



Référence : *Farzad c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada)*, 2013 CRAC 33

Date : 20131009

Dossier : CART/CRAC-1648

Entre :

Bashir Farzad, demandeur

- et -

Agence des services frontaliers du Canada, intimée

[Traduction de la version officielle en anglais]

Devant : **Bruce La Rochelle, membre**

Avec : **Bashir Farzad, s'est représenté lui-même; et
Mélanie A. Charbonneau, représentante de l'intimée**

Affaire concernant une demande de révision présentée par le demandeur en application 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 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*.

DÉCISION

[1] Après avoir tenu une audience et examiné toutes les observations orales et écrites des parties, la Commission de révision agricole du Canada (la Commission) statue, par ordonnance, que le demandeur a, selon la prépondérance des probabilités, commis la violation énoncée dans l'avis de violation YYZ4971-0485, daté du 6 juin 2012, et qu'il doit verser à l'intimée la somme de 800 \$ à titre de sanction pécuniaire dans les trente (30) jours suivant la date de signification de la présente décision.

Audience tenue à Toronto (Ontario),
le vendredi 22 février 2013.

MOTIFS

Les faits reprochés allégués et les dispositions législatives applicables

[2] La Commission est saisie d'une affaire où deux pommes auraient été prétendument importées de l'Afghanistan au Canada. L'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence), allègue que le 6 juin 2012, à l'Aéroport international Lester B. Pearson de Toronto, en Ontario, le demandeur, Bashir Farzad (M. Farzad), a été pris en [TRADUCTION] « défaut de déclarer des pommes », contrairement à l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux* (DORS/95-212), dont voici un extrait :

39. Quiconque importe au Canada une chose qui soit est un parasite, soit est parasitée ou susceptible de l'être, soit encore constitue ou peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, déclare cette chose, au moment de l'importation, à l'inspecteur ou à l'agent des douanes à un point d'entrée [...].

[3] L'article 3 de la *Loi sur la protection des végétaux* (*Loi sur la protection des végétaux*, L.C. 1990, ch. 22) définit comme suit le mot « parasite » :

« parasite » En plus des végétaux désignés comme tel par règlement, toute chose nuisible – directement ou non – ou susceptible de l'être, aux végétaux, à leurs produits ou à leurs sous-produits.

[4] En ce qui a trait à l'interdiction expresse d'importer des pommes de l'Afghanistan, l'article 29 du *Règlement sur la protection des végétaux*, qui définit le régime réglementaire, prévoit notamment ce qui suit :

29. (1) [...] nul ne peut importer au Canada une chose qui soit est un parasite, soit est parasitée ou susceptible de l'être, soit encore constitue ou peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, à moins d'avoir obtenu et d'avoir fourni à l'inspecteur le numéro d'un permis valide et un certificat phytosanitaire étranger ou un certificat phytosanitaire étranger pour réexportation, selon le cas.

[...]

(2) Sous réserve des paragraphes (3) et (4), une personne peut importer sans permis la chose visée au paragraphe (1) si le ministre établit, en se fondant sur une analyse du risque phytosanitaire, que la chose remplit l'une des conditions suivantes :

a) elle n'est pas un parasite, elle n'est pas parasitée ou elle n'est pas soupçonnée de l'être ou elle ne constitue pas ou ne peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire et elle est originaire d'une région exempte des parasites qui figurent sur la Liste des parasites réglementés par le Canada publiée par l'Agence, compte tenu de ses modifications successives;

b) si elle est un parasite, si elle est parasitée ou si elle est susceptible de l'être ou si elle constitue ou peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, elle a été traitée ou transformée dans son pays ou lieu d'origine ou dans son pays ou lieu de réexpédition de manière à éliminer tout parasite ou tout obstacle biologique ou à les rendre non viables.

(3) Lorsqu'une chose est originaire d'une région visée à l'alinéa (2)a), la personne qui importe la chose sans permis fournit à l'inspecteur un document qui atteste le lieu d'origine de la chose.

(4) Lorsqu'un permis n'est pas exigé en vertu de l'alinéa (2)b), la personne doit, avant l'importation, démontrer au ministre ou à l'inspecteur que le traitement ou la transformation de la chose a eu l'un des résultats suivants :

a) il a éliminé le parasite ou l'obstacle biologique à la lutte antiparasitaire;

b) il a rendu non viable le parasite ou l'obstacle biologique à la lutte antiparasitaire.

(5) Lorsqu'une personne visée au paragraphe (4) n'a pas démontré, avant l'importation, que le traitement ou la transformation a eu l'un des résultats visés à ce paragraphe, elle se conforme aux exigences du paragraphe (1).

(6) Toute chose visée au paragraphe (2) doit être emballée, déplacée, manutentionnée, contrôlée et utilisée de manière à éviter qu'elle ne devienne soit un parasite, soit parasitée, soit encore un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire.

(7) Une chose visée au paragraphe (1) peut être importée sans certificat phytosanitaire étranger ni certificat phytosanitaire étranger pour réexportation lorsque le ministre établit, en se fondant sur une analyse du risque phytosanitaire, que la chose n'est pas un parasite ou n'est pas parasitée ou soupçonnée de l'être ou ne constitue pas ou ne peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire.

