



Référence : *To c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada), 2015 CRAC 10*

Date : 20150629
Dossier : CART/CRAC-1812

ENTRE :

Tammy T. To, demanderesse

- et -

Agence des services frontaliers du Canada, intimée

[traduction de la version officielle en anglais]

DEVANT : Le président Donald Buckingham

**AVEC : Tammy T. To, représentée par elle-même; et
Melanie A. Charbonneau, représentante de l'intimée**

Affaire concernant une demande de révision des faits que la demanderesse a présentée 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 par l'intimée, de l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*.

DÉCISION

Après avoir tenu une audience et examiné les observations écrites et orales présentées par les parties, la Commission de révision agricole du Canada statue, par ordonnance, que, selon la prépondérance des probabilités, la demanderesse a commis la violation énoncée du 3 novembre 2014, indiquée dans le procès-verbal n° 7023-14-0267, de la même date, et qu'elle est tenue de payer à l'intimée le montant de la sanction établie à 800 \$ dans les trente (30) jours suivant la date de la notification de la présente décision.

L'audience a été tenue à Calgary (Alberta),
le lundi 15 juin 2015.
Montréal, QC Montréal (Québec)

MOTIFS

Faits reprochés, dispositions législatives pertinentes et questions en litige

[1] Le cœur du présent litige concerne cinq boîtes de haggis importées au Canada. Il est allégué que la demanderesse, M^{me} Tammy T. To (M^{me} To) a effectué cet achat alors qu'elle se trouvait à l'étranger et faisait un voyage en Écosse. L'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence) affirme, à la suite de la découverte du haggis dans les bagages de M^{me} To soutient que le 3 novembre 2014, à l'aéroport d'Edmonton (aéroport d'Edmonton) à Edmonton (Alberta), M^{me} To a importé des produits de viande au Canada, en contravention de l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux* sans se conformer aux exigences de la partie IV – Importation de sous-produits animaux, d'agents pathogènes et autres du *Règlement sur la santé des animaux* (Règlement sur la SA).

[2] Les dispositions applicables de la partie IV du Règlement sur la SA sont ainsi libellées :

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.

41. (1) Il est permis d'importer un sous-produit animal, du fumier ou une chose contenant un sous-produit animal ou du fumier autres que ceux visés aux articles 45, 46, 47, 47.1, 49, 50, 51, 51.2 et 53, si l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplies :

a) le pays d'origine est les États-Unis et le sous-produit, le fumier ou la chose ne provient pas d'un animal de la sous-famille Bovinae ou Caprinae;

b) le pays d'origine, ou la partie de ce pays d'origine, est désigné, en vertu de l'article 7, comme étant exempt ou comme posant un risque négligeable de toute maladie déclarable, de toute maladie mentionnée à l'annexe VII et de toute épizootie grave que l'espèce de laquelle provient le sous-produit, le fumier ou la chose est susceptible de contracter et qui peut être transmise par eux, auquel cas l'importateur présente un certificat d'origine signé par un fonctionnaire du gouvernement de ce pays attestant de cette origine;

c) le sous-produit, le fumier ou la chose a été recueilli, traité, préparé, transformé, entreposé et manipulé de manière à prévenir l'introduction de toute maladie déclarable, de toute maladie mentionnée à l'annexe VII et de toute épizootie grave que l'espèce de laquelle il provient est susceptible de contracter et qui peut être transmise par lui, auquel cas l'importateur présente un certificat signé par un fonctionnaire du gouvernement du pays d'origine qui :

(i) atteste que le sous-produit, le fumier ou la chose a été recueilli, traité, préparé, transformé, entreposé et manipulé de cette manière,

(ii) expose en détail comment il a été recueilli, traité, préparé, transformé, entreposé et manipulé.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas au fumier se trouvant dans ou sur un véhicule en provenance des États-Unis, s'il provient d'animaux, autres que des porcs, qui sont transportés à bord du véhicule.

41.1 *(1) Malgré l'article 41, il est permis d'importer un sous-produit animal ou une chose contenant un sous-produit animal, autres que ceux visés aux articles 45, 46, 47, 47.1, 49, 50, 51, 51.2 et 53, si l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire que l'importation du sous-produit ou de la chose, par sa nature, sa destination ou sa transformation, n'entraînera pas — ou qu'il est peu probable qu'elle entraîne — l'introduction de toute maladie déclarable, de toute maladie mentionnée à l'annexe VII et de toute épizootie grave que l'espèce de laquelle il provient est susceptible de contracter et qui peut être transmise par lui, pourvu que le sous-produit ou la chose ne soit pas destiné à servir d'aliments pour animaux ou d'ingrédient pour de tels aliments.*

(2) Il est interdit d'utiliser ou de faire en sorte que soit utilisé un sous-produit animal ou une chose contenant un sous-produit animal importé conformément au paragraphe (1) comme aliments pour animaux ou comme ingrédient pour de tels aliments.

...

43. *Il est permis d'importer du bœuf désossé et cuit d'un pays non visé à l'article 41, ou d'une partie d'un tel pays, si les conditions suivantes sont réunies :*

a) le bœuf a été traité à un endroit et d'une façon approuvés par le ministre;

b) il est accompagné d'un certificat d'inspection des viandes d'un vétérinaire officiel du pays exportateur en la forme approuvée par le ministre;

c) après examen, un inspecteur est convaincu que le bœuf est parfaitement cuit.

...

