



Référence : *Kim c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada)*, 2014 CRAC 12

Date : 20140403
Dossier : CART/CRAC-1765

ENTRE :

Jacqueline Meera Kim, demanderesse

- et -

Agence des services frontaliers du Canada, intimée

[Traduction de la version officielle en anglais]

DEVANT : Donald Buckingham, président

**AVEC : Larry Williams, représentant pour la demanderesse;
David Davis, représentant pour l'intimée**

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

DÉCISION SUR LA RECEVABILITÉ

[1] La Commission de révision agricole du Canada (la Commission) DÉCLARE IRRECEVABLE la demande de révision du procès-verbal YYZ4974-1329, daté du 17 février 2014, que la demanderesse, M^{me} Jacqueline Meera Kim (M^{me} Kim), 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 l'allégation de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence) selon laquelle la demanderesse a violé l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, et elle ORDONNE, en conséquence, qu'elle soit REJETÉE.

Sur observations écrites seulement,
Soumises entre le 28 février et le 2 avril 2014.

Motifs de la décision relative à l'irrecevabilité

[2] Dans le procès-verbal YYZ4974-1329, daté du 17 février 2014, l'Agence allègue que, à cette date, à l'Aéroport international Pearson, situé à Toronto, la demanderesse, M^{me} Kim, [traduction] « a commis une violation, notamment : importation d'un sous-produit animal, à savoir, de la viande, sans respecter les exigences prescrites », contrairement à l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux* [Règlement sur la SA]. L'Agence a signifié le procès-verbal avec sanction en mains propres à M^{me} Kim le 17 février 2014. Dans le procès-verbal, M^{me} Kim est informée que la violation reprochée constitue une violation grave aux termes de l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* [Règlement sur les SAP], pour laquelle la sanction applicable est de 800 \$.

[3] Dans une lettre datée du 28 février 2014 qu'elle a envoyée par courrier recommandé le 3 mars 2014 à la Commission, M^{me} Kim a demandé à celle-ci d'effectuer une révision (la demande de révision). La lettre se composait d'un document dactylographié d'une page qui n'était pas signé et qui provenait de « Jacqueline Kim ». L'envoi recommandé que la Commission a reçu le 7 mars 2014 comportait également une copie du procès-verbal en question que l'inspecteur de l'Agence, Paul Thompson avait dûment rempli.

[4] Le 14 mars 2014, M^{me} Lise Sabourin (M^{me} Sabourin), coordonnatrice à l'administration, aux registres et aux finances de la Commission, a fait parvenir à M^{me} Kim et à l'Agence une lettre dans laquelle elle a demandé à la demanderesse de fournir de plus amples raisons pour justifier sa demande de révision. Dans cette lettre, il était expliqué à M^{me} Kim que sa demande de révision déposée ne contenait aucun [traduction] « motif qui serait admissible, eu égard à l'article 18 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* » (Loi sur les SAP). Dans cette même lettre, M^{me} Sabourin a demandé à M^{me} Kim de fournir d'autres motifs concernant les événements qui ont donné lieu à la délivrance du procès-verbal d'ici le 25 mars 2014, faute de quoi la demande de révision de M^{me} Kim pourrait être jugée irrecevable. La lettre adressée à M^{me} Kim et à l'Agence comportait également une copie de l'*avis de pratique n° 11* ainsi qu'une copie du *Guide de l'utilisateur à l'intention des plaideurs non représentés*.

[5] Aucune réponse n'a été reçue de M^{me} Kim avant la date d'échéance du 25 mars 2014; M^{me} Sabourin a alors envoyé à M^{me} Kim une seconde lettre de suivi datée du 28 mars 2014 dans laquelle elle a précisé que, si celle-ci ne faisait pas parvenir de réponse au plus tard le 10 avril 2014, la Commission déclarerait la demande de révision irrecevable et rendrait une ordonnance la rejetant, ce qui éteindrait le droit de la demanderesse en matière de révision en l'espèce.

