



Référence : *Espitia c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada)*, 2015 CRAC 4

Date : 20150312

Dossier : CART/CRAC-1696

ENTRE :

Angela Beatriz Muñoz Espitia, demanderesse

- et -

Agence des services frontaliers du Canada, intimée

[Traduction de la version officielle en anglais]

DEVANT : **Le président Donald Buckingham**

AVEC : **M^{me} Angela Beatriz Muñoz Espitia, s'est représentée elle-même;**
M^{me} Melanie A. Charbonneau, représentante de l'intimée

Affaire intéressant une demande de révision des faits présentée par la demanderesse en vertu de l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, relativement à une violation alléguée de l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*.

DÉCISION

Après avoir tenu une audience et examiné les observations verbales et écrites des parties, la Commission de révision agricole du Canada statue, par ordonnance, que la demanderesse n'a pas commis une violation selon la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* et qu'elle n'est pas tenue de verser une sanction pécuniaire à l'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada.

L'audience a eu lieu à Winnipeg (Manitoba),
le lundi 23 février 2015.

MOTIFS

L'incident reproché et la question à trancher

[1] La présente affaire découle de l'importation de « picada », un plat traditionnel colombien composé de pommes de terre, de poulet, de porc et de saucisse. La demanderesse, Angela Beatriz Muñoz Espitia (M^{me} Espitia), voyageait de la Colombie au Canada avec ses trois enfants après avoir rendu visite à sa famille en Colombie. M^{me} Espitia a acheté la picada pour faire plaisir à son mari alors qu'elle était en Colombie et l'a rapporté à Winnipeg. Lorsqu'elle a découvert la picada dans un autocuiseur dans les bagages de M^{me} Espitia à l'aéroport international James Armstrong Richardson de Winnipeg (l'aéroport de Winnipeg) au cours d'une inspection secondaire, l'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence), a émis un avis de violation à M^{me} Espitia parce qu'elle avait censément importé des produits de viande au Canada sans se conformer aux exigences prévues.

[2] La Commission de révision agricole du Canada (la Commission) doit examiner les dispositions de la *Loi sur la santé des animaux* (la LSA) et du *Règlement sur la santé des animaux* (le RSA), ainsi que les dispositions autorisant l'émission d'avis de violation figurant dans la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (la Loi sur les SAP) et le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (le Règlement sur les SAP) et sa propre loi habilitante, pour décider si l'Agence a établi que M^{me} Espitia avait commis une violation selon la Loi sur les SAP.

L'historique de la procédure

[3] Le 17 février 2013, l'avis de violation n^o YWG-AMPS-101 (copie à l'annexe 1) a été émis et notifié à M^{me} Espitia par l'Agence à l'aéroport de Winnipeg.

[4] M^{me} Espitia a essayé en vain de présenter une demande de révision à l'Agence (le numéro de télécopieur figurant dans l'avis de violation était hors service). Par conséquent, dans une lettre datée du 19 février 2013 (et envoyée par télécopieur le 20 février 2013), M^{me} Espitia a demandé à la Commission d'effectuer une révision (la demande de révision] en vertu de l'alinéa 9(2)c) de la Loi sur les SAP. Sa demande de révision comportait quatre pages : (i) une lettre d'une page exposant la demande et les motifs de celle-ci; (ii) une copie de l'avis de violation n^o YWG-AMPS-101 de deux pages; (iii) une copie d'un document d'une page intitulé « Reçu global pour éléments non monétaires ». Le personnel de la Commission a établi, au cours de conversations tenues ultérieurement avec M^{me} Espitia, que celle-ci souhaitait que l'on procède à la révision par la tenue d'une audience en anglais.

[5] Le 8 mars 2013, l'Agence a envoyé des copies de son rapport (le Rapport de l'Agence) concernant l'avis de violation à M^{me} Espitia et à la Commission, et cette dernière a reçu le Rapport de l'Agence le jour même.

[6] Dans une lettre datée du 11 mars 2013, la Commission a invité M^{me} Espitia et l'Agence à présenter d'autres observations au plus tard le 10 avril 2013. Ni M^{me} Espitia ni l'Agence n'ont présenté d'autres observations avant l'audition de l'affaire, bien que M^{me} Espitia ait présenté de nouveau sa demande de révision initiale en l'envoyant par courrier recommandé le 30 mai 2013, tel que l'exige le paragraphe 14(3) du Règlement sur les SAP.

[7] Par une lettre datée du 17 novembre 2014, la Commission a avisé les parties que l'audience de l'affaire se tiendrait à Winnipeg (Manitoba) le 23 février 2015.

[8] L'audience demandée par M^{me} Espitia a eu lieu à Winnipeg (Manitoba) le 23 février 2015. Les deux parties y ont assisté. M^{me} Espitia s'est représentée elle-même et l'Agence était représentée par Melanie A. Charbonneau (M^{me} Charbonneau).

[9] À l'audience, une requête préliminaire en rectification de l'avis de violation a été présentée par M^{me} Charbonneau pour le compte de l'Agence. M^{me} Charbonneau a demandé qu'une erreur constatée dans l'avis de violation soit corrigée afin qu'il soit dûment indiqué, dans l'avis de violation, que le numéro de l'article sous-tendant la violation était l'article 40 du RSA, plutôt que l'article 40 de la LSA, selon la case ayant réellement été cochée dans la section pertinente de l'avis de violation.

[10] La Commission admet, comme l'Agence le fait valoir dans son rapport de l'Agence (en particulier aux paragraphes 9 à 19), que, par le passé, il a été demandé à la Commission de « rectifier » des inexactitudes et des « erreurs d'écriture » dans des avis de violation et qu'elle avait accepté de le faire. Il est bien vrai que, lorsque les parties avaient consenti à la rectification (voir, par exemple, *Kropelnicki c. ACIA*, 2010 CRAC 22-25), ou lorsque l'erreur était mineure et ne portait pas préjudice au demandeur pour la connaissance de l'affaire et la préparation de sa défense (voir, par exemple, *Knezevic c. ASFC*, 2011 CRAC 21, et *Dai c. ASFC*, 2012 CRAC 8), la Commission a autorisé la rectification de l'erreur entachant l'avis de violation lorsque l'avis de violation était par ailleurs en grande partie complet.