46. *Il est interdit d'importer de la farine de viande et d'os, de la farine d'os, de la farine de sang, des résidus de graisse (farine de viande), de la farine de plumes,*

de la farine de poisson ou tout autre produit d'une usine de traitement, à moins que, en plus des exigences des articles 166 à 171, les conditions suivantes ne soient réunies :

a) le pays d'origine, ou la partie de ce pays d'origine, est désigné, en vertu de l'article 7, comme étant exempt ou comme posant un risque négligeable de toute maladie déclarable, de toute maladie mentionnée à l'annexe VII et de toute épizootie grave que l'espèce de laquelle provient le sous-produit, le fumier ou la chose est susceptible de contracter et qui peut être transmise par eux, auquel cas l'importateur présente un certificat d'origine signé par un fonctionnaire du gouvernement de ce pays attestant de cette origine;

b) l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire que le produit a été traité de manière à prévenir l'introduction de toute maladie déclarable, de toute maladie mentionnée à l'annexe VII et de toute épizootie grave que l'espèce de laquelle il provient est susceptible de contracter et qui peut être transmise par lui.

...

52. (1) Malgré toute autre disposition de la présente partie, il est permis d'importer un sous-produit animal si l'importateur présente un document qui expose en détail le traitement qu'a subi le sous-produit et que l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire, d'après la provenance du document, les renseignements qui y figurent et tout autre renseignement pertinent dont il dispose, ainsi que les résultats de l'inspection du sous-produit, au besoin, que l'importation de celui-ci n'entraînera pas — ou qu'il est peu probable qu'elle entraîne — l'introduction ou la propagation d'un vecteur, d'une maladie ou d'une substance toxique.

(2) Malgré toute autre disposition de la présente partie, il est permis d'importer un sous-produit animal aux termes d'un permis délivré par le ministre en vertu de l'article 160.

[Non souligné dans l'original.]

[3] La Commission de révision agricole du Canada (la Commission) doit décider si l'Agence a établi les éléments qui étayent le procès-verbal de l'attaqué et si M^{me} To a effectivement importé de la viande au Canada, si elle a répondu aux exigences qui permettent une telle importation.

Historique de la procédure

[4] Il est allégué dans le procès-verbal n° 7023-14-0267, signé et daté du 3 novembre 2014, que dans l'Aéroport d'Edmonton, M^{me} To [TRADUCTION] « a commis une violation à savoir : importer un sous-produit animal, c'est-à-dire : Grants' Premium Haggis, à l'encontre des conditions prescrites et contrairement à l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux* », ce qui constitue une violation de l'article 7 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (Loi sur la SAP) et de l'article 2 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

[5] Le 3 novembre 2014, l'Agence a notifié le procès-verbal avec sanction en mains propres à M^{me} To. Le procès-verbal informait M^{me} To que la violation alléguée était, selon l'article 4 du *Règlement sur les SAP*, une « violation grave » pour laquelle la sanction s'élevait à 800 \$.

[6] Par une lettre envoyée par télécopie et reçue par la Commission le 3 décembre 2014, To a demandé à celle-ci d'effectuer une révision (la demande de révision), en vertu de l'alinéa 9(2)c) de la Loi sur les SAP. Cette lettre, qui expose les motifs de la demande de M^{me} To, a été également envoyée à la Commission par courrier recommandé en date du 7 janvier 2015. Sur le fondement de ses observations, la Commission a jugé que la demande de révision était recevable et a demandé à l'Agence de déposer son rapport au sujet de l'incident. À la suite d'autres échanges avec le personnel de la Commission, M^{me} To a informé la Commission qu'elle souhaitait la tenue d'une audience conduite en anglais, conformément au paragraphe 15(1) du *Règlement sur les SAP*.

[7] Le 16 janvier 2015, l'Agence a envoyé des exemplaires de son rapport (rapport de l'Agence) concernant le procès-verbal à M^{me} To à la Commission, et cette dernière l'a reçu le 19 janvier 2015.

[8] Dans une lettre date du 20 janvier 2015, la Commission a invité M^{me} To et l'Agence à déposer d'autres observations au plus tard le 19 février 2015. Le 10 avril 2015, M^{me} To a envoyé à la Commission un courriel auquel était jointe la lettre envoyée à l'Agence, datée du 30 mars 2015, mentionnant qu'étant donné que la Commission examinait le dossier, il allait être mis fin à l'examen ministériel demandé par M^{me} To. Aucune autre observation émanant de M^{me} To ou de l'Agence n'a été déposée avant l'instruction de la présente affaire.

[9] Dans une lettre datée du 5 mai 2015, la Commission a avisé les parties que l'audience se tiendrait à Calgary (Alberta), le 15 juin 2015.

[10] L'audience demandée par M^{me} To a été tenue à Calgary (Alberta), le 15 juin 2015; les deux parties y ont assisté, M^{me} To se représentant elle-même et l'Agence étant représentée par M^{me} Melanie A. Charbonneau (Mme.Charbonneau).

La preuve

[11] La preuve présentée à la Commission en l'espèce comprend les observations écrites préparées par l'Agence (le procès-verbal daté du 3 novembre 2014, et le rapport de l'Agence daté du 16 janvier 2015) et celles de M^{me} To (les observations contenues dans sa demande de révision reçue par la Commission le 3 décembre 2014 et son courriel daté du 10 avril 2015, auquel était joint une lettre provenant de l'Agence et datée du 30 mars 2015). Les parties ont présenté des témoignages à l'audience, l'Agence citant l'agente de l'Agence frontalière 11895 (Inspectrice 11895) et M^{me} To qui a été la seule personne à témoigner pour elle. Une pièce – la pièce 1 – une facture de Sainsbury pour l'achat de haggis, datée du 2 novembre 2014 – a été présentée par M^{me} To à l'audience.

