Agriculture et Agroalimentaire Canada
Agriculture and Agri-Food Canada



Rapport sur le cadre législatif en santé animale au Canada

Écrit pour Agriculture et Agroalimentaire Canada
par Patricia Farnese et Barbara von Tigerstrom
Professeures de droit à l'Université de la Saskatchewan

Mai 2009

Canada

Rapport sur le cadre législatif en santé animale au Canada

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, représentée par le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire (2013).

Version électronique disponible à l'adresse
www.agr.gc.ca/publications-f
N° de catalogue A34-20/2013F-PDF
ISBN 978-0-660-21114-5
N° d'AAC 12055F

Issued also in English under the title
Report on the Legal Framework for Animal Health in Canada

Pour de plus amples renseignements, rendez-vous au www.agr.gc.ca ou composez sans frais le 1-855-773-0241.

Les renseignements que contient ce rapport représentent les avis de ses auteurs; par conséquent, les points de vue qui y sont exprimés sont ceux des auteurs et ne représentent pas forcément ceux du ministère (Agriculture et Agroalimentaire Canada) ou du gouvernement du Canada. Le gouvernement du Canada et ses employés, fonctionnaires ou mandataires n'offrent aucune garantie quant à l'exactitude ou à l'exhaustivité des renseignements que contient ce rapport. Les entités qui s'en remettent à ces renseignements le font à leurs risques et périls.

Table des matières

Partie 1 – Cadre réglementaire

1. Introduction 3
2. Division des pouvoirs en vertu de la Constitution canadienne 4
3. Examen du cadre législatif 9

Activités fédérales en santé animale 10

Classement des maladies 11

Obligations prévues par la loi civile 12

Inspection 13

Composition des aliments pour animaux 15

Espèces sauvages 15

Santé publique 17

Activités provinciales et territoriales en santé animale 18

Lois provinciales en santé animale 19

Animaux errants 20

Lois sur les animaux nuisibles et les ravageurs 21

Ventes de bétail 21

Élevages de grand gibier et d'animaux à fourrure 22

Lois provinciales en santé publique 23

Répercussions du partage des sphères de compétence sur la responsabilité de la Couronne 24

4. Examen des lois internationales 25

Organisation mondiale de la santé animale 26

Organisation mondiale de la santé 27

Autres organismes 28

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture..... 28

Commission du *Codex Alimentarius*..... 28

Organisation mondiale du commerce..... 29

5. Examen de la jurisprudence..... 30

Partie 2 – Examen de la documentation

6. Examen de la documentation..... 35

Partie 3 – Conclusions et recommandations pour des recherches futures

7. Conclusions et recommandations pour des recherches futures..... 38

Annexe

Bibliographie des publications pertinentes..... 40

Livres..... 40

Articles de revues..... 40

Partie I – Cadre réglementaire

1. Introduction

Le présent rapport donne un aperçu des attributions de pouvoirs et de responsabilités en santé animale au Canada. Il passe en revue les catégories de pouvoirs fédéraux et provinciaux pertinents découlant de la division des pouvoirs par la Constitution canadienne, le cadre législatif en santé animale aux échelons fédéral et provincial/territorial, le cadre législatif international ainsi que la jurisprudence et la documentation universitaire pertinentes.

Les principales conclusions de l'exercice sont les suivantes.

- En vertu de la Constitution, les gouvernements fédéral et provinciaux se partagent la responsabilité de la santé animale dans les domaines de l'agriculture, des pêches et de la faune.
- Un examen du cadre législatif en santé animale révèle que le pouvoir de prévenir, de maîtriser et d'éradiquer des maladies est partagé simultanément par les gouvernements fédéral et provinciaux. Cependant, rien n'oblige les provinces ou le gouvernement fédéral à prendre les mesures pour préserver la santé animale.
- Le Canada a de multiples obligations en santé animale qui se recoupent en vertu d'ententes de droit international qui l'obligent à assurer une surveillance efficace des maladies animales, à les déclarer et à les maîtriser, et ce, sans limiter indûment les échanges commerciaux.
- Les tribunaux ne font que commencer à se pencher sur la responsabilité de la Couronne concernant les activités gouvernementales qui mettent en cause la santé des animaux, c'est pourquoi il est difficile de tirer des conclusions sur la responsabilité de la Couronne à cet égard. L'une des conclusions que l'on peut tirer est que lorsque la Couronne décide de ne pas agir, particulièrement dans le cas d'une maladie émergente qui menace la santé humaine ou animale, aucune poursuite ne peut être intentée en général.
- On observe relativement peu de documentation universitaire qui traite du cadre législatif en santé animale, mais certains articles mettent en relief l'importance des responsabilités partagées.

2. Division des pouvoirs en vertu de la Constitution canadienne

L'agriculture est l'un des deux domaines que la Constitution désigne comme étant de compétence à la fois fédérale et provinciale.[1] Dans un tel contexte de compétences partagées, les lois d'une province n'auront d'effet qu'aussi longtemps et tant qu'elles ne seront pas incompatibles avec aucune des lois fédérales, et les deux ordres de gouvernement pourront créer un programme harmonisé pour lutter contre les maladies animales.[2]

Plusieurs autres catégories de pouvoirs s'appliquent également à la santé animale. Lorsque vient le temps de déterminer l'ordre de compétence responsable, il faut caractériser l'essence des dispositions législatives dans son contexte.[3] Les pouvoirs du gouvernement fédéral en matière de réglementation du trafic et du commerce visent le trafic international, interprovincial et général des animaux et des produits d'origine animale.[4] Dans le contexte des pêches et de l'aquaculture, le gouvernement fédéral exerce des pouvoirs sur les pêcheries des côtes de la mer et de l'intérieur.[5] Ces pouvoirs permettent au gouvernement fédéral de réglementer le maintien et la préservation des pêcheries, même si une telle réglementation a un effet incident sur les ventes de produits.[6] Les pouvoirs associés à la loi criminelle permettent au gouvernement fédéral de définir des infractions pour assurer la protection du bien public.[7] Il s'agit d'un pouvoir général qui peut être utilisé lorsque les lois respectent trois critères : but

---

[1] *Loi constitutionnelle de 1867* (R.-U.), 30 et 31 Vict., ch. 3, réimprimée dans les L.R.C. de 1985, app. II, n° 5, art. 95, laquelle stipule que : « Dans chaque province, la législature pourra faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans cette province; et il est par la présente déclaré que le parlement du Canada pourra de temps à autre faire des lois relatives à l'agriculture et à l'immigration dans toutes les provinces ou aucune d'elles en particulier; et toute loi de la législature d'une province relative à l'agriculture ou à l'immigration n'y aura d'effet qu'aussi longtemps et que tant qu'elle ne sera incompatible avec aucune des lois du parlement du Canada ».

[2] *Holland v. Saskatchewan (Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Revitalisation rurale)*, 2004 SKQB 478 [*Holland N° 1*], paragr. 31.

[3] *R. v. Demers*, [2004] 2 R.C.S. 489; *Kitkatla Band v. Colombie-Britannique(Ministre des Petites entreprises, du Tourisme et de la Culture)*, [2002] 2 R.C.S. 146.

[4] *Loi constitutionnelle de 1867, supra* note 1, paragr. 91(2).

[5] *Ibidem*, s.91(12).

[6] *Ward v. Canada (Procureur général)*, [2002] 1 R.C.S. 569.

[7] *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 1, paragr. 91(27).

valide en matière de droit criminel; interdiction; sanctions en cas d'infraction à l'interdiction.[8] Le but peut inclure la protection de la santé ou de l'environnement.[9] Finalement, les pouvoirs du gouvernement fédéral « de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada, relativement à toutes les matières ne tombant pas dans les catégories de sujets par la présente loi exclusivement assignés aux législatures des provinces »[10], incluent des questions « d'intérêt national » dont l'impact dépasse et peut dépasser la capacité d'une province[11] ainsi que les situations d'urgence.[12] Ce pouvoir a été reconnu comme étant le fondement de la protection environnementale[13], lequel peut inclure les espèces sauvages. Il établit également un champ de compétence fédéral pour établir une loi en situation d'urgence[14], lequel pouvoir peut être utilisé lorsqu'une situation d'urgence menaçant la santé publique découle de l'apparition d'une zoonose.

Les gouvernements provinciaux disposent de pouvoirs sur les institutions municipales[15] auxquelles ils délèguent des pouvoirs par voie législative. Les pouvoirs provinciaux concernant l'administration des terres publiques[16], les travaux et entreprises d'une nature locale[17], la propriété et les droits civils dans une province[18] ainsi que les matières d'une nature purement locale ou privée dans la province[19] peuvent également s'appliquer à des aspects particuliers de

---

[8] *Renvoi relatif à la validité du paragraphe 5a) de la Loi de l'industrie laitière,* 1949 R.C.S. 1; *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *R. v. Hydro-Québec*, [1997] 3 R.C.S. 213.

[9] *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *R. v. Hydro-Québec*, *ibidem.*

[10] *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 1, art. 91.

[11] Voir p. ex. *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, [1988] 1 R.C.S. 401.

[12] *Renvoi relatif à la Loi anti-inflation*, [1976] 2 R.C.S. 373.

[13] *R. v. Crown Zellerbach Canada Ltd.*, *supra* note 11.

[14] *Renvoi relatif au Wartime Leasehold Regulations, P.C. 9029*, [1950] R.C.S. 124.

[15] *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 1, paragr. 92(8).

[16] *Ibidem*, paragr. 92(5).

[17] *Ibidem*, paragr. 92(10).

[18] *Ibidem*, paragr. 92(13).

[19] *Ibidem*, paragr. 92(16).

la santé animale, y compris la réglementation de la transformation locale des aliments[20] et les animaux domestiques. Les sphères de compétence concernant la gestion des terres publiques englobent aussi la conservation et la gestion des espèces sauvages présentes sur ces terres.[21]

Étant donné les relations qui existent entre la santé animale et la santé humaine, il est également pertinent de considérer les sphères de compétence en santé de façon plus générale. La santé ou la santé publique ne sont pas regroupées sous un même sujet dans la Constitution canadienne; elles sont plutôt réparties entre plusieurs catégories de pouvoirs, tant fédéraux que provinciaux.[22] Les catégories de pouvoirs fédéraux pertinentes comprennent le trafic et le commerce, la quarantaine et les hôpitaux de marine, la loi criminelle ainsi que les pouvoirs de légiférer pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada[23]; les catégories de pouvoirs provinciaux englobent les hôpitaux, les institutions municipales, la propriété et les droits civils ainsi que les matières d'une nature purement locale ou privée.[24] Le gouvernement fédéral a édicté des lois sur la sûreté des aliments et des drogues[25] ainsi que la mise en quarantaine de biens et de personnes aux passages frontaliers.[26] Les deux ordres de gouvernement disposent de lois sur la gestion des situations d'urgence[27] et les dangers environnementaux.[28] La législation

---

[20] Ronald L. Doering, "Foodborne Illness and Public Health" dans Tracey M. Bailey, Timothy Caulfield & Nola M. Ries, *Public Health Law and Policy in Canada* (Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2005) 409 à 413.

[21] *R. v. Patey*, [2007] N.J. n^{o} 276.

[22] À des fins de discussion générale, voir p. ex. Martha Jackman, "Constitutional Jurisdiction Over Health in Canada" (2000) 8 Health L. J. 95; concernant les sphères de compétence sur les questions relatives à la santé publique, voir p. ex. Nola M. Ries, "Legal Foundations of Public Health Law in Canada" dans Tracey M. Bailey, Timothy Caulfield & Nola M. Ries, *Public Health Law and Policy in Canada* (Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2005) 7 à 11ff; Comité consultatif national sur le SRAS et la santé publique, *Leçons de la crise du SRAS – Renouvellement de la santé publique au Canada* (Ottawa : Santé Canada, 2003) à 166ff.

[23] *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 1, paragr. 91(2), (11), (27).

[24] *Loi constitutionnelle de 1867, 1867*, *supra* note 1, paragr. 92 (7), (8), (13), (16).

[25] *Loi sur les aliments et drogues*, R.S.C. 1985, ch. F-27.

[26] *Loi sur la mise en quarantaine*, S.C. 2005, ch. 20.

[27] Voir p. ex. *Loi sur les mesures d'urgence*, R.S.C. 1985, ch. 22; *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, L.R.O. 1990, ch. E.9; *Loi sur les mesures d'urgence*, S.N.B. 1978, ch. E-7.1; *Emergency Planning Act*, S.S. 1989-90, ch. E-81.

[28] Voir p. ex. *Loi canadienne sur la protection de l'environnement*, S.C. 1999, ch. 33; *Environmental Protection and Enhancement Act*, R.S.A. 2000, ch. E-12; *Environmental Management Act*, S.B.C. 2003, ch. 53.

provinciale couvre la plupart des aspects de la surveillance et de la maîtrise des maladies infectieuses[29] et inclut des dispositions concernant les dangers pour la santé, lesquels peuvent inclure des maladies chez les animaux.[30]

Lorsque les gouvernements fédéral et provinciaux exercent des sphères de compétence concurrents, le principe de la suprématie prévoit qu'en cas de conflit, la législation fédérale a préséance. Ce principe ne s'applique que si un conflit ou une contradiction véritable fait en sorte qu'il est impossible de respecter les deux lois, et rarement lorsque des dispositions différentes se recoupent sur un même point.[31] Sinon, les deux ordres de législation continueront de s'appliquer de façon concurrente.

Les pouvoirs des municipalités leur sont délégués par les provinces en vertu de lois municipales. La portée des pouvoirs des municipalités est par conséquent limitée à ce qui peut être délégué légalement par la province (c.-à-d. qu'il ne peut y avoir d'empiètement sur la compétence fédérale) et est définie par l'interprétation des lois habilitantes. Cependant, les tribunaux démontrent une volonté d'interpréter de façon assez large les dispositions des lois municipales conférant à ces dernières des pouvoirs pour passer des règlements en matière de santé et de bien-être sur leur territoire, bien qu'ils étudient avec attention l'objet des règlements.[32] En cas de conflit sur une question entre les dispositions municipales, provinciales ou fédérales, les dispositions municipales n'auront pas préséance sur les textes législatifs des ordres supérieurs; cependant, comme c'est le cas avec la prédominance fédérale, ce principe ne s'applique que lorsqu'il est impossible d'appliquer concurremment des dispositions d'ordres différents.[33] Les municipalités peuvent également disposer de pouvoirs qui leur sont conférés par des lois provinciales particulières, notamment des lois en matière de santé publique.[34]

---

[29] Voir p. ex. *Loi sur la protection et la promotion de la santé*, L.R.O. 1990, ch. H.7; *Health Act*, R.S.B.C. 1996, ch. 179; *Public Health Act*, R.S.A. 2000, ch. P-37; *Communicable Diseases Act*, R.S.N.L. 1990, ch. C-26; *Public Health Act, 1994*, S.S. 1994, ch. P-37.1.