[5] Le régime réglementaire général prévoit l'interdiction de l'entrée au Canada de plantes étrangères, qui peuvent comprendre des pommes, à moins qu'il puisse être prouvé qu'elles ne représentent aucun risque d'infestation pour les plantes canadiennes existantes. Du point de vue de la sécurité des plantes et, au bout du compte, de la sécurité au Canada, un importateur doit, de façon générale, être en possession d'un certificat d'importation ou être en mesure de prouver à l'inspecteur que le processus de traitement associé à la plante fait en sorte que le risque de présence de parasites est éliminé. De plus, le ministre peut déterminer de façon indépendante qu'une plante en particulier n'est pas un parasite ou ne présente pas d'autre risque parasitaire.

[6] La Commission doit déterminer si l'Agence a établi tous les éléments requis à l'appui de l'avis de violation et, si M. Farzad a effectivement importé des pommes au Canada, s'il a omis de se conformer aux exigences relatives à une telle importation.

L'historique des procédures

[7] Dans l'avis de violation YYZ4971-0485, daté du 6 juin 2012, l'Agence allègue qu'à cette date, à l'Aéroport international Lester B. Pearson de Toronto, en Ontario, M. Farzad [TRADUCTION] « a commis une violation, à savoir qu'il a été pris en défaut de déclarer des pommes », contrairement à l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*. Cet acte constitue une violation aux termes du paragraphe 7(1) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (L.C. 1995, ch. 40; la Loi) et de l'article 2 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (DORS/2000-187; le Règlement).

[8] Le paragraphe 7(1) de la Loi est rédigé comme suit :

7. (1) Toute contravention désignée au titre de l'alinéa 4(1)a) constitue une violation pour laquelle le contrevenant s'expose à l'avertissement ou à la sanction prévus par la présente loi.

[9] L'article 2 du Règlement est libellé comme suit :

2. L'infraction à une disposition de la Loi sur la santé des animaux ou de la Loi sur la protection des végétaux ou de leurs règlements [...] est une violation punissable au titre de la Loi.

[10] L'Agence a signifié en personne à M. Farzad l'avis de violation comportant une sanction, daté du 6 juin 2012. Le document informe M. Farzad que la violation alléguée est une violation grave aux termes de l'article 4 du Règlement, violation pour laquelle la sanction pécuniaire prévue est de 800 \$. L'article 4 du Règlement est rédigé comme suit :

4. La violation d'une disposition mentionnée à la colonne 1 de l'annexe 1 est qualifiée de mineure, de grave ou de très grave selon ce qui est prévu à la colonne 3.

[11] L'interdiction précise figure à l'article 28 de la section 4 (« *Règlement sur la protection des végétaux* ») de l'annexe 1, partie 2 (« *Loi sur la protection des végétaux et ses règlements* »). La Commission note que la colonne dans la section 4 renvoie erronément, dans la version anglaise seulement, à la *Loi sur la protection des végétaux*. En effet, l'article 28 renvoie à l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux* (or, il est erronément renvoyé dans la section 4 à la *Loi sur la protection des végétaux*), et décrit la violation comme étant le « Défaut de déclarer une chose tel qu'il est exigé ». La violation est classée sous la catégorie « Grave ».

[12] Dans une lettre datée du 5 juillet 2012, envoyée par courrier recommandé le même jour et reçue par la Commission le 9 juillet 2012, M. Farzad a présenté à la Commission une demande de révision. M. Farzad n'a pas alors précisé s'il souhaitait la tenue d'une audience et, s'il l'obtient, sa préférence linguistique.

[13] Dans une lettre de la Commission datée du 11 juillet 2012, envoyée par courrier ordinaire à M. Farzad et à l'Agence, celle-ci a été avisée qu'elle devait transmettre son Rapport à la Commission et à M. Farzad avant le 26 juillet 2012. La Commission a également demandé à M. Farzad de lui fournir un numéro de téléphone ou une adresse de courriel, afin qu'elle puisse le contacter et d'indiquer à la Commission s'il souhaitait la tenue d'une audience et, le cas échéant, sa préférence linguistique.

[14] Dans un courriel daté du 17 juillet 2012 et une lettre numérisée portant la même date et jointe à ce courriel, l'Agence a avisé la Commission qu'elle venait de recevoir ce jour-là la lettre de la Commission du 11 juillet 2012, car elle avait été transmise par courrier ordinaire. Étant donné que, selon les *Règles de la Commission de révision (agriculture et agroalimentaire)* (DORS/99-451; les Règles de la Commission), le délai de réponse de l'Agence est de quinze jours à compter de la date de réception de la demande de révision, l'Agence a avisé la Commission que la date limite à considérer pour la production de son Rapport serait le 1^{er} août 2012.

[15] Le 23 juillet 2012, la Commission a informé l'Agence, par courriel, que M. Farzad souhaitait la tenue d'une audience en anglais.

[16] Le 25 juillet 2012, la Commission a informé l'Agence, par courriel et courrier ordinaire, qu'elle était d'accord avec son calcul de la date limite de réception de son Rapport.

[17] Le 1^{er} août 2012, l'Agence a déposé son Rapport auprès de la Commission et a informé celle-ci qu'elle l'avait également envoyé par courrier ordinaire à M. Farzad.

[18] Le 1^{er} août 2012, M^{me} Mélanie Charbonneau (M^{me} Charbonneau), conseillère principale en litige et représentante de l'Agence dans la présente affaire, a envoyé à la Commission, sous forme de document numérisé joint à un courriel, une photo couleur des pommes saisies. La reproduction de la photo qui figure dans le Rapport est en noir et blanc.