[12] L'Agence a fourni des preuves portant sur les faits suivants mentionnés dans les documents contenus dans le rapport de l'Agence :

- M^{me} To a atterri à l'aéroport d'Edmonton le 3 novembre 2014 (carte de déclaration de l'Agence des services frontaliers du Canada n^o E311 (carte de déclaration), onglet 2 du rapport de l'Agence).
- M^{me} To a rempli et signé la carte de déclaration le 3 novembre 2014. Elle voyageait avec un compagnon du nom de M. Cassell (M. Cassell), dont le nom et la signature figuraient également sur la carte de déclaration. La case « non » de la carte de déclaration était biffée en face de la déclaration suivante : « J'apporte (nous apportons) au Canada : viande ou produit 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 2 du rapport de l'Agence).
- Après avoir passé l'inspection primaire, les bagages de M^{me} To et de M. Cassell ont été signalés par un chien détecteur de l'Agence et dirigés par un agent de l'Agence vers un poste d'inspection secondaire. L'Inspectrice 11895 a effectué l'inspection secondaire. Son rapport indique qu'elle a demandé à M^{me} To et à M. Cassell s'ils n'avaient pas d'autres bagages, s'ils avaient préparé eux-mêmes leurs sacs et s'ils en connaissaient le contenu. M^{me} To et M. Cassell ont répondu « oui » aux trois questions. L'Inspectrice 11895 a déclaré qu'après examen des bagages de M^{me} To et de M. Cassell, d'abord par radiographie et ensuite manuellement, elle avait trouvé cinq boîtes de haggis, dont elle a dû refuser l'entrée au Canada après avoir consulté le Système automatisé de référence à l'importation (SARI). L'Inspectrice 11895 a noté qu'elle avait expliqué à M^{me} To l'importance de déclarer tous les produits alimentaires et qu'une sanction serait imposée parce que M^{me} To avait écrit « non » sur la carte de déclaration. M^{me} To a demandé à assumer la pleine responsabilité de ne pas avoir déclaré le haggis (rapport du SARI, onglet 3 du rapport de l'Agence et rapport circonstancié de l'Inspectrice 11895, onglet 6 du rapport de l'Agence).

- Après avoir achevé son inspection, l'Inspectrice 11895 a constaté que M^{me} To avait importé un produit de viande non déclaré, à savoir du haggis en boîte, comme l'indiquent les photos prises par l'inspectrice (photos, onglet 5 du rapport de l'Agence).
- L'Inspectrice 11895 a inscrit dans un document intitulé « Refus global pour éléments non monétaires » que cinq boîtes de haggis n'avaient pas été déclarées et avaient été confisquées parce qu'elles constituaient une violation de la Loi sur les SAP et du Règlement sur les SAP (rempli et signé par l'inspectrice 11895 à l'onglet 4 du rapport de l'Agence).

[13] Les preuves écrites présentées par M^{me} To dans sa demande de révision qu'avait reçue la Commission le 3 décembre 2014 contenaient ce qui suit [TRADUCTION] :

[...] Je demande que la sanction soit révisée, qu'elle devienne une sanction pour « violation mineure » et qu'on me donne un avertissement. Je n'ai jamais reçu d'avertissement auparavant et je crois mériter que l'on fasse preuve d'indulgence à mon égard ici. J'ai toujours suivi avec soin mes dépenses et noté la valeur des produits introduits au Canada jusqu'aux sous, étant donné que je conserve toutes les factures de mes achats et prends note de la valeur de mes achats lorsqu'il n'y a pas de facture. Cette fois-ci, j'ai apporté du haggis en boîte et je ne l'ai pas déclaré comme produit alimentaire à ce moment-là. Voici comment j'ai raisonné à l'époque :

-Pour moi, les boîtes de haggis étaient un cadeau souvenir au moment où je les ai achetées. Aucun des amis auxquels j'allais les donner en cadeau avaient vraiment l'intention de manger des boîtes de haggis. En fait trois de ces boîtes ont été achetées à la demande d'un ami qui voulait les placer comme décoration sur son étagère représentant son patrimoine écossais.

-Les boîtes de conserve sont scellées et tous les produits sont cuits de sorte que je n'ai pas considéré qu'il s'agissait là d'un produit alimentaire à l'époque. Je ne savais pas que les aliments cuits en boîte de conserve étaient considérés comme des produits de la viande s'ils étaient scellés et cuits pour qu'ils soient plus tard ouverts. Encore une fois, ce devait être des cadeaux souvenirs et l'idée que j'avais un produit alimentaire sur moi ne m'est jamais passée par l'esprit étant donné l'intention dans laquelle j'avais acheté ces cadeaux. Lorsque l'agente frontalière m'a posé la question, j'étais confuse. Je lui ai montré que j'avais tout déclaré jusqu'au moindre dollar y compris les boîtes de haggis (pour lesquelles j'avais conservé les factures que j'ai toujours). Elle était débutante dans son emploi et elle demandait à chaque fois quoi faire à son superviseur. Il était facile de constater que cela l'excitait et que c'était une première expérience qui lui plaisait. Je crois qu'un agent d'expérience aurait mieux jugé seul la situation...

