Référence : *Chu c Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile,* 2021 CRAC 19

Dossier : CRAC – 2145

ENTRE :

MARINA CHU

DEMANDERESSE

-ET-

MINISTRE DE LA SÉCURITÉ PUBLIQUE ET DE LA PROTECTION CIVILE

INTIMÉ

[Traduction de la version officielle en anglais]

DEVANT :	**Patricia Farnese, membre**
AVEC :	**M^me^ Marina Chu, la demanderesse;** **M^me^ Gaynor Holden, représentant l'intimé**
DATE DE LA DÉCISION :	**Le 23 juillet 2021**
DATE DE L'AUDIENCE VIRTUELLE :	**Le 5 mars 2021**

1. INTRODUCTION

[1] M^me^ Chu demande à la Commission de révision agricole du Canada (Commission) d'annuler ou de modifier la décision du ministre de confirmer un procès-verbal assorti d'une sanction de 1 300 $ qu'elle a reçu pour avoir omis de déclarer des saucisses de porc lors de son entrée au Canada en provenance de la Roumanie. Elle tente d'obtenir ce résultat parce que l'Agence des services frontaliers du Canada (Agence) a omis de lui expliquer, malgré des demandes répétées, si l'agent des services frontaliers (agent) a exercé légitimement son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il lui a délivré le procès-verbal assorti d'une sanction. J'ordonne l'annulation du procès-verbal parce que l'Agence n'a présenté aucun élément de preuve pouvant être utilisé par la Commission pour apprécier l'exercice par l'agent de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a décidé de délivrer le procès-verbal à M^me^ Chu.

[2] La présente décision découle de ma révision de la décision du ministre n^o^ 19-00867 de confirmer le procès-verbal n^o^ 3961-19-0535. Comme le prescrit le paragraphe 13(2) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (*Loi SAPMAA*), j'ai procédé à un examen *de novo* des faits, c'est-à-dire que j'ai tiré mes propres conclusions de fait et de droit à la suite de l'audience tenue le 5 mars 2021.

2. CADRE JURIDIQUE

[3] Le paragraphe 12(1) de la *Loi sur les douanes*[1] exige que les voyageurs qui entrent au Canada déclarent toutes les marchandises qu'ils importent au Canada à un agent des douanes autorisé. Pour éviter de recevoir un procès-verbal, le voyageur doit faire sa déclaration de douane dès qu'il en a l'occasion à son arrivée. Pour ceux qui entrent au pays par voie aérienne, cette déclaration est habituellement faite sur la carte de déclaration E311 ou au poste de l'ASFC. Le moment de la déclaration est important parce qu'il n'est pas permis au voyageur qui entre au Canada de jouer sur ses chances de ne pas faire l'objet d'une inspection secondaire avant de décider de faire une déclaration.[2]

[4] Les marchandises qui accompagnent une personne qui entre au Canada sont considérées comme importées au pays aussitôt que la personne a l'occasion de faire une déclaration[3]. Si la personne déclare la marchandise et la rend accessible pour une inspection, il n'y a pas de violation[4].

---

[1] *Loi sur les douanes*, LRC 1985, c 1 (2e suppl.), au para 12(1).
[2] *Canada (PG) c Savoie-Forgeot*, 2014 CAF 26 au para 25 [*Savoie-Forgeot*].
[3] *Savoie-Forgeot*, *ibid.* au para 17.
[4] *Ibid.*

[5] Si l'omission de déclarer constitue une infraction à la *Loi sur les douanes*, la personne qui omet de déclarer avec exactitude un sous-produit animal reçoit souvent un procès-verbal pour violation de la *Loi sur la santé des animaux* (*Loi SA*) ou du *Règlement sur la santé des animaux* (*Règlement SA*). Lorsqu'un sous-produit animal est trouvé, le paragraphe 7(2) de la *Loi SAPMAA* autorise l'agent à délivrer un procès-verbal. S'il décide de délivrer un procès-verbal, l'agent doit également décider quelle disposition de la *Loi SA* ou du *Règlement SA* servira de fondement à la délivrance d'un procès-verbal et si celui-ci est assorti d'un avertissement ou d'une sanction.

