être contaminé par l'ESB. Comme je dois supposer que ceux qui prennent des décisions sont compétents dans leur domaine, il incombe au requérant de prouver que la décision qui a été prise n'a aucun fondement rationnel ou est manifestement déraisonnable. À mon avis, il ne s'est pas acquitté de ce fardeau. Bien que le requérant et les experts qui appuient sa thèse puissent contester le très bas niveau de tolérance au risque que révèle la solution radicale qui a été adoptée, on ne saurait dire que la décision a été prise en l'absence de faits solides. La question que le ministre devait trancher en vertu du paragraphe 48(1) était celle de savoir si, d'après les faits, il était fondé à soupçonner le tau-

BSE. The bull's origin and age, its possible exposure to contaminated feed, the emerging possibility of lateral transmission of the disease by animals to which it was potentially exposed, the limited scientific knowledge about BSE all support the suspicion that it may have been contaminated with BSE.

Finally, the applicant argues that the discretion of Dr. Petran, the investigator who signed the notice of requirement to destroy the subject bull, was fettered by the policy decision made earlier whereby all cattle imported from the U.K. between 1982 and 1990 were to be destroyed.

Dr. Petran signed the notice of requirement ordering the disposal of the bull in his capacity of inspector under the *Health of Animals Act*. By virtue of section 33 of that Act, he had, as such, the duty and authority to exercise the powers of the Minister, including that provided under subsection 48(1) which power he purported to exercise in the instant case. According to the applicant, the exercise of the discretion inherent in this power was pre-empted by the policy decision made earlier to destroy all cattle imported from the U.K. with the result that it was never exercised by Dr. Petran.

This argument is grounded on the premise that Dr. Petran was bound by the policy decision and hence, that he had to execute the notice of requirement whether or not he suspected that the subject bull was contaminated with BSE. In my view, no officer performing a discretionary duty can be bound to assert a belief or a suspicion which he does not hold or have, and if there was any evidence, in this instance, that Dr. Petran executed the notice of requirement without having the suspicion contemplated by subsection 48(1) as it relates to the subject bull or that he did not consider the opportunity of issuing it, I would not hesitate to intervene.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Cf. *Griffin v. Canada* (1989), 39 Admin. L.R. 215 (F.C.T.D.), at p. 239, where my brother MacKay J. quashed a

reau du requérant d'être contaminé par l'ESB. L'origine et l'âge de Captain, le fait qu'il a peut-être été exposé à des aliments contaminés, la possibilité naissante d'une transmission latérale de la maladie par des animaux avec lesquels il peut avoir été en contact et les connaissances scientifiques limitées sur l'ESB sont tous des facteurs qui renforcent le soupçon que le taureau du requérant pourrait être contaminé par l'ESB.

En dernier lieu, le requérant fait valoir que l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à M. Petran, l'inspecteur qui a signé l'avis ordonnant la destruction de Captain, a été entravé par la décision de principe prise antérieurement et selon laquelle tous les bovins importés au Canada en provenance du Royaume-Uni entre 1982 et 1990 devaient être détruits.

M. Petran a signé l'avis ordonnant la destruction du taureau du requérant en sa qualité d'inspecteur nommé en application de la *Loi sur la santé des animaux*. Aux termes de l'article 33 de cette Loi, il avait, à ce titre, l'obligation et le pouvoir d'exercer les pouvoirs conférés au ministre, notamment celui qui est prévu au paragraphe 48(1) et qu'il prétend avoir exercé dans l'affaire qui nous occupe. Selon le requérant, la décision de principe par laquelle on a ordonné la destruction de tous les bovins provenant du Royaume-Uni s'est substituée à l'exercice de la discrétion inhérente à ce pouvoir, si bien que M. Petran ne l'a jamais exercée.