[14] Dans son témoignage, l'Inspectrice 11895 a déclaré à la Commission qu'elle était une agent de l'Agence à l'aéroport d'Edmonton depuis 2012 et qu'elle était de service dans le secteur de l'inspection secondaire le 3 novembre 2014. L'inspectrice 11895 a déclaré que M^{me} To et M. Cassell avaient été envoyés pour inspection secondaire par le chien Max et que c'est la raison pour laquelle ils se sont présentés devant elle avec leurs bagages à son poste d'inspection secondaire. M^{me} To et M. Cassell ont présenté pour inspection deux sacs à dos et un petit sac. Avant qu'elle inspecte les sacs, ni M^{me} To, ni M. Cassell ne lui ont mentionné que les sacs contenaient des produits de viande. Après avoir examiné les deux sacs cadeaux par rayon x, l'Inspectrice 11895 a découvert trois boîtes de haggis dans un sac et deux dans un autre. Après un examen plus approfondi, l'Inspectrice 11895 a déclaré qu'elle avait constaté que le haggis contenait des produits à base d'agneau. Lorsque l'Inspectrice 11895 a demandé à M^{me} To pourquoi elle n'avait pas déclaré le haggis, M^{me} To a répondu qu'elle ne pensait pas qu'elle devait déclarer de la viande cuisinée et qu'elle avait oublié qu'elle avait du haggis dans ses sacs.

[15] L'Inspectrice 11895 a également déclaré à la Commission qu'elle avait alors effectué une recherche dans le SARI et qu'elle avait constaté qu'il y avait lieu de refuser l'entrée au Canada à ces produits. Elle a alors demandé à l'agent responsable du chien renifleur qu'elles étaient les prochaines mesures à prendre et que cet agent avait recommandé qu'elle émette pour M^{me} To un procès-verbal de l'article 40 du Règlement sur la SA, ce qu'elle fit. L'Inspectrice 11895 a déclaré que M^{me} To ne lui avait jamais présenté un certificat qui lui aurait permis d'importer le haggis et que M^{me} To n'avait pas déclaré le produit avant l'inspection secondaire de ses sacs. L'Inspectrice 11895 a déclaré à la Commission qu'elle avait remis le procès-verbal à M^{me} To, qu'elle l'avait informé des possibilités en matière de paiement ou de contestation de l'avis et qu'ensuite M^{me} To avait quitté la zone d'inspection secondaire.

[16] En contre-interrogatoire, l'Inspectrice 11895 a déclaré qu'elle avait remis un procès-verbal avec sanction à M^{me} To au lieu d'un procès-verbal avec avertissement à cause de la nature du produit en cause (agneau), du fait que M^{me} To voyageait fréquemment et que M^{me} To avait antérieurement déclaré correctement des produits de viande importés, ce qui voulait dire que cette fois, M^{me} To aurait dû savoir comment elle devait faire pour déclarer ce produit correctement.

[17] M^{me} To a déclaré qu'un chien d'inspection a reniflé ses sacs et qu'ils ont été dirigés vers un poste d'examen secondaire. Au cours de l'examen de l'inspection secondaire, l'inspectrice de l'Agence a trouvé le haggis. M^{me} To a déclaré à la Commission qu'elle n'avait pas eu l'intention d'introduire quoi que ce soit en contrebande ou clandestinement au pays et que les cinq boîtes de haggis n'étaient que des cadeaux souvenirs, quatre de ces boîtes étant destinées à un ami et une pour elle. Elle ne s'est pas posée de question au sujet de l'introduction de boîtes de haggis au Canada, parce qu'elle a déclaré à la Commission qu'on pouvait obtenir des boîtes de haggis semblables dans un pub de Calgary. M^{me} To a déclaré à la Commission qu'elle avait en fait acheté l'étiquette du produit pour qu'elle puisse donner ce produit à son ami et en garder un comme souvenir, plutôt que de vouloir utiliser un produit alimentaire. À l'audience, M^{me} To a présenté la pièce 1 – facture de Sainsbury pour

du haggis datée du 2 novembre 2014, pour montrer qu'elle avait le reçu correspondant aux cinq boîtes de haggis et qu'elle avait inclus le coût du haggis dans la valeur totale déclarée des marchandises apportées au Canada. En réponse à une question de la Commission, M^{me} To a déclaré qu'elle n'avait pas montré ce reçu à l'Inspectrice 11895 ni à l'agent de l'inspection primaire lorsque M^{me} To et M. Cassell sont arrivés aux douanes à Edmonton.

[18] En contre-interrogatoire, M^{me} To a déclaré à la Commission qu'elle ne pensait pas qu'un procès-verbal avec sanction était la mesure appropriée pour la simple raison qu'elle parlait très bien anglais et compte tenu du fait qu'elle avait fait une déclaration correcte au sujet de l'importation de produits de viande au cours d'un voyage précédent. M^{me} To a admis qu'elle n'avait pas coché la case relative aux produits de viande sur la carte de déclaration, mais que cela ne justifiait pas une amende de 800 \$, en particulier compte tenu du fait que l'Inspectrice 11895 s'était fondée sur les conseils de l'inspecteur responsable du chien pour décider d'émettre un procès-verbal dans ce cas-ci. M^{me} To a déclaré à la Commission qu'elle n'avait pas personnellement entendu la discussion qui avait eu lieu entre l'Inspectrice 11895 et l'agent chargé du chien au sujet de la façon dont a été prise la décision d'émettre un procès-verbal dans ce dossier. M^{me} To voulait toutefois que la Commission sache que c'était bien l'Inspectrice 11895 qui lui avait remis physiquement le procès-verbal, mais que M^{me} To était convaincue que la décision d'émettre ce document avait été prise par un agent autre que l'Inspectrice 11895, et que M^{me} To n'avait pas eu la possibilité de fournir sa version des faits à l'autre agent.

Analyse et droit applicable

[19] Le mandat de la Commission consiste à déterminer la validité des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire infligées sous le régime de la Loi sur les SAP. L'objet de la Loi sur les SAP est exposé à l'article 3 :

3. La présente loi 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] L'article 2 de la Loi sur les SAP définit « loi agroalimentaire » en ces termes :

« loi agroalimentaire » La Loi sur les produits agricoles au Canada, la Loi sur la médiation en matière d'endettement agricole, la Loi relative aux aliments du bétail, la Loi sur les engrais, la Loi sur la santé des animaux, la Loi sur l'inspection des viandes, la Loi sur les produits antiparasitaires, la Loi sur la protection des végétaux ou la Loi sur les semences.