[6] La *Loi SA* et le *Règlement SA* figurent parmi les nombreuses lois et nombreux règlements en matière d'agriculture et d'agroalimentaire qui sont visés par le processus uniforme d'application de la loi prévu par la *Loi SAPMAA* et le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (*Règlement SAPMAA*). Une personne peut contester un procès-verbal en contestant les faits reprochés auprès du ministre. La Commission peut ensuite procéder à la révision de la décision du ministre. Le paragraphe 14(1) de la *Loi SAPMAA* autorise la Commission à confirmer, modifier ou annuler la décision du ministre après avoir décidé si le demandeur a commis la violation. La Commission se demande également si la sanction infligée respecte le processus prévu par la *Loi SAPMAA* dans les cas où la violation est confirmée. Le paragraphe 41(2) de la *Loi SAPMAA* autorise aussi la Commission à intervenir si l'application du régime des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire ne respecte pas les principes de la primauté du droit et de l'administration de la justice.

3. QUESTION EN LITIGE

[7] La présente affaire soulève la question de savoir si l'Agence doit démontrer que l'agent a exercé légitimement son pouvoir discrétionnaire de délivrer un procès-verbal assorti d'une sanction lorsque les éléments de l'infraction ont été établis. M^me^ Chu affirme qu'elle a été traitée injustement parce que l'agent était fâché contre elle. Elle a d'abord demandé au ministre, et maintenant à la Commission, de déterminer si l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent ayant fait en sorte qu'elle reçoive un procès-verbal assorti d'une sanction de 1 300 $ en vertu du paragraphe 16(1) de la *Loi SA* était légitime.

1. M^me^ Chu a-t-elle violé le paragraphe 16(1) de la *Loi SA*?
2. La Commission a-t-elle compétence pour examiner l'exercice par l'agent de son pouvoir discrétionnaire de décider en vertu de quelle disposition législative un procès-verbal est délivré et une sanction infligée?
3. L'agent a-t-il exercé légitimement son pouvoir discrétionnaire?
4. Si l'exercice par l'agent de son pouvoir discrétionnaire ne peut se justifier, quelle est la réparation appropriée?

4. ANALYSE

I. M^me^ Chu a-t-elle violé le paragraphe 16(1) de la *Loi SA*?

[8] M^me^ Chu a reconnu que l'Agence a établi les éléments de l'infraction dans sa demande de révision et à l'audience. Les éléments constitutifs d'une violation du paragraphe 16(1) de la *Loi SA* sont les suivants[5] :

1. le demandeur est la personne désignée dans le procès-verbal;
2. le demandeur a importé des animaux, des produits ou sous-produits de ceux-ci ou des aliments pour animaux au Canada;
3. aucune des exceptions énumérées à la partie IV du *Règlement SA* ne s'appliquait;
4. le demandeur n'a pas déclaré le produit en question lors de son premier contact avec les agents de l'Agence et ne l'a donc pas rendu accessible pour une inspection.

[9] M^me^ Chu a commis la violation en omettant de déclarer qu'elle avait des saucisses de porc dans ses bagages. Elle est revenue au Canada en provenance de la Roumanie sur un vol arrivé à l'aéroport international Montréal-Trudeau le 10 mars 2019. M^me^ Chu a rempli une déclaration de douane au poste d'inspection primaire ainsi que le formulaire A23 – Rapport de bagages retardés parce que ses bagages étaient retardés. Elle a répondu « non » aux questions figurant sur la carte de déclaration et le rapport quant à savoir si elle apportait au Canada l'un quelconque des produits alimentaires, végétaux ou animaux énumérés. Deux saucisses de porc scellées dans du plastique ont été trouvées lorsqu'un agent a inspecté ses bagages. L'agent a communiqué avec M^me^ Chu par téléphone et lui a fourni une autre occasion de déclarer les saucisses. Lorsqu'elle a omis de le faire, l'agent a informé M^me^ Chu que les saucisses avaient été trouvées dans ses bagages. M^me^ Chu a indiqué que l'agent l'avait également traitée de menteuse et avait raccroché avec colère avant de rappeler et de lui expliquer qu'elle allait recevoir un procès-verbal. L'Agence n'a présenté aucun élément de preuve qui contredisait le compte-rendu de M^me^ Chu quant à la conduite de l'agent.

[10] Un examen des décisions de la Commission révèle que l'Agence délivre régulièrement des procès-verbaux en vertu du paragraphe 16(1) de la *Loi SA* et de l'article 40 du *Règlement SA* et décide régulièrement d'infliger un avertissement plutôt qu'une sanction lorsqu'une personne omet de déclarer un produit de viande. En l'espèce, l'agent a décidé que M^me^ Chu recevrait un procès-verbal assorti d'une sanction pour avoir violé le paragraphe 16(1).

---

[5] *Santos c. Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile,* 2021 CRAC 17.