[19] Le 2 août 2012, la Commission a informé l'Agence, par courriel (numérisation) et courrier ordinaire, et M. Farzad, par courrier ordinaire seulement (celui-ci ayant avisé la Commission qu'il ne possédait pas d'adresse de courrier électronique), qu'elle avait reçu le Rapport de l'Agence. Les parties ont été informées que toute observation supplémentaire devait être présentée le ou avant le 3 septembre 2012. Aucune autre observation n'a été présentée par l'une ou l'autre des parties avant l'audience.

[20] Le 9 janvier 2013, par courrier recommandé, la Commission a informé les parties que l'audience avait été mise au rôle pour la matinée du 22 février 2013, à Toronto, en Ontario.

[21] L'audience a eu lieu le 22 février 2013, tel que prévu. Au début de l'audience, M. Farzad a nié avoir reçu une copie du Rapport, et l'Agence n'a pas été en mesure de fournir une preuve de signification. L'audience s'est poursuivie, avec le consentement de M. Farzad, sous réserve de demandes particulières faites par la Commission à l'Agence, dont il a traité ultérieurement.

[22] Comme suite à l'audience, la Commission, dans une lettre datée du 28 février 2013, envoyée à l'Agence, a confirmé par écrit les demandes de renseignements supplémentaires qu'elle avait faites lors de l'audience. Ces demandes portaient sur les éléments suivants : a) un accusé de réception du Rapport, après l'audience, par M. Farzad, avec droit de réplique; b) des précisions sur les origines du libellé précis de la violation; c) des précisions sur l'affaire, à savoir pourquoi la Commission était saisie d'une affaire impliquant deux pommes et pourquoi l'Agence n'avait pas remis un avis de violation comportant un avertissement au lieu d'infliger une sanction. La lettre a été envoyée par courriel à l'Agence et par courrier recommandé à M. Farzad, qui avait indiqué ne pas avoir d'adresse de courrier électronique.

[23] Le 5 mars 2013, l'Agence a confirmé à la Commission, par courriel, que M. Farzad avait reçu le Rapport, livré par un service de messagerie le 4 mars 2013. M. Farzad n'a présenté aucune autre observation, bien que la Commission lui en ait donné la possibilité.

[24] Dans une lettre datée du 14 mars 2013, l'Agence a répondu à la demande de renseignements supplémentaires de la Commission et lui a transmis des documents à l'appui. Le 15 mars 2013, la Commission a demandé, par courriel à l'Agence une preuve de signification à M. Farzad de la réponse de l'Agence. Le 15 mars 2013, l'Agence a informé par courriel la Commission qu'une copie de la réponse de l'Agence avait été envoyée à M. Farzad par courrier ordinaire et qu'en conséquence, l'Agence n'était pas en mesure de fournir une preuve de signification.

Les vices de procédure de la part du demandeur

(i) La non conformité aux dispositions relatives à l'envoi de documents

[25] Aucun des documents acheminés à la Commission par M. Farzad n'a été envoyé en double exemplaire, comme l'exige l'article 8 des Règles de la Commission. De plus, M. Farzad n'a fourni ni numéro de téléphone ni adresse de courriel. En vertu de son pouvoir discrétionnaire et de l'article 4 des Règles de la Commission, celle-ci peut faire abstraction de tout vice de forme ou d'irrégularité d'ordre matériel, et c'est ce qu'elle a choisi de faire à l'égard de la demande de révision de M. Farzad. M. Farzad a par la suite fourni un numéro de téléphone à la Commission et l'a informée par la suite qu'il n'avait pas d'adresse de courriel.

(ii) L'absence de moyens de défense recevables dans la demande de révision

[26] La demande de révision de M. Farzad contient des motifs de révision qui, de prime abord, ne constituent pas des moyens de défense recevables. L'article 34 des Règles de la Commission énonce ce qui suit :

34. La personne qui dépose une demande de révision doit y indiquer les motifs de la demande, la langue de son choix et, dans le cas où le procès-verbal en cause inflige une sanction, si elle demande la tenue d'une audience.

[27] La demande de révision de M. Farzad repose sur deux motifs : a) il ne savait pas que l'importation de pommes, même en petit nombre, était interdite; b) la sanction de 800 \$ dépasse ses moyens financiers. Plus précisément, M. Farzad a déclaré ce qui suit :

[...]

[TRADUCTION]

Le 6 juin 2012, alors que je revenais d'Afghanistan, j'avais avec moi quelques pommes. Avant d'entrer à l'aéroport au Canada, j'en ai mangé quelques-unes et il ne me restait que deux petites pommes dans mon sac; et je ne savais vraiment pas qu'il était contraire à notre loi sur l'agriculture d'avoir deux petites pommes seulement. Quoi qu'il en soit, j'apprécie l'attention que vous portez à cette affaire, parce que le montant de 800 \$ dépasse largement mes capacités de payer. Je vous prie de m'aider dans cette affaire.

[...]

[28] Étant donné les dispositions de 18(1) de la Loi, l'ignorance des lois touchant l'importation de produits agricoles ne peut constituer une défense recevable. Normalement, la mention de cette ignorance dans l'avis de violation ne peut servir de fondement pour contester l'avis de violation. Le paragraphe 18(1) de la Loi énonce ce qui suit :

18. (1) Le contrevenant ne peut invoquer en défense le fait [...] qu'il croyait raisonnablement et en toute honnêteté à l'existence de faits qui, avérés, l'exonéreraient.