[21] Aux termes de 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

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

[22] Le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a adopté un tel règlement, le Règlement sur les SAP, qui désigne à titre de violation des dispositions spécifiées de la *Loi sur la santé des animaux* (Loi sur la SA) et du Règlement sur la SA, ainsi que de la *Loi sur la protection des végétaux* et du Règlement sur la protection des végétaux. Ces violations sont énumérées à l'annexe 1 du Règlement sur les SAP et font référence à l'article 40 du Règlement sur la SA. En outre, la section 2 de la partie 1 de l'annexe 1 du Règlement sur la SA, précise la qualification ou la gravité que les organismes d'application de la loi et la Commission doivent attribuer à une violation de l'article 40 du Règlement sur la SA, de la façon suivante :

Article	Disposition du RSA	Sommaire	Classification
79.	40	Importer un produit de viande sans respecter les exigences prévues	Grave

[23] Le système des sanctions administratives pécuniaires prévu par Loi sur la SAP tel qu'adopté par le législateur est d'application très stricte. Dans *Doyon c. Procureur général du Canada*, 2009 CAF 152, la Cour d'appel fédérale (CAF) a décrit le système de la façon suivante aux paragraphes 27 et 28 :

[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.*

[24] Dans l'arrêt *Doyon*, la CAF fait également remarquer que la Loi sur la SAP impose un lourd fardeau à l'Agence. La Cour déclare au paragraphe 20 :

[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 responsabilités [sic] la responsabilité du contrevenant : voir l'article 19 de la Loi.*

[25] L'article 19 de la Loi sur la SAP se lit ainsi :

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.

[26] Il incombe donc à l'Agence de prouver, selon la prépondérance des probabilités, l'ensemble des éléments d'une violation qui sont à la base du procès-verbal. S'agissant de la violation de l'article 40 du Règlement sur la SA, l'Agence doit prouver que :

- M^{me} To est la personne qui a commis la violation;
- M^{me} To a importé un sous-produit animal, dans ce cas du haggis en boîte, au Canada.

[27] La Commission doit examiner l'ensemble des preuves tant écrites qu'orales, pour décider si l'Agence a établi, selon la prépondérance des probabilités, les deux éléments de la violation alléguée.

[28] Pour ce qui est du premier élément, l'identité de M^{me} To, l'auteur de la violation alléguée, n'est pas contestée. Tout au cours du processus d'inspection secondaire, l'identité de M^{me} To, l'auteur de la violation alléguée, ainsi que le fait qu'elle avait la garde et la propriété des boîtes de haggis ont été établis, selon la prépondérance des probabilités. Les cinq boîtes de conserve se trouvaient dans deux sacs différents, mais M^{me} To a déclaré au représentant de l'Agence qu'elle assumait la responsabilité de l'importation des cinq boîtes de conserve. La Commission conclut par conséquent que le fait que M^{me} To était l'auteur de la violation alléguée identifiée par l'Inspectrice 11895 au cours de l'inspection secondaire est un fait établi et que les produits en question trouvés dans les sacs inspectés peuvent être déclarés à juste titre comme lui appartenant.

[29] Pour ce qui est du second élément, à savoir si l'Agence a établi, selon la prépondérance des probabilités, que M^{me} To avait importé un produit animal, dans ce cas-ci des boîtes de haggis, au Canada?

[30] Il est déjà arrivé à la Commission d'examiner plusieurs situations dans lesquelles elle devait décider si le produit en question contenait de la viande ou constituait un produit animal (voir *Taylor c. Canada (ASFC)*, 2010 CRAC 32; *Yan c. Canada (ASFC)*, 2013 CRAC 26; *Tao c. Canada (ASFC)*, 2013 CRAC 16; *Mak c. Canada (ASFC)*, 2013 CRAC 11). Il semble qu'il ait peu de doute en l'espèce que le haggis contenait de la viande ou constituait un sous-produit animal. L'étiquette sur les boîtes de conserve de haggis, qui figure également sur la photo à l'onglet 5 du rapport de l'Agence, montre que les ingrédients contiennent des « lobes d'agneau » et du « suif », qui sont tous les deux incontestablement des sous-produits animaux. Que M^{me} To soutienne que les boîtes de conserve étaient des cadeaux souvenirs qui ne devaient jamais être consommées ne prend pas en compte le fait que les contenus de ces boîtes de conserve étaient constitués par des sous-produits

animaux, qui sont les produits que le Règlement sur la SA, la Loi sur les SAP et le Règlement sur les SAP interdisent d'importer, sauf lorsqu'ils sont déclarés ou visés par un certificat qui autorise leur importation.

[31] Compte tenu du témoignage et de l'opinion de l'Inspectrice 11895 et de l'admission de M^{me} To, la Commission conclut, selon la prépondérance des probabilités, que les cinq boîtes de conserve de haggis préparés ont été importées au Canada, sans avoir été déclarées avant l'inspection secondaire et que le haggis constitue un sous-produit animal.