[11] Après que M^{me} Charbonneau eut terminé de présenter sa requête en vue de faire rectifier l'avis de violation pour qu'il soit précisé que la violation était une violation alléguée de l'article 40 du RSA, la Commission a demandé à M^{me} Espitia si elle consentait à ce que la modification soit apportée. Elle a répondu que oui, et la Commission a alors ordonné que l'avis de violation soit modifié en conséquence.

La preuve

[12] La preuve présentée à la Commission en l'espèce se compose des observations écrites présentées par l'Agence (l'avis de violation daté du 17 février 2013 et le Rapport de l'Agence daté du 8 mars 2013) ainsi que par M^{me} Espitia (les observations contenues dans sa demande de révision datée du 19 février 2013). De plus, l'agent des services frontaliers

n° d'insigne 19707 (l'agent 19707) a témoigné pour le compte de l'Agence et M^{me} Espitia a témoigné pour son propre compte à l'audience ayant eu lieu le 23 février 2015.

[13] Les faits de l'espèce ne sont pas contestés :

- M^{me} Espitia a atterri à l'aéroport de Winnipeg le 17 février 2013 et a rempli la Carte de déclaration E311(12/07) BSF 311 de l'Agence des services frontaliers du Canada (la carte de déclaration), qui figure à l'onglet 1 du rapport de l'Agence. Sur la carte de déclaration, M^{me} Espitia a inscrit que son nom était Angela Marquez.
- M^{me} Espitia a signé et daté la carte de déclaration et a coché « non » à côté de la déclaration suivante : « J'apporte (nous apportons) au Canada : viande ou produits à base de viande; produits laitiers; fruits; légumes; semences, noix; plantes et animaux, parties d'animaux; fleurs coupées; terre; bois ou produits du bois; oiseaux; insectes » (carte de déclaration, onglet 1 du Rapport de l'Agence).
- La note manuscrite [TRADUCTION] « épices/chocolat/bonbon » figurait aussi sur la carte de déclaration. Cette note a été inscrite sur la carte de déclaration de M^{me} Espitia par l'agent 19707 alors qu'il procédait à l'inspection primaire de M^{me} Espitia. À ce moment-là, l'agent 19707 lui a demandé si elle apportait de la « nourriture » au Canada. Bien que M^{me} Espitia ait mentionné ces trois produits, au cours de l'inspection primaire, elle n'a rien dit au sujet de l'importation de viande, de poulet, de porc ou de saucisse.
- Une fois l'inspection primaire de M^{me} Espitia terminée, l'agent 19707 a attribué à M^{me} Espitia un code pour qu'elle subisse une inspection secondaire générale. Quelques minutes plus tard, après que M^{me} Espitia eut récupéré ses quatre bagages, sa famille et elle ont dû passer une inspection secondaire. C'est l'agent 19707 qui a procédé à cette inspection.
- Lors de son inspection, l'agent 19707 a effectivement trouvé du chocolat, des bonbons et des épices, mais il a aussi trouvé un autocuiseur renfermant des pommes de terre, du poulet, de la saucisse, du porc et des épices, comme on peut le voir aux photos figurant à l'onglet 5 du rapport de l'Agence. M^{me} Espitia a confirmé que le produit provenait de la Colombie, qu'il s'appelait « picada », qu'il était composé de pommes de terre, de poulet, de porc et de saucisse et qu'elle l'avait apporté au Canada pour faire plaisir à son mari à Winnipeg.
- L'agent 19707 a inscrit, dans un document intitulé « Rapport de l'inspecteur de non-conformité pour voyageurs aux points d'entrée, SAP – n° YWG-AMPS-101 », que M^{me} Espitia ne possédait ni permis ni certificat pour les produits importés. Il est également mentionné dans le Rapport que la nourriture a été détruite en tant que déchet international (pages 4 et 5 de l'onglet 4 du Rapport de l'Agence).

- M^{me} Espitia a dit à la Commission qu'elle n'avait pas vraiment lu attentivement la carte de déclaration lorsqu'elle l'avait remplie et qu'elle avait simplement coché « non » à toutes les questions. Elle a aussi expliqué que, lorsque l'agent 19707 lui avait posé des questions au cours de l'inspection primaire, elle avait complètement oublié qu'elle avait de la viande dans ses bagages.
- M^{me} Espitia a témoigné qu'elle ne savait pas qu'elle n'avait pas le droit d'apporter de la viande au Canada. Après l'inspection secondaire, M^{me} Espitia a expliqué qu'on les avait fait attendre, sa famille et elle, pendant que l'agent 19707 préparait l'avis de violation.

Une fois l'avis de violation préparé, l'agent 19707 lui a expliqué qu'elle ne devait plus refaire une telle chose et qu'elle avait le choix de payer la sanction maintenant, de la payer plus tard ou de contester l'avis de violation.

[14] La preuve écrite, que M^{me} Espitia a présentée dans sa demande de révision datée du 19 février 2013, comportait ce qui suit *[verbatim]* :

[...]

[TRADUCTION]

Le 17 février 2013, je suis revenue de Bogota, en Colombie, avec mes trois enfants en passant par Houston, Denver et Winnipeg. Lorsque je suis arrivée au poste d'immigration à Winnipeg, l'agent m'a demandé si j'apportais de la nourriture et j'ai répondu que oui. Il a ensuite fouillé mes valises. Il a trouvé, dans un autocuiseur, un plat qui s'appelle « picada » en espagnol. Il s'agit d'un plat traditionnel de notre pays qui est composé de petits morceaux de porc, de bœuf et de poulet, de bananes plantain, de pommes de terre et de chou. Tout était déjà cuit et prêt à manger. J'avais mis cette nourriture pour mon mari dans l'autocuiseur pour que la nourriture soit scellée et qu'aucune odeur ne s'échappe de ma valise.