De plus, bien qu'il n'ait pas été invoqué par M. Farzad, le fait d'avoir pris les mesures nécessaires ne peut non plus être invoqué en défense en vertu du même article.

18. (1) Le contrevenant ne peut invoquer en défense le fait qu'il a pris les mesures nécessaires pour empêcher la violation [...].

[29] La Commission n'a pas non plus compétence pour réduire une sanction pécuniaire pour des considérations de difficultés financières, même des niveaux très graves et particularisés, ce qui n'est pas le cas ici. Le fait d'invoquer des motifs de révision qui ne sont aucunement recevables devrait être considéré, dans la plupart des cas, comme une absence de motifs.

[30] La Commission note que, dans la présente affaire et dans un certain nombre d'autres cas antérieurs, le demandeur, au moment de présenter sa demande de révision, n'a fourni ni motifs ni raisons qui constitueraient une justification au sens du paragraphe 18(2) de la Loi, rédigé comme suit :

18. (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.

Ces moyens de défense en common law sont principalement associés à l'atteinte à la volonté, comme l'aliénation mentale, l'automatisme, la contrainte, la coercition et la nécessité. La Commission a traité en détail de ces moyens de défense dans la décision *Ziha c. Canada (ASFC)*, 2013 CRAC 13, aux paragraphes 29 à 32.

[31] Dans de nombreux cas où soit aucun motif n'est invoqué à l'appui d'une demande de révision soit les motifs donnés ne sont pas reconnus par la loi, la Commission a néanmoins décidé de continuer, en demandant à l'Agence de produire un Rapport auquel le demandeur est invité à répondre. Les dispositions de l'article 34 des Règles de la Commission, précité, doivent être prises en considération par la Commission, lorsqu'elle évalue la recevabilité initiale de la demande. Si, dans sa demande de révision, le demandeur omet de fournir des motifs reconnus par l'article 18 de la Loi comme l'exige l'article 34 des Règles de la Commission, il risque que la Commission juge sa demande de révision

irrecevable. Il est fait mention du paragraphe 3.3 de *la note de pratique no 11 – Déterminer la recevabilité des demandes de révision et échanges de documents entre le requérant, l'intimé et la Commission*, publié le 1er mai 2013, qui souligne l'exigence de fournir des motifs dans la demande de révision. Implicitement, cette exigence suppose que les motifs invoqués ne soient pas spécieux au départ. La présentation de ce genre de motifs équivaut à l'absence de motifs.

[32] Selon la Commission, la présente affaire illustre la raison pour laquelle la publication de la note *de pratique n° 11* s'imposait. Vu les frais d'audience, le temps investi et les ressources engagées, il est manifestement dans l'intérêt du public qu'un demandeur dans un cas comme celui-ci soit tenu de fournir, dès le début, des motifs substantiels qui ne sont pas autrement interdits par l'article 18 de la Loi.

Les vices de procédure de la part de l'intimée

(i) L'absence de preuve de signification du Rapport

[33] Dans la présente affaire, M. Farzad a déposé sa demande de révision avec une adresse de l'expéditeur différente de celle qui figurait dans l'avis de violation. À l'audience, il s'est avéré difficile d'établir s'il avait reçu le Rapport de l'Agence. Comme elle a envoyé son Rapport par courrier ordinaire, l'Agence a été incapable d'en prouver la signification à l'une ou l'autre des adresses. Avec le consentement de M. Farzad, la Commission a choisi de tenir l'audience, pendant que M. Farzad prenait connaissance d'une copie du Rapport. Le Rapport dont disposait M. Farzad à l'audience était une copie du contenu du Rapport, sans les pièces annexées, normalement séparées par des onglets. La Commission a donc demandé à l'Agence de fournir à M. Farzad, avec preuve de signification à la Commission, un Rapport complet doté d'onglets, à la suite de quoi M. Farzad s'est vu accorder quinze jours à compter de la date de réception du Rapport pour soumettre d'autres observations. Comme il a été noté, l'Agence a fourni une preuve de signification à M. Farzad d'un Rapport complet doté d'onglets, mais celui-ci a choisi de ne pas présenter d'autres observations.

(ii) Le libellé de l'avis de violation

[34] La violation dont M. Farzad est accusé d'avoir commise est [TRADUCTION] « défaut de déclarer des pommes », contrairement à l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*. Cet article est libellé comme suit :

39. *Quiconque importe au Canada une chose qui soit est un parasite, soit est parasitée ou susceptible de l'être, soit encore constitue ou peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, déclare cette chose, au moment de l'importation, à l'inspecteur ou à l'agent des douanes à un point d'entrée [...].*

[35] Le libellé exact de la violation est [TRADUCTION] « défaut de déclarer des pommes ». Le libellé aurait pu être plus précis par rapport au libellé de l'article, comme « défaut de déclarer une chose qui soit est un parasite, soit est parasitée ou susceptible de l'être, soit encore constitue ou peut constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire, à savoir des pommes ». De plus, le libellé de la violation pourrait être contesté au motif que ce ne sont pas les pommes en général qui sont considérées comme étant des parasites, mais bien des pommes importées dans des circonstances particulières, provenant d'une région particulière ou importées en l'absence d'un permis précis ou d'une décision ministérielle, comme nous l'avons vu aux paragraphes 4 et 5.