Moyen de défense susceptible d'être invoqué par M^{me} To

[32] Il est certain que les auteurs allégués d'une violation de l'article 40 du Règlement sur la SA peuvent présenter une défense en fournissant des preuves établissant qu'ils répondaient aux conditions prescrites, autorisées par la partie IV du Règlement sur la SA. C'est toutefois à l'auteur de la violation alléguée de la violation qu'il incombe de convaincre l'Agence, ou éventuellement la Commission, que la personne concernée a respecté toutes les conditions prescrites par la partie IV et cette personne doit prendre toutes les mesures raisonnables et nécessaires pour faire connaître cette justification. Habituellement, cette justification peut prendre une des deux formes suivantes :

- le voyageur déclare des sous-produits animaux à l'Agence, par écrit sur la carte de déclaration ou en personne à l'agent des douanes, une fois qu'il est descendu de l'avion et qu'il se trouve à un point d'entrée, afin qu'un inspecteur de l'Agence puisse examiner le produit et permettre ou non l'importation de ce produit au Canada en vertu de l'alinéa 41(1)a) ou du paragraphe 41.1(1) du Règlement sur la SA;
- ou le voyageur présente un certificat (alinéa 41(1)b); alinéa 41(1)c); article 43; article 46), un document (paragraphe 52(1)) ou un permis (paragraphe 52(2)) qui permet l'importation du produit de viande au Canada, conformément à la partie IV du Règlement sur la SA.

[33] Malheureusement, M^{me} To n'a fourni à l'égard de cette importation aucune justification qui soit conforme à la partie IV du Règlement sur la SA. Aucune preuve n'a été soumise à la Commission indiquant que M^{me} To ait essayé de déclarer des sous-produits animaux au premier agent des douanes chargé des inspections qu'elle a rencontrées ou qu'elle ait fait une déclaration à un représentant de l'Agence avant de se retrouver devant l'Inspectrice 11895. La Commission reconnaît que, selon les observations formulées par la CAF dans *Canada (Procureur général) c. Savoie-Forgeot*, 2014 CAF 26 (*Forgeot*), lorsque M^{me} To est arrivée au poste d'inspection secondaire, il était déjà trop tard pour se soustraire à la responsabilité découlant d'une importation interdite. En outre, à la différence du demandeur dans *Forgeot*, il n'existe pas de preuve établissant que M^{me} To ait jamais présenté à un représentant de l'Agence le 3 novembre 2014, la facture qu'elle a présentée à l'audience à titre de pièce 1. Cette facture établit de façon concluante que

M^{me} To a acheté les cinq boîtes de conserve de haggis et qu'elle a utilisé cette facture pour calculer la valeur du haggis dans sa déclaration générale au sujet de la valeur des biens importés au Canada le 3 novembre 2014, mais il est difficile de voir comment cette facture ou le montant total en dollars des importations déclarées sur sa carte de déclaration, peuvent remédier au défaut de déclarer qu'elle était en train d'importer véritablement des produits animaux. Elle a eu au moins deux possibilités de le faire et d'échapper à cette responsabilité – en biffant la case où figurait le mot « oui » sur la carte de déclaration ou en informant le représentant de l'Agence au cours de l'inspection primaire, soit oralement soit en présentant la facture correspondant aux boîtes de conserve de haggis. Malheureusement, elle n'a fait aucune de ces deux choses.

[34] Le droit exposé dans l'arrêt *Forgeot* indique désormais très clairement qu'une déclaration, qu'elle figure sur la carte de déclaration E311 ou qu'elle soit faite oralement à un représentant de l'Agence le plus tôt possible, constitue une mesure essentielle pour éviter d'être accusé aux termes de la Loi sur les SAP ou du Règlement sur les SAP. Les personnes qui déclarent et présentent à l'inspection des produits susceptibles de faire l'objet de confiscation parce qu'ils mettent en danger la vie végétale animale ou humaine au Canada, ne devraient pas être déclarées avoir violé l'article 40 du Règlement sur la SA. Comme la Cour l'a déclaré dans l'arrêt *Forgeot* : « Même si lors d'une inspection il s'avère qu'elle a en sa possession des sous-produits animaux qui ne rencontrent pas les exceptions prévues à la Partie IV du Règlement, elle n'a pas encore complété le processus d'importation de ces sous-produits au Canada ». Mais à l'inverse, les personnes qui ne déclarent pas ce genre de produits et ne les rendent pas accessibles pour une inspection secondaire contreviennent, sauf autres circonstances, à l'article 4 du Règlement sur la SA.

[35] La Commission conclut également que M^{me} To n'a pas produit de certificat, de document ou de permis conforme aux dispositions applicables de la partie IV du Règlement sur la SA pour les sous-produits animaux qu'elle avait en sa possession le 3 novembre 2014.

Les arguments de M^{me} To concernant l'abus de pouvoir discrétionnaire et une réduction du montant de la sanction

[36] M^{me} To a soulevé deux autres arguments que la Commission doit examiner.

[37] Premièrement, M^{me} To soutient que le procès-verbal devrait être considéré comme invalide ou vicié en raison de l'influence qu'a exercé un collègue de l'Inspectrice 11895 pour ce qui est de la délivrance d'un procès-verbal avec sanction. Alléguer que le procès-verbal avec sanction est invalide parce que c'était un autre agent qui avait pris la décision et non pas l'Inspectrice 11895 ou qu'il est invalide parce que M^{me} To n'a pas pu « fournir sa version des faits » à l'agent que l'Inspectrice 11895 a consulté, pour déterminer s'il y a ou non lieu de délivrer un procès-verbal avec sanction. M^{me} To est convaincue que dans l'un ou l'autre cas, le procès-verbal n'aurait pas dû être délivré et que, s'il l'avait été, il aurait dû être délivré à titre de procès-verbal avec avertissement plutôt que de procès-verbal avec sanction.