Cette prétention repose sur l'hypothèse selon laquelle M. Petran était lié par la décision de principe et, partant, devait signer l'avis, qu'il ait ou non soupçonné le taureau du requérant d'être contaminé par l'ESB. À mon avis, aucun fonctionnaire qui exerce une fonction discrétionnaire ne peut être tenu de professer une conviction ou de faire peser un soupçon qu'il n'a pas, et s'il ressortait de la preuve en l'espèce que M. Petran a signé l'avis sans avoir, relativement à ce taureau, le soupçon exigé par le paragraphe 48(1), ou n'a pas examiné l'opportunité de donner ledit avis, je n'hésiterais pas à intervenir<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Cf. l'arrêt *Griffin c. Canada* (1989), 39 Admin. L.R. 215 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.), à la p. 239, dans lequel mon collègue le juge

However, the evidence is entirely opposite. Dr. Petran was subjected to an extensive cross-examination on his affidavit. He both shared and agreed with the view expressed by Dr. Kellar and his colleagues at the Animal Health Division that the cattle population imported from the U.K. from 1982 onwards formed a homogeneous group in terms of their suspected exposure to BSE. Before executing the notice of requirement, he personally ascertained the circumstances of the subject bull, namely that it was born in the U.K. in 1987, that it stayed in the U.K. one and one half year at a time when the concentration of the infectious agent was at its highest, and that it was possibly in contact with the infectious agent either via feed or contact with contaminated animals. Throughout his cross-examination, he referred to the decision to dispose of the subject bull as his own. He swore to his belief that the subject bull could, at any time of its life, develop full-blown BSE. He confirmed his conviction that the bull had to be destroyed, and pointed out that it was precisely the failure to take such precautions more than fifty years ago that led to scrapie becoming established in the Canadian sheep population.

Nothing suggests that Dr. Petran's decision was not based on his personal belief or that he subjugated his discretion by deference to the policy decision. Rather, the fact that he agreed to apply the policy decision to the subject bull highlights, in my view, a coherence of thinking between the policy-makers and the decision-taker. It follows that Dr. Petran's discretion was not in any way fettered.

However, the applicant further submits that because of the policy decision, Dr. Petran, in making his decision, failed to take into account relevant facts, namely evidence indicating that the subject bull had

*(Continued from previous page)*

decision whereby an officer's decision was made not on the basis of his personal belief as contemplated by statute, but on the basis of a binding policy directive.

La preuve indique cependant le contraire. M. Petran a été soumis à un contre-interrogatoire approfondi au sujet de son affidavit. Il était entièrement d'accord avec M. Kellar et ses collègues de la Division de la santé des animaux pour dire que les bovins importés au Canada en provenance du Royaume-Uni à partir de 1982 formaient un groupe homogène pour ce qui est de leur exposition possible à l'ESB. Avant de signer l'avis, il a personnellement vérifié les renseignements concernant le taureau du requérant, à savoir sa naissance au Royaume-Uni en 1987, son séjour dans ce pays pendant un an et demi à une époque où la concentration de l'agent infectieux était à son maximum, et le fait qu'il avait peut-être été exposé à cet agent par des contacts avec des animaux ou des aliments contaminés. Tout au long de son contre-interrogatoire, M. Petran a parlé de la décision d'ordonner la destruction du taureau du requérant comme de la sienne propre. Il a déclaré sous serment avoir la certitude que cet animal risquait, à n'importe quel moment de sa vie, d'être atteint de la forme complète de la maladie. Il a confirmé qu'il était convaincu que la destruction du taureau était nécessaire et a fait remarquer que c'était précisément parce qu'on avait omis de prendre de telles précautions il y a une cinquantaine d'années que la tremblante du mouton s'était propagée au sein de la population ovine du Canada.

Rien ne semble indiquer que M. Petran n'a pas pris sa décision en fonction d'une conviction personnelle ou qu'il a subordonné l'exercice de son pouvoir discrétionnaire à la décision de principe. À mon avis, le fait qu'il a accepté d'appliquer la décision de principe au taureau du requérant reflète plutôt une unité de vues des responsables de l'action gouvernementale et de l'auteur de la décision. En conséquence, l'exercice du pouvoir discrétionnaire de M. Petran n'a aucunement été entravé.

Cependant, le requérant fait aussi valoir qu'à cause de cette décision de principe, M. Petran a omis de tenir compte de facteurs pertinents pour prendre sa décision, en l'occurrence la preuve selon laquelle le

*(Suite de la page précédente)*

MacKay a annulé la décision prise par un fonctionnaire au motif qu'elle n'était pas fondée sur une conviction personnelle comme le prévoyait la loi, mais avait été prise en fonction d'une ligne directrice ayant force exécutoire.

not been exposed to contaminated feed prior to his importation to Canada.