Je ne voulais pas faire du tort en apportant ce plat à mon mari. Je n'avais pas de mauvaises intentions. Je ne voulais pas offenser qui que ce soit. Je n'avais pas la moindre idée qu'il était interdit d'apporter de la nourriture au pays. J'ai appris ma leçon et cela ne se reproduira plus jamais; je le jure sur la tête de mon bébé de cinq mois.

Veillez également tenir compte du fait que j'arrive à peine à joindre les deux bouts, car je travaille en tant que commis à l'entrée de données pour la chambre immobilière de Winnipeg, et que je suis allée en Colombie pour présenter mon nouveau-né à mes parents. Je payerai ce voyage pendant les prochains mois et je n'ai pas les moyens de payer une amende de 800 \$. Mes deux autres enfants, Juanes et Kevin, sont venus avec moi parce qu'ils ont payé

leur propre billet d'avion avec l'argent qu'ils ont mis de côté en distribuant des circulaires.

Je joins une copie de l'avis de violation au point d'entrée et j'espère que vous envisagerez de me donner un avertissement plutôt qu'une amende de 800 \$.

[...]

Le droit applicable

[15] La Commission est établie (prorogée) par le paragraphe 4.1(1) de la *Loi sur les produits agricoles du Canada*. Les paragraphes 8(1) et 8(2) sont libellés ainsi :

8. (1) Le Conseil et la Commission sont des cours d'archives; ils ont chacun un sceau officiel, dont l'authenticité est admise d'office.

(2) En outre, le Conseil et la Commission ont, pour la comparution, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, ainsi que pour la production et l'examen des pièces, l'exécution de leurs décisions et toutes autres questions relevant de leur compétence, les pouvoirs et attributions d'une juridiction supérieure d'archives [...]

[16] En ce qui concerne la Loi sur les SAP et les violations administrées sous son régime, la Commission a pour mandat d'examiner les décisions en matière d'application rendues par divers organismes et ministres, ou pour le compte de ceux-ci. L'article 14 de la Loi sur les SAP dispose ce qui suit :

14. (1) Saisie d'une affaire au titre de la présente loi, la Commission, par ordonnance et selon le cas, soit confirme, modifie ou annule la décision du ministre, soit détermine la responsabilité du contrevenant; en outre, si elle estime que le montant de la sanction n'a pas été établi en application des règlements, elle y substitue le montant qu'elle juge conforme. Elle fait notifier l'ordonnance à l'intéressé et au ministre.

[17] La Loi sur les SAP prévoit donc deux types de révision par la Commission. Premièrement, suivant le paragraphe 14(1), après avoir initialement demandé au ministre de rendre une décision sur la question de savoir s'il a commis une violation au titre de la Loi sur les SAP et du Règlement sur les SAP, un demandeur peut demander à la Commission d'examiner la décision du ministre. En pareil cas, la Commission doit examiner la décision du ministre, puis confirmer, modifier ou annuler cette décision.

[18] Deuxièmement, toujours suivant le paragraphe 14(1) de la Loi sur les SAP, un demandeur peut présenter une demande de révision directement à la Commission. Comme il s'agit de la situation dans laquelle se trouve la Commission en l'espèce, celle-ci doit donc

décider si la personne ayant présenté la demande de révision a commis une violation, tel qu'il est établi dans la Loi sur les SAP.

[19] Le régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) établi par le Parlement dans la Loi sur les SAP, prévoit, à l'article 3, que le régime de SAP a pour objet « *d'établir, comme solution de rechange au régime pénal et complément aux autres mesures d'application des lois agroalimentaires déjà en vigueur, un régime juste et efficace de sanctions administratives pécuniaires* ».

[20] La mesure dans laquelle le régime de SAP est « juste » et « efficace » a fait l'objet de commentaires par les juges. Dans l'arrêt *Doyon c. Procureur général du Canada*, 2009 CAF 152, la Cour d'appel fédérale a mentionné ce qui suit :

[27] En somme, le régime de sanctions administratives pécuniaires a importé les éléments les plus punitifs du droit pénal en prenant soin d'en écarter les moyens de défense utiles et de diminuer le fardeau de preuve du poursuivant. Une responsabilité absolue, découlant d'un actus reus que le poursuivant n'a pas à établir hors de tout doute raisonnable, laisse au contrevenant bien peu de moyens de disculpation.

[28] Aussi, le décideur se doit-il d'être circonspect dans l'administration et l'analyse de la preuve de même que dans l'analyse des éléments constitutifs de l'infraction et du lien de causalité. Cette circonspection doit se refléter dans les motifs de sa décision, laquelle doit s'appuyer sur une preuve qui repose sur des assises factuelles et non sur de simples conjectures, encore moins de la spéculation, des intuitions, des impressions ou du oui-dire.

[21] La Cour d'appel fédérale réitère, dans l'arrêt *Doyon*, que la Loi sur les SAP impose à l'Agence des responsabilités ainsi que des exigences en matière d'opportunité. Au paragraphe 20, la Cour d'appel fédérale fait observer ce qui suit :

[20] Enfin, et il s'agit là d'un élément important de toute poursuite, la charge de la preuve d'une violation appartient au ministre ainsi que le fardeau de persuasion. Il doit établir selon la prépondérance des ... [probabilités] la responsabilité du contrevenant : voir l'article 19 de la Loi.