[11] Mme Chu soutient que les circonstances dans lesquelles la violation s'est produite devraient être prises en compte lorsque la Commission procède à la révision de la décision du ministre de confirmer la violation. Plus particulièrement, elle soutient que l'agent n'a pas exercé légitimement le pouvoir que lui confère la *Loi SAPMAA*. Mme Chu affirme que la décision de l'agent de délivrer un procès-verbal assorti de la sanction la plus sévère était due au fait que l'agent était en colère parce qu'il croyait à tort qu'elle mentait. Elle estime que la sanction la plus sévère est injuste et déraisonnable parce que l'agent aurait pu considérer que les produits de viande saumurés de la Roumanie présentaient un faible risque, ce qu'il n'a pas fait. Il n'a pas non plus tenu compte du fait que la violation n'était pas intentionnelle et qu'elle n'avait pas d'antécédents de fausse déclaration malgré de fréquents voyages.

[12] L'Agence répond que les préoccupations de Mme Chu quant au caractère juste du traitement que lui a réservé l'agent ont été examinées dans le cadre d'un processus distinct de traitement des plaintes et ne constituent pas un facteur pertinent dans le présent appel. L'agent n'a pas témoigné, et les notes qu'il a rédigées le jour de l'inspection ne contiennent aucune mention explicite des motifs l'ayant amené à délivrer le procès-verbal assorti d'une sanction. Le représentant de l'Agence fait néanmoins valoir que l'agent a suivi la politique de l'Agence lorsqu'il a décidé de délivrer le procès-verbal assorti d'une sanction à Mme Chu. Aucune copie de la politique n'a été fournie à la Commission. Le représentant de l'Agence soutient également que le risque d'introduction de la peste porcine africaine lié à l'importation de produits du porc justifiait le procès-verbal assorti d'une sanction.

[13] L'Agence soutient que la Commission n'a aucun motif de modifier ou d'annuler la décision du ministre parce que tous les éléments de l'infraction ont été établis. Des membres de la Commission ont déjà statué qu'« il ne revient pas à la Commission de revoir la procédure et le recours civil que l'Agence a choisi d'appliquer à l'égard de l'auteur présumé de la violation »[6]. En effet, la Commission ne peut remplacer un procès-verbal assorti d'une sanction par un procès-verbal sans sanction. Le pouvoir discrétionnaire exercé par l'agent n'est pas susceptible de révision.

[14] Il est indéniable que le régime des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire confère aux agents le pouvoir discrétionnaire de déterminer l'accusation et la sanction appropriées. Les agents sont des agents désignés au sens de l'article 6 de la *Loi SAPMAA* et le paragraphe 7(2) les autorise à délivrer des procès-verbaux en cas de violation de la *Loi SA*. Aucune disposition de la *Loi SAPMAA*, de la *Loi SA* ou des règlements d'application de celles-ci ne précise comment l'agent devrait réagir lorsqu'une même conduite donne lieu à de multiples violations de la *Loi SA*. En fait, rien n'empêchait l'agent de délivrer des procès-verbaux à Mme Chu en vertu de l'article 16 et de l'article 40. La *Loi SAPMAA* et la *Loi SA* sont également muettes sur le pouvoir discrétionnaire de délivrer un procès-verbal avec ou sans sanction lorsque la personne à qui l'on reproche d'avoir commis la violation ne l'a pas fait dans le cadre d'une entreprise.

---

[6] *Stracinski c Canada (ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2015 CRAC 11 au para 38.

[15] Bien que je n'aie pu trouver aucune décision traitant expressément du pouvoir discrétionnaire dans le présent contexte, un parallèle évident peut être établi avec l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police. La Cour a maintes fois indiqué que le pouvoir discrétionnaire du policier n'est pas absolu et que l'exercice de ce pouvoir nécessite une justification rationnelle[7]. La Cour a toutefois précisé que les exercices du pouvoir discrétionnaire routiniers ont été considérés comme « se justifi[ant] de façon évidente » et que ce n'est que lorsqu'ils sont « véritablement exceptionnels » qu'ils exigent du policier qu'il explique ses décisions discrétionnaires[8]. L'exercice par l'agent de son pouvoir discrétionnaire en l'espèce pourrait être qualifié de routinier, mais étant donné que l'Agence n'a présenté aucun élément de preuve expliquant pourquoi une conduite similaire entraîne différents procès-verbaux et sanctions, l'exercice du pouvoir discrétionnaire ne se justifie pas de façon évidente. La première question à laquelle il faut répondre est donc de savoir si j'ai compétence pour examiner l'exercice par l'agent de son pouvoir discrétionnaire.