It is true that the evidence of the owner of the bull in the U.K. in this regard, as well as those charged with its care, was not sought before the decision was made and was discounted when it was subsequently produced.

However, both Dr. Petran and Dr. Kellar had, before the decision was made, evidence from the U.K. authorities indicating that owner declarations as to the absence of contaminated feedstuff in their animal diet during the pre-1989 period could not be relied upon for a variety of reasons. The question then becomes whether, having regard to this evidence, it was open to Dr. Petran to disregard such declarations in reaching his decision. Keeping in mind that the basis for the exercise of the statutory authority under subsection 48(1) of the Act is a suspicion, and not a belief, and that Dr. Petran had grounds to consider statements emanating from owners with respect to feed content as unreliable even when asserted on the basis of a truthful belief, it appears to me that it was reasonably open to Dr. Petran to disregard this type of evidence. I should add that the cross-examination of Dr. Kellar, at pages 76 *et seq.* of the transcript, is most compelling on this point.

I note that my brother Cullen J., in *David Hunt Farms Ltd. v. Canada (Minister of Agriculture)*, T-153-94, March 10, 1994 [not yet reported], also upheld in that matter the decision reflected by the notice of requirement but for reasons which are somewhat opposed to mine. He held that the decision to dispose of the animals was effectively made by those who designed the policy decision made in December 1993, and that the execution of the notice of disposal merely reflected a step in the implementation process which did not call for the exercise of any discretion. Justice Cullen concluded that the policy decision had been validly taken and that the discretion of the signatory of the notice could not have been fettered by the prior policy decision, as he had

taureau n'a pas été exposé à des aliments pour animaux contaminés avant d'être importé au Canada.

Il est vrai qu'on n'a pas cherché à obtenir le témoignage du propriétaire de Captain au Royaume-Uni à cet égard, ni celui des personnes qui ont été chargées de s'occuper de l'animal, avant de prendre la décision, et qu'on n'en a pas tenu compte après la production de cette preuve.

Cependant, MM. Petran et Kellar avaient tous deux obtenu des autorités britanniques, avant que la décision ne soit prise, des renseignements selon lesquels les déclarations faites par les propriétaires relativement à l'absence d'aliments contaminés dans la nourriture donnée à leurs animaux au cours des années antérieures à 1989 n'étaient pas dignes de foi pour diverses raisons. La question devient donc celle de savoir si, eu égard à ces renseignements, M. Petran pouvait faire abstraction de ces déclarations pour prendre sa décision. Compte tenu du fait que le fondement de l'exercice du pouvoir conféré par le paragraphe 48(1) de la Loi est un soupçon, et non une conviction, et que M. Petran était fondé à considérer que les déclarations faites par les propriétaires quant au contenu des aliments n'étaient pas dignes de foi, en dépit de la sincérité de leurs auteurs, il me semble que M. Petran pouvait valablement faire abstraction de ce type de preuve. Je tiens à ajouter que le contre-interrogatoire de M. Kellar, aux pages 76 et suivantes de la transcription, est extrêmement convaincant sur ce point.

Je constate que mon collègue le juge Cullen, dans l'affaire *David Hunt Farms Ltd. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, T-153-94, 10 mars 1994 [encore inédite], a aussi confirmé la décision attestée par l'avis, mais pour des motifs divergeant quelque peu des miens. Il a statué que la décision de détruire les animaux avait en réalité été prise par ceux qui avaient pris la décision de principe en décembre 1993, et que la signature de l'avis était simplement une étape du processus de mise en œuvre qui ne requérait pas l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire. Le juge Cullen est arrivé à la conclusion que la décision de principe avait été valablement prise et que l'exercice du pouvoir discrétionnaire du signataire de l'avis ne pouvait pas avoir été entravé par la décision de prin-

no discretion left to exercise when he executed the notice.