[36] À l'appui du libellé utilisé dans l'avis de violation, l'Agence a produit un document intitulé « AVA – Libellé de la nature de la violation dans l'avis de violation comportant une sanction ou un avertissement », déposé comme pièce 1, seule pièce présentée à l'audience. Dans ce document, le libellé proposé est « défaut de déclarer (nom de la chose), contrairement à l'article 39 [...] ». Selon le témoignage de l'inspecteur, il semble que ce document, ait pour source, les procédures normalisées d'exploitation de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (ACIA), document considéré comme étant un «document se transmettant », et que ces procédures normalisées d'exploitation ont été adoptées par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) lors de sa fondation et de sa prise en charge de fonctions dont l'ACIA s'acquittait auparavant.

[37] Selon la représentante de l'Agence, le dépôt de la pièce 1, qui devait s'ajouter au témoignage de l'inspecteur, visait à démontrer à la Commission qu'en utilisant les termes [TRADUCTION] « défaut de déclarer des pommes », l'inspecteur se conformait à des procédures normales d'exploitation bien établies. On a avancé que ce respect des procédures normales d'exploitation démontrait une intention de s'en tenir au libellé de l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*, même si le texte de l'article 39 ne figure pas explicitement dans l'avis de violation. L'Agence a fait observer que cette question avait été soulevée devant la Commission dans des affaires précédentes, mais sa représentante n'a pas été en mesure de citer de cas précis et a demandé si la question devrait être examinée. Selon Mme Charbonneau, par le passé, l'Agence a été en mesure de pallier toute irrégularité perçue dans la description de la violation grâce au témoignage de l'inspecteur. L'Agence se propose de la même manière de remédier à toute irrégularité perçue dans la présente affaire en recourant au témoignage de l'inspecteur secondaire.

[38] Dans son témoignage, l'inspecteur a déclaré que le libellé utilisé dans l'avis de violation était tiré de la pièce 1. La Commission est convaincue que les termes de la pièce 1 utilisés fournissent une description suffisamment détaillée de la nature de la violation. La Commission serait aussi disposée à statuer que le libellé utilisé dans l'avis de violation comporte de toute façon une description suffisante de la violation. La violation est le défaut de déclarer une chose qui est un parasite ou peut être considéré comme étant un parasite, en l'absence d'un permis d'importation ou d'une autorisation équivalente.

[39] Lors de l'audience, la représentante de l'Agence doutait de l'origine du document « Libellé de la nature de la violation »; à la demande de la Commission, elle a convenu de fournir une preuve de l'origine après l'audience. Dans ses observations additionnelles, l'Agence a joint une copie du document de l'Agence intitulé *Procédures normales d'exploitation visant les sanctions administratives pécuniaires d'agriculture et d'agroalimentaire (SAP-AA) visant les voyageurs*, dont une page traite nommément du libellé de la nature d'une violation. L'Agence a ajouté que ce document avait été préparé en consultation avec l'ACIA.

[40] Dans les circonstances de l'affaire dont elle est saisie, la Commission statue que les mots [traduction] « défaut de déclarer des pommes » dans l'avis de violation constituent une description adéquate de la violation, qui renvoie à l'article 39 du Règlement sur la protection des végétaux. La Commission note qu'elle a dû statuer sur le libellé d'un avis de violation similaire dans la décision Boukadida c. Canada (ASFC), 2010 CRAC 9, où les mots « Défaut de déclarer pomme », sans autre précision, n'ont pas été jugés contestables

Les arguments et la preuve présentés à la Commission

[41] Les arguments et la preuve dont dispose la Commission sont donc constitués de ce qui suit :

- (i) le Rapport présenté par l'Agence le 1er août 2012;
- (ii) les observations additionnelles de l'Agence du 14 mars 2013, y compris les annexes;
- (iii) le formulaire « AVA – Libellé de la nature de la violation dans l'avis de violation comportant une sanction ou un avertissement », déposé comme pièce 1 à l'audience;
- (iv) les témoignages de vive voix des employés de l'Agence et les arguments de M^{me} Charbonneau à titre de représentante de l'Agence, présentés à l'audience du 22 février 2013;
- (v) le témoignage de vive voix de M. Farzad, présenté à l'audience du 22 février 2013;
- (vi) la demande de révision présentée par M. Farzad le 5 juillet 2012.

Les éléments de preuve

(i) Les faits allégués et étayés par la preuve

[42] Les faits allégués par l'Agence, étayés par la preuve et non contestés par M. Farzad, sont les suivants :

- a) M. Farzad, à son arrivée à l'Aéroport international Lester B. Pearson de Toronto, a signé la carte de déclaration E311 (carte de déclaration) de l'ASFC, dans laquelle il a répondu par la négative à la question de savoir s'il apportait des « fruits » au Canada (Rapport, onglet 1 – copie de la carte de déclaration).
- b) Pour des raisons non précisées, M. Farzad a été envoyé à une inspection secondaire où ses bagages ont été fouillés, et il a été trouvé en possession de deux pommes (Rapport, onglet 4 – copie du rapport de l'inspecteur de nonconformité pour voyageurs aux points d'entrée).
- c) Les articles saisis ont été éliminés à titre de déchets internationaux (Rapport, onglet 4 – copie du rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée).