II. La Commission a-t-elle compétence pour examiner l'exercice par l'agent de son pouvoir discrétionnaire de décider en vertu de quelle disposition législative un procès-verbal est délivré et une sanction infligée?

[16] Il est vrai que M^me^ Chu n'a pas clairement demandé au ministre d'examiner l'« exercice du pouvoir discrétionnaire » de l'agent afin d'en vérifier le caractère équitable, mais il serait erroné de conclure que cette question n'a pas été soumise au ministre. Dans sa demande de révision par le ministre, M^me^ Chu exprime des préoccupations au sujet de [TRADUCTION] « l'inexactitude de la sanction ». Elle mentionne également sa tentative de recourir au bureau d'aide de l'Agence [TRADUCTION] « pour se renseigner sur la gravité de la violation » et explique que le bureau d'aide [TRADUCTION] « n'a pas été en mesure de préciser les motifs de la décision ». Compte tenu en outre des préoccupations qu'elle avait exprimées au sujet de la conduite de l'agent, M^me^ Chu s'est tournée vers le processus de révision afin de savoir si l'agent l'avait traitée injustement en lui délivrant le procès-verbal assorti d'une sanction en vertu du paragraphe 16(1) de la *Loi SA*. En fait, elle remettait en question l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent.

[17] En tant que partie non représentée par un avocat, M^me^ Chu n'aurait pas dû être empêchée de voir son appel entendu parce qu'elle ne comprenait pas entièrement le régime juridique et les règles de procédure complexes qui s'appliquaient. Le ministre, tout comme la Commission, doit « faire tout le [*sic*] possible pour s'assurer que le processus judiciaire soit équitable et impartial et que les personnes non représentées ne soient pas injustement défavorisées »[9]. Le ministre a commis une erreur en omettant de se pencher sur le fond de son appel. La décision du ministre porte simplement sur la question de savoir si elle a commis la violation.

---

[7] *R. c. Beaudry*, 2007 CSC 5, [2007] 1 RCS 190 au para 37 [*Beaudry*].
[8] *Ibid.* au para 40.
[9] *Énoncé de principes concernant les plaideurs et les accusés non représentés par un avocat*, auquel a souscrit la Cour suprême du Canada dans *Pintea c. Johns*, 2017 CSC 23, [2017] 1 RCS 470 au para 4.

[18] L'omission du ministre de se pencher sur la principale question soulevée par la demande de révision de M^me^ Chu autorise la Commission à annuler la décision du ministre. Lorsqu'un procès-verbal assorti d'une sanction est délivré, la personne qui le reçoit peut contester auprès du ministre « les faits reprochés »[10]. La *Loi SAPMAA* établit un processus différent lorsque le procès-verbal est assorti d'un avertissement. Dans ce cas, « le ministre détermine la responsabilité du contrevenant »[11]. Selon les principes reconnus d'interprétation législative, cette distinction est importante. Une simple lecture de ces dispositions indique que le pouvoir de révision conféré au ministre dans le cas où le procès-verbal est assorti d'un avertissement a une portée plus limitée que lorsqu'il s'agit d'un procès-verbal assorti d'une sanction. La question de savoir si l'agent a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière légitime est incluse dans « les faits reprochés » qui peuvent être contestés auprès du ministre.

[19] La *Loi SAPMAA* autorise également la Commission à se demander si l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent était légitime dans le cas où la Loi l'oblige à entendre le contrevenant sur « les faits reprochés »[12]. La Commission peut également se fonder sur sa compétence inhérente pour examiner l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent. Le paragraphe 41(2) de la *Loi SAPMAA* confère à la Commission « les attributions d'une juridiction supérieure d'archives ». La compétence inhérente des cours supérieures leur permet non seulement de contrôler leur propre procédure, mais aussi d'administrer la justice et de maintenir la primauté du droit[13]. Cette compétence inhérente vise à [TRADUCTION] « veiller à l'application régulière de la loi [et à] empêcher les abus »[14]. L'exercice illégitime du pouvoir discrétionnaire d'un fonctionnaire est depuis longtemps reconnu comme contraire à l'administration de la justice et à la primauté du droit, et il relève donc de la compétence de la Commission[15].