[30] Voir p. ex. *Public Health Act, 1994*, *ibidem*, paragr. 2(q), lequel définit un « danger pour la santé » comme comprenant « un animal autre qu'un être humain… qui est ou qui peut devenir dangereux pour la santé, qui empêche de quelque manière que ce soit la suppression d'une maladie ou la prévention d'un préjudice… ».

[31] *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Saskatchewan*, [2005] 1 R.C.S. 188.

[32] Voir *114957 Canada Ltée (Spraytech, Société d'arrosage) v. Hudson (Municipalité)*, [2001] 2 R.C.S. 241.

[33] *Ibidem.*

[34] Les limites de tels pouvoirs sont présentement examinées dans l'affaire *Western Forest Products Inc. v. Sunshine Coast (District régional)*, 2007 BCSC 1283; 2007 BCSC 1508.

La jurisprudence traitant particulièrement des divisions de pouvoirs dans le domaine de la santé animale est très limitée. Même si on recense un certain nombre de cas affichant une pertinence indirecte (p. ex. les cas mentionnées ci-devant concernant les pouvoirs en vertu de la loi criminelle ou la protection de l'environnement), la question précise de la compétence en matière de réglementation de la santé animale ne semble pas avoir soulevé de litige jusqu'à récemment (c.-à-d. au cours de la dernière décennie). On ne peut préciser pourquoi aucun différend n'a été soulevé auparavant si ce n'est, peut-être, que l'augmentation de la sensibilisation à l'égard des problèmes de santé animale et l'importance économique de ceux-ci auraient augmenté le nombre de désaccords au cours des dernières années.

Dans *Holland v. Saskatchewan (Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Revitalisation rurale)*[35], les demandeurs contestaient la décision du Ministre de changer le statut de leur troupeau de wapitis et de cerfs aux termes du Cervid Chronic Wasting Disease Surveillance and Certification Program de la Saskatchewan. L'un de leurs arguments était que le Ministre provincial n'avait aucun pouvoir pour créer le programme du fait que le gouvernement fédéral avait assumé cette responsabilité concernant cette maladie. L'encéphalopathie des cervidés est une maladie déclarable en vertu de la *Loi sur la santé des animaux*.[36] Le Diseases of Domestic Game Farm Animals Regulations de la province[37] stipulait que :

> Rien dans le paragraphe 3(1) ou les articles 4, 6, 7 ou 8 du règlement ne s'appliquait aux maladies désignées en vertu de la *Loi sur la santé des animaux* (Canada), qui est administrée par l'Agence canadienne d'inspection des aliments. [traduction]

Cependant, le tribunal a considéré que cette disposition avait une application limitée (c.-à-d. d'éliminer les recoupements dans la désignation des maladies, la déclaration des maladies, l'élimination des animaux, le paiement d'indemnisations lorsqu'une maladie est désignée en vertu de la loi fédérale) et n'empêchait pas la tenue d'activités provinciales en ce qui concerne l'encéphalopathie des cervidés, y compris le programme provincial. Le tribunal a également souligné que l'article 95 donnait aux gouvernements fédéral et provinciaux un champ de compétence partagé sur l'agriculture, ce qui signifie que la législation provinciale s'applique tant et aussi longtemps qu'elle n'est pas incompatible avec la législation fédérale.[38] Les deux gouvernements ont joué des rôles complémentaires qui peuvent coexister.

---

[35] *Holland No.* 1, *supra* note 2. Une autre allégation du même demandeur sur cette question est examinée ci-après dans la partie 5.

[36] S.C. 1990, ch. 21 [*LSA*]; *Règlement sur les maladies déclarables*, H-3.3 - SOR/91-2.

[37] ch. D-30 règ. 1.

[38] *Holland No. 1*, *supra* note 2 à l'art. 31.

Dans *R. v. Patey*[39], le défendeur, qui était accusé d'infractions en vertu de la législation provinciale sur la faune, a avancé que la loi allait au-delà des pouvoirs de la province en raison des pouvoirs du gouvernement fédéral sur les pêcheries intérieures. La province alléguait que les droits de pêche étaient un élément des droits de propriété et que, par conséquent, ils relevaient de sa compétence en vertu du paragraphe 92(13). Le tribunal a considéré que le but de la législation provinciale était de « protéger, de préserver et de propager la vie sauvage [*sic*] »[40] et que les dispositions des permis de pêche ne s'appliquaient qu'à la pêche dans les eaux intérieures provinciales.[41] L'objet des dispositions était la conservation et la protection d'intérêts économiques.[42] On a reconnu que la loi avait un impact fortuit sur la réglementation des pêches intérieures.[43] Cependant, le tribunal a maintenu que la loi provinciale était valide en vertu du paragraphe 92(5) (gestion des terres publiques) ou du paragraphe 92(13) (propriété et droits civils).[44] L'applicabilité du règlement provincial sur la transformation du poisson a également été confirmée en vertu des pouvoirs associés à la propriété et aux droits civils.[45]

3. Examen du cadre législatif

Tel que mentionné dans la section précédente, l'agriculture, comme l'immigration, est une compétence partagée en vertu de l'article 95 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.[46] En outre, les sphères de compétence associés à l'environnement, ce qui inclut le pouvoir de réglementer à tout le moins certaines questions concernant la faune, permettent au gouvernement fédéral de légiférer dans des domaines qui seraient autrement considérés comme relevant exclusivement de la compétence provinciale. En conséquence, la réglementation sur la santé des animaux prévoit nécessairement des efforts concertés. La présente vue d'ensemble a pour but d'expliquer le fonctionnement du cadre législatif en santé animale, en mettant l'accent particulièrement sur le classement, la prévention et l'éradication des maladies. Le rôle du

---

[39] *R. v. Patey*, [2007] N.J. n° 276.

[40] *Ibidem* à l'art. 21.

[41] *Ibidem* à l'art. 28.

[42] *Ibidem* aux art. 29-30.

[43] *Ibidem* à l'art. 31.

[44] *Ibidem* à l'art. 55.

[45] *Port Enterprises Ltd. v. Terre-Neuve(Ministre des Pêches et de l'Aquaculture)*, 2006 NLCA 36; *Dandy Dan's Fish Market Ltd. v. Terre-Neuve et Labrador*, 2007 NLCA 26.

[46] *Supra* note 1.

gouvernement fédéral en matière de santé animale est présenté en premier. On examine ensuite des activités provinciales et territoriales afin de démonter le rôle complémentaire qu'elles jouent dans l'ensemble du cadre législatif en santé animale au Canada. La section se termine par un examen des répercussions qu'ont les responsabilités de la Couronne associées à ce champ de compétence partagé en matière de santé animale.

Activités fédérales en santé animale

Comme la santé animale a des conséquences sur l'économie, la sûreté des aliments et la santé des humains, un certain nombre de ministères et organismes fédéraux supervisent des éléments de la réglementation fédérale en santé animale. Les principales entités dont il est question sont Agriculture et Agroalimentaire Canada (AAC) ainsi que l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), et les deux relèvent du ministre de l'Agriculture. L'ACIA administre la *Loi sur la santé des animaux* (LSA). Cette loi couvre la majorité des efforts consentis par le gouvernement fédéral dans le domaine de la santé animale. La LSA vise principalement la prévention et l'éradication des maladies animales chez les animaux domestiques et le gros gibier, bien que certaines des activités prévues par la LSA puissent également servir à limiter les actes de cruauté et la souffrance chez les animaux de façon plus générale.[47] Les efforts consentis en vertu de la LSA sont appuyés par la *Loi sur les aliments du bétail*, la *Loi sur l'inspection du poisson* et la *Loi sur l'inspection des viandes*.

Le Service canadien de la faune (SCF) d'Environnement Canada dirige les efforts du gouvernement fédéral en matière de lutte contre les maladies chez les populations d'animaux sauvages. La lutte contre les maladies chez les populations d'animaux sauvages, y compris les oiseaux migrateurs et les espèces marines, exige une réaction coordonnée entre les ministères et les organismes fédéraux ainsi que les provinces. Le Comité canadien des directeurs de la faune, constitué de représentants du SCF, des provinces, de Pêches et Océans Canada et de Parcs Canada, établit les priorités en matière de coordination des interventions de lutte contre les maladies chez les animaux sauvages au Canada.[48] Qui plus est, il n'est pas rare que les efforts consentis par le gouvernement fédéral pour lutter contre des maladies chez les animaux sauvages nécessitent la collaboration de gouvernements étrangers, particulièrement ceux des États-Unis et du Mexique. Ainsi, le Plan nord-américain de gestion de la sauvagine (PNAGS)[49]

---

[47] La partie XII du *Règlement sur la santé des animaux* traitant du transport des animaux constitue un exemple de telles activités.

[48] Comité des directeurs canadiens de la faune. 2004. *Stratégie nationale sur les maladies des espèces sauvages du Canada* à 2. Disponible en ligne à : < http://www.cws-scf.ec.gc.ca/cnwds/draft11.pdf>.

[49] Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, comité du plan. 2004. Plan nord-américain de gestion de la sauvagine 2004. Cadre de mise en oeuvre : Renforcer les fondements biologiques. Service canadien

adopté à l'origine pour protéger l'habitat et conserver la sauvagine, a évolué et compte maintenant la lutte contre les maladies parmi ses priorités.[50] Comme de nombreuses maladies sont facilement transmises entre les animaux sauvages et les animaux domestiques et entre les animaux sauvages et les humains, la lutte contre les maladies au sein des populations d'animaux sauvages représente un volet essentiel du cadre canadien en santé animale.

Même si la responsabilité principale de Santé Canada est la préservation de la santé des personnes, la relation entre la santé animale et la santé des personnes oblige le Ministère à œuvrer dans le cadre fédéral en santé animale. De la même manière, l'Agence de la santé publique du Canada, un organisme créé récemment, assume des responsabilités en matière de prévention, de surveillance et d'intervention relativement à la propagation des maladies infectieuses au Canada. Lorsqu'une maladie infectieuse peut avoir une origine animale, on s'attend à ce que l'ASPC joue un rôle important dans le cadre fédéral en santé animale.

Classement des maladies

La LSA renferme des dispositions sur le classement des maladies animales. Elle définit de façon générale les maladies comme étant toute maladie ou son agent causal qui peut affecter un animal ou qui peut être transmise entre des animaux et des humains.[51] La définition renvoie également à une liste de maladies déclarables créée par le Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire. Le cadre fédéral en santé animale est centré sur les maladies qui figurent sur la liste des maladies déclarables, indiquant par le fait même un classement des maladies au Canada. La liste des maladies déclarables est présentée à l'annexe 1 du *Règlement sur les maladies déclarables*.[52] Présentement, la liste des maladies déclarables inclut 32 maladies animales particulièrement préoccupantes. La LSA impose de façon générale un devoir légal à quiconque sait qu'un animal, dont il a la garde ou dont il a la charge des soins, est atteint d'une maladie déclarable. Cependant, la LSA ne précise pas comment le Ministre détermine les maladies à inclure dans la liste des maladies déclarables. En conséquence, le Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire possède toute la latitude voulue pour classer les maladies de la manière qu'il juge appropriée.

---

de la faune, U.S. Fish and Wildlife Service, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Disponible en ligne à : <http://www.fws.gov/birdhabitat/NAWMP/files/NAWMP.pdf>.

[50] Plan nord-américain de gestion de la sauvagine, comité du plan. 2004. Plan nord-américain de gestion de la sauvagine 2004. Cadre de mise en oeuvre : Renforcer les fondements biologiques. Service canadien de la faune, U.S. Fish and Wildlife Service, Secretaria de Medio Ambiente y Recursos Naturales, à 17. Disponible en ligne à : <http://www.fws.gov/birdhabitat/NAWMP/files/ImplementationFramework.pdf>.

[51] *LSA*, *supra* note 36, art. 2

[52] DORS/91-2.

En plus des exigences relatives aux maladies déclarables, le *Règlement sur la santé des animaux* crée des obligations de déclaration pour les laboratoires qui établissent des diagnostics sur les maladies animales en ce qui concerne les maladies de deuxième et de troisième catégorie.[53] La deuxième catégorie de maladies inclut les maladies qui sont déclarables immédiatement au Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire lorsqu'un animal soulève des doutes ou lorsqu'un diagnostic est établi.[54] Le fait de présumer la présence d'une maladie ou d'établir un diagnostic sur une maladie de la troisième catégorie exige une notification annuelle au Ministre.[55] Contrairement aux maladies déclarables, la LSA n'impose qu'un devoir limité de déclaration aux laboratoires en ce qui concerne les maladies de deuxième et de troisième catégorie. En raison de la portée étroite des devoirs prévus par la loi concernant les maladies de deuxième et de troisième catégorie, les paragraphes qui suivent seront axés sur les maladies déclarables.

Obligations prévues par la loi civile

La LSA établit une stratégie à facettes multiples pour prévenir, contenir et éradiquer les maladies déclarables. Premièrement, la LSA stipule des obligations et prévoit des amendes pour le non-respect de celles-ci à quiconque sait qu'un animal dont il a la garde ou dont il a la charge des soins est atteint d'une maladie déclarable. En conséquence, un propriétaire ou une personne ayant la charge des soins d'un animal atteint d'une maladie déclarable ou ayant celui-ci en sa possession est tenu d'informer sans délai un vétérinaire-inspecteur de la présence d'une maladie déclarable.[56] La LSA stipule également qu'une infraction est commise lorsqu'on dissimule la présence d'une maladie déclarable[57] ou lorsqu'on permet à un animal que l'on sait atteint d'une maladie déclarable ou ayant été exposé à une telle maladie d'entrer en contact avec d'autres animaux dans un pâturage qui n'est pas à l'écart ou clôturé.[58] De la même manière, l'animal ne peut être exposé[59] ou vendu sans permis.[60]

---

[53] C.R.C., ch. 296 [Règ. de la *LSA*], alinéas 91.2(1) et (3).

[54] *Ibidem*, annexe VII.

[55] *Ibidem*, annexe VIII.

[56] *LSA*, *supra* note 36, art. 5.

[57] *Ibidem*, art. 8.

[58] *Ibidem*, art. 9.

[59] *Ibidem*, art. 10.

[60] *Ibidem*, art. 11.