[22] L'article 19 de la Loi sur les SAP établit la charge de la preuve dont un organisme ou un ministre doit s'acquitter pour qu'une violation soit confirmée :

19. *En cas de contestation devant le ministre ou de révision par la Commission, portant sur les faits, il appartient au ministre d'établir, selon la prépondérance des probabilités, la responsabilité du contrevenant.*

[23] La Loi sur les SAP, le Règlement sur les SAP et les *Règles de la Commission de révision (agriculture et agroalimentaire)* (les Règles de la Commission), ainsi que les dispositions de la loi agroalimentaire qui sous-tendent chaque avis de violation, établissent certains droits

et obligations à l'égard des parties afin de maintenir et d'équilibrer l'« équité » et l'« efficacité » du régime de SAP.

[24] Premièrement, le Parlement établit des exigences claires quant au délai applicable à l'émission des avis de violation par les organismes gouvernementaux responsables. Le paragraphe 26(1) de la Loi sur les SAP établit les délais applicables pour l'introduction d'une procédure à l'égard de violations :

26. (1) Les poursuites pour violation se prescrivent par six mois à compter de la date où le ministre a eu connaissance des éléments constitutifs de la violation, lorsque celle-ci est mineure, et par deux ans, lorsqu'elle est grave ou très grave.

[25] De même, le paragraphe 11(2) et l'article 14 du Règlement sur les SAP établissent les délais prévus pour l'introduction, par un demandeur, d'une procédure devant la Commission à l'égard d'allégations de violation. Ces délais ont été interprétés de façon très stricte par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Clare c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 265, et le *Renvoi relatif à l'article 14 du Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, 2012 CAF 130.

[26] Deuxièmement, le Parlement a énoncé à l'article 7 de la Loi sur les SAP plusieurs exigences formelles auxquelles chaque avis de violation émis par le représentant d'un organisme doit satisfaire.

[27] De même, le Règlement sur les SAP (articles 10 à 14) et les *Règles de la Commission de révision (agriculture et agroalimentaire)* (règles 5, 8 et 34) énoncent les exigences auxquelles le demandeur doit satisfaire en ce qui concerne le paiement d'une sanction pécuniaire ou la présentation d'une demande de révision.

[28] Troisièmement, la Loi sur les SAP et le Règlement sur les SAP exigent qu'un avis de violation soit émis pour une violation particulière d'une disposition figurant dans une loi agroalimentaire ou un règlement connexe (disposition agroalimentaire) visée par la Loi sur les SAP et le Règlement sur les SAP. Les articles 4 à 6 de la Loi sur les SAP énoncent les pouvoirs conférés au ministre pour établir les violations qui peuvent être punissables par les organismes chargés de l'application de la loi à titre de violations au titre de la Loi sur les SAP, et qui autrement n'entraîneraient que l'infliction de sanctions pénales au titre des dispositions agroalimentaires respectives. Selon l'alinéa 4(1)a) de la Loi sur les SAP, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, ou le ministre de la Santé, selon les circonstances, peut, par règlement :

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

(i) aux dispositions spécifiées d'une loi agroalimentaire [...]

[29] En ce qui concerne la présente affaire, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a énoncé dans le Règlement sur les SAP, à l'annexe 1, partie 1, section 2, qu'une violation de l'article 40 du RSA peut faire l'objet d'une mesure d'application au titre des SAP. Le sommaire de la violation en cause est libellé ainsi :

| <i>Article</i> | <i>Disposition du RSA</i> | <i>Sommaire</i> | <i>Qualification</i> |
|----------------|---------------------------|--|----------------------|
| 79. | 40 | <i>Importer un sous-produit animal sans se conformer aux exigences prévues</i> | <i>Grave</i> |

[30] L'article 40, à la partie IV, du RSA est libellé en ces termes :

40. Il est interdit d'importer un sous-produit animal, du fumier ou une chose contenant un sous-produit animal ou du fumier, sauf en conformité avec la présente partie.

[31] Quatrièmement, le ministre, ou son représentant (en l'espèce, l'Agence), doivent prouver, selon la prépondérance des probabilités, que la personne qui demande la révision a commis l'acte interdit par la disposition agroalimentaire mentionnée dans le Règlement sur les SAP. Cependant, le régime de SAP permet aussi au demandeur de soulever tout moyen de défense qui n'est pas interdit par l'article 18 de la Loi sur les SAP, ou tout motif autorisé par la disposition agroalimentaire au titre de laquelle l'avis de violation a été émis, pour se dégager de toute responsabilité à l'égard de la violation.

[32] Enfin, compte tenu des observations que la Cour d'appel fédérale a formulées dans l'arrêt *Doyon*, la Commission est consciente que, lorsqu'elle examine un avis de violation, elle doit analyser soigneusement les éléments constitutifs découlant de la disposition agroalimentaire particulière constituant le fondement de la violation alléguée. Dans l'arrêt *Doyon*, par exemple, la Cour d'appel fédérale a cerné sept éléments constitutifs en ce qui concerne la violation en cause dans cette affaire (l'alinéa 138(2)a) du RSA). En l'espèce, où une violation de l'article 40 du RSA est alléguée, il y a trois de ces éléments essentiels.

Analyse

[33] Le régime de SAP a pour objet l'établissement d'une solution de rechange juste et efficace au régime pénal. Il s'applique toutefois dans le cadre de paramètres prescrits stricts. Le régime de SAP énonce les droits et les responsabilités tant des demandeurs, comme des voyageurs tels que M^{me} Espitia, que des organismes chargés de l'application de la loi, comme l'Agence.

[34] Souvent, lorsqu'un demandeur présente une demande de révision à la Commission, la seule question que la Commission doit trancher est de savoir si l'Agence a établi les éléments constitutifs de la disposition agroalimentaire particulière sous-tendant l'avis de violation. S'il s'était agi de la seule question en l'espèce, la Commission aurait été

convaincue que les trois éléments essentiels nécessaires pour prouver qu'il y a eu violation de l'article 40 du RSA — l'identité du contrevenant prétendu, l'importation d'un produit de viande et le défaut de présentation du produit ou des certificats autorisant l'entrée du produit au moment de l'importation — ont été démontrés, selon la prépondérance des probabilités, par l'Agence.