---

[10] *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, al. 9(2)b) [*Loi sur les SAPMAA*].
[11] *Ibid.*, au para 12(1).
[12] *Ibid.*, al. 9(2)c).
[13] *MacMillan Bloedel Ltd c. Simpson*, [1995] 4 RCS 725 au para 38.
[14] *Endean c. Colombie-Britannique*, 2016 CSC 42, [2016] 2 RCS 162 au para 23, citant IH Jacob, « The Inherent Jurisdiction of the Court », *Current Legal Problems* (1970) 23:1.
[15] Voir *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] RCS 121.

III. L'agent a-t-il exercé légitimement son pouvoir discrétionnaire?

[20] Je n'ai pas pu trouver de décision antérieure énonçant la norme applicable à l'examen du pouvoir discrétionnaire de l'agent de déterminer la violation et la sanction appropriées en vertu de la *Loi SA* et du *Règlement SA*. Un parallèle évident peut toutefois être établi avec le pouvoir discrétionnaire du policier de décider de porter ou non une accusation. La Cour suprême du Canada a indiqué que l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police doit être justifié au regard d'éléments subjectifs et objectifs[16]. Lorsqu'il s'agit d'apprécier les éléments subjectifs, on doit se demander si l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent « [est] honnête et transparent et [repose] sur des motifs valables et raisonnables »[17]. L'analyse objective s'attache aux circonstances matérielles et au contexte juridique dans lesquels le pouvoir discrétionnaire a été exercé[18].

L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent se justifiait-il subjectivement?

[21] La Commission ne dispose d'aucun élément de preuve lui permettant de procéder à une analyse subjective à savoir si l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent se justifiait rationnellement. L'Agence a choisi de ne pas faire témoigner l'agent et le rapport de celui-ci n'indique pas pourquoi il a délivré procès-verbal assorti d'une sanction en vertu du paragraphe 16(1) de la *Loi SA* au lieu d'opter pour les autres solutions qui s'offraient à lui.

[22] M^me^ Chu soutient que la colère qu'a ressentie l'agent parce qu'il croyait qu'elle était animée d'une intention malhonnête est à l'origine du procès-verbal assorti d'une sanction qu'elle a reçu. Elle a déclaré que l'agent était agressif, qu'il l'avait traitée de menteuse et qu'il avait raccroché avec colère avant de la rappeler et de lui laisser un message. Le rapport narratif que l'agent a déposé peu de temps après la délivrance du procès-verbal ne fait pas état de la communication téléphonique interrompue ni du message. L'Agence ne conteste pas la description que fait M^me^ Chu de la conduite de l'agent, mais soutient que les préoccupations de celle-ci ont été examinées de manière satisfaisante dans le cadre d'un processus distinct de traitement des plaintes et n'ont aucune incidence en l'espèce. Je ne suis pas d'accord. Si les allégations de M^me^ Chu sont fondées, la conduite de l'agent pourrait constituer un abus de procédure qui serait difficile à justifier comme exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire.

---

[16] Beaudry, précité note 7 aux paras 38 et 39.
[17] *Ibid.* au para 38.
[18] *Ibid.* aux paras 39 et 43.

[23] Je suis toutefois consciente qu'il faut veiller à ne pas déraisonnablement déplacer le fardeau de la preuve en obligeant l'Agence à réfuter une allégation d'abus de procédure. Dans *Canada (Procureur général) c. Bougachouch*[19], la Cour d'appel fédérale a conclu que la Commission avait agi de façon déraisonnable en opérant un renversement du fardeau de la preuve qui obligeait l'Agence à prouver que le profilage racial des passagers arabes n'était pas la raison pour laquelle le demandeur avait été désigné pour subir une inspection secondaire. La Cour a jugé qu'un tel renversement était déraisonnable parce qu'il était fondé sur une « simple impression » de profilage racial et l'omission de l'Agence de fournir des statistiques et des cartes de déclaration pour contrer cette impression[20]. La Cour a également conclu que la Commission avait écarté un témoignage crédible qui expliquait pourquoi le demandeur avait pu avoir l'impression que seuls les Arabes étaient sélectionnés pour subir une inspection secondaire.