Il est intéressant de constater que la LSA semble indiquer que la prise de décisions concernant l'élimination d'un animal malade ou présumé atteint d'une maladie et le choix des moyens appropriés pour l'éliminer revient au Ministre et non au propriétaire de l'animal. Si le Ministre n'élimine pas l'animal lui-même, la LSA indique alors que le propriétaire ou toute autre personne ayant la charge des soins de l'animal doit se soumettre aux directives d'élimination données par le Ministre.[61] Prévoyant une infraction pour quiconque élimine un animal dans un cours d'eau[62] ou déterre un animal malade qui a été enfoui[63], la LSA stipule que seul le Ministre a la responsabilité de déterminer la nécessité d'éliminer un animal malade et les moyens appropriés pour ce faire. En conséquence, on peut alléguer que la responsabilité prévue par la loi d'éradiquer les maladies, par opposition à la déclaration ou au confinement des maladies, ne s'étend pas aux acteurs non gouvernementaux.

La LSA impose également des obligations de droit civil concernant l'identification des animaux et la tenue de registres. Chaque bovin, ovin et bison doit porter une étiquette d'oreille qui comporte un numéro d'identification propre à cet animal si celui-ci est transporté à l'extérieur de sa ferme d'origine.[64] Si une maladie est détectée, les numéros d'identification facilitent l'éradication de la maladie en permettant de situer les origines possibles de la maladie et d'identifier les animaux qui peuvent être entrés en contact avec l'animal malade. Le règlement d'application de la LSA interdit également le mouvement d'animaux sans que ceux-ci ne portent d'étiquette approuvée[65], ainsi que l'enlèvement[66] ou la modification[67] des étiquettes d'oreille avant l'abattage.

Inspection

La LSA confère aux inspecteurs le pouvoir d'assurer la surveillance de la santé des animaux nés au Canada, exportés du Canada et importés au Canada. Les inspecteurs ont l'autorisation de mener des recherches[68] et de saisir des propriétés[69] pour détecter des maladies

---

[61] *Ibidem*, art. 48.

[62] *Ibidem*, art. 12.

[63] *Ibidem*, art. 13.

[64] Règl. de la *LSA*, *supra* note 53, art. 175.

[65] *Ibidem*, art. 176.

[66] *Ibidem*, art. 179.

[67] *Ibidem*, art. 181.

[68] *LSA*, *supra* note 36, art. 38.

[69] *Ibidem*, art. 40.

et d'ordonner la mise en quarantaine[70] et la destruction[71] d'animaux (ou de leurs sous-produits) lorsque des maladies animales ou des animaux qui présentent le risque de devenir malades sont localisés. Par exemple, la mise en quarantaine à la frontière permet l'inspection des animaux importés et est une exigence générale de la LSA.[72] Les inspecteurs peuvent également désigner un lieu comme étant infecté et limiter le mouvement des animaux, des personnes et des choses depuis ce lieu afin de prévenir la propagation des maladies.[73] Qui plus est, le Ministre peut désigner une zone de contrôle s'il estime qu'une maladie est présente dans une zone et qu'elle se propage au-delà du lieu infecté et, de façon similaire, limiter le mouvement des animaux, des personnes et des choses vers la zone de contrôle et hors de celle-ci.[74] Également, le Ministre peut désigner un pays en entier ou une partie d'un pays comme étant exempt de maladie, allégeant par le fait même les restrictions relatives à l'importation.[75] En conséquence, l'inspection est un élément important du régime fédéral en santé animale du fait qu'elle englobe non seulement la surveillance de la santé des animaux au Canada, mais également la surveillance des importations et des exportations canadiennes d'animaux et de leurs sous-produits.

En outre, la *Loi sur l'inspection du poisson* et la *Loi sur l'inspection des viandes* interdisent la vente de produits du poisson et de la viande qui ne sont pas propres à la consommation humaine soit en raison d'une contamination, d'une maladie ou d'une altération.[76] Ces lois confèrent également aux inspecteurs le pouvoir d'inspecter la viande ou le poisson vendus au Canada ou exportés du Canada.[77] Cette fonction d'inspection constitue un élément important du cadre canadien en santé animale. L'inspection contribue à relever les infractions réglementaires potentielles avant que des produits du poisson ou de la viande ne soient offerts pour la consommation humaine ou animale. En conséquence, les inspections entreprises en vertu de la *Loi sur l'inspection des viandes* et de la *Loi sur l'inspection du poisson* contribuent au confinement et à la prévention des maladies animales au Canada.

---

[70] *Ibidem*, art. 25.

[71] *Ibidem*, art. 48.

[72] Régl. de la *LSA*, *supra* note 53, paragr. 58(3).

[73] *LSA*, *supra* note 36, art. 22.

[74] *Ibidem*, art. 27.

[75] Régl. de la *LSA*, *supra* note 53, art. 7.

[76] *Loi sur l'inspection du poisson*, R.S.C. 1985, ch. F-12, paragr.10(1).

[77] *Ibidem*, art. 4.

La *Loi sur l'inspection du poisson* et la *Loi sur l'inspection des viandes* exigent également l'enregistrement des établissements qui font la vente, à l'échelle interprovinciale, de produits de la viande et du poisson. Les exigences relatives aux permis ont pour but de protéger le public contre les activités insalubres et les aliments contaminés en imposant notamment la participation à des programmes de gestion de la qualité.[78] Même si la *Loi sur l'inspection du poisson* et la *Loi sur l'inspection des viandes* ont principalement pour but de protéger la santé des personnes, les liens évidents qui existent entre la santé des animaux et celle des humains exigent de toute évidence que l'inspection des viandes et du poisson soit incluse dans le cadre réglementaire en santé animale.

Composition des aliments pour animaux

Le troisième volet important de la stratégie de lutte contre la transmission des maladies animales dont il est question dans la LSA est la réglementation des aliments pour animaux et d'autres suppléments. Le règlement d'application de la LSA interdit d'alimenter des animaux[79] avec des substances interdites, tel que l'indiquent les définitions[80]. Outre la LSA, la *Loi sur les aliments du bétail* régit la composition et la vente des aliments pour animaux au Canada. En juin 2007, les événements ont rappelé aux Canadiens l'impact que les aliments pour animaux pouvaient avoir sur la santé des animaux après qu'un certain nombre de chats et de chiens sont morts après avoir consommé des aliments contaminés par la mélamine. De la même façon, en 2003, une partie de la réaction du Canada face à l'épidémie d'ESB a été d'interdire certaines substances à risque des aliments pour animaux. Ainsi, dans la mesure où la composition des aliments pour animaux peut avoir une incidence sur la santé animale, la LSA et la *Loi sur les aliments du bétail* constituent un élément important de la stratégie fédérale de prévention des maladies animales.

Espèces sauvages

On estime que près de 70 % des nouvelles maladies que les agents de la santé publique considèrent comme importantes, comme le syndrome respiratoire aigu sévère (SRAS) et le VIH-sida, proviennent de populations d'animaux sauvages.[81] La *Loi sur les espèces sauvages du Canada*[82] confère au Ministre de l'Environnement le pouvoir de prendre des mesures pour préserver les espèces sauvages au Canada.[83] La prévention des maladies au sein des populations

---

[78] *Règlement sur l'inspection du poisson*, C.R.C., ch. 802, alinés 6(2.2)(a)

[79] Règl. de la *LSA*, *supra* note 53, art. 162.

[80] Règl. de la *LSA*, *supra* note 53, art. 164.

[81] *Supra* note 48 à 18.

[82] R.S.C. 1985, ch. W-9.

[83] *Ibidem*, art. 3.

d'animaux sauvages permet non seulement l'atteinte d'objectifs en matière de conservation de ces espèces, mais a également un impact important sur la santé des animaux domestiques et des humains. La majeure partie des pouvoirs du Ministre dans ce domaine ont été délégués au Service canadien de la faune (SCF). De la même façon, Pêches et Océans Canada (MPO) participe à la lutte contre les maladies au sein des populations d'espèces marines. Le SCF et le MPO, de même que leurs homologues provinciaux, sont représentés au sein du Comité canadien des directeurs de la faune. Ce comité a rédigé et mis en œuvre la Stratégie nationale sur les maladies des espèces sauvages du Canada (la Stratégie).

La Stratégie, qui a été adoptée en 2004 par le Comité canadien des directeurs de la faune, établit un cadre pour coordonner les interventions en cas de maladies chez les espèces sauvages. La Stratégie prévoit la création de plans d'action concernant des maladies ciblées et désigne des organismes responsables qui sont chargés de créer ces plans. [84] En conséquence, le Comité canadien des directeurs de la faune établit ses propres priorités en matière de maladies chez les espèces sauvages. Le Comité reçoit l'aide du Centre canadien coopératif de la santé de la faune (le Centre). Le Centre, dont le personnel est réparti principalement dans quatre facultés de médecine vétérinaire au Canada, offre de l'information scientifique qui sert à l'établissement des priorités et à la création de plans d'action, conformément à la Stratégie.

Le processus au titre duquel la Stratégie nationale de contrôle de l'encéphalopathie des cervidés a été créée et fonctionne présentement illustre bien l'application de la Stratégie.[85] La Stratégie sur l'encéphalopathie des cervidés vise à éradiquer cette maladie au sein des populations sauvages de cervidés, de concert avec les efforts d'éradication consentis auprès des animaux domestiqués.[86] En reconnaissant que les gouvernements fédéral et provinciaux disposent des pouvoirs pour réglementer la faune et que l'expertise en santé animale est souvent présente à l'extérieur du gouvernement, la Stratégie sur l'encéphalopathie des cervidés utilise des ententes officielles, établies en collaboration, pour attribuer les responsabilités en matière de lutte contre l'encéphalopathie des cervidés au Canada.[87]

Saskatchewan Environment a été désigné en tant qu'organisme responsable de l'élaboration de la Stratégie sur l'encéphalopathie des cervidés, vraisemblablement en raison de l'expertise de la Saskatchewan acquise dans le cadre de la lutte continue menée contre cette maladie. À cet égard, Saskatchewan Environment a mis au point un programme de lutte contre

---

[84] *Supra* note 48 à 13.

[85] Saskatchewan Environment. 2005. *Stratégie nationale de contrôle de l'encéphalopathie des cervidés du Canada.* Disponible en ligne à : <http://wildlife1.usask.ca/Publications/NCWDCS2005.pdf>.

[86] *Ibidem* à 6.

[87] *Ibidem* à 7.

l'encéphalopathie des cervidés dans le cadre duquel on a mené des activités de réduction des troupeaux dans les zones infectées et des activités de surveillance continues dans les zones adjacentes pour suivre le mouvement de la maladie.[88] Dans les zones de réduction des troupeaux, Saskatchewan Environment a instauré un programme « Earn-A-Buck » pour inciter les chasseurs à réduire la population de cerfs et de wapitis présente dans ces secteurs. Les chasseurs, lorsqu'ils remettent les têtes des animaux abattus pour qu'elles soient soumises à un dépistage des maladies, reçoivent des permis de chasse supplémentaires. Saskatchewan Environment a facilité la tâche aux chasseurs pour le remise des têtes d'animaux en désignant des points de dépôt un peu partout dans la province, notamment des stations d'essence, des magasins généraux et des centres communautaires, en plus de ses propres bureaux. Les têtes remises sont par la suite soumises à des tests de dépistage de l'encéphalopathie des cervidés menés par des participants du Centre canadien coopératif de la santé de la faune, à l'Université de la Saskatchewan. Les chasseurs peuvent utiliser le numéro de série qu'ils reçoivent lorsqu'ils remettent une tête pour connaître en ligne les résultats des analyses pratiquées sur l'animal, depuis le site Web du Centre. Le Centre coordonne également les efforts de surveillance relatifs à la Stratégie sur l'encéphalopathie des cervidés.[89]

La conception et la mise en oeuvre de la Stratégie sur l'encéphalopathie des cervidés tiennent compte de la nature des animaux sauvages et de la complexité de la gestion de ceux-ci, compte tenu des diverses sphères de compétence en cause. La désignation de Saskatchewan Environment en tant qu'organisme responsable de l'élaboration de la Stratégie sur l'encéphalopathie des cervidés est une décision commune. La lutte contre les maladies au sein des populations d'animaux sauvages nécessite l'adoption d'une approche concertée du fait qu'aucun organisme ni aucun ordre de gouvernement ne peut être reconnu comme ayant l'autorité ou la responsabilité exclusive en matière de réglementation.

Santé publique

Le rôle que joue Santé Canada dans le cadre réglementaire en santé animale comporte deux volets. La Direction des médicaments vétérinaires, qui fait partie de la Direction générale des produits de santé et des aliments, a le mandat de passer en revue et d'approuver la vente de tous les médicaments vétérinaires au Canada. La disponibilité de traitements sûrs et efficaces contre les maladies animales est un élément essentiel de toute stratégie de santé animale. Une

---

[88] Saskatchewan Environment. 2007. *2007 Chronic Wasting Disease Management Program.* Disponible en ligne à : http://www.environment.gov.sk.ca/adx/aspx/adxGetMedia.aspx?DocID=1380,300,254,94,88,Documents&MediaID=681&Filename=2007+CWD+Management+Program.pdf.

[89] PrioNet Canada.(2008) Webpage. Disponible en ligne à : <http://wildlife1.usask.ca/cwd_research/index.php>.

fois que Santé Canada a approuvé des médicaments vétérinaires, l'ACIA inspecte les aliments pour s'assurer que les limites sur les résidus établies par Santé Canada sont respectées.

Le second rôle joué par Santé Canada en matière de santé animale est moins direct et découle du pouvoir général de ce Ministère d'établir une politique sur la santé pour le Canada. En établissant une politique sur la santé, Santé Canada s'intéresse principalement à la santé des personnes. Toutefois, comme la santé des personnes et celle des animaux peuvent être reliées, les activités de Santé Canada peuvent comporter une fonction liée à la santé animale. Santé Canada travaille avec l'Agence de la santé publique du Canada, les ministres provinciaux de la Santé, les districts de santé locaux ainsi que les praticiens de la santé afin d'assurer un suivi de l'impact des maladies infectieuses et chroniques sur la santé humaine et d'en limiter les effets. Les cas de maladies dont l'origine est associée aux animaux, notamment la grippe aviaire, font l'objet d'un suivi par Santé Canada.

L'Agence de la santé publique du Canada (ASPC), un organisme nouvellement créé, a le mandat général d'aider le ministre [de la Santé] à exercer ses pouvoirs, ses tâches et ses fonctions en matière de santé publique.[90] L'Agence est responsable de la majeure partie des éléments opérationnels ou des éléments d'exécution de programmes concernant les activités de planification des mesures d'urgence au Canada. Parmi ceux-ci, mentionnons les activités axées sur la surveillance et la prévention des maladies infectieuses et la prise de mesures à cet égard. Pour ce faire, l'ASPC a créé la Direction générale des maladies infectieuses et des mesures d'urgence (DGMIMU) et compte maintenant le Laboratoire de lutte contre les zoonoses d'origine alimentaire et le Centre de prévention et de contrôle des maladies infectieuses (CPCMI).