[35] Cependant, la présente affaire soulève une autre question fondamentale. Si l'on tient compte des raisons pour lesquelles le Parlement a établi un régime de SAP juste et efficace, le simple fait, pour la Commission, de décider si le contrevenant prétendu a commis chacun des éléments constitutifs de l'acte interdit par la disposition agroalimentaire applicable qui sous-tend la violation alléguée peut ne pas être suffisant dans tous les cas pour que la Commission puisse conclure qu'un demandeur a commis ou non une violation au titre de la Loi sur les SAP. Pour rendre une décision, la Commission devra plutôt aussi effectuer un examen permettant de confirmer que l'avis de violation émis en l'espèce satisfait aux exigences du Parlement en matière d'émission d'un tel document au titre de la Loi sur les SAP. Si l'avis de violation ne satisfait pas à ces exigences, la Commission doit alors se demander si les défauts ou le non-respect sont à ce point considérables qu'ils touchent le fond de la violation, de sorte qu'il peut y avoir lieu pour la Commission de décider que la personne ayant présenté la demande de révision n'a pas commis une violation au titre de la Loi sur les SAP.

[36] Les paragraphes 7(2) et 7(3) de la Loi sur les SAP sont libellés ainsi :

(2) L'agent verbalisateur qui a des motifs raisonnables de croire qu'une violation a été commise peut dresser un procès-verbal qu'il fait notifier au contrevenant. Le procès-verbal comporte, outre le nom du contrevenant et les faits reprochés, soit un avertissement, soit le montant, établi en application du règlement, de la sanction à payer — auquel cas il précise le délai et les modalités de paiement — et, sous réserve des règlements, le montant inférieur de la sanction infligée prévu au procès-verbal dont le paiement, dans le délai et selon les modalités, vaut règlement.

(3) Figurent aussi au procès-verbal en langage clair un sommaire des droits et obligations du contrevenant prévus par la présente loi, notamment le droit de contester les faits reprochés auprès du ministre ou de la Commission et la procédure pour le faire.

[37] Comment la Commission doit-elle interpréter ces dispositions de la Loi sur les SAP? Dans l'arrêt *Procureur général du Canada c. Stanford*, 2014 CAF 234, la Cour d'appel fédérale énonce la règle générale d'interprétation législative :

[TRADUCTION]

*[41] La méthode d'interprétation des lois qui est privilégiée a été exprimée dans les termes suivants par la Cour suprême dans l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, 1998 CanLII 837, au paragraphe 21 :*

Aujourd'hui il n'y a qu'un seul principe ou solution : il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur.

Voir également : R. c. Ulybel Enterprises Ltd., 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867, au paragraphe 29.

[42] La Cour suprême a réaffirmé ce principe dans l'arrêt Hypothèques Trustco Canada c. Canada, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601, au paragraphe 10 :

Il est depuis longtemps établi en matière d'interprétation des lois qu'« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur » : voir 65302 British Columbia Ltd. c. Canada, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L'interprétation d'une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d'une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d'interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d'un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L'incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l'objet sur le processus d'interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d'une loi comme formant un tout harmonieux. [Soulignement ajouté par la Cour d'appel fédérale.]

[38] Les termes des paragraphes 7(2) et 7(3) de la Loi sur les SAP sont précis et non équivoque. En employant les termes « [...] procès-verbal qu'il fait notifier au contrevenant. Le procès-verbal comporte, outre le nom du contrevenant et les faits reprochés, [les exigences énoncées par la suite] [...] » au paragraphe 7(2) et « [...] en langage clair un sommaire des droits et obligations du contrevenant prévus par la présente loi [...] » au paragraphe 7(3), le Parlement a affirmé que six éléments sont requis pour l'émission et la notification de chacun des avis de violation remis sous le régime de SAP.

[39] D'un point de vue textuel, les paragraphes 7(2) et 7(3) de la Loi sur les SAP exigent que l'organisme qui choisit de notifier un contrevenant d'une violation au titre de la Loi sur les SAP en lui remettant un avis de violation avec sanction précise les éléments suivants sur ce document :

1. le nom du contrevenant;
2. les faits reprochés;

3. le montant, établi en application du règlement, de la sanction à payer;
4. le délai et les modalités de paiement;
5. sous réserve des règlements, le montant inférieur de la sanction infligée prévu au procès-verbal dont le paiement, dans le délai et selon les modalités, vaut règlement;
6. un sommaire, en langage clair, des droits et obligations du contrevenant prévus par la Loi sur les SAP, notamment le droit de contester les faits reprochés auprès du ministre ou de la Commission et la procédure pour le faire.

[40] D'un point de vue contextuel, la Loi sur les SAP exige que l'avis de violation soit détaillé afin que la personne recevant l'avis de violation puisse avoir pleine connaissance des faits qui lui sont reprochés et des recours juridiques dont elle peut se prévaloir, étant donné la diminution des droits conférés à un contrevenant prétendu dans le cadre du régime de SAP (comparativement aux droits plus étendus qui sont conférés dans le cadre du régime pénal), comme l'a souligné la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Doyon*. Le contexte de l'émission d'un avis de violation exige donc précision et clarté sur le plan législatif. Le Parlement a choisi d'exiger que ces six éléments figurent dans l'avis de violation même pour garantir une telle clarté.

[41] Si l'on tient compte du contexte dans lequel les exigences de l'article 7 se présentent, il est important de souligner que les droits et les obligations d'un contrevenant prétendu découleront directement d'un avis de violation dûment et clairement émis. Par exemple, le droit de demander une révision est fondé sur les renseignements figurant dans un avis de violation dûment émis et suppose l'existence de tels renseignements (voir le paragraphe 9(2) de la Loi sur les SAP). Même l'application éventuelle de mesures relativement à la créance découlant d'un avis de violation repose sur un avis de violation dans lequel il est de fait précisé en quoi consiste la sanction en l'espèce (voir l'alinéa 15(1)a) de la Loi sur les SAP).