[24] La présente affaire peut être distinguée de l'affaire *Bougachouch* parce que la Commission disposait d'un élément de preuve expliquant pourquoi le demandeur n'avait pas fait l'objet d'un profilage racial. Je ne dispose d'aucun élément de preuve venant contrer l'impression de M^me^ Chu. Le représentant de l'Agence affirme que l'agent a suivi une politique interne lorsqu'il a décidé de porter l'accusation. La politique n'a pas été mise en preuve. L'Agence n'a pas non plus fait entendre de témoin pour expliquer en quoi la décision discrétionnaire de l'agent était conforme à la politique. Le représentant de l'Agence affirme en outre que la menace de la peste porcine africaine justifiait les actes de l'agent. Je ne retiens pas l'argument selon lequel l'agent a pris en compte la peste porcine africaine parce que le rapport du Système automatisé de référence à l'importation sur lequel s'est fondé l'agent mentionne la Roumanie parmi les pays désignés comme étant exempts de maladies porcines. Les arguments de l'Agence ne sont que conjectures. Le dossier ne permet pas de conclure que la politique de l'Agence ou le risque d'introduction de la peste porcine africaine ont servi de base à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent en l'espèce.

[25] Étant donné que rien dans le dossier ne précise les motifs ayant amené l'agent à décider de délivrer un procès-verbal assorti d'une sanction en vertu du paragraphe 16(1) au lieu d'opter pour les autres solutions qui s'offraient à lui, je ne puis conclure que l'exercice de son pouvoir discrétionnaire se justifiait subjectivement. Je ne puis non plus conclure, par contre, qu'il y a eu abus de procédure. M^me^ Chu n'a pas établi l'existence d'un lien de causalité entre la colère de l'agent et la décision de celui-ci de délivrer un procès-verbal assorti d'une sanction. Elle n'a pas non plus satisfait aux exigences en matière des procès-verbaux applicables à la contestation fondée sur l'article 7 de la *Charte*[21], si telle était son intention.

---

[19] *Canada (Procureur général) c. Bougachouch*, 2014 CAF 63.
[20] *Ibid.* au para 35.
[21] *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada* (R.-U.), 1982, ch. 11.

[26] Dans *Beaudry*, la juge Charron a affirmé que la preuve que l'exercice du pouvoir discrétionnaire se justifiait subjectivement ne suffit pas pour conclure que les actes de l'agent de police étaient légitimes[22]. La juge Charron n'était pas appelée à déterminer si une justification subjective était nécessaire en l'absence d'un dossier factuel établissant que l'agent croyait sincèrement que l'exercice de son pouvoir discrétionnaire était légitime. Compte tenu de la nature essentielle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de la police, il y a lieu de poursuivre l'analyse en s'attachant aux éléments objectifs plutôt que de conclure que le pouvoir discrétionnaire n'a pas été exercé légitimement parce qu'il ne se justifiait pas subjectivement.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent se justifiait-il objectivement?

[27] Selon le critère énoncé dans *Beaudry*, il faut tenir compte des circonstances matérielles et du contexte juridique lorsqu'on doit déterminer si l'exercice du pouvoir discrétionnaire se justifiait objectivement. Dans un régime de responsabilité absolue, il est difficile de diviser cette analyse parce que plusieurs des éléments qui seraient normalement pris en considération en tant que circonstances matérielles dans le contexte du droit criminel, notamment l'intention, sont expressément exclus de l'examen. De plus, si le législateur avait eu l'intention de prévoir un mécanisme permettant de soupeser les facteurs atténuants et aggravants au moment de la délivrance d'un procès-verbal assorti d'une sanction, il l'aurait fait. Un tel mécanisme n'existe que pour déterminer le montant de la sanction applicable à une violation commise dans le cadre d'une entreprise (voir l'article 6 du *Règlement SAPMAA*). L'examen des circonstances matérielles est donc moins approfondi dans le présent contexte.

Circonstances matérielles

[28] M^me^ Chu affirme que le procès-verbal assorti d'une sanction qu'elle a reçu aurait dû tenir compte du risque réel que représentait le produit non déclaré, qu'elle n'avait pas l'intention d'importer des produits de viande sans les déclarer et qu'il s'agissait de sa première violation malgré de nombreux antécédents de voyage. En plus d'être empêchée, par le paragraphe 18(1) de la *Loi SAPMAA*, de tenir compte de ces facteurs dans le cadre d'un régime de responsabilité absolue, je suis chargée d'examiner les circonstances matérielles d'une manière objective. Je dois décider si la délivrance du procès-verbal assorti d'une sanction en vertu du paragraphe 16(1) de la *Loi SA* est « proportionnée à la gravité des actes » et si le pouvoir a été « exercé dans l'intérêt public »[23].

---

[22] Beaudry, précité note 7 au para 38.
[23] Beaudry, précité note 7.