La *Loi sur la mise en quarantaine* fédérale autorise le déroutement, la mise en retenue et l'inspection des véhicules entrant au Canada et qui transportent des personnes ou des marchandises et confère des pouvoirs aux agents d'hygiène du milieu d'ordonner la prise de mesures si un véhicule ou toute chose à bord de celui-ci sont susceptibles d'être une source de maladies transmissibles.[91] Ces dispositions viennent appuyer les dispositions de la LSA concernant l'inspection des animaux importés au Canada dont il a été question auparavant.

Activités provinciales et territoriales en santé animale

Comme aucun ordre de gouvernement ne dispose de pouvoirs exclusifs, en vertu de la Constitution, de réglementer la santé animale, les activités provinciales associées à la santé animale viennent appuyer et, parfois, recouper le cadre législatif fédéral. Toutefois, la législation provinciale en santé animale précise souvent que des activités particulières doivent être prises

---

[90] *Loi sur l'agence de la santé publique du Canada*, S.C. 2006, ch. 5, art. 3.

[91] *Loi sur la mise en quarantaine*, *supra* note 26, art. 35, 37, 39.

par les municipalités. Les municipalités relèvent de la compétence provinciale[92] et exercent des pouvoirs qui leur sont délégués par les gouvernements provinciaux.

L'étendue et la nature de l'engagement des provinces en matière de santé animale sont fonction du contexte présent dans chaque province. Par exemple, la Saskatchewan a joué un rôle de leader dans la lutte contre l'encéphalopathie des cervidés du fait que la maladie s'est déclarée chez des populations de cerfs et de wapitis sauvages vivant sur son territoire.[93] De la même façon, l'Alberta a récemment adopté la *Animal Health Act*, une nouvelle loi plus exhaustive, qui sera édictée sous peu.[94] La nouvelle loi albertaine a été rédigée après les événements qui ont suivi la découverte de l'ESB dans son cheptel bovin.

Lois provinciales en santé animale

Chaque province, à l'exception de l'Ontario qui n'a pas centralisé ses activités relatives à la santé animale en une seule loi, possède une législation en santé animale remarquablement uniforme dont les objectifs sont similaires à ceux de la *Loi sur la santé des animaux* fédérale.[95] Ces lois contiennent, en autres choses, des dispositions sur l'inspection, la mise en quarantaine et la destruction des animaux malades et prescrivent des obligations de déclarer les maladies. Comme on l'a expliqué précédemment dans l'analyse de la *Loi constitutionnelle*, la réglementation fédérale en santé animale aura toujours préséance sur les initiatives provinciales en cas de conflit. Cependant, les provinces peuvent appliquer une réglementation plus rigoureuse ou de plus grande portée que le gouvernement fédéral.

Ainsi, la liste des maladies déclarables est souvent prolongée par les lois provinciales afin de résoudre des problèmes de santé particuliers propres à la population animale de la province. La Colombie-Britannique a notamment inclus la laryngotrachéite infectieuse aviaire et *Mycoplasma Gallisepticum* chez le dindon, une maladie et un agent pathogène qu'il n'est pas nécessaire de déclarer immédiatement en vertu de la loi fédérale, à sa liste des maladies

---

[92] *Loi constitutionnelle de 1867*, *supra* note 1, paragr. 92(8).

[93] *Supra* note 85.

[94] *Animal Health Act*, S.A. 2007, ch. A-40.2 (non édictée).

[95] *Animal Disease Control Act*, R.S.B.C. 1996, c-14 (C.-B.); *Livestock Diseases Act*, R.S.A. 2000, ch. L-15 et *Animal Health Act*, S.A. 2007, ch. A-40.2 (non édictée) (AB); *The Diseases of Animals Act* R.S.S. 1978, ch. D-30 (SK); *Loi sur les maladies des animaux*, C.P.L.M. ch. A85 (MB); *Loi sur la protection sanitaire des animaux*, L.R.Q. ch. P-42 (QC); *Animal Health and Protection Act*, R.S.N.S. 1989, ch.15 (N.-É.); *Loi sur les maladies des animaux*, S.N.B. C.D-11.1 (N.-B.); *Animal Health and Protection Act,* S.P.E.I., ch. A-11.1 (Î.-P.-É.); *Livestock Health Act*, R.S.N.L. 1990, ch. L-22 (T.-N.L.). L'Ontario utilise diverses lois pour attribuer des pouvoirs d'inspection, de mise en quarantaine et de déclaration des maladies, notamment la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*, *supra* note 29, et la *Loi sur la protection civile et la gestion des situations d'urgence*, L.R.O. 1990, ch. E.9.

déclarables.[96] Une telle distinction entre les maladies déclarables à l'échelon provincial et à l'échelon fédéral ne soulève pas de problèmes constitutionnels, car le fait de se conformer aux exigences de déclaration provinciale n'entraîne aucune violation d'une loi fédérale. Les différences entre les listes soulèvent cependant la question de savoir si, en pratique, le manque d'harmonisation entre les listes des maladies déclarables fédérales et provinciales entraînera des lacunes au chapitre de la surveillance des maladies. En l'absence de mécanismes pour échanger l'information entre les ordres de gouvernement, l'éclosion d'une maladie ne figurant pas sur la liste fédérale des maladies déclarables pourrait sembler au départ être une occurrence isolée. Or, les efforts consentis pour contenir la maladie pourraient être vains si la portée de l'épidémie n'est pas évaluée dans son ensemble. Le fait de considérer l'incident comme un cas isolé peut entraîner une intervention qui ne tiendra pas compte des sources non locales de la maladie et limiter le nombre et l'emplacement des animaux que l'on peut considérer à risque d'infection, ce qui minera les efforts de confinement.

Animaux errants

Les lois sur les animaux de ferme errants constituent un volet courant des stratégies provinciales en santé animale. La *Stray Animals Act* (SAA)[97] de la Saskatchewan est un exemple type de telles lois. Sous réserve de règlements municipaux à l'effet contraire,[98] la *SAA* interdit l'errance des animaux.[99] Le fait de permettre à des animaux d'errer peut causer la propagation de maladies entre des animaux qui, autrement, n'entreraient pas en contact. Qui plus est, il est difficile de retracer les personnes et les animaux avec lesquels un animal errant malade est entré en contact.

La SAA prescrit en outre que les municipalités doivent établir ou désigner des fourrières et nommer un responsable de fourrière pour capturer les animaux errants.[100] La SAA rend, de façon spécifique, les municipalités responsables des pertes ou des préjudices causés par des actes négligents ou des omissions de la part des responsables de fourrière municipaux.[101] En accordant aux municipalités le pouvoir de désigner des animaux comme étant errants et la capacité de restreindre le mouvement ou d'ordonner la destruction des animaux errants qui

---

[96] *Animal Disease Control Act*, R.S.B.C. 1996, c-14 à l'annexe 1.

[97] R.S.S. 1978, ch. S-60.

[98] *Ibidem* à l'art. 4.

[99] *Ibidem* à l'art. 3.

[100] *Ibidem* à l'art. 8.

[101] *Ibidem* à l'art. 11.

peuvent être porteurs de maladies, la SAA donne un exemple du rôle des municipalités en matière de santé animale.

Finalement, la SAA prévoit la destruction des animaux errants qui sont considérés comme sans valeur et dangereux.[102] Les animaux peuvent être désignés en tant qu'animaux errants dangereux par un vétérinaire si ceux-ci sont susceptibles d'endommager, de mettre en danger ou de poursuivre des personnes, du bétail ou des animaux sauvages.[103] Même si les provinces ont déjà le pouvoir d'ordonner la destruction des animaux malades en vertu de leurs lois en santé animale, la SAA accorde des pouvoirs particuliers aux municipalités.

Lois sur les animaux nuisibles et les ravageurs

Les lois visant les ravageurs qui nuisent à la production agricole sont souvent un volet de la stratégie des provinces en santé animale. La *Agricultural Pests Act* (APA) de l'Alberta[104] est un exemple type de ce genre de loi. La définition de « ravageur » de l'APA englobe les maladies et, par le fait même, les animaux qui en sont porteurs, et que le Ministre de l'Agriculture désigne en tant que tel.[105] Pour être considérée en tant que ravageur, une maladie doit causer des dommages ou détruire ou être susceptible de causer des dommages ou de détruire les terres, le bétail ou les propriétés.[106] Lorsqu'un ravageur est confirmé, le Ministre dispose de pouvoirs généraux pour prendre des mesures afin de prévenir, de maîtriser et d'éradiquer le ravageur.[107] L'APA impose également la responsabilité aux municipalités[108] et aux individus[109] d'agir de la même manière. Bien qu'une province puisse s'appuyer sur ses lois en santé animale pour intervenir en cas de crise, des lois provinciales visant les ravageurs peuvent également être utilisées pour mettre en œuvre des stratégies à plus long terme afin de maîtriser les maladies.

Ventes de bétail

Les provinces utilisent également certaines mesures pour prévenir et maîtriser les maladies animales dans leurs lois régissant la vente publique de bétail. Les exigences en matière de permis ainsi que les dispositions concernant les inspections des installations sont des

---

[102] *Ibidem* à l'art. 25.

[103] *Ibidem* au paragr. 2(c).

[104] R.S.A. 2000, C.A-8.

[105] *Ibidem* à l'alinéa 1(1)(m).

[106] *Ibidem* au paragr. 2(1).

[107] *Ibidem* à l'art. 3.

[108] *Ibidem* à l'art. 6.

[109] *Ibidem* à l'art. 5.

dispositions caractéristiques de ce type de lois.[110] Afin d'empêcher les déplacements d'animaux malades vers de nouveaux troupeaux ou de nouvelles régions épargnés par la maladie, on inspecte d'ordinaire le bétail afin de déceler les signes de maladie avant qu'il ne soit mis en vente.[111] Les exploitants d'installations de vente de bétail communautaires doivent également tenir des registres pour assurer le suivi des acheteurs et des vendeurs de tous les animaux ainsi que les dates auxquelles ceux-ci sont passés dans les installations des exploitants.[112] Si un animal est par la suite déclaré atteint d'une maladie contagieuse, ces registres contribueront à identifier les animaux qui peuvent être à risque d'avoir contracter la maladie.

Élevages de grand gibier et d'animaux à fourrure

Les provinces dans lesquelles on trouve des industries du grand gibier ou des animaux à fourrure réglementent ces industries de façon distincte, comparativement aux exploitations d'élevage générales. La surveillance ciblée des élevages de grand gibier et d'animaux à fourrure serait justifiée par le fait que ces exploitations sont des voies de transmission potentielles entre les animaux sauvages et les animaux domestiques. En conséquence, la réglementation sur les élevages d'animaux à fourrure et de grand gibier a pour but d'offrir une meilleure assurance que les animaux en captivité n'entrent pas en contact avec des animaux sauvages de la même espèce.[113] Si un animal s'échappe, les exploitants de ces élevages sont souvent obligés d'en aviser le ministre responsable.[114] Qui plus est, le grand gibier, comme tout le bétail, doit porter une étiquette ayant un numéro d'identification unique de façon que ces animaux puissent être associés à leur ferme d'origine.

En outre, la réglementation exige souvent des propriétaires qu'ils déclarent les cas de maladie prescrits par le ministre responsable.[115] Le ministre dispose également du pouvoir général de réglementer ces élevages afin de prévenir les maladies, y compris exiger la tenue d'inspections supplémentaires des installations et des animaux.[116] En ce qui concerne les

---

[110] Voir par exemple les art. 3 et 16 de la *Loi sur la vente à l'encan du bétail* de l'Ontario, L.R.O. 1990, ch. L-22.

[111] *Ibidem* à l'art. 14.

[112] *Ibidem* à l'art. 15.

[113] Voir par exemple le *Diseases of Domestic Game Farm Animals Regulations* de la Sakatchewan, D-30 règ. 1 et la *Fur Farm Act* de l'Alberta, R.S.A. 2000 ch. F-30.

[114] Voir par exemple le *Game Farm Regulation* de la Colombie-Britannique, Règl. de la C.-B. 227/94 à l'art. 5.

[115] *Ibidem* art. 4.

[116] *Ibidem* à l'art. 5.

élevages d'animaux à fourrure, la réglementation porte souvent sur le traitement sans cruauté des animaux gardés en captivité.[117] En outre, des inspections sont menées pour contrôler le traitement réservé aux animaux.

Lois provinciales en santé publique

Toutes les provinces et tous les territoires ont des lois en santé publique qui visent à protéger la santé des personnes, mais qui peuvent avoir un certain lien avec la santé animale lorsqu'une telle maladie pose un risque pour l'homme.[118] Ces lois prescrivent la déclaration de maladies inscrites chez les humains, dont certaines peuvent être d'origine animale. Elles confèrent également des pouvoirs généraux aux agents de la santé et aux ministres de la Santé pour faire face aux risques pour la santé publique, y compris le pouvoir : d'exiger des personnes qu'elles se soumettent à des tests ou à des traitements, d'ordonner la mise en quarantaine ou l'isolation de personnes, d'inspecter les installations et d'en ordonner la fermeture ou la désinfection, d'exiger le dépôt de renseignements et d'exiger des personnes qu'elles prennent des mesures pour empêcher la transmission des maladies.[119] D'autres pouvoirs peuvent être exercés pendant une épidémie ou pendant une situation d'urgence en santé publique, y compris le pouvoir de limiter les déplacements, de fermer des lieux publics, de procurer ou de confisquer des biens essentiels, de prendre possession d'installations ou toute autre mesure jugée nécessaire.[120] Les risques pour la santé qui peuvent être visés par ce pouvoir incluent les risques d'origine animale[121], c'est pourquoi la portée de ces lois peut chevaucher celle des lois en santé animale. L'information provenant de la déclaration obligatoire des maladies humaines et animales, respectivement, peut contribuer à assurer la surveillance d'autres types de maladies, même si le cadre légal ne semble pas prescrire de façon officielle un tel échange d'information.

---

[117] *Fur Farm Regulation*, Règl. de la C.-B. 310/59 à l'art. 4.04.

[118] Voir par exemple la *Loi sur la protection et la promotion de la santé*, *supra* note 29; *Health Act*, *supra* note 29; *Public Health Act*, *supra* note 29; *Communicable Diseases Act*, *supra* note 29; *Public Health Act, 1994*, *supra* note 29.