[42] Compte tenu des conditions potentiellement stressantes dans lesquelles de tels avis de violation sont donnés et du régime de responsabilité absolue, dont les avis de violation font partie, les éléments minimaux, énoncés à l'article 7 de la Loi sur les SAP, que doit comporter un avis de violation permettent de faire en sorte qu'il existe un document clair faisant état de la communication et de la démarcation des obligations et des droits entre l'Agence et le contrevenant prétendu.

[43] D'un point de vue téléologique, les six éléments que doivent comprendre un avis de violation assorti d'une sanction sont compatibles avec un sens qui s'harmonise avec la Loi dans son ensemble. Par souci d'équité et d'efficacité, le régime de SAP prévoit une procédure accélérée qui délimite clairement les droits et les obligations des contrevenants prétendus et qui leur donne un document faisant état des recours dont ils disposent pour

s'acquitter de l'obligation qui découle d'un avis de violation. Le régime de SAP est conçu de façon à ne pas dépendre de la communication orale, mais plutôt à consigner de façon claire, rapide et juste les six éléments requis dans un acte facile à remplir et à comprendre. Dans le cadre de ce régime de responsabilité absolue, de tels renseignements essentiels doivent être mis par écrit pour que l'objet du régime de SAP, qui est d'être une solution de rechange juste et efficace au régime pénal en vigueur, soit rempli.

[44] Les paragraphes 7(2) et 7(3) de la Loi sur les SAP doivent donc être interprétés en fonction d'une analyse textuelle, contextuelle et téléologique comme signifiant que l'Agence doit s'acquitter d'une obligation simple dans l'exercice de ses pouvoirs pour l'émission d'avis de violation — c'est-à-dire émettre des avis de violation qui comportent six éléments simples, mais essentiels.

[45] En l'espèce, la Commission conclut que l'Agence ne s'est pas acquittée de cette obligation pour les raisons suivantes.

L'examen de l'avis de violation en l'espèce

[46] Un examen du document intitulé « NOTICE OF VIOLATION AT THE POINT OF ENTRY - AVIS DE VIOLATION AU POINT D'ENTRÉE » (copie produite par les parties, figurant à l'annexe 1) permet de constater que le document ne satisfait pas à plusieurs des six exigences officielles énoncées aux paragraphes 7(2) et 7(3) de la Loi sur les SAP pour que l'avis de violation soit considéré comme valide. L'avis de violation, tel qu'il a été émis, est insatisfaisant en tout ou en partie pour cinq des six éléments requis (voir l'avis de violation annoté sur lequel les lacunes sont encerclées, figurant à l'annexe 2). Seul l'élément 1 — le nom du contrevenant allégué — ne comportait aucune erreur.

[47] En ce qui concerne l'élément 2 — faire connaître les faits reprochés — M^{me} Charbonneau a demandé, et la Commission a accepté, d'entendre une requête préliminaire pour le compte de l'Agence visant la rectification de l'avis de violation. Tel qu'il est énoncé aux pages 12 à 15 du rapport de l'Agence, M^{me} Charbonneau a demandé à la Commission de corriger une erreur dans l'avis de violation pour éviter toute confusion quant à la nature de la violation en question. M^{me} Charbonneau a souligné qu'il était mentionné, dans différentes sections de l'avis de violation, que la violation alléguée avait été commise en contravention de l'article 40 de la LSA (une disposition pour laquelle il n'existe aucune violation au titre du régime de SAP) ou de l'article 40 du RSA (une disposition pour laquelle une violation au titre du régime de SAP est prévue par le Règlement sur les SAP). M^{me} Charbonneau a mentionné que la disposition applicable était l'article 40 du RSA et qu'il faudrait décocher la case ayant trait à la LSA puis cocher la case relative au RSA à la place. M^{me} Espitia ne s'est pas opposée à ce que cette modification soit apportée, et la Commission l'a autorisée.

[48] Lorsque l'Agence a demandé à la Commission de dissiper toute confusion pouvant avoir été créée en ce qui concerna la disposition sous-tendant la violation alléguée, la Commission était convaincue que, à lui seul, ce défaut relatif l'élément 2 sur l'avis de

violation n° YWG-AMPS-101 pouvait être corrigé à l'audience sans que M^{me} Espitia ne s'y oppose ni que cela lui cause préjudice. Dans d'autres affaires, la Commission a agi de la même manière lorsqu'un seul défaut avait été constaté dans l'avis de violation en question.

[49] Cependant, aucune autre requête préliminaire en rectification de l'avis de violation n'a été présentée par M^{me} Charbonneau à la Commission avant l'audience de la présente affaire ou au cours de celle-ci. Ainsi, les défauts constatés pour les éléments 3 à 6 n'ont pas été corrigés, et la Commission doit les examiner de façon plus approfondie.

[50] En ce qui concerne l'élément 3 — la mention du montant, établi en application du règlement, de la sanction à payer —, on peut voir dans l'avis de violation qu'il est question d'un « Avis de violation avec sanction ». Sous ce titre, on peut lire qu'il s'agit d'une violation grave *[verbatim]* « aux termes de l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, pour laquelle le montant de la sanction est de _____. Voir les Options de paiement et d'examen au verso de cet avis [...] ». Le montant de la sanction n'est précisé nulle part sur l'avis de violation. Devrait-on en déduire qu'il n'y avait aucune sanction pécuniaire à payer, que la sanction à payer était de 800 \$ ou que la sanction à payer était de 10 000 \$? Une personne raisonnable examinant le document ne pourrait aucunement le savoir.