(ii) Les faits allégués et non étayés par la preuve

a) Le pays d'origine des articles saisis

[43] L'Agence affirme que les pommes proviennent des Émirats arabes unis (EAU). La preuve de cette affirmation est censée être le reçu de saisie de l'ASFC, dont une photocopie figurerait à l'onglet 1 du Rapport. Or, l'onglet 1 ne contient aucun document faisant référence aux EAU, ni quant au vol à bord duquel M. Farzad a voyagé, ni quant au pays d'origine des pommes. Dans sa demande de révision, M. Farzad précise qu'il revenait d'Afghanistan. À l'appui de son affirmation sur le pays d'origine, l'Agence cite le rapport de l'inspecteur sur la non conformité des voyageurs aux points d'entrée figurant à l'onglet 4. Il reste qu'il n'y a aucune preuve indépendante quant au pays d'origine. Tout ce qu'on trouve dans le rapport sur la non conformité est une déclaration de l'inspecteur, selon laquelle [TRADUCTION] « [l]e voyageur avait avec lui deux pommes provenant des EAU ». On aurait pu établir le pays d'origine en photocopiant la carte d'embarquement de M. Farzad, mais aucune photocopie n'a été jointe au Rapport. La Commission note l'absence de preuve d'un examen par un superviseur du rapport de l'inspecteur sur la non conformité, examen qui aurait permis de déceler dès le début des irrégularités et d'y remédier; l'espace réservé à l'identification du superviseur et à sa signature, est vierge.

b) L'absence de certificat phytosanitaire requis ou d'un autre certificat autorisant l'importation

[44] L'Agence soutient que [TRADUCTION] « [l']inspecteur a subséquemment déterminé que M. Farzad n'était en possession ni du certificat phytosanitaire requis, ni d'un autre certificat autorisant l'importation de produits végétaux en provenance des EAU » (Rapport, à la page 14, « Exposé des faits »). À l'appui de cette affirmation, l'Agence cite le rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée à l'onglet 4. Or, le rapport de l'inspecteur de non conformité ne contient aucune affirmation de ce genre.

c) La photo des articles saisis prise par l'inspecteur

[45] L'Agence affirme que l'inspecteur secondaire a pris une photo des pommes saisies, avant de disposer de celles-ci à titre de déchets internationaux. Ces deux affirmations reposent sur le contenu de l'onglet 5, soit la photo censée avoir été prise par l'inspecteur. Pourtant, à l'onglet 5, il n'est pas question de l'élimination des pommes. À l'onglet 4, soit le rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée, on trouve, à la section du rapport traitant du lieu de provenance du produit saisi, une déclaration ainsi libellée : [TRADUCTION] « Détruite à titre de déchets internationaux ».

Les arguments de M. Farzad

[46] Les arguments de M. Farzad ont été présentés en détail au paragraphe 27 de la présente décision. Comme il a été noté précédemment, son argument, selon lequel il ignorait l'interdiction d'importation des pommes, n'est pas un moyen de défense reconnu aux termes des dispositions du paragraphe 18(1) de la Loi. Il s'agit-là de son seul argument. L'autre point qu'il fait valoir est le montant trop élevé de la sanction pécuniaire. La Commission n'a pas compétence pour modifier les montants des sanctions pécuniaires dans une affaire de cette nature. Il reste donc à déterminer si l'Agence a établi, selon la prépondérance des probabilités, le bien-fondé de sa demande.

Les arguments de l'Agence

[47] Les arguments de l'Agence sont les suivants :

- a) Dans sa demande de révision, M. Farzad admet avoir commis la violation reprochée (Rapport, à la page 16, « Arguments de l'intimée », au paragraphe 4).
- b) Le Système automatisé de référence à l'importation (SARI) de l'ACIA confirme que l'importation pour utilisation personnelle de pommes provenant des EAU est interdite (Rapport, à la page 14, « Exposé des faits »; onglet 2, copie des recommandations du SARI).

- c) Dans les observations de l'Agence, tous les éléments constitutifs de la violation sont présents : M. Farzad est la personne désignée dans l'avis de violation et est aussi la personne qui a commis la violation. La violation consiste en l'importation d'un produit végétal prohibé provenant des EAU.

L'évaluation des arguments

Généralités

[48] La Commission demeure consciente des contraintes que lui impose son rôle, lesquelles ont été énoncées par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Doyon c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 152, au paragraphe 28 :

[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.

La preuve photographique à l'appui des arguments

[49] Dans la preuve photographique présentée dans la présente affaire, deux pommes apparaissent clairement (Rapport, onglet 5). En outre, comme il a été noté, l'Agence a ajouté à la photo reproduite dans le Rapport, laquelle est en noir et blanc, une version couleur de cette même photographie, transmise séparément. La Commission adopte la même position que dans l'affaire *Mak c. Canada (ASFC)*, 2013 CRAC 11, quant aux irrégularités touchant le lien entre la photo et le dossier sur lequel elle doit statuer, à savoir que rien ne prouve l'identité de la personne qui a réellement pris la photo et, par conséquent, son lien avec la présente affaire. Ces irrégularités sont considérées comme avoir été corrigées par le dépôt séparé d'une telle photographie par l'employé de l'Agence. Or, comme le note la Commission au paragraphe 45 de la décision *Mak* :

[45] [R]ien n'indique que les photographies déposées en preuve aient réellement été prises par l'inspecteur. [L]e lien entre les photographies et la présente affaire est considéré avoir été établi puisque [l'employée de l'Agence] avait, de façon indépendante, envoyé par courrier électronique les photographies à la Commission [...] La Commission considère qu'il est très peu probable qu'une employée de l'Agence, ayant un tel degré de responsabilité, ait pu déposer, par inadvertance, des photographies se rapportant à une tout autre affaire.