[119] Voir p. ex. *Health Protection Act*, S.N.S. 2004, ch. 4, art. 32; *Loi sur la protection et la promotion de la santé*, *supra* note 29, art. 22 et 41; *Public Health Act*, *supra* note 29, art. 29-52; *Public Health Act 1994*, *supra* note 29, art. 38; *Health Act*, *supra* note 29, art. 8 et 11.

[120] Voir p. ex. *Health Protection Act*, *ibidem*, paragr. 53(2); *Public Health Act*, *supra* note 29, paragr. 29(2.1) et art. 52.6; *Public Health Act 1994*, *supra* note 29, art. 45; *Health Act*, *supra* note 29, art.16.

[121] Par exemple, dans la *Public Health Act, 1994*, *supra* note 29, paragr. 2(q), on considère qu'un « danger pour la santé » englobe « un animal autre qu'un humain… qui est ou qui peut devenir dommageable pour la santé, qui empêche d'une manière quelconque la suppression de la maladie ou la prévention de préjudices… ». La *Public Health Act*, *supra* note 29, art. 1 précise aussi qu'un « contact » comprend les humains ou les animaux susceptibles d'être infectés, et que les termes « isolement » et « quarantaine » incluent la séparation des animaux et des humains.

Répercussions du partage des sphères de compétence sur la responsabilité de la Couronne

Comme on l'a indiqué, le cadre législatif en santé animale comporte des initiatives prises par tous les ordres de gouvernement. La responsabilité de ces initiatives repose sur de nombreux ministères de différents gouvernements, y compris ceux responsables de l'agriculture, de la santé, des mesures d'urgence et de l'environnement. L'examen de ce cadre n'a révélé aucune lacune dans les pouvoirs concernant la prévention, la maîtrise et l'éradication des maladies. En fait, ce pouvoir se recoupe presque toujours entre les provinces et le gouvernement fédéral ainsi qu'entre les divers ministères mentionnés précédemment. Cependant, rien n'empêche les provinces ou le gouvernement fédéral d'agir pour préserver la santé animale. Comme on l'explique dans la section suivante portant sur la responsabilité de la Couronne, la décision de ne pas agir, particulièrement dans le cas d'une maladie émergente, ne peut en général donner lieu à des poursuites. En conséquence, un cadre coordonné en santé animale est non seulement souhaitable pour empêcher les recoupements inutiles, mais il peut également faire en sorte que l'intervention sera meilleure si la coordination entraîne la désignation d'un organisme responsable à cet égard. Sans organisme responsable désigné, il est possible que chaque ordre de gouvernement reporte la prise de mesures en cas de crise en santé animale, prétextant à tort qu'un autre organisme interviendra. Les efforts consentis récemment pour négocier la mise en place de plans de soutien à l'éradication des maladies animales exotiques entre les provinces et le gouvernement fédéral appuient un volet important du cadre canadien en santé animale.[122]

Il est important de noter que la présente analyse se limite au cadre canadien en santé animale, particulièrement en ce qui touche les animaux élevés sur les fermes. En tant qu'examen initial, cette limite est justifiée du fait que les activités de prévention des maladies chez les animaux d'élevage des divers ordres de gouvernement au Canada n'ont aucun lien avec la santé des humains et des animaux sauvages. Il faut cependant procéder à d'autres analyses pour établir les conséquences de cette approche compartimentée en matière de santé sur l'efficacité du cadre réglementaire en santé et la responsabilité de la Couronne. Il serait particulièrement intéressant de savoir si un cadre en santé animale plus holistique, qui intègre les humains, les animaux sauvages et les animaux d'élevage, pourrait améliorer l'efficacité globale des initiatives d'éradication et de prévention des maladies au Canada.

---

[122] Voir par exemple l'entente sur le SEMAE avec la Colombie-Britannique, à l'adresse suivante : <http://www.al.gov.bc.ca/ahc/pdf/FADES%20Plan%20-%202007%20-%20with%20Jpeg%20Signatures.pdf>.

4. Examen des lois internationales

Un éventail d'organismes internationaux, avec lesquels le Canada travaille, mènent des activités en santé animale. En voici quelques-unes.

- Organisation mondiale de la santé animale (connue sous l'acronyme de son ancien nom, à savoir OIE pour Office international des épizooties)
- Organisation mondiale de la santé (OMS)
- Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO)
- Commission du *Codex Alimentarius*
- Organisation mondiale du commerce (OMC)

Les engagements du Canada en tant que membre de ces organismes et en vertu de traités internationaux ont des répercutions sur le cadre législatif canadien en santé animale. Ces divers organismes et traités exigent des engagements connexes ainsi que des engagements qui se recoupent sur différents aspects de la santé animale. Par exemple, l'OIE est le principal organisme qui se préoccupe de façon précise de la santé animale. Pour sa part, l'OMS a comme responsabilité première la santé des humains, mais peut se pencher sur des questions de santé animale qui ont une incidence sur la santé des humains (comme les zoonoses). L'OMC se concentre quant à elle sur les répercutions potentielles que des mesures de protection de la santé des animaux peuvent avoir sur le commerce. Le Canada est lié par ses obligations en vertu de tous les accords soulignés ci-après, lesquels sont en général complémentaires. Les organismes collaborent pour régler des problèmes communs, et leurs accords peuvent prévoir de façon explicite la collaboration et l'interaction, comme on l'indique ci-après.

Les instruments législatifs internationaux établissent des principes et des limites applicables aux mesures de lutte contre les maladies dans les pays et exigent du Canada qu'il fasse rapport sur certaines maladies. Le Canada, en tant qu'État, sera tenu responsable de tout manquement à ses obligations au titre de ces instruments, peu importe si la mesure qui viole le droit international est une loi fédérale ou provinciale.[123] Même si cela ne peut modifier l'attribution des pouvoirs en vertu de notre Constitution[124], cela crée un incitatif pour une harmonisation et une coordination dirigées par le gouvernement fédéral, dans la mesure du possible, au sein du cadre juridique actuel.

---

[123] *Convention de Vienne sur le droit des traités*, 23 mai 1969, 1155 R.T.N.U. 31., art. 27 : « Une partie ne peut invoquer les dispositions de son droit interne comme justifiant la non-exécution d'un traité ».

[124] *A.G. Canada v. A.G. Ontario*, [1937] A.C. 326 (P.C.).

Organisation mondiale de la santé animale

L'Organisation mondiale de la santé animale (connue sous l'acronyme de son ancienne appellation, à savoir OIE pour Office international des épizooties) est l'organisme international responsable de la protection de la santé des animaux. L'OIE a été créé en vertu de l'*Arrangement international pour la création d'un Office international des épizooties*, conclu en 1924. Même s'il n'est pas l'un des signataires originaux de cet accord, le Canada est membre de l'OIE.

Les statuts régissant l'OIE (*Statuts organiques de l'Office international des épizooties*, en annexe à l'Arrangement) établissent, à l'article 4, les objectifs de l'organisation :

> a. de provoquer et de coordonner toutes recherches ou expériences intéressant la pathologie ou la prophylaxie des maladies infectieuses du bétail, pour lesquelles il y a lieu de faire appel à la collaboration internationale;
>
> b. de recueillir et de porter à la connaissance des Gouvernements et de leurs services sanitaires les faits et documents d'un intérêt général concernant la marche des maladies épisodiques et les moyens employés pour les combattre;
>
> c. d'étudier les projets d'Accords internationaux relatifs à la police sanitaire des animaux et de mettre à la disposition des Gouvernements signataires de ces Accords les moyens d'en contrôler l'exécution.

Les statuts prévoient également que les gouvernements membres doivent aviser l'OIE des cas de maladies précises et d'informer l'OIE des mesures, principalement les mesures frontalières prises pour maîtriser les épizooties (article 5). Le signalement des maladies est maintenant régi par le *Code sanitaire pour les animaux terrestres* (anciennement le *Code zoo-sanitaire international*) et le *Code sanitaire pour les animaux aquatiques*. Ces codes énumèrent les maladies qui doivent être signalées à l'OIE (*Code sanitaire pour les animaux terrestres*; *Code sanitaire pour les animaux aquatique*, chapitre 1.1.3). L'information requise et le moment où déclarer la maladie sont exposés dans le *Code sanitaire pour les animaux terrestres*, à l'article 1.1.2.3, et dans le *Code sanitaire pour les animaux aquatiques*, à l'article 1.2.1.3. Aux fins du signalement et de l'échange d'autres renseignements, le bureau central de l'OIE communique directement avec les services vétérinaires de chaque État membre. (*Code sanitaire pour les animaux terrestres*, article 1.1.2.1; *Code sanitaire pour les animaux aquatiques*, article 1.2.1.1).

Les Codes contiennent également des normes, des lignes directrices et des recommandations concernant les mesures sanitaires que doivent appliquer les autorités vétérinaires nationales lorsque des animaux sont importés ou exportés. Ces normes sont reconnues en tant que normes internationales aux fins des accords de commerce international (dont il est question ci-après).

Les relations de l'OIE avec d'autres organismes, y compris ceux mentionnés ci-après, ainsi que l'attribution et le partage des responsabilités entre ceux-ci sont établis dans le cadre d'une série d'ententes de collaboration.

Organisation mondiale de la santé

L'Organisation mondiale de la santé (OMS) est le principal organisme international responsable de la protection de la santé des humains. L'OMS est gouvernée par la *Constitution de l'Organisation mondiale de la santé*, élaborée en 1946 et mise en vigueur depuis 1948. Le Canada est membre de l'OMS depuis sa création.

Le *Règlement sanitaire international (2005)*, qui représente une révision en profondeur du règlement antérieur, a été adopté par l'Assemblée mondiale de la Santé et est entré en vigueur en juin 2007. Tout comme les règlements adoptés en vertu de l'article 21 de la *Constitution de l'OMS*, ce règlement lie l'ensemble des États membres de l'OMS. Il établit des obligations pour les États membres ainsi que des pouvoirs et des responsabilités pour l'OMS. Le *Règlement sanitaire international (2005)* est axé sur la protection des populations humaines, mais sa portée s'étend à la santé des animaux à certains égards. Par exemple, les États doivent évaluer les événements qui se produisent sur leur territoire et signaler à l'OMS toute situation d'urgence sanitaire publique de portée internationale (un risque pour la santé du public qui peut se propager à l'échelle internationale ou qui peut nécessiter une intervention internationale coordonnée, selon quatre facteurs établis à l'annexe 2 : impact grave sur la santé publique, événement inhabituel ou inattendu, risque important de propagation à l'échelle internationale et risque important concernent des restrictions sur les déplacements ou le commerce). Un risque pour la santé publique se définit comme étant la probabilité d'occurrence d'un événement qui peut affecter de façon négative la santé des populations humaines, ce qui peut inclure les risques posés par les zoonoses qui peuvent avoir des conséquences graves sur la santé des humains. Tel qu'il est établi à l'annexe 1, les États membres doivent également respecter certaines exigences en matière de capacité de base pour la surveillance, l'intervention et les points d'entrée internationaux. Les États sont donc tenus d'être en mesure de détecter et de confirmer les cas de maladies survenant, d'en faire rapport et de mettre en œuvre des mesures de lutte rapidement sur l'ensemble de leur territoire. Une fois de plus, puisque les risques pour la santé du public peuvent s'étendre jusqu'aux épizooties ayant des répercussions sur la santé humaine, les mesures pour détecter et réagir à ces épizooties sont incluses dans la description des capacités de base requises en matière de surveillance et de maîtrise.

Dans la mesure où elles se rapportent aux épizooties, ces obligations en matière de surveillance et de maîtrise s'ajoutent aux exigences prises aux termes des instruments légaux de l'OIE. L'OIE a été identifiée comme étant l'un des organismes avec lequel l'OMS collaborera et coordonnera ses activités pour la mise en œuvre du *Règlement sanitaire international (2005)*. Selon l'entente de collaboration conclue entre l'OMS et l'OIE, les deux organismes échangeront des rapports et d'autres données concernant les flambées de zoonoses et coordonneront les interventions en cas d'épidémie dont l'importance pour la santé publique internationale est

reconnue ou potentielle (*Accord entre l'Organisation mondiale de la santé et l'Office international des épizooties*, article 4.1). Avec l'Organisation des Nations Unies pour l'agriculture et l'alimentation (voir ci-après), l'OMS et l'OIE ont récemment convenu de collaborer pour une initiative de coordination et d'amélioration de la surveillance et des interventions par l'entremise du *Global Early Warning and Response System for Major Animal Diseases, including Zoonoses* (GLEWS).[125] Aux termes de cette initiative, chacun des trois organismes continue à remplir son mandat respectif, mais convient d'échanger de l'information et de collaborer en cas d'occurrence de l'une des maladies prioritaires désignées comme étant d'intérêt commun et qui pourrait avoir une importance internationale.[126]

Autres organismes

Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture

Le mandat central de l'Organisation des Nations Unies pour l'alimentation et l'agriculture (FAO) est axé sur la sécurité alimentaire, mais dans ce contexte, la FAO entreprend certaines activités se rapportant à la santé animale, principalement par l'entremise de sa Division de la production et de la santé animales. Par exemple, le Système de prévention et de réponse rapide contre les ravageurs et les maladies transfrontières des animaux et des plantes facilite la collaboration internationale afin de contenir et de maîtriser les maladies du bétail transfrontières graves.[127] La FAO est également active, en collaboration avec l'OIE, dans le soutien des interventions contre la grippe aviaire[128] ainsi que dans des activités visant à maîtriser la fièvre aphteuse à l'échelle mondiale.[129] Même si la FAO et l'OIE sont engagés sur certains problèmes communs (soit séparément ou en collaboration), la FAO met l'accent sur l'aide aux pays en développement et les pays en transition afin d'améliorer leurs industries de l'agriculture et des pêches.

Commission du *Codex Alimentarius*

La Commission du *Codex Alimentarius* est un organe mixte FAO-OMS qui traite de normes alimentaires. Certaines normes du *Codex* se rapportent indirectement à la santé

---

[125] OMS, OIE et FAO, *Système mondial d'alerte rapide pour les zoonoses* (2006), disponible en ligne à : <http://www.fao.org/docs/eims/upload//217837/agre_glews_en.pdf>.

[126] *Ibidem* à 14, 17.

[127] Voir FAO, "EMPRES: About Us", disponible en ligne à : <http://www.fao.org/ag/againfo/programmes/en/empres/about.html>.

[128] FAO, "FAO's Response to Avian Flu", disponible en ligne à : <http://www.fao.org/avianflu/en/response.html>.