[51] La Commission admet, bien entendu, que M^{me} Espitia savait que la sanction pécuniaire, en l'espèce, était de 800 \$. Elle mentionne ce montant deux fois dans la lettre faisant partie de sa demande de révision reproduite au paragraphe 14, ci-dessus. Cela étant dit, compte tenu de la rigueur du régime de SAP et du libellé clair du paragraphe 7(2), qui montre que le Parlement voulait que de tels renseignements figurent sur chaque avis de violation, la Commission conclut qu'il manque un élément constitutif dans l'avis de violation, et que l'Agence n'a pas remédié à cette situation avant l'audience ou lors de celle-ci.

[52] En ce qui concerne l'élément 4 — la mention du délai et des modalités de paiement —, bien que l'avis de violation fasse état, à la deuxième page, des modalités de paiement de la sanction, sans que le montant de la sanction n'y soit précisé, ces renseignements ne sont pas vraiment utiles.

[53] Pour ce qui est de l'élément 5 — la mention, sous réserve des règlements, le montant inférieur de la sanction infligée prévu au procès-verbal dont le paiement, dans le délai et selon les modalités, vaut règlement —, encore une fois, il n'est pas mentionné dans l'avis de violation que la sanction pécuniaire pourrait être réduite si la sanction était payée dans les 15 jours suivant l'infraction. Ce calcul serait également d'autant plus difficile du fait que le résumé de l'infraction alléguée, figurant dans le haut de l'avis de violation, ne fait état d'aucune date à laquelle l'infraction aurait été commise. Comme cette section de l'avis de violation n'a pas été remplie, on ne peut pas dire que M^{me} Espitia a eu le droit de savoir qu'elle pouvait payer une sanction réduite si elle payait la sanction dans les 15 jours suivant la date de signification de l'avis de violation.

[54] Enfin, en ce qui concerne l'élément 6 — un sommaire, en langage clair, des droits et obligations du contrevenant prévus par la Loi sur les SAP, notamment le droit de contester les faits reprochés auprès du ministre ou de la Commission et la procédure pour le faire — on peut voir que la deuxième page de l'avis de violation donne un résumé des droits et des obligations prévus par la Loi sur les SAP à l'égard de la personne à qui l'avis est notifié. Cependant, comme il l'est déjà mentionné, aucune précision n'est donnée à M^{me} Espitia sur l'avis de violation quant au montant de la sanction infligée ni quant à la réduction de la sanction si elle choisit de la payer dans les 15 jours suivant la violation. Il se peut donc que sa capacité de comprendre et d'exercer ses droits et d'exécuter ses obligations ait été entravée.

[55] Cependant, et peut-être plus important encore, en ce qui concerne cet élément particulier, il est clair que M^{me} Espitia a subi un préjudice dans l'exercice de ses droits pour une autre raison : le numéro de télécopieur figurant sur l'avis pour l'envoi de sa demande de révision au ministre, qu'elle avait le droit de présenter en vertu de la Loi sur les SAP et du Règlement sur les SAP, était hors service. M^{me} Espitia consigne ce fait par écrit sur l'avis de violation qu'elle a présenté avec sa demande de révision à la Commission. M^{me} Espitia a aussi dit à la Commission à l'audience, et cela a été confirmé par M^{me} Charbonneau, que, lorsque M^{me} Espitia avait essayé d'envoyer sa demande de révision au ministre par télécopieur (Option 3), le numéro de télécopieur était hors service. La raison pour laquelle la demanderesse aurait peut-être préféré que la révision soit effectuée par le ministre plutôt que par la Commission n'a pas été examinée ni expliquée. Cependant, la demanderesse avait le droit d'être informée sur l'avis de violation, tel que l'exige le paragraphe 7(2) de la Loi sur les SAP, ce qui n'a pas été fait. Bien entendu, il est ironique que, pour protéger son droit de révision, elle se soit sentie obligée de présenter sa demande à la Commission.

[56] Cet avis de violation particulier ne satisfait pas aux exigences de l'article 7 de la Loi sur les SAP et révèle une piètre qualité d'exécution pour ce qui est de la préparation de l'avis de violation par l'Agence. La Commission comprend que les représentants de l'Agence travaillent dans des conditions stressantes et que leur application du régime rigoureux de SAP établi par le Parlement aide à protéger les systèmes agricoles et alimentaires du Canada contre la contamination et les maladies. De simples erreurs seront nécessairement commises à l'occasion par les agents qui remplissent les avis de violation. Cependant, il y a des limites. Dans un régime de responsabilité absolue qui vise l'équité et l'efficacité, il est nécessaire que des droits et des obligations soient rattachés tant à l'organisme chargé de l'application de la loi qu'au contrevenant prétendu.

Conclusion

[57] Lorsque l'Agence ne réussit pas à démontrer un élément essentiel de la disposition agroalimentaire au titre de laquelle un avis de violation est émis, la Commission doit conclure que la personne demandant une révision n'a pas commis une violation de la Loi sur les SAP et qu'elle ne fait pas l'objet d'une sanction ou d'un avertissement.

[58] Cependant, lorsque l'avis de violation pour une telle violation alléguée comporte tant d'allégations contradictoires, d'omissions et même de renseignements erronés qu'il ne satisfait pas à plusieurs des exigences relatives aux avis de violation énoncées à l'article 7 de la Loi sur les SAP, quelle est la décision qu'il convient que la Commission rende? Il se peut fort bien que certains défauts dans un avis de violation ne constituent que de simples irrégularités de procédure. Cependant, lorsque les lacunes et les irrégularités sont si graves, importantes et nombreuses qu'elles ont pour effet d'ignorer l'intention expressément exprimée par le Parlement et qu'elles peuvent porter atteinte à la capacité du contrevenant prétendu d'exercer ses droits, de telles erreurs touchent la nature même de la violation alléguée, c'est-à-dire, le bien-fondé de l'affaire.