It seems quite clear from my learned brother's reasons that he would have been inclined to intervene on the authority of *Griffin v. Canada, supra*, were it not for the fact that, in his view, the discretion underlying the decision had already been exercised at the policy level and validly so.

Obviously, each case must be decided on its own facts. On the facts before me, I am compelled to conclude that Dr. Petran is the officer who made the decision to dispose of the subject bull and that he was vested at the time with the required statutory authority to do so as evidenced by the notice of requirement which he executed. In my view, those adversely affected by a decision must be able to look to the officer who formally purports to make it as the decision-maker. Dr. Petran was vested with the statutory authority to make the decision with respect to the subject bull and did purport to make the decision. I believe that in the context of a judicial review of the decision which he formally made, he must be looked upon as the decision-maker. I would add that a policy decision is no decision, in the legal sense, unless and until it has formally been made to apply to a specified case by reference to the particular statutory provision which authorizes it.

However, I have also found on the facts before me that the policy decision which had been made earlier did not have the effect of fettering his discretion. This policy decision was communicated by memorandum dated December 17, 1993, addressed to all regional directors, including Dr. Petran. It was followed by a further memorandum dated December 22, 1993 highlighting the statutory authority under which the disposal of the animals could be ordered and by another memorandum dated December 30, 1993 outlining in a detailed fashion the background and the rationale for the policy decision.

In the matter before me, and I believe my brother Cullen notes the same in the matter which was before him, the officer charged with the issuance of the formal notice of requirement agreed with the policy

cipe prise antérieurement étant donné qu'il n'y avait plus aucun pouvoir discrétionnaire à exercer lorsque l'avis a été signé.

Il ressort, à l'évidence, des motifs de mon collègue qu'il aurait été porté à intervenir sur la base de l'arrêt *Griffin c. Canada*, précité, n'eût été le fait que, selon lui, le pouvoir discrétionnaire qui sous-tendait la décision avait déjà été valablement exercé à l'étape de la prise de la décision de principe.

Il ne fait aucun doute que chaque affaire doit être jugée en fonction des circonstances de l'espèce. D'après les faits dont je suis saisi, force m'est de conclure que M. Petran est le fonctionnaire qui a pris la décision d'ordonner la destruction du taureau du requérant et qu'il était investi, à ce moment-là, du pouvoir légal requis à cette fin, comme en fait foi l'avis qu'il a signé. À mon avis, ceux qui sont touchés par une décision doivent pouvoir considérer le fonctionnaire qui prétend officiellement l'avoir prise comme le décideur. M. Petran était investi du pouvoir légal de prendre la décision contestée, et il prétend l'avoir prise. Je suis d'avis que, dans le contexte du contrôle judiciaire de la décision qu'il a officiellement prise, on doit le considérer comme le décideur. J'ajouterais qu'une décision de principe n'est pas une décision au sens juridique tant qu'on ne l'a pas officiellement appliquée à un cas particulier en s'autorisant de la disposition législative pertinente.

Néanmoins, les faits dont je suis saisi m'amènent aussi à conclure que la décision de principe prise antérieurement n'a pas eu pour effet d'entraver l'exercice du pouvoir discrétionnaire de M. Petran. Cette décision de principe a été communiquée à tous les directeurs régionaux, dont M. Petran, dans une note de service en date du 17 décembre 1993. Elle a été suivie d'une deuxième note datée du 22 décembre 1993 qui faisait état des dispositions législatives sous le régime desquelles la destruction des animaux pouvait être ordonnée, puis d'une troisième note en date du 30 décembre 1993 qui fournissait des précisions sur la genèse et la raison d'être de la décision de principe.

En l'occurrence, et je pense que mon collègue le juge Cullen fait la même constatation dans l'affaire dont il a été saisi, le fonctionnaire chargé de donner l'avis officiel souscrivait à la décision de principe, à

decision, its rationale and more importantly its applicability to the specific animal(s) which he was called upon to deal with.