[129] Yves Leforban, Guillaume Gerbier et Mark Rweyemanu, "Action of FAO in the Control of Foot and Mouth Disease" (2002) 25 Comparative Immunology, Microbiology & Infectious Diseases 373.

animale, par exemple celles qui établissent les limites de résidus maximales de médicaments vétérinaires dans les aliments. Des travaux sont également en cours, sous les auspices du *Codex*, sur d'autres questions potentiellement pertinentes telle que la résistance aux agents anti-microbiens. Les normes du *Codex* sont importantes étant donné qu'elles sont reconnues en tant que normes internationales dans les accords commerciaux internationaux (voir ci-après). Toutefois, le *Codex* se concentre sur les normes alimentaires, y compris les questions de sûreté des aliments concernant notamment le stockage, l'emballage et la préparation des produits alimentaires, et ne s'intéresse pas directement aux maladies animales.

Organisation mondiale du commerce

L'Organisation mondiale du commerce (OMC) est la principale organisation multilatérale traitant de commerce international. Elle supervise un ensemble d'accords qui portent sur divers types de barrières commerciales potentielles dans le but de promouvoir le libre-échange. L'un de ces accords, à savoir l'*Accord sur les mesures sanitaires et phytosanitaires* (*Accord MSP*)[130], gouverne les mesures que les États peuvent prendre pour protéger la santé des humains, des animaux ou des végétaux. Comme ces mesures peuvent servir d'obstacles au commerce, l'*Accord MSP* a pour but de faire en sorte que les États membres utilisent des mesures qui sont justifiées et qu'ils ne restreignent pas le commerce de façon indue. L'*Accord MSP* s'applique, entre autres choses, aux mesures visant à protéger la vie ou la santé des humains ou des animaux dans le territoire des États membres contre les risques associés aux additifs, aux contaminants, aux toxines ou aux organismes pathogènes présents dans les aliments, les boissons ou les aliments pour animaux et aux mesures visant à protéger la vie ou la santé des humains au sein du territoire des États membres contre les risques associés aux maladies transmises par les animaux, les végétaux ou leurs produits ou, encore, contre l'entrée, l'établissement ou la propagation de ravageurs ».[131] Ces mesures peuvent inclure, par exemple, des inspections, des procédures de certification et la mise en quarantaine d'animaux ou de végétaux.[132] En ce qui concerne ces mesures, l'*Accord MSP* impose des conditions essentielles et des exigences procédurales. Les mesures qui sont conformes aux dispositions de l'*Accord MSP* sont également considérées comme conformes à l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce* (GATT).[133]

L'article 5.6 de l'*Accord MSP* stipule que les mesures ne doivent pas être « plus restrictives au commerce qu'il ne le faut pour atteindre le niveau approprié de protection

---

[130] *Accord sur l'application des mesures sanitaires et phytosanitaires*, Annexe 1A de l'*Accord de Marrakech établissant l'Organisation mondiale du commerce*, 15 avril 1994, 1867 U.N.T.S. 3 [*Accord MSP*].

[131] *Ibidem*, annexe A, paragr. 1(b), (c).

[132] *Ibidem*, art. 1.

[133] *Ibidem*, art. 2.4.

sanitaire ou phytosanitaire »; une note associée à cette disposition précise que cela signifie qu'il ne doit pas y avoir d'autres mesures « raisonnablement disponibles » qui pourraient être « beaucoup moins restrictives ». L'*Accord MSP* stipule que les mesures doivent être fondées sur des « principes scientifiques », soutenues par des « preuves scientifiques suffisantes » et fondées sur une évaluation du risque qui tient compte des « preuves scientifiques disponibles » (articles 2.2, 5.1-5.2). L'*Accord MSP* stipule également que les mesures doivent être transparentes (article 7)[134] et non discriminatoires (articles 2.3, 5.5). En général, un État membre de l'OMC qui allègue que les mesures d'un autre État membre ne respectent pas ces exigences a le devoir d'établir les faits, même si l'État qui défend ses mesures doit établir les éléments de sa défense. Les mesures qui sont conformes aux normes internationales sont jugées comme étant conformes à l'*Accord MSP* et au GATT (article 3.2). Qui plus est, l'Accord limite les circonstances dans lesquelles les pays membres peuvent s'éloigner des normes internationales (articles 3.1, 3.3). Les normes pertinentes établies par l'OIE et le *Codex Alimentarius* sont reconnues en tant que normes internationales à cet égard.[135] Cela signifie que le fait de respecter les codes de l'OIE devrait donner aux États une certaine assurance à l'effet que leurs mesures ne pourront être remises en question en vertu de l'*Accord MSP*.

Des obligations similaires sont également précisées dans d'autres accords commerciaux, comme l'*Accord de libre-échange nord-américain* (ALENA).

5. Examen de la jurisprudence

Comme on l'a vu dans la partie 2 qui précède, quelques cas ont été portés devant les tribunaux concernant des questions de sphères de compétence en matière de santé animale au Canada. Cependant, la majorité de la jurisprudence canadienne en santé animale vise les indemnisations versées lorsqu'un agriculteur doit envoyer son élevage ou son troupeau à la réforme et/ou détruire des produits d'origine animale en raison d'un problème de santé animale. Ainsi, des agriculteurs en ont appelé des indemnisations qui leur ont été versées en vertu de la *Loi sur la santé des animaux*[136] ou de la loi qui la précédait, à savoir la *Loi sur les maladies et la protection des animaux*.[137] Même si le pouvoir d'accorder une indemnisation est discrétionnaire en vertu de la LSA, le *Règlement sur l'indemnisation en cas de destruction d'animaux* donne un cadre servant à déterminer l'admissibilité et les sommes qui seront

[134] Voir également *ibidem*, annexe B.

[135] *Ibidem*, annexe A, paragr. 3.

[136] *LSA*, *supra* note 36.

[137] R.S.C. 1985, ch. A-13.

versées.[138] La LSA prévoit également un mécanisme d'appel si le Ministre refuse de verser une indemnisation ou si le montant de l'indemnisation est déraisonnable.[139]

Même si les appels concernant les indemnisations sont dans la très grande majorité des cas associés à la santé animale, on ne fait ici aucun examen détaillé des appels liés aux indemnisations du fait qu'un tel examen ne contribuerait pas véritablement à la compréhension des responsabilités gouvernementales en santé animale. Comme les indemnisations sont discrétionnaires, la Couronne peut limiter l'étendue de sa responsabilité à cet égard. Par exemple, la Couronne peut modifier la somme maximale des indemnisations possibles pour un animal détruit en vertu de l'article 2 et indiquée à l'annexe du *Règlement sur l'indemnisation en cas de destruction d'animaux* afin de limiter sa responsabilité.

La place accordée aux indemnisations dans la jurisprudence n'est pas chose surprenante étant donné que les impacts de la santé animale ont rarement été ressentis à l'extérieur des fermes au Canada. En général, seuls les producteurs dont les animaux reçoivent un diagnostic de maladie ou les agriculteurs dont les élevages sont jugés à risque de contamination, soit par proximité, soit par contact connu avec des animaux provenant d'une exploitation touchée par la maladie, subissent des pertes qui peuvent justifier une réclamation pour une mesure prise par le gouvernement afin de régler le problème de santé animale. D'ordinaire, les pertes comprennent la destruction ou le retrait d'animaux; le gouvernement a établi un cadre pour indemniser les agriculteurs pour ce genre de perte.

Cependant, l'ampleur des crises en santé animale au Canada s'est accrue au cours de la dernière décennie. Les répercussions économiques qu'a eu la découverte de l'encéphalopathie spongiforme bovine (ESB) au Canada et la crise sur les exportations qui s'en est suivie au sein de l'industrie du bœuf canadienne n'est qu'un exemple de l'accroissement de l'ampleur des crises. De plus, il ne s'agit vraisemblablement que d'une question de temps avant que les Canadiens ne commencent à subir les incidences sur leur santé de maladies animales telles que la grippe aviaire. La responsabilité de la Couronne à cet égard n'est pas prise en considération par l'actuel régime réglementaire en santé animale.

Les tribunaux ne font que commencer à tenir compte du fait que la Couronne pourrait être responsable des préjudices ou des pertes qui découlent de l'action ou de l'inaction du gouvernement à prévenir et à réagir aux problèmes de santé animale, mis à part les cas où il y indemnisation pour la destruction ou le retrait d'animaux ou de leurs produits. En 2008, la Cour

---

[138] SOR/2000-233. La *LSA*, *supra* note 36, prévoit le versement d'une indemnité aux propriétaires des animaux (art. 51) et de choses (art. 52) détruites en application de la *LSA* ainsi que les coûts de traitements prescrits par la *LSA* (art. 53).

[139] *LSA*, *supra* note 36, art. 56.

suprême du Canada a entendu la cause d'appel de *Holland v. Saskatchewan (Ministre de l'Agriculture, de l'Alimentation et de la Revitalisation rurale),*[140] le demandeur soutenait qu'il y avait eu négligence, action fautive et intimidation de la part du gouvernement de la Saskatchewan en raison des mesures prises par le Ministre dans la détermination de l'état de santé de son troupeau de wapitis, ce qui en avait affecté la valeur de façon significative. Le Ministre est parvenu à faire tomber les allégations d'intimidation et de négligence[141], et le demandeur en a appelé de l'abandon de l'allégation de négligence auprès de la Cour suprême du Canada. Cet appel a été accueilli en partie.[142]

Dans *Sauer v. Canada (Procureur général),*[143] la Couronne n'a pas réussi à faire radier les allégations des éleveurs de bovins canadiens qui ont subi des pertes financières après la découverte de l'ESB au Canada et la fermeture d'importantes frontières internationales aux bovins canadiens et à leurs produits. En effet, les demandeurs alléguaient que le gouvernement fédéral avait été négligent lorsqu'il n'a pas promulgué une interdiction réglementaire concernant l'inclusion de viande et de farine de viande de ruminants dans les aliments servis aux bovins et à d'autres ruminants avant 1997.[144]

La question de la responsabilité de la Couronne en général n'est pas nouvelle. Les tribunaux ont eu à se pencher sur cette question et un critère préliminaire a été établi pour que l'on puisse déterminer si une poursuite visant à déclarer ultimement la Couronne responsable pouvait aller de l'avant. Les tribunaux canadiens ont adopté l'approche britannique pour évaluer ce critère qui est mentionné pour la première fois dans *Anns v. Merton London Borough Council*.[145] Dans *Cooper v. Hobart*[146]*,* la Cour suprême indique que le critère préliminaire pour déterminer la responsabilité de la Couronne s'établit en deux étapes[147] :

---

[140] *Holland v. Saskatchewan (Ministre de l'agriculture, de l'alimentation et de la revitalisation rurale)*, 2006 SKQB 99.

[141] La Cour d'appel de la Saskatchewan a rejeté l'allégation d'intimidation, mais a accepté d'entendre l'allégation de négligence. La Cour d'appel a renversé la décision sur l'allégation de négligence et a ordonné qu'elle soit rejetée : *2007 SKCA 18*.

[142] 2008 SCC 42. La Cour suprême a jugé que toutes les allégations de négligence contre la Courronne devaient être abandonnées, sauf celle alléguant que la Couronne a négligé de faire observer un décret judiciaire antérieur.

[143] 2008 SCC 42.

[144] La demande d'aller en appel de la Couronne a été rejetée par la Cour suprême du Canada le 17 juillet 2008. Le recours collectif dans ce cas a été certifié en Ontario en septembre 2008.

[145] [1978] A.C. 728 (H.L.) [ci-après *Anns*].

> À la première étape du critère de l'arrêt Anns, deux questions se posent : 1) le préjudice subi était-il la conséquence prévisible de l'acte du défendeur; et 2) malgré la proximité des parties qui a été établie dans la première partie de ce critère, existe-t-il des motifs pour lesquels la responsabilité délictuelle ne devrait pas être engagée? L'analyse de la proximité effectuée à la première étape du critère de l'Arrêt Anns met l'accent sur les facteurs découlant du lien existant entre le demandeur et la défenderesse. Ces facteurs comprennent des considérations générales, dans le sens large du mot.
>
> Si l'on fait la preuve de la prévisibilité et de la proximité à la première étape, il y a une obligation de diligence *prima facie*. À la deuxième étape du critère de l'Arrêt Anns, la question demeure toujours de savoir s'il y a des considérations générales résiduelles à l'extérieur de la relation entre les parties qui peuvent lever l'obligation de diligence.

Ainsi, une poursuite peut être engagée contre la Couronne si : 1) le préjudice subi est prévisible de façon raisonnable et a été subi par quelqu'un dont le gouvernement doit protéger les intérêts; 2) aucune considération générale n'existe à l'effet qu'il est justifié de relever la Couronne de cette responsabilité. Mais même si ce critère est respecté, aucune responsabilité n'est nécessairement prouvée. Le demandeur doit en effet établir les motifs de sa poursuite. Par exemple, s'il allègue une négligence au nom de la Couronne, le demandeur doit prouver que les mesures prises par la Couronne l'ont été de façon négligente.

Comme on l'a mentionné, les tribunaux ne font que commencer à tenir compte de la responsabilité de la Couronne découlant des activités gouvernementales en santé animale. Le critère préliminaire de l'Arrêt *Anns/Cooper* n'a pas été employé dans le contexte de la santé animale. Cependant, il a été utilisé dans des contextes de santé publique, notamment dans *Eliopoulos Estate v. Ontario (Ministre de la Santé et des Soins à long terme)* et dans *Williams v. Canada (Procureur général)*, causes dans lesquelles on a déclaré que les devoirs légaux en vertu des lois de la santé publique ne créent pas une proximité suffisante entre le Ministre et le demandeur pour que l'on établisse un devoir de diligence suffisant pour invoquer une allégation de négligence.[148] On peut s'attendre à ce que les tribunaux traitent les allégations de négligence contre la Couronne, dans le contexte de la santé animale, de façon similaire aux causes Eliopoulos et Williams. Le fait qu'une loi, à savoir la LSA, confère au Ministre le pouvoir de gérer la prévention et le confinement des maladies animales au Canada ne devrait pas imposer à la

---

[146] [2001] 3 R.C.S. 537 [ci-après *Cooper*].

[147] *Ibidem* à 551.

[148] *Eliopoulos Estate v. Ontario (Ministre de la Santé et des Soins à long terme)* (2006), 276 D.L.R. (4e) 411; *Williams v. Canada (Procureur général)* (2005), 257 D.L.R. (4e) 704. Dans la dernière cause, cependant, le tribunal a rejeté l'allégation contre le gouvernement fédéral, mais a accepté les allégations de négligence contre celui-ci, laissant la porte ouverte à la possibilité d'une obligation et d'une responsabilité découlant de la mise en œuvre de la politique de santé publique provinciale.