[29] Je conclus que le procès-verbal assorti d'une sanction qu'a reçu M^me^ Chu est proportionnel au risque que présentent les maladies exotiques pour la santé animale et la sécurité de l'approvisionnement alimentaire. Je conclus également que la décision de l'agent de délivrer le procès-verbal assorti d'une sanction peut être objectivement considérée comme ayant été prise dans l'intérêt public. La Cour d'appel fédérale a confirmé plusieurs procès-verbaux du paragraphe 16(1) de la *Loi SA* délivrés dans des circonstances semblables[24]. Fouiller toutes les personnes qui entrent au Canada à la recherche de produits de viande non déclarés serait trop coûteux. De la même façon, l'établissement d'une distinction entre les produits en fonction de leur niveau de risque serait difficile à mettre en oeuvre à la frontière, où les agents voient passer des milliers de voyageurs par jour. Au lieu de cela, la possibilité de subir une vérification aléatoire et les lourdes amendes visent à produire un effet dissuasif individuel et général.

Contexte juridique

[30] L'approche qui sous-tend le régime « draconien » et « très punitif » des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire permet une justification minimale pour l'exercice du pouvoir discrétionnaire de délivrer des procès-verbaux[25]. En tant que régime de responsabilité absolue, la *Loi SAPMAA* importe « les éléments les plus punitifs du droit pénal en prenant soin d'en écarter les moyens de défense utiles »[26]. Lorsque le demandeur soulève la question de l'exercice légitime du pouvoir discrétionnaire, le fait d'exiger un niveau minimal de justification renforce la « culture de la justification » que la Cour suprême du Canada a récemment confirmée et à laquelle doivent adhérer ceux à qui est délégué l'exercice d'un pouvoir public[27]. Compte tenu de ce contexte juridique, demander aux agents non seulement de traiter les personnes équitablement lorsqu'il s'agit de déterminer s'il y a lieu de délivrer un procès-verbal, mais aussi d'être perçus comme étant équitables est conforme à la théorie des attentes légitimes. Les actes du gouvernement dans ses rapports avec le public doivent être [TRADUCTION] « équitables, prévisibles et non arbitraires »[28]. Un degré de surveillance minimal permet d'éviter le risque de corruption et l'utilisation du régime à des fins illégitimes. Le fait que le régime offre peu de moyens de contester un procès-verbal ne veut pas dire qu'il ne peut absolument pas faire l'objet d'un examen minutieux. M^me^ Chu a droit à ces garanties minimales de traitement équitable, d'autant plus qu'elle dispose de peu de moyens de se disculper.

---

[24] Voir *Canada (Agence d'inspection des aliments) c. Westphal-Larsen*, 2003 CAF 383; *Savoie-Forgeot*, précité note 2.
[25] *Doyon c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 152 au para 21.
[26] *Ibid.* au para 27.
[27] *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Vavilov*, 2019 CSC 65.
[28] *Jono Developments Ltd. c. North End Community Health Association*, 2014 NSCA 92 au para 71.

[31] La jurisprudence antérieure indique avec raison que je n'ai pas compétence pour annuler un procès-verbal en me fondant uniquement sur la conduite de l'agent, même s'il est allégué que la conduite était « discriminatoire, insultante et non professionnelle »[29]. Il existe un processus de traitement des plaintes qui vise à répondre aux préoccupations ayant trait à la conduite de l'agent. M[me] Chu s'est prévalue de ce processus, mais celui-ci ne lui a pas permis d'obtenir des renseignements lui garantissant que le pouvoir discrétionnaire de l'agent a été exercé d'une manière légitime. Elle a déclaré que lorsqu'elle a communiqué avec l'Agence après avoir reçu le procès-verbal, on lui a dit qu'il n'existait aucune politique guidant l'agent dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire et que tous ceux qui étaient trouvés en possession de produits de viande non déclarés recevaient la sanction la plus sévère. Aucune de ces déclarations n'est exacte.

[32] M[me] Chu ne demande pas à ne pas être sanctionnée; elle cherche en interjetant appel à obtenir la garantie qu'elle n'a pas reçu une sanction plus sévère que quelqu'un d'autre se trouvant dans une situation semblable en raison de l'animosité personnelle de l'agent. Elle a droit à cette garantie. L'Agence ne lui en a offert aucune et lui a plutôt suggéré à l'audience d'utiliser le processus fédéral d'accès à l'information pour obtenir une copie de la politique qui, selon ce qu'on lui avait dit précédemment, n'existait pas. Ne disposant d'aucune preuve pouvant même mener à penser que l'agent a examiné les solutions qui s'offraient à lui au moment de délivrer le procès-verbal à M[me] Chu, je ne puis conclure que l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent se justifiait objectivement.