[6] Le 1^{er} avril 2014, la Commission a reçu de M^{me} Kim une lettre recommandée dans laquelle M. Larry Williams (M. Williams) était nommé à titre de représentant de celle-ci en l'espèce. M. Williams a rempli et déposé une demande formelle de révision pour le compte de M^{me} Kim. Cependant, cette demande contenait exactement les mêmes renseignements que ceux que M^{me} Kim avait fournis et que la Commission avait reçus le 7 mars 2014, sans faire état de motifs supplémentaires au soutien de la demande de révision.

[7] La seule autre lettre reçue de M^{me} Kim et de M. Williams était un courriel daté du 2 avril 2014 dans lequel ceux-ci ont fait part de leur intention de procéder au moyen d'observations écrites seulement.

[8] Le règle 34 des *Règles de la Commission de révision (agriculture et agroalimentaire)* (les Règles de la Commission) est ainsi libellé :

[...]

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.

[...]

[9] Lorsque le demandeur ne respecte pas les exigences de la Loi sur les SAP, du Règlement sur les SAP et des Règles de la Commission, celle-ci peut décider que la demande de révision du demandeur est irrecevable.

[10] Dans *Wilson c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments)*, 2013 CART 25 (*Wilson*), et *Soares c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada)*, 2013 CART 39, la Commission a récemment examiné les questions relatives à la recevabilité. Comme elle l'a expliqué au paragraphe 10 de la décision *Wilson* :

[10] La demande de révision est un droit accordé par le législateur, qui permet aux demandeurs de faire réviser les avis de violation par un organisme indépendant, à peu de frais et sans avoir à y consacrer beaucoup de temps. Toutefois, l'accomplissement de tout le processus, y compris le dépôt des actes de procédure, l'audience et l'élaboration de la décision, exigera tout de même un investissement substantiel en temps et en argent de toutes les parties. C'est pourquoi le législateur impose aux demandeurs des exigences élémentaires à respecter afin de préserver leur droit. Lorsqu'un demandeur ne se conforme pas aux exigences de la Loi, des Règlements ou des Règles, la Commission peut déclarer la demande de révision irrecevable.

[11] Dans la présente affaire, la Commission a tenté, à au moins deux occasions formelles, d'encourager M^{me} Kim à invoquer dans sa demande de révision des raisons qui satisferaient à l'exigence relative à la présentation d'un motif autorisé pour contester la validité de l'avis de violation. Cependant, dans la rare correspondance qu'elle a envoyée et dans celle de son représentant, M. Williams, M^{me} Kim n'a présenté que les renseignements suivants :

a) Elle est arrivée à Toronto de la Jamaïque le lundi 18 février 2014;

- b) Pendant qu'il vérifiait le contenu des bagages de la demanderesse, un agent des services frontaliers a remarqué la présence d'une collation partiellement entamée qui, selon elle, était du popcorn PFK;
- c) En conséquence, il a imposé à la demanderesse une amende de 800 \$ (qui serait abaissée de 50 % si elle était payée en moins de 15 jours), parce qu'elle avait importé un sous-produit animal contenant de la viande sans respecter les exigences prescrites;
- d) La demanderesse nie l'accusation;
- e) La demanderesse avait acheté le repas de poulet popcorn PFK avec frites afin de le manger pendant le vol et elle a mangé toutes les frites; cependant, l'agent de bord a ensuite servi des collations et M^{me} Kim a alors rangé le reste de son poulet popcorn dans son sac à main et a fait une sieste;
- f) Son repas n'était pas composé de viande crue;
- g) La demanderesse n'a pas inscrit le poulet popcorn sur sa déclaration, parce qu'elle avait l'intention de le manger pendant le vol;
- h) De l'avis de la demanderesse, l'amende est excessive, car il s'agissait simplement d'un repas partiellement entamé qui n'était pas destiné à être rapporté au Canada;
- i) Dans les circonstances, un avertissement aurait été suffisant;
- j) La demanderesse a communiqué avec le restaurant PFK de la Jamaïque afin que les employés de l'établissement attestent que leurs sous-produits de poulet ont été recueillis, traités, préparés, transformés, entreposés et manipulés 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 le poulet popcorn provient est susceptible de contracter;
- k) En conséquence, l'amende imposée en l'espèce devrait être annulée.