Couronne fédérale de devoir légal plus élevé que ce que le public dans son ensemble est en droit d'attendre. Toutefois, lorsque la Couronne s'engage dans des activités visant à protéger les intérêts d'individus particuliers, comme cela a été le cas dans la cause Williams, une obligation privée à l'égard de ces personnes peut exister. Néanmoins, le critère des causes Anns/Cooper demeure un obstacle que les demandeurs ont de la difficulté à surmonter. Même si on estime que l'action gouvernementale contestée amène une obligation de diligence privée, de fortes considérations générales nous portent à penser que la Couronne est responsable. Tel que mentionné dans la cause Eliopoulos, la peur de poursuites judiciaires peut interférer de façon déraisonnable avec la prise de décisions rationnelles et imposer un fardeau inutile aux responsables du régime canadien de santé animale. Qui plus est, même si les allégations du demandeur respectent le critère préliminaire en matière d'obligation de diligence, celui-ci doit toujours justifier sa démarche judiciaire, notamment prouver que l'obligation n'a pas été respectée et que ce non-respect lui a causé des préjudices indemnisables.

Finalement, on trouve quelques cas de jurisprudence dans le domaine du droit administratif qui se rapportent à la santé animale et qui mettent en cause des demandes d'examen judiciaire de décisions d'indemnisation[149], tel que mentionné précédemment, ou d'ordres, par exemple des ordres visant à détruire un animal ou un troupeau. Ces cas peuvent s'appuyer sur l'équité procédurale – à savoir que l'autorité n'a pas suivi les procédures appropriées pour prendre sa décision.[150] Par contre, il est intéressant de souligner que les décisions peuvent également être contestées sur la base que l'autorité n'avait pas les compétences pour émettre l'ordre.[151] Il s'agit-là de l'un des moyens dont disposent les personnes touchées de remettre en question l'attribution des responsabilités entre les diverses autorités gouvernementales.

---

[149] Voir par exemple l'affaire *Alberta Wapiti Products Cooperative Ltd. v. Canada (Ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire)*, 2005 FC 1468.

[150] Voir par exemple l'affaire *Archer (c.o.b. Fairburn Farm) v. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, [2001] F.C.J. n^{o} 46.

[151] Voir par exemple la cause *David Hunt Farms Ltd. v. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1994] F.C.J. n^{o} 314.

Partie 2 – Examen de la documentation

6. Examen de la documentation

En ayant à l'esprit que l'objectif global du projet était d'analyser les rôles, les responsabilités, les mandats et les sphères de compétence des gouvernements fédéral et provinciaux et des producteurs en matière de santé animale au Canada, on a tenté de trouver d'autres documents pour répondre aux questions suivantes.

- Quel est l'étendue des pouvoirs, des responsabilités et des fonctions qui sont reconnus de façon générale comme étant nécessaires pour assurer la santé des animaux?
- De quelle façon ces pouvoirs, ces responsabilités et ces fonctions sont-ils attribués ou répartis entre les acteurs publics et privés, tant dans le contexte canadien que dans d'autres pays?
- Quel est le rôle des organismes et des accords internationaux en matière de santé animale et de quelle façon ceux-ci affectent-ils les pouvoirs, les responsabilités et les fonctions des acteurs dans le cadre législatif canadien?

Un éventail de bases de données sur la législation, les sciences sociales et les sciences[152] ont été consultées à l'aide de combinaisons de divers termes, dont « santé animale », « maladie animale », « agriculture » (dans certaines bases de données), « loi », « légal », « règlement » et « réglementaire », dans les champs texte, titre, sujet, et/ou mots clés. Lorsque les bases de données donnaient un nombre important de résultats avec ces termes, on a combiné ceux-ci et on a ajouté une restriction quant à la date pour effectuer une recherche sur des articles publiés au cours des 15 à 20 dernières années. Une quantité limitée de revues qui contenaient vraisemblablement des articles pertinents ont aussi été examinées numéro par numéro. Le catalogue de la bibliothèque de l'Université de la Saskatchewan a lui aussi été examiné à l'aide des mêmes combinaisons de termes dans le but de relever des livres et d'autres documents pertinents.

Les recherches ont donné relativement peu de sources traitant directement de la question principale abordée dans le présent projet, c.-à-d. l'attribution des rôles et des responsabilités en matière de santé animale dans le contexte canadien. Les sources contenant un peu d'information sur l'une des questions secondaires présentées ci-devant ont été incluses.

[152] Les bases de données examinées sont : Quicklaw; Westlaw; LegalTrac; LexisNexis; Expanded Academic ASAP; Academic Search Premier; Ingenta; JSTOR; ProQuest; Web of Science; PubMed; CISTI Source.

Les articles axés sur le bien-être des animaux (ce qui diffère de la santé animale), l'utilisation des animaux dans la recherche et la réglementation des médicaments vétérinaires ont été exclus, sauf s'ils contenaient certains passages se rapportant directement au sujet central du projet. Les articles traitant d'aspects scientifiques des maladies animales ont été inclus s'ils avaient des liens clairs avec les responsabilités et les fonctions des autorités publiques. Les articles qui semblaient pertinents ont été sauvegardés sous format électronique puis passés en revue afin que l'on puisse en évaluer le contenu et la pertinence. Les articles retenus en bout de ligne sont présentés dans la bibliographie.[153]

On a trouvé peu d'articles qui traitaient directement du cadre législatif canadien en santé animale. Mintah et Inch donnent une vue d'ensemble des sphères de compétence fédéral et provinciaux en santé animale ainsi qu'un examen détaillé des fonctions et des pouvoirs conférés en vertu de la *Loi sur la santé des animaux* fédérale et de ses Règlements d'application et qui pourraient s'appliquer dans le cas d'une épidémie de fièvre aphteuse. Stanford *et al*. et Farnese passent en revue le cadre législatif de la traçabilité au Canada. McNamara, qui se concentre sur la sûreté des aliments et la protection contre le bio-terrorisme, traite brièvement de la traçabilité ainsi que des programmes de sécurité alimentaire à la ferme reconnus par l'ACIA en vertu d'une entente entre les ministres fédéral et provinciaux de l'Agriculture. L'analyse de Attaran et Wilson sur les pouvoirs fédéraux dans les situations d'urgence en santé publique se concentre sur la santé des humains, mais aborde brièvement la *Loi sur la santé des animaux* fédérale en établissant des comparaisons. L'article de Kuiken *et al*. contient de très brefs passages sur la *Stratégie nationale sur les maladies des espèces sauvages du Canada*. Les articles de Valiante et Koltun traitent des pouvoirs et des immunités en matière de santé publique des agents municipaux, même si cela ne cadre pas précisément dans le contexte de la santé animale. Finalement, la première partie d'un article de VanderZwaag, Chao et Covan contient un survol des lois fédérales et provinciales se rapportant à l'aquaculture.

D'autres articles analysent des questions similaires dans d'autres États fédéraux et se révèlent utiles pour établir des comparaisons, même si leur valeur est limitée en raison de différences dans les structures fédérales. Par exemple, on a trouvé des articles passant en revue les lois sur l'identification et la traçabilité en Australie (Schembri *et al*.), aux États-Unis (Grossman; Adams; Guerra) et en UE (van der Meulen et Freriks). Les articles de Hopper et de Nelson traitent du cadre législatif de l'Ohio et de la Caroline du Nord respectivement.

On trouve une documentation abondante qui analyse des approches actuelles et proposées pour lutter contre l'encéphalopathie spongiforme bovine (voir p. ex. Abramson; Berlowitz; Briley; Cummins *et al*.; de Waal et Vegosen; Kline; McGarity; Taylor et Geyer; voir également Opsahl concernant l'encéphalopathie des cervidés). Plusieurs articles (King, Marano

[153] Annexe.

et Hughes; Kuiken *et al*.; Karesh et Cook; Wanjura; Zinsstag) traitent de la nécessité d'une plus grande coordination entre les cadres en santé animale et en santé humaine.

Nos recherches nous ont également permis de trouver un nombre important d'articles traitant du cadre international pour la santé animale et la lutte contre les maladies animales (voir p. ex. Atwell; Ben Jebara; Ben Jebara et Shimshony; Cooper et Rosser; Forge; Leforban, Gerbier et Rweyemamu; Lubroth; Slorach; Vallat; Vallat, Pinto et Schudel; Wanjura). Un certain nombre d'ouvrages abordent également les problèmes de droit commercial international qui peuvent survenir dans le contexte de la santé animale et de la sûreté des aliments (voir p. ex. Button; Josling, Roberts et Orden; Brosch; Forge; Looney; Martin; Steward et Johanson; Wilson et Beers; Young).

Partie 3 – Conclusions et recommandations pour des recherches futures

7. Conclusions et recommandations pour des recherches futures

Il ne fait aucun doute que le gouvernement fédéral, les provinces et les territoires jouissent d'une vaste sphère de compétence en santé animale. Cependant, rien n'oblige l'un ou l'autre ordre d'agir pour protéger la santé animale, malgré les conséquences évidentes sur la santé humaine, l'environnement et l'économie qui pourraient résulter d'une inaction. La répartition des responsabilités actuelles est, dans une grande mesure, non attribuable à des impératifs constitutionnels, mais plutôt le produit de relations de collaboration qui se sont développées au fil du temps. Cela étant dit, si l'on décide d'agir, les initiatives provinciales ne peuvent entrer en conflit avec les stratégies fédérales. En conséquence, il est impératif que les efforts provinciaux et fédéraux soient coordonnés. L'harmonisation évite les recoupements et est susceptible d'éviter jusqu'à un certain point les lacunes au chapitre de la surveillance des maladies.

Cela est particulièrement important compte tenu des engagements internationaux du Canada en matière de surveillance et de maîtrise des maladies animales. Le Canada est tenu, en vertu du droit international, de déclarer sans délai les cas ou les épisodes de maladies désignées à l'OIE et à l'OMS. Pour ce faire, il doit disposer de mesures et de mécanismes de surveillance efficaces pour échanger l'information. Lorsque divers ordres de gouvernement participent à une initiative de surveillance, une communication efficace entre ceux-ci est essentielle pour permettre la déclaration rapide et précise des événements. Le gouvernement fédéral est en bout de ligne responsable du respect des engagements internationaux et, par conséquent, doit s'assurer qu'il est capable de les respecter, soit par ses propres pouvoirs législatifs ou en concluant des ententes de collaboration stables avec les provinces. En outre, étant donné que les points de convergence nationaux pour l'OIE (Agence canadienne d'inspection des aliments) et l'OMS (Agence de la santé publique du Canada) sont des organismes distincts, la communication et la coordination entre ceux-ci sont également nécessaires si l'on veut que les obligations de déclaration aux deux organisations soient respectées.

La présente étude préliminaire nous a permis de relever un certain nombre de domaines où il serait intéressant de poursuivre les études. Comme le Canada n'est pas seul à s'attaquer à l'enjeu d'assurer efficacement la santé animale dans un État fédéral, une analyse comparative portant sur d'autres systèmes fédéraux peut être utile. Tout comme la santé animale, la santé publique est un domaine où les gouvernements fédéral et

provinciaux/territoriaux possèdent des compétences concurrentes réparties en plusieurs catégories de pouvoirs. Cet état de fait a soulevé certaines difficultés du côté de la surveillance des maladies et de l'intervention, difficultés qui sont particulièrement préoccupantes si le Canada veut respecter les nouvelles obligations qu'il a prises en vertu du *Règlement sanitaire international*. Comme la complexité de la réglementation dans ce domaine est similaire à celle observée dans le domaine de la santé animale, un examen plus poussé de ces questions peut être utile. La coordination entre les mesures de maîtrise et de surveillance en santé animale et en santé humaine peut également nécessiter d'autres études et l'accomplissement d'autres progrès.

Finalement, le présent rapport souligne que les stratégies en santé animale visant les animaux sauvages et les animaux domestiques ne sont pas entièrement intégrées. La coordination est plutôt structurée en fonction des maladies. Il faut donc établir si cette approche entraîne des lacunes dans la surveillance des maladies et, de ce fait, compromet la santé animale au Canada. Les expériences vécues dans d'autres pays peuvent éclairer cette analyse et doivent être prises en considération.

Annexe

Bibliographie des publications pertinentes trouvées au terme de l'examen de la documentation

Livres

Board on Agriculture and Natural Resources, *Animal Health at the Crossroads: Preventing, Detecting, and Diagnosing Animal Diseases* (Washington, D.C.: National Academies Press, 2005).

Button, Catherine, *The Power to Protect: Trade, Health and Uncertainty in the WTO* (Oxford: Hart Publishing, 2004).

Josling, Tim, Donna Roberts and David Orden, *Food Regulation and Trade: Toward a Safe and Open System* (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 2004).

Mariani, Meredith T., *The Intersection of International Law, Agricultural Biotechnology, and Infectious Disease* (Leiden: Martinus Nijhoff, 2007).

Articles de revues

Abramson, Michael B., "Mad Cow Disease: An Approach to Containment" (2004) J. Health Care L. & Pol'y 316.

Adams, Jackson W., "Cow 54, Where Are You? Producer Liability and the National Animal Identification System" (2006) 23 J. Contemp. Health L. & Pol'y 106.

Anand, P., "Decision-making When Science is Ambiguous" (2002) 295 Science 1839.

Attaran, Amir & Kumanan Wilson, “A Legal and Epidemiological Justification for Federal Authority in Public Health Emergencies” (2007) 52 McGill L. J. 381.

Atwell, J.K., “The International Movement of Embryos and Disease Control: A Regulatory Perspective” (1987) 27 Theriogenology 5.

Babcock, David W., “Legal Implications of Zoonotic Disease Outbreaks at Petting Zoos and Animal Exhibits” (2006) 69 J. Envt’l Health 46.

Beach, Robert H., Christine Poulos & Subhendru K. Pattanayak, “Farm Economics of Bird Flu” (2007) 55 Can. J. Agricultural Economics 471.

Bell, Diana, Scott Roberton & Paul R. Hunter, “Animal Origins of SARS Coronavirus: Possible Links with the International Trade in Small Carnivores” (2004) 359 Philosophical Transactions: Biological Sciences 1107.

Ben Jebara, K., « La gestion des maladies émergentes par la surveillance, la détection et l’intervention au niveau national et international »(2004) 23(2) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 709.

Ben Jebara, K. & A. Shimshony, “International Monitoring and Surveillance of Animal Diseases Using Official and Unofficial Sources” (2006) 42(4) Veterinaria Italiana 431.

Berlowitz, Gregory L., “Food Safety vs. Promotion of Industry: Can the USDA Protect Americans from Bovine Spongiform Encephalopathy” (2006) U. Ill. L. Rev. 625.

Blancou, Jean, “History of the Control of Foot and Mouth Disease” (2002) 25 Comparative Immunology, Microbiology & Infectious Diseases 283.