I do not believe that adherence to a policy decision of general application in a specific case can, in and of itself, have the effect of invalidating a decision. As MacKay J. stated so aptly in *Griffin v. Canada*, *supra*, at page 236, there are two aspects of policy statements or directives which may be subject to judicial scrutiny, namely:

Are the policy guidelines in question consistent with the administrative authority granted by legislation and regulations, and in practice are the guidelines used for guidance by those who have responsibility for discretionary decisions, or are they relied upon, in the interests of consistency, as a basis for decisions without considering all factors that should be taken into account in reaching discretionary decisions?

In that matter, the policy directive failed both tests. The statutory authority in issue was found in regulations made under paragraph 4(1)(c) of the *Seeds Act*, R.S.C., 1985, c. S-8, which authorized the Governor General in Council to prescribe, *inter alia*, the minimum standard of disease for seeds. Paragraphs 52(2)(d) and (e) of the *Seeds Regulations*, C.R.C., c. 1400, as amended by SOR/80-517, allowed an inspector to refuse to issue a certificate in respect of a growing crop where:

52. . . .

(2) . . .

(d) in the opinion of an inspector, the crop has been contaminated with bacterial ring rot; or

(e) evidence has been obtained that bacterial ring rot was found in another crop that was derived from the same parent crop. . . .

The policy guideline in issue provided, *inter alia*, that:

All crops in which bacterial ring is found are to be rejected (. . .), as well as all potato crops on the same farm.

Bacterial ring rot was found in one of the seventeen growing crops of the Griffin family. The officer relying on the guideline refused to certify all seven-

sa raison d'être et, surtout, à son applicabilité à l'animal ou aux animaux dont il devait décider le sort.

a Je ne pense pas que le fait de donner son adhésion à une décision de principe d'application générale dans un cas particulier peut, en soi, avoir pour conséquence d'invalidier une décision. Comme le juge MacKay l'a déclaré avec justesse dans l'affaire *Griffin c. Canada*, précitée, à la page 236, il y a deux aspects des énoncés de politique ou des directives qui sont susceptibles d'intéresser la Cour:

c Les lignes directrices en question sont-elles conformes au pouvoir administratif conféré par la loi et les règlements, et, dans la pratique, servent-elles de guide aux personnes chargées de prendre des décisions de nature discrétionnaire ou s'appuient-elles, à des fins d'uniformité, pour fonder des décisions sans tenir compte de tous les facteurs qui devraient être pris en considération pour prendre des décisions de nature discrétionnaire?

d Dans cette affaire, la directive d'orientation ne satisfaisait à aucun des deux critères. La disposition législative habilitante se trouvait dans le règlement pris en application de l'alinéa 4(1)(c) de la *Loi sur les semences*, L.R.C. (1985), ch. S-8, qui autorisait le gouverneur général en conseil à prendre des règlements prescrivant notamment, à l'égard des semences, la norme minimale de maladie. Les alinéas 52(2)(d) et (e) du *Règlement sur les semences*, C.R.C., ch. 1400, modifié par DORS/80-517, autorisaient un inspecteur à refuser de délivrer un certificat à l'égard d'une culture en croissance lorsque:

52. . . .

(2) . . .

d) selon l'inspecteur, la culture a été contaminée par le flétrissement bactérien; ou

e) il a été établi que le flétrissement bactérien a été décelé dans une autre culture provenant de la même culture-mère . . .

La directive en cause disposait notamment:

i Toutes les récoltes dans lesquelles on décelle la présence de flétrissement bactérien doivent être rejetées . . ., ainsi que toutes les autres récoltes de pommes de terre produites dans l'exploitation en question.

j Le flétrissement bactérien avait été décelé dans une seule des dix-sept cultures en croissance de la famille Griffin. S'appuyant sur la directive, le fonctionnaire a

teen growing crops on the basis that, while bacterial ring rot had only been found in a single growing crop, the remaining sixteen crops were on the same farm. These sixteen crops had not been derived from the same parent crop as the single contaminated crop.

MacKay J. noted that the mandatory rejection of all crops on the same farm on the basis that a single crop had been contaminated did not reflect any of the grounds for rejection set out in subsection 52(2) of the Regulations. As the guideline was mandatory<sup>2</sup> and as there was no evidence that the other sixteen crops had in fact been contaminated, he concluded that the inspector's discretion had been fettered as it was not open to him to hold a reasonable belief that all seventeen crops had been contaminated on the sole ground that one was so affected.