[38] M^{me} To soutient que l'Inspectrice 11895 a fondé sa décision de délivrer un procès-verbal avec sanction sur la conversation qu'elle a eue avec un autre agent après lui avoir demandé de l'aide, à savoir l'agent de service responsable du chien le 3 novembre 2014. Par conséquent, l'Inspectrice 11895 n'a pas correctement exercé son pouvoir discrétionnaire, elle a soit excédé son pouvoir discrétionnaire ou y a renoncé, lorsqu'elle a délivré un procès-verbal avec sanction.

[39] La Cour suprême du Canada a examiné la notion d'abus de pouvoir discrétionnaire dans l'affaire *Roncarelli c. Duplessis* [1959] R.C.S. 121. Elle a exposé le droit de la façon suivante à la page 40 :

Dans un règlement public de ce genre, il n'est pas possible de parler de pouvoir « discrétionnaire » absolu et sans limite, selon lequel une mesure peut être prise pour n'importe quel motif qui peut passer à l'esprit de l'administrateur; aucune loi ne peut être interprétée, en l'absence de termes exprès, comme si elle envisageait un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé pour n'importe quel motif, même de façon arbitraire ou non pertinente, quelle que soit la nature ou l'objet de la loi. La fraude et la corruption au sein de la Commission ne sont peut-être pas mentionnées dans la loi, mais elles le sont toujours implicitement à titre d'exception.

« Un pouvoir discrétionnaire » implique nécessairement la bonne foi dans l'exercice d'une attribution publique; il existe toujours un cadre dans lequel la loi doit s'appliquer; et le fait de se soustraire manifestement à ces objets ou à ces domaines d'application est tout aussi inadmissible que celui d'agir par fraude ou par corruption.

[40] En l'espèce, l'Inspectrice 11895 a toutefois exercé son attribution publique sans mettre de côté les objets ou le cadre de la loi aux termes de laquelle elle agissait. Elle n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire de façon abusive à l'égard de M^{me} To ou elle n'a pas agi de mauvaise foi. Premièrement, l'Inspectrice 11895 a agi, à tous les moments pertinents, dans le cadre du pouvoir que lui accordait la loi pertinente et dans celui des objets de cette loi – protéger l'agriculture et le système alimentaire canadien contre les dangers, aussi bien déclarés que non déclarés, posés par des produits importés. À la différence du fonctionnaire dont il s'agissait dans *Roncarelli c. Duplessis*, qui a exercé son pouvoir pour un motif sans aucun rapport avec la loi, l'Inspectrice 11895 n'a jamais excédé les pouvoirs que lui conférait la *Loi sur les douanes* et les règlements associés, la *Loi sur la SA* et le *Règlement sur la SA* ainsi que la *Loi sur les SAP* et le *Règlement sur les SAP*. En agissant dans le cadre de ces documents législatifs, l'Inspectrice 11895 pouvait exercer librement son pouvoir discrétionnaire, une fois convaincue que M^{me} To avait commis une violation, en lui délivrant un procès-verbal avec sanction.

[41] Il est vrai que l'Inspectrice 11895 avait le pouvoir, et non pas le devoir, de délivrer un procès-verbal avec sanction ou un procès-verbal avec avertissement ou aucun procès-verbal. Le seul fait que l'Inspectrice 11895 ait consulté ses collègues, pour savoir quelle

était la décision appropriée à prendre dans un tel cas, ne semble pas démontrer qu'elle a abusé de son pouvoir discrétionnaire ou qu'elle y a renoncé de façon inappropriée. L'agent responsable du chien, qui a participé à l'incident, a été consulté par l'Inspectrice 11895, mais il semble clair, du moins selon la prépondérance des probabilités, que c'est l'Inspectrice 11895 qui a rempli les documents, délivré le procès-verbal avec sanction et l'a notifié à M^{me} To. La Commission conclut qu'il serait tout à fait hypothétique de tenir pour acquis que l'Inspectrice 11895 a été obligée d'émettre un procès-verbal avec sanction ou même qu'elle a été indûment influencée à ce sujet par l'agent responsable du chien.

[42] La Commission conclut que la décision qu'a prise l'Inspectrice 11895 de délivrer à M^{me} To un procès-verbal avec sanction n'était pas fondée sur des critères arbitraires, des considérations non pertinentes ou reflétait la décision d'un autre agent, qu'elle aurait été obligée de mettre en œuvre. Il semble à la Commission que l'Inspectrice 11895 a pris sa décision en se fondant uniquement sur les caractéristiques de la situation en cause, même si elle a pu consulter des collègues, ce qui ne lui est pas interdit.

[43] En outre, même si la décision de l'Inspectrice 11895 reposait sur des motifs irréguliers ou reflétait une influence injustifiée, ce qui d'après la Commission n'est pas le cas, la Commission ne pourrait intervenir que si le but irrégulier avait contribué de façon importante à la délivrance d'un procès-verbal avec sanction. Étant donné qu'aucun but abusif et qu'aucune irrégularité flagrante n'a été établie, la Commission conclut qu'en l'espèce, selon la prépondérance des probabilités, la décision de l'Inspectrice 11895 de délivrer à M^{me} To un procès-verbal avec sanction ne découle d'aucun objectif irrégulier.

[44] Pour ce qui est du second argument de M^{me} To, c'est-à-dire de réduire la sanction imposée à son endroit ou de substituer à la mesure prise un procès-verbal avec avertissement, les dispositions applicables interdisent à la Commission d'effectuer de telles modifications. Premièrement, le Règlement sur les SAP qualifie clairement de « grave » la violation de l'article 40 du Règlement sur la SA. La Commission n'a pas le pouvoir de modifier cette qualification. Deuxièmement, l'article 5 du Règlement sur les SAP énonce que la sanction « applicable à la violation commise par une personne physique, sauf dans le cas d'une entreprise ou à des fins lucratives, est de [...] 800 \$, dans le cas d'une violation grave ». La Commission n'a pas le pouvoir de modifier ce montant. Enfin, d'après sa loi habilitante, la Commission n'a ni le mandat ni le pouvoir de réduire ou d'augmenter les sanctions découlant d'un procès-verbal de ce genre, ni de substituer à un procès-verbal avec sanction un procès-verbal avec avertissement, pour quelque raison que ce soit, y compris la prise en compte des aspects humanitaires ou financiers de la situation dans laquelle se trouvent les demandeurs particuliers.