Les aveux du demandeur

[50] Dans plusieurs cas récents, la Commission a adopté, comme position, d'accorder relativement peu de poids à l'aveu oral d'un demandeur, en particulier si celui-ci n'a pas été averti, au moment de la découverte des faits donnant lieu à l'avis de violation, que ses déclarations pourraient être utilisées contre lui. Le sentiment exprimé par la Commission à cet égard a trait, de façon générale, aux déclarations faites par un demandeur au moment des faits découverts à l'inspection. Voir, par exemple les décisions *Tao c. Canada (ASFC)*, 2013 CRAC 13 et *Yan c. Canada (ASFC)*, 2013 CRAC 26. Dans les circonstances présentes, l'aveu a lieu à un moment différent et sous une forme différente des circonstances des affaires *Tao* ou *Yan*. M. Farzad, dans sa demande de révision, déclare ce qui suit :

[TRADUCTION]

Le 6 juin 2012, alors que je revenais d'Afghanistan, j'avais avec moi quelques pommes. Avant d'entrer à l'aéroport au Canada, j'en ai mangé quelques-unes et il ne me restait que deux petites pommes dans mon sac.

[51] Après ces aveux écrits, M. Farzad invoque, comme moyen de défense, son ignorance de la loi, moyen qui n'est pas reconnu, puis exprime son inquiétude quant au montant de la sanction. La Commission considère cet aveu écrit comme une forme de ce qu'on appelle parfois en droit criminel une « reconnaissance de culpabilité, avec explication ». Ce genre de reconnaissance n'est pas admis en droit criminel; le plaidoyer admissible est généralement coupable ou non coupable. Voir, par exemple, la décision *R. c. Lambrecht*, 2008 CanLII 14892 (CS ON), au paragraphe 33. Dans la présente affaire, il y a un « aveu avec explication » par M. Farzad. La Commission estime que cette déclaration peut être assimilée à l'aveu d'avoir commis la violation, puisque l'explication fournie n'est pas un moyen de défense reconnu par la loi. La Commission considère cet aveu comme étant très différent de l'admission lors de l'interrogatoire à l'inspection, particulièrement les réponses aux questions de l'inspecteur, lorsque le voyageur n'avait pas été averti que ses réponses pourraient être retenues contre lui. La Commission a aussi noté, aux paragraphes 26 à 30 de la présente décision, qu'elle ne serait normalement pas saisie d'une affaire de cette nature, compte tenu des considérations initiales quant à l'admissibilité de la demande de révision.

Le lieu d'origine des pommes

[52] Il reste la question de savoir si l'identification des EAU comme lieu d'origine des pommes, contrairement à l'affirmation de M. Farzad, selon qui elles provenaient d'Afghanistan, change quelque chose. La Commission était d'avis que l'absence de preuve précise quant à l'interdiction d'importation d'Afghanistan n'entraîne pas le rejet de la cause de l'Agence. Rien ne permet de présumer que les importations de parasites d'Afghanistan sont moins graves que celles des EAU. Le parasite préoccupant, d'après le témoignage de l'inspecteur secondaire, est la mouche de la pomme. L'Agence n'a fourni aucune précision

sur les niveaux d'infestation actuels ou sur le risque d'accroissement des niveaux d'infestation provenant de pays précis. Cela dit, la Commission est convaincue, par l'examen des éléments probants, que des pommes provenant d'Afghanistan ou des EAU sont assujetties aux interdictions d'importation pour utilisation personnelle et que, par conséquent, le défaut de les déclarer entraîne une violation de l'article 39 du Règlement.

Remarques subsidiaires

La différence entre l'avis de violation comportant un avertissement et l'avis de violation comportant une sanction

[53] Au cours de l'audience, la Commission s'est demandé pourquoi, étant donné que les faits de la violation concernent deux pommes, l'Agence n'a pas remis un avis de violation qui comporte un avertissement, plutôt qu'un avis de violation qui inflige une sanction. La Commission convient qu'elle n'a pas compétence pour s'immiscer dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire des agents de l'Agence : voir, par exemple, la décision *Peng Zhou c. Canada (ASFC)*, 2010 CRAC 20, au paragraphe 28. La position de la Commission repose sur l'hypothèse qu'un tel pouvoir est effectivement exercé et qu'en outre, il n'est pas exercé à des fins illégitimes. L'exercice d'un pouvoir discrétionnaire à des fins illégitimes est à distinguer des comportements agressifs ou hostiles de la part du personnel de l'Agence, situation pour laquelle celle-ci dispose de ses propres procédures pour traiter les plaintes des voyageurs. La Commission n'a pas compétence pour annuler un avis de violation pour des motifs uniquement liés à la conduite des inspecteurs de l'Agence; voir la décision *Boukadida* (précitée), aux paragraphes 22 et 23. La Cour suprême du Canada a eu à trancher des considérations de « fins illégitimes » dans l'arrêt *Roncarelli c. Duplessis*, [1959] R.C.S. 121, à la page 140 :

[TRADUCTION]

Dans une réglementation publique de cette nature, il n'y a rien de tel qu'une « discrétion » absolue et sans entraves, c'est-à-dire celle où l'administrateur pourrait agir pour n'importe quel motif ou pour toute raison qui se présenterait à son esprit; une loi ne peut, si elle ne l'exprime expressément, s'interpréter comme ayant voulu conférer un pouvoir arbitraire illimité pouvant être exercé dans n'importe quel but, si fantaisiste et hors de propos soit-il, sans avoir égard à la nature ou au but de cette loi.