Breeze, R.G., «Technologie, action publique et contrôle des maladies animales transfrontalières au cours des prochaines années » (2006) 25(1) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 271.

Bren, Linda, "Animal Health and Consumer Protection" (2006) 40(1) FDA Consumer 42.

Briley, Kevin, "Downed Animals: Can your Steak Stand Up for Itself?" (2005/2006) 15 San Joaquin Agr. L. Rev. 39.

Brosch, Kevin J., "Relative Roles of States/Provinces in Regulating Agriculture and the Resulting Impact on Cross-Border Trade" (2001) 27 Can.-U.S. L.J. 113.

Coffield, Shirley A., "Biotechnology, Food, and Agriculture Disputes or Food Safety and International Trade" (2000) 26 Can.-U.S. L. J. 233.

Cooper, M.E. & A.M. Rosser, « Réglementation internationale des échanges d'animaux sauvages : la législation et les organisations concernées » (2002) 21(1) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 103.

Cummins, Enda et al., "BSE: Risk, Uncertainty, and Policy Change" (2002) 13 Risk: Health, Safety & Env't 95.

Daszak, Peter, Andrew A. Cunningham & Alex D. Hyatt, "Emerging Infectious Diseases in Wildlife: Threats to Biodiversity and Human Health" (2000) 287 Science 443.

de Waal, Caroline Smith & Leora Vegosen, "Bovine Spongiform Encephalopathy: The Importance of Precautionary Measures to Protect the Food Supply" (2003) 58 Food & Drug L. J. 537.

Denning, Tyler, "Averting Disaster: A Critical Analysis of Agrisecurity in the Texas Agricultural Industry" (2004) 5 Texas Tech. J. Texas Admin. L. 255.

Doherr, M.G. & L. Audigé, “Monitoring and Surveillance for Rare Health-Related Events: A Review from the Veterinary Perspective” (2001) Philosophical Transactions: Biological Sciences 1097.

Droppers, W.F.G.L., « L’élaboration de normes en matière de sécurité sanitaire des aliments : principes, politiques et procédures de l’OIE » (2006) 25(2) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 805.

Durham, Sharon, “Food Safety in the 21st Century: Coordinated Monitoring of Animal Health” (2006) 54(10) Agricultural Research 18.

Ekboir, Javier M., “The Role of the Public Sector in the Development and Implementation of Animal Health Policies” (1999) 40 Preventive Veterinary Medicine 101.

Evans, B.R., “The Prospect for International Regulatory Interventions in Embryo Transfer and Reproductive Technologies in the Next Century” (1999) 51 Theriogenology 71.

Farnese, Patricia, “Tracking Liability – Traceability and the Farmer” (2007) 45 Alta. L. Rev. 203.

Forge, Frédéric, “International Trade and Public Health Protection: International Standards on Animal-Borne Diseases” (28 July 2005) In Brief (PRB 05-07E).

Frechette, Serge, “Biotechnology, Food, and Agriculture Disputes or Food Safety and International Trade” (2000) 26 Can.-U.S. L. J. 253.

Gifford, Michael, “Relative Roles of States/Provinces in Regulating Agriculture and the Resulting Impact on Cross-Border Trade: A Canadian Perspective” (2001) 27 Can.-U.S. L. J. 123.

Giovannini, Armando et al., “The Use of Risk Assessment to Decide the Control Strategy for Bluetongue in Italian Ruminant Populations” (2004) 24(6) Risk Analysis 1737.

Goforth, Robyn L. & Carol R. Goforth, “Appropriate Regulation of Antibiotics in Livestock Feed” (2000) 28 Boston College Envt’l Aff. L. Rev. 39.

Goodwin, Barry K. & Ligia A. Vado, “Public Responses to Agricultural Disasters: Rethinking the Role of Government” (2007) 55 Can. J. Agricultural Economics 399.

Grossman, Margaret Rosso, “Animal Identification and Traceability under the U.S. National Animal Identification System” (2006) 2 J. Food L. & Pol’y 231.

Guerra, Amy K., “Agricultural Accountability: The National Animal Identification Plan, Confidentiality and the Freedom of Information Act” (2005/2006) 15 San Joaquin Agricultural L. Rev. 213.

Haley, Carol J., “The Minor Use and Minor Species Animal Health Act: Past, Present and Future” (2006) 61 Food & Drug L. J. 13.

Hennessy, David A., Jutta Roosen & Helen H. Jensen, “Infectious Disease, Productivity and Scale in Open and Closed Animal Production Systems” (2005) 87(4) Am. J. Agricultural Economics 900.

Hirst, Martin et al., “Novel Avian Influenza H7N3 Strain Outbreak, British Columbia” (2004) 10(12) Emerging Infectious Diseases 2192.

Hopper, William A., “Statutory and Regulatory Authority Delineating Ohio Animal Disease Control in Ohio” (2006-2007) Case Western Reserve J. Int’l L. 615.

Horan, Richard D. & Christopher A. Wolf, “The Economics of Managing Infectious Wildlife Disease” (2005) 87(3) 537.

Howard, T.H., E.J. Horman & R.D. Bremel, “Transgenic Livestock: Regulation and Science in a Changing Environment” (2001) 79(E. Supp.) J. Animal Science E1.

Hughes, Elaine L. & Christiane Meyer, “Animal Welfare Law in Canada and Europe” (2000) 6 Animal L. 23.

Karesh, William B. & Robert A. Cook, “The Human-Animal Link” (2005) 84(4) Foreign Affairs 38.

King, L.J., N. Marano & J.M. Hughes, « Les nouveaux partenariats entre les services de santé animale et les organismes de santé publique »(2004) 23(2) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 717.

Kline, Ellen, “Canadian BSE Continues to Disrupt the Supply Chain for Beef” (2007) 13 Law & Business Rev. of the Americas 699.

Kochhar, H.P.S. & B.R. Evans, “Current Status of Regulating Biotechnology-Derived Animals in Canada – Animal Health and Food Safety Considerations” (2007) 67 Theriogenology 188.

Kuiken, T. et al., “Pathogen Surveillance in Animals” (2005) 309 Science 1680.

Kunkel, H.O. et al., “Use of Competing Conceptions of Risk in Animal Agriculture” (1998) 76 J. Animal Science 706.

Lambert, Eugene I., “The Reformation of Animal Drug Law: The Impact of 1996” (1997) 52 Food & Drug L. J. 277.

Lathers, C.M., “Risk Assessment in Regulatory Policy Making for Human and Veterinary Public Health” (2002) 42 J. Clinical Pharmacology 846.

Leforban, Yves, Guillaume Gerbier & Mark Rweyemamu, “Action of FAO in the Control of Foot and Mouth Disease” (2002) 25 Comparative Immunology, Microbiology & Infectious Diseases 373.

Le Roy, Danny G., K.K. Klein & Lawrence Nii Arbenser, “An Evaluation of Economic Models to Provide Policy Advice in Response to the BSE Crisis in Canada” (2007) 55 Can. J. Agricultural Economics 551.

Liu, Jianguo, “SARS, Wildlife, and Human Health” (2003) 302 Science 53.

Looney, J.W., “The Effect of NAFTA (and GATT) on Animal Health Laws and Regulations” (1995) 48 Oklahoma L. Rev. 367.

Lubroth, J., « Coopération internationale et préparation face aux catastrophes biologiques d’origine naturelle ou intentionnelle : leçons et orientations futures » (2006) 25(1) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 361.

Lysons, R.E., J.C. Gibbens & L.H. Smith, “Progress with Enhancing Veterinary Surveillance in the United Kingdom” (2007) 160 Veterinary Record 105.

Martin, Paul, “Sovereignty and Food Safety in the NAFTA Context” (1998) 24 Can.-U.S. L. J. 369.

Matheny, Gaverick & Cheryl Leahy, “Farm-animal Welfare, Legislation, and Trade” (2007) 70(1) L. & Contemp. Problems 325.

McCallum, Hamish & Barbara Ann Hocking, “Reflecting on Ethical and Legal Issues in Wildlife Disease” (2005) 19(4) Bioethics 336.

McGarity, Thomas O., “Federal Regulation of Mad Cow Disease Risks” (2005) 57 Admin. L. Rev. 289.

McNamara, John, “The Smart Border: Food Safety and Bioterrorism” (2003) 29 Can.-U.S. L. J. 205.

Meyerson, Laura A. and Jamie K. Reaser, “Biosecurity: Moving Toward a Comprehensive Approach” (2002) 52(7) Bioscience 593.

Mintah, Gloria & Carolyn Inch, “Canadian Legal and Policy Measures that Could Be Used to Respond to a Foot and Mouth Disease in the United States” (2006-2007) 38 Case Western Reserve J. Int’l L. 589.

Moreau, P. & L.T. Jordan, « Un cadre pour l’analyse du risque zoosanitaire lié aux animaux issus de la biotechnologie : une perspective canadienne » (2005) 24(1) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 51**.**

Nelson, Andrew H., “High Steaks: Defending North Carolina’s Response to Contagious Animal Disease” (2004) 83 North Carolina L. Rev. 238.

Opsahl, Ronald W., “Chronic Wasting Disease of Deer and Elk: A Call for National Management” (2003) 33 Envt’l L. 1059.

Pape, Stuart M., Paul D. Rubin & Heili Kim, “Food Security Would Be Compromised by Combining the Food and Drug Administration and the U.S. Department of Agriculture Into a Single Food Agency” (2004) 59 Food & Drug L. J. 405.

Parry, Richard O. & Richard B. Malamud, “Mad Cows and Angry Plaintiffs: Why Compliance with Governmental Regulations Will Not Protect Business from Lawsuits by Individuals that Contract Mad Cow Disease” (2006) 11 Drake J. Agr. L. 307.

Phillips, Peter W.B., “Agriculture: Farmers, Agrifood Industry, Scientists and Consumers” (2004) 30 Can.-U.S. L. J. 273.

Prempeh, Henry, Robert Smith & Berit Muller, “Foot and Mouth Disease: The Human Consequences” (2001) 322 British Med. J. 565.

Schaefer, Matthew, “Food Safety Regulations – Cross-Border Implications – A U.S. Perspective” (1998) 24 Can.-U.S. L. J. 377.

Schembri, N. et al., “Review of Identification and Traceability Legislation for Pigs in Australia” (2007) 85(7) Aust. Vet. J. 255.

Schwarz, Carolyn A., “Impact of Livestock Animal Disease Outbreaks on International Trade: A Study Focusing on the Current Foot-and-Mouth Disease and Mad Cow Disease Crises” (2001) 8 ILSA J. Int’l & Comp. L. 255.

Sendashonga, C., R. Hill & A. Petrini, « Le Protocole de Carthagène sur la biosécurité : interactions entre la Convention sur la diversité biologique et l’Organisation mondiale de la santé animale » (2005) 24(1) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 19.

Skibinsky, Christina G., “Changes in Store for the Livestock Industry? Canada’s Recurring Proposed Animal Cruelty Amendments” (2005) 68 Sask. L. Rev. 173.

Slorach, S.A., « Assurer la sécurité sanitaire des aliments : la complémentarité des tâches et des normes de l’OIE et de la Commission du Codex alimentarius **»** (2006) 25(2) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 813.

Stanford, K. et al., *«Traçabilité des bovins et des petits ruminants au Canada»* (2001) 20(2) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties, 510.

Steward, Terence P. & David S. Johanson, “The SPS Agreement of the World Trade Organization and International Organizations: The Roles of the Codex Alimentarius Commission, the International Plant Protection Convention, and the International Office of Epizootics” (1998) 26 Syracuse J. Int’l L. & Commerce 27.

Sundlof, Stephen F., “Protecting Consumers by Safeguarding Animal Health” (2000) 62(3) Am. Family Physician 659.

Taylor, Jack C. & Richard C. Geyer, “Regulatory Considerations in the Use of Animal Waste as Feed Ingredients” (1979) 48(1) J. Animal Science 218.

Tweed, S. Aleina et al., “Human Illness from Avian Influenza H7N7, British Columbia” (2004) 10(12) Emerging Infectious Diseases 2196.

Marcia Valiante, “Turf War: Municipal Powers, the Regulation of Pesticides and the Hudson Decision” (2001) 11 J. Envt’l L. & Practice 327.

Vallat, B., “Role of the International Organisation for Animal Health (Office International des Epizooties: OIE) in the Control of Foot and Mouth Disease” (2002) 25 Comparative Immunology, Microbiology & Infectious Diseases” 383.

Vallat, B., J. Pinto & A. Schudel, « Les organisations internationales et leur contribution à la protection de la communauté mondiale contre les catastrophes biologiques naturelles » (2006) 25(1) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 163

Van Den Meulen, Bernd M.J. & Annelies A. Freirks, “‘Beastly Bureaucracy’: Animal Traceability, Identification and Labeling in EU Law” (2006) 2 J. Food L. & Pol’y 317.

VanderZwaag, David, Gloria Chao & Mark Covan, “Canadian Aquaculture and the Principles of Sustainable Development: Gauging the Law and Policy Tides and Charting a Course” (2002) 28 Queen’s L. J. 279.

VanderZwaag, David, Gloria Chao & Mark Covan, “Canadian Aquaculture and the Principles of Sustainable Development: Gauging the Law and Policy Tides and Charting a Course – Part II” (2003) 28 Queen’s L. J. 529.

Wanjura, Tyson, “International Standards for Managing Emerging and Re-emerging Zoonoses of Public Health Significance: A Call for Horizontal Collaboration between Intergovernmental Organizations” (2007) 41 Int’l Lawyer 975.

Weiss, Robin A., “Animal Origins of Human Infectious Disease” (2001) 356 Philosophical Transactions: Biological Sciences 955.

Wilson, D.W. & P.T. Beers, « Traçabilité dans le commerce international des animaux et produits d’origine animale et respect des accords de l’Organisation mondiale du commerce » (2001) 20(2) *Revue scientifique et technique*. Office International des épizooties 379-84.

Young, Linda M., “Moving Toward a Single Market is Hard: Trade Tensions in the American and Canadian Cattle and Beef Market” (1999) 62 Sask. L. Rev. 451.

Zinsstag, Jakob, et al., “Potential of Cooperation Between Human and Animal Health to Strengthen Health Systems” (2005) 366 Lancet 2142.

Zinsstag, Jakob & Mitchell G. Weiss, “Livestock Diseases and Human Health” (2001) 294 Science 477.

“Reforming the Food Safety System: What if Consolidation Isn’t Enough?” (2007) 120 Harvard L. Rev. 1345.

“Strengthening Surveillance” (27 January 2007) Veterinary Record 101.

“Wildlife Enters the Frame” (21 July 2007) Veterinary Record 73.