[45] La Commission reconnaît que les inspecteurs de l'Agence se sont vus conférer le rôle important de protéger les personnes, les animaux et les plantes, la production agricole et le système alimentaire au Canada contre les dangers que posent les organismes nuisibles, les agents pathogènes et parasites. Il est évident que cette tâche doit être exécutée de façon consciencieuse. En outre, la Commission sait que l'Agence a mis sur pied son propre processus de traitement des plaintes des voyageurs visant les inspecteurs de l'Agence et il semblerait approprié et transparent que les représentants de l'Agence en informent

systématiquement les Canadiens lorsqu'ils sont en contact avec eux au cours des inspections secondaires et qu'ils fassent connaître l'existence d'un tel processus. Cependant, comme cela a été mentionné ci-dessus, sauf dans le cas où une telle conduite reflète un abus de pouvoir discrétionnaire, la Commission n'est pas chargée de se prononcer sur le caractère approprié d'un tel comportement. Le pouvoir que possède la Commission de réviser les procès-verbaux lui est accordé par sa loi habilitante et elle ne dispose que de pouvoirs très limités pour ce qui est d'annuler ou de rejeter un procès-verbal en se fondant uniquement sur la conduite qu'ont eue les inspecteurs de l'Agence avec les demandeurs.

[46] Enfin, la Loi sur les SAP crée un régime de responsabilité qui admet peu d'exceptions, puisqu'elle n'autorise ni le moyen de défense de la diligence raisonnable ni celui de l'erreur de fait. L'article 18 de la Loi sur la SAP énonce :

18. (1) Le contrevenant ne peut invoquer en défense le fait qu'il a pris les mesures nécessaires pour empêcher la violation ou qu'il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'exonéreraient.

(2) Les règles et principes de la common law qui font d'une circonstance une justification ou une excuse dans le cadre d'une poursuite pour infraction à une loi agroalimentaire s'appliquent à l'égard d'une violation sauf dans la mesure où ils sont incompatibles avec la présente loi.

[47] Lorsqu'une sanction administrative pécuniaire a été prise dans le cas d'une violation particulière, comme c'est le cas de l'article 40 du Règlement sur la SA, M^{me} To dispose de peu de moyens de défense en dehors de ce prévoit la partie IV du Règlement sur la SA. En l'espèce, l'article 18 de la Loi sur les SAP exclut pratiquement toutes les excuses qu'un voyageur pourrait invoquer pour justifier ses actions, y compris les affirmations faites par M^{me} To selon lesquels : (1) elle ne pensait pas qu'elle était tenue de déclarer des viandes préparées; (2) elle ne savait pas qu'elle était tenue de déclarer les produits de viande qu'elle considérait comme des cadeaux souvenirs qui ne seraient jamais ouverts ni consommés; (3) elle a oublié qu'elle avait dans son sac un sous-produit animal. En fin de compte, il incombe à chaque voyageur de connaître le contenu des produits qu'il importe et celui de ses bagages et de veiller à ce que les exigences législatives associées à l'importation des produits alimentaires et autres sont respectées, principalement en remplissant par écrit la carte de déclaration ou en faisant une déclaration orale à un inspecteur primaire de l'Agence. Compte tenu du fait que le législateur et la CAF se sont clairement prononcés sur cette question, la Commission conclut que M^{me} To n'a pas soulevé un moyen de défense autorisé par l'article 18 de la Loi sur la SAP. On pourrait estimer qu'une telle situation est quelque peu sévère, mais ce sont là les conditions qu'impose la loi.

La sanction et la suppression de la sanction dans tous les dossiers après cinq ans

[48] La Commission estime que l'Agence a établi, selon la prépondérance des probabilités, chacun des éléments constitutifs établissant que M^{me} To a commis la violation décrite dans le procès-verbal n° 7023-14-0267, signé et daté du 3 novembre 2014. Compte tenu de la Loi sur les SAP, du Règlement sur les SAP et de la violation établie en l'espèce, la Commission conclut que la sanction de 800 \$ est la sanction qu'exige la loi. La Commission décide donc, par ordonnance, que M^{me} To a commis la violation et lui ordonne de verser à l'Agence une sanction pécuniaire d'un montant de 800 \$ dans les trente (30) jours de la signification de la décision.

[49] La Commission souhaite informer M^{me} To qu'il ne s'agit pas là d'une infraction fédérale ou pénale, mais d'une violation pécuniaire et qu'elle a le droit de demander, après l'expiration d'un délai de cinq ans, la suppression de l'inscription de la violation dans les dossiers du ministre, conformément au paragraphe 23(1) de la Loi sur les SAP, qui énonce ce qui suit :

23. (1) Sur demande du contrevenant, toute mention relative à une violation est rayée du dossier que le ministre tient à son égard cinq (5) ans après la date soit du paiement de toute créance visée au paragraphe 15(1), soit de la notification d'un procès verbal comportant un avertissement, à moins que celui-ci estime que ce serait contraire à l'intérêt public ou qu'une autre mention ait été portée au dossier au sujet de l'intéressé par la suite, mais n'a pas été rayée.

Fait à Ottawa (Ontario) le 29^e jour du mois de juin 2015.

Don Buckingham, président