Le raisonnement de la Cour suprême du Canada a été récemment appliqué par la Commission dans la décision *Bougachouch c. Canada (ASFC)*, 2013 CRAC 20, aux paragraphes 31 à 34.

[54] À l'audience, l'inspecteur de l'Agence n'a pas été en mesure de fournir de précisions sur les circonstances ayant donné lieu à sa décision de remettre un avis de violation comportant une sanction plutôt qu'un avis de violation comportant un avertissement. Il a reconnu que les notes consignées dans son rapport sur la non conformité auraient pu fournir davantage de détails. Dans la section « Remarques », l'inspecteur écrit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Le voyageur a dit n'avoir rien à déclarer et a répondu à toutes les questions par la négative. Il avait en sa possession deux pommes originaires des EAU. Il a choisi l'option un et paiera dans les 14 prochains jours.

Selon l'inspecteur, puisque M. Farzad avait dit qu'il paierait le montant de la sanction dans les 14 jours, il n'a pas cru bon de fournir le niveau de détail qu'il aurait pu fournir dans d'autres circonstances. Or, M. Farzad a par la suite changé d'avis.

[55] Se fondant sur son expérience de plus de deux décennies, l'inspecteur a témoigné qu'un avis de violation comportant une sanction est délivré en fonction de trois facteurs : la connaissance, l'action et l'intention. La fausse déclaration dans la carte de déclaration indique l'intention. Étant donné que ce genre de mensonge ne peut être découvert qu'à l'inspection secondaire, lorsque les bagages du voyageur sont ouverts, la Commission se demande si la production d'un avis de violation comportant un avertissement à ce moment-là a été effectivement éliminée comme option. La représentante de l'Agence, M^{me} Charbonneau, soutient que dans la grande majorité des cas, un avertissement verbal ou écrit est donné et que les avis de violation comportant un avertissement sont moins susceptibles de faire l'objet d'une demande de révision devant la Commission. Cette opinion tranche avec le témoignage relativement récent d'une inspectrice de l'Agence dans la décision *Eustergerling c. Canada (ASFC)*, 2012 CRAC 19, au paragraphe 17, où celle-ci a indiqué à la Commission qu'en six ans de service, elle n'avait jamais remis à un voyageur un avis de violation comportant un avertissement.

[56] Par analogie avec une contravention routière comportant un avertissement, la Commission a déjà avancé qu'un avis de violation comportant un avertissement pourrait être une façon d'assurer le respect de la loi. Ainsi, un avis de violation infligeant une sanction pourrait plus facilement être justifié dans une situation de violation subséquente. M^{me} Charbonneau a indiqué qu'à l'heure actuelle, on ne consigne pas les avis de violation comportant des avertissements. Ces renseignements ne seront enregistrés « dans le système » qu'à compter de 2014. Malgré l'absence de ce genre de données, M^{me} Charbonneau a indiqué dans les observations additionnelles de l'Agence que [TRADUCTION] « de juillet à septembre 2012 (l'une des périodes les plus achalandées de l'ASFC), l'ASFC n'a remis des avis de violation comportant une sanction qu'à **3 %** des voyageurs interceptés qui importaient des produits végétaux ou animaux réglementés. Les **97 %** restants ont reçu soit un avertissement verbal, soit un avertissement écrit »

[caractères gras dans l'original].

[57] Dans ses observations additionnelles, l'Agence a également indiqué qu'elle n'était pas tenue de démontrer qu'un avis de violation comportant une sanction n'est remis que dans des circonstances exceptionnelles et que, de plus, les pourcentages d'avis de violation comportant un avertissement par rapport à ceux où une sanction était infligée n'étaient pas pertinents pour l'appréciation de la présente affaire. La Commission est d'accord avec les observations de l'Agence, dans la mesure où on peut raisonnablement supposer qu'un choix entre la préparation d'un avis de violation comportant un avertissement et d'un avis de violation infligeant une sanction a été effectivement fait. Les témoignages relatifs à la remise systématique des avis de violation comportant une sanction ne sont qu'une question subsidiaire; ils invitent à se demander si un quelconque pouvoir discrétionnaire a été effectivement exercé. Dans le cas présent, particulièrement en vue du témoignage de l'inspecteur, la Commission est convaincue que l'option de la sanction par rapport à l'avertissement a été examinée.

Conclusion

[58] Compte tenu de l'analyse qui précède, la Commission conclut que l'Agence a établi, selon la prépondérance des probabilités, les éléments constitutifs de l'affaire. Par conséquent, la Commission conclut, après examen de toutes les observations fournies par les parties, que M. Farzad a commis la violation énoncée dans l'avis de violation YYZ4971-0485, daté du 6 juin 2012, et qu'il doit payer la sanction de 800 \$ à l'intimée dans les trente (30) jours suivant la date de signification de la présente décision.

[59] La Commission souhaite informer M. Farzad qu'il n'est pas un criminel et qu'il n'a pas commis une infraction à une loi fédérale, mais qu'il s'agit d'une sanction pécuniaire et qu'il a le droit, au bout de cinq ans, de demander que la mention de la violation soit rayée du dossier que le ministre tient à son égard, conformément au paragraphe 23(1) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, rédigé comme 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 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'ait pas été rayée.

[Type text]

Fait à Ottawa (Ontario), le 9^{ième} jour du mois d'octobre 2013.

Bruce La Rochelle, membre