Here, as Cullen J. has also found, the policy decision is consistent with the authority granted by the legislation. Subsection 48(1) of the Act requires the existence of a suspicion, not a belief, and on the assumed facts underlying the policy decision, one could form a reasonable suspicion that an animal which came within its ambit had been contaminated with BSE. As well, in the matter before me, nothing indicates that Dr. Petran was compelled to do anything by virtue of the policy decision other than to apply it if it conformed with his own judgment as to how the particular matter before him was to be dealt with having regard to the relevant circumstances.

Obviously, in this instance, consistency in the application of the policy decision was essential in the minds of the policy-makers in order to achieve the effective eradication of the spread of BSE in Canada. However, consistency, as such, is not an evil so long as the interests in achieving it are not made to prevail over the decision-maker's ultimate task which is to decide the matter before him on its own merits. The specific question which I must answer is whether, on

<sup>2</sup> The evidence indicated that an officer who had failed to apply the guidelines in a particular case had been relieved of his functions.

refusé de certifier les dix-sept cultures en croissance au motif que, même si le flétrissement bactérien avait été décelé dans une seule culture, les seize autres se trouvaient sur la même ferme. Ces dernières ne provenaient pas de la même culture-mère que la culture contaminée.

Le juge MacKay a fait remarquer que le rejet obligatoire de toutes les cultures situées sur la même exploitation agricole à cause de la contamination d'une seule culture ne correspondait à aucun des motifs de rejet prévus au paragraphe 52(2) du Règlement. Comme la directive avait un caractère obligatoire<sup>2</sup> et que rien ne permettait de croire que les seize autres cultures avaient effectivement été contaminées, le juge a conclu que l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré à l'inspecteur avait été entravé puisqu'il ne lui était pas loisible de valablement croire que les dix-sept cultures avaient été contaminées pour l'unique raison que l'une d'elles l'était.

En l'espèce, j'arrive à la même conclusion que le juge Cullen, c'est-à-dire que la décision de principe est compatible avec le pouvoir conféré par la loi. Le paragraphe 48(1) de la Loi requiert l'existence non pas d'une conviction mais d'un soupçon, et, d'après les hypothèses de fait qui sous-tendent la décision de principe, on pouvait être fondé à soupçonner un animal qui relevait de cette disposition d'être contaminé par l'ESB. Au surplus, dans l'affaire dont je suis saisi, rien n'indique que M. Petran a été contraint de faire quoi que ce soit, en vertu de la décision de principe, si ce n'est l'appliquer si elle s'accordait avec sa propre conception de la solution à apporter à la question particulière qu'il devait trancher eu égard aux circonstances pertinentes.

Dans la présente espèce, il ne fait aucun doute que les responsables de l'action gouvernementale considéraient que l'uniformité d'application de la décision de principe était indispensable pour véritablement empêcher la propagation de l'ESB au Canada. Cependant, cette uniformité, en tant que telle, n'est pas un mal, pourvu que l'intérêt qu'on a à y parvenir ne l'emporte pas sur la tâche ultime du décideur, qui est de trancher la question en fonction des circons-

<sup>2</sup> La preuve révélait qu'on avait démis de ses fonctions un fonctionnaire qui avait omis d'appliquer la directive dans un cas particulier.

the facts before me, the quest for consistency by the policy-makers had the practical effect of overriding Dr. Petran's discretion in deciding whether or not the subject bull could be suspected of being contaminated with BSE. As is apparent from the foregoing, I do not believe that it did.

For these reasons, the application is dismissed. I make no special award as to costs.

tances de l'espèce. La question précise à laquelle je dois répondre est celle de savoir si, d'après les faits de l'espèce, l'uniformité recherchée par les responsables de l'action gouvernementale a eu, en pratique, pour conséquence de neutraliser le pouvoir discrétionnaire qu'avait M. Petran de déterminer si l'on pouvait soupçonner le taureau du requérant d'être contaminé par l'ESB. Comme les remarques qui précèdent l'indiquent, je suis d'avis que non.

Pour ces motifs, la demande est rejetée, sans adjudication spéciale de dépens.