5. RÉPARATION

[33] J'ai conclu que le procès-verbal délivré à M[me] Chu devrait être annulé parce que rien dans le dossier ne démontre que l'agent s'est penché sur la façon dont il devait exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère la *Loi SAPMAA*. Étant donné que M[me] Chu a mis en doute le caractère approprié de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent, l'équité commande qu'elle obtienne la garantie que le procès-verbal était justifié et que le traitement qui lui a été réservé n'était pas motivé par un but illégitime. Permettre à l'Agence d'éluder la question parce que les éléments de l'infraction ont été établis expose le régime des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire à des abus de procédure et à la corruption. La responsabilité absolue modifie le fardeau de la preuve de l'Agence et supprime la plupart des moyens permettant d'éviter une déclaration de culpabilité. La responsabilité absolue ne supprime pas le droit de l'accusé à la bonne administration de la justice et à la protection de la primauté du droit.

[34] Dans ces circonstances, je n'ai d'autre choix que d'annuler le procès-verbal en raison des pouvoirs limités que confère la *Loi SAPMAA* à la Commission lorsqu'il s'agit de réviser la décision du ministre. Le paragraphe 14(1) prévoit que la Commission :

---

[29] *Zhou c. Canada*, 2010 CRAC 20 au para 28.

> *[…] 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.*

[35] Je n'ai pas le droit de substituer mon pouvoir discrétionnaire à celui de l'agent et de me demander si un procès-verbal différent est plus approprié dans les circonstances. Je ne peux pas non plus renvoyer l'affaire au ministre pour une nouvelle audition.

[36] Il serait également injuste pour M^me^ Chu de fournir à l'Agence l'occasion de présenter de nouveaux éléments de preuve à cette étape-ci. L'Agence a été amplement avertie que M^me^ Chu contestait l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent. Comme je l'ai déjà mentionné, la question a été soulevée dans sa demande de révision par le ministre. Quand le ministre a omis de se pencher sur la question, M^me^ Chu a soulevé de nouveau la question dans sa demande de révision par la Commission. Elle a déclaré qu'elle demandait une révision parce que [TRADUCTION] « l'agent ne s'est pas fondé sur les critères officiels pour juger de la sévérité de la sanction » et qu'elle [TRADUCTION] « mettait en doute le jugement de l'agent ». S'il est vrai que M^me^ Chu n'a pas bien formulé les critères applicables à l'examen de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'agent, on ne peut avoir de doute sur la nature de ses préoccupations après avoir lu en entier sa demande de révision.

[37] Ma décision ne crée pas l'équivalent d'une carte [TRADUCTION] « vous êtes libéré de prison » dans les cas où les notes de l'agent ne sont pas suffisamment détaillées. L'Agence aurait pu remédier à cette insuffisance de plusieurs façons. D'abord, lorsque le rapport initial de l'agent concernant le procès-verbal a été rédigé, le superviseur qui a examiné le dossier aurait pu constater le manque de détails sur les facteurs ayant permis de décider quel procès-verbal assorti d'une sanction il y avait lieu de délivrer et demander à l'agent de fournir ces détails. À défaut de détails, on aurait pu faire témoigner l'agent, et même s'il n'avait pas un souvenir très précis des événements, l'agent aurait pu témoigner sur sa manière habituelle de procéder, comme ce fut le cas dans *Farzad c Canada (Agence des services frontaliers du Canada)*[30]. L'Agence aurait également pu fournir les politiques, lignes directrices ou procédures d'exploitation que les agents utilisent pour décider quel est le procès-verbal et la sanction appropriée. Les directives administratives, notamment les manuels de politiques et de procédures de l'Agence, sans être concluantes, peuvent servir à déterminer objectivement si le pouvoir discrétionnaire de l'agent a été exercé d'une manière raisonnable. Bien qu'elle ait indiqué qu'une telle politique existait, l'Agence a choisi de ne pas la fournir à la Commission.

6. ORDONNANCE

[38] J'ordonne l'annulation du procès-verbal no 3961-19-0535 assorti d'une sanction de 1 300 $ délivré à M^me^ Marina Chu.

---

[30] *Farzad c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada)*, 2013 CRAC 33 aux paras 54-55.

Fait à Saskatoon (Saskatchewan), le 23e jour de juillet 2021.

(Originale signée)

Patricia Farnese
Membre
Commission de révision agricole du Canada