[59] La Commission estime que tel est le cas en l'espèce. Compte tenu de ce qu'elle doit alors faire dans la présente affaire, la Commission est consciente qu'elle est tenue d'exercer les pouvoirs qui, par nécessité pratique et déduction nécessaire, découlent du pouvoir réglementaire qui lui a été expressément conféré. La Cour suprême du Canada expose ce principe dans l'arrêt *ATCO Gas & Pipelines Ltd. c. Alberta (Energy & Utilities Board)*, 2006 RCS 4, au paragraphe 51 :

[51] Il incombe à notre Cour de déterminer l'intention du législateur et d'y donner effet (Bell ExpressVu, par. 62) sans franchir la ligne qui sépare l'interprétation judiciaire de la formulation législative (voir R. c. McIntosh, [1995] 1 R.C.S. 686, par. 26; Bristol-Myers Squibb Co., par. 174). Cela dit, cette règle permet l'application de « la doctrine de la compétence par déduction nécessaire » : sont compris dans les pouvoirs conférés par la loi habilitante non seulement ceux qui y sont expressément énoncés, mais aussi, par déduction, tous ceux qui sont de fait nécessaires à la réalisation de l'objectif du régime législatif : voir Brown, p. 2-16.2; Bell Canada, p. 1756. Par le passé, les cours de justice canadiennes ont appliqué la doctrine de manière à investir les organismes administratifs de la compétence nécessaire à l'exécution de leur mandat légal:

[TRADUCTION] Lorsque l'objet de la législation est de créer un vaste cadre réglementaire, le tribunal administratif doit posséder les pouvoirs qui, par nécessité pratique et déduction nécessaire, découlent du pouvoir réglementaire qui lui est expressément conféré.

Re Dow Chemical Canada Inc. and Union Gas Ltd. (1982), 141 D.L.R. (3d) 641 (H.C. Ont.), p. 658-659, conf. par (1983), 42 O.R. (2d) 731 (C.A.) (voir également Interprovincial Pipe Line Ltd. c. Office national de l'énergie, [1978] 1 C.F. 601 (C.A.); Ligue de la radiodiffusion canadienne c. Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, [1983] 1 C.F. 182 (C.A.), conf. par [1985] 1 R.C.S. 174).

[60] Les pouvoirs exprès qui sont conférés à la Commission sont énoncés à l'article 8 de la *Loi sur les produits agricoles au Canada*. Expressément ou implicitement, il peut être

raisonnable de considérer que de tels pouvoirs renferment le pouvoir d'examiner les aspects relatifs à la forme et à la preuve d'une mesure d'application prise par un organisme au titre de la Loi sur les SAP. De plus, le fait que la Commission ne possède pas le pouvoir nécessaire d'inclure dans sa décision un examen et une appréciation des effets des lacunes dans l'acte introductif d'instance et document principal du cadre des SAP — l'avis de violation — entraînerait des résultats absurdes. Par exemple, si l'avis de violation ne renfermait aucun nom, ne serait-il pas absurde que la Commission rende une décision à l'encontre d'un contrevenant non nommé? Ou encore, si l'avis de violation ne faisait état d'aucune violation, ne serait-il pas aussi absurde que la Commission tienne pour acquis qu'une disposition quelconque a été violée et qu'elle rende une décision sur le fondement des éléments constitutifs de cette violation d'une disposition agroalimentaire?

[61] En l'espèce, l'avis de violation comporte au moins quatre lacunes importantes, en contravention de l'article 7 de la Loi sur les SAP. L'Agence n'a demandé une rectification que pour une de ces lacunes. Rien n'a été fait pour les autres. Ces lacunes ont trait au fond de l'affaire sur laquelle la Commission doit statuer implicitement en vertu de sa loi habilitante et par nécessité pratique.

[62] La Commission estime que le régime de SAP est un vaste cadre réglementaire établi par le Parlement pour atteindre certains objectifs. Dans ce cadre, l'Agence est chargée de prendre des mesures d'application au moyen d'un document simple et complet — l'avis de violation — qui est un élément important et fondamental dans le fonctionnement du régime. De simples erreurs dans la préparation des avis de violation peuvent être rectifiées par l'Agence. De telles erreurs ne porteront vraisemblablement pas préjudice à la demanderesse. Cependant, lorsque la Commission est en présence d'un avis de violation émis au titre de la Loi sur les SAP auquel il manque un grand nombre des éléments exigés par le Parlement, la Commission doit, en vertu de sa loi habilitante et par nécessité pratique, conclure que l'Agence n'est pas parvenue à prouver, selon la prépondérance des probabilités, que la personne ayant présenté la demande de révision a commis une violation au titre de la Loi sur les SAP.

[63] Pour ces motifs, la Commission statue, par ordonnance, que la demanderesse n'a pas commis la violation énoncée dans l'avis de violation n° YWG-AMPS-101 et qu'elle n'est pas tenue de payer une sanction à l'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada.

Fait à Ottawa (Ontario), ce 12^e jour de mars 2015.

Don Buckingham, président

ANNEX 1

Canada Border Services Agency / Agence des services frontaliers du Canada

2/4

NOTICE OF VIOLATION AT THE POINT OF ENTRY - AVIS DE VIOLATION AU POINT D'ENTRÉE

The information related to this form is under the authority of the Agriculture and Agri-Food Act... Les renseignements relatifs à ce formulaire sont divulgués à l'article 70(2) de la Loi sur les renseignements personnels...

Form with fields for Name (NICOLE ESPITIA), Address (MONTREAL), Country (CANADA), and violation details. Includes checkboxes for 'Notice of Violation with Warning' and 'Notice of Violation with Penalty'.

By consent of parties moving of do. h from box of 1/1/11 to 1/1/11 Feb. 23/15

Payment section with fields for 'Pay this amount to the Receiver General for Canada' and 'Amount payable to the Receiver General for Canada'. Includes checkboxes for 'Credit card', 'Cheque', and 'Cash'.