[12] La Loi sur les SAP crée un régime de responsabilité très peu tolérant, puisqu'elle ne permet pas de moyen de défense fondé sur la diligence raisonnable ou l'erreur de fait. L'article 18 de cette loi est ainsi libellé :

18. (1) *Le contrevenant ne peut indiquer 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.*

[13] Si une disposition prévoyant des sanctions administratives pécuniaires a été édictée pour une violation particulière, comme c'est le cas en ce qui concerne l'article 40 du *Règlement sur la SA*, la demanderesse ne dispose que de très peu de moyens de défense. L'article 18 de la LSAPAA exclut un grand nombre de raisons les plus courantes que les demandeurs soulèvent pour justifier leurs interventions quand un avis de violation a été émis à leur endroit. Étant donné l'intention manifeste du législateur sur les moyens de défense interdits par rapport à ceux autorisés, la Commission conclut qu'aucune des raisons avancées par M^{me}Kim, dans ses observations présentées à la Commission, ainsi qu'il est énoncé au paragraphe 11 ci-dessus, ne constitue un moyen de défense autorisé en vertu de l'article 18 de la Loi sur les SAP. En ce qui concerne la dernière raison qu'elle invoque – annulation – la Commission ne peut, selon sa loi habilitante, prendre en compte les arguments des partis en fonction de motifs humanitaires qui pourraient avoir comme effet d'éliminer, de réduire ou d'établir un plan de versement pour l'amende indiquée sur le procès-verbal.

[14] Ainsi, la Commission estime que les circonstances actuelles ne lui offrent pratiquement pas d'autre choix que de déclarer irrecevable la demande de révision de M^{me} Kim, et elle statue en conséquence. Par conséquent, le défaut de M^{me} Kim vaut déclaration de responsabilité, par application du paragraphe 9(3) de la Loi sur les SAP, à l'égard de la violation visée dans le procès-verbal YYZ4974-1329 délivré le 17 février 2014. Le paragraphe 9(3) de cette loi est ci-après reproduit :

(3) Le défaut du contrevenant d'exercer l'option visée au paragraphe (2) dans le délai et selon les modalités prévus vaut déclaration de responsabilité à l'égard de la violation.

[15] La Commission a tenu compte, dans l'examen de ces questions, des dispositions de la Loi sur les SAP, du Règlement sur les SAP et des Règles, de la jurisprudence applicable, de l'équité et des renseignements fournis par les partis.

[16] De plus, la Commission souligne, à la lumière des renseignements que M^{me} Kim a fournis dans sa demande de révision, qu'il aurait été très difficile pour celle-ci de prouver l'invalidité de le procès-verbal en question. M^{me} Kim mentionne dans sa demande de révision qu'elle n'avait pas indiqué dans sa déclaration à l'Agence qu'elle avait en sa possession un sous-produit de viande. Une déclaration, qu'elle soit faite par écrit sur la carte de déclaration E311 du passager ou verbalement à un représentant de l'Agence le plus tôt possible, constitue une étape vitale pour éviter une accusation sous le régime de la Loi sur les SAP ou du Règlement sur les SAP, comme l'a récemment souligné la Cour d'appel fédérale dans *Canada (Procureur général) c. Savoie-Forgeot* (2014 CAF 26; dossier A-127-13). Les paragraphes 14 à 19 de cette décision, qui sont reproduits ci-dessous, sont également éclairants en l'espèce :

[14] L'objet de la Loi sur la santé des animaux, L.C. 1990, ch. 21 et de son Règlement est de prévenir l'introduction au Canada de maladies étrangères d'origine animale en contrôlant et en limitant l'importation de produits et de sous-produits animaux en provenance d'autres pays (Agence des services

frontaliers du Canada c. Castillo, 2013 CAF 271, au paragraphe 12 [Castillo]). Le paragraphe 40 du Règlement interdit, à ces fins, l'importation au Canada de sous-produits animaux. Le caractère de cette interdiction n'est cependant pas absolu. Il est par exemple permis d'importer des sous-produits animaux lorsqu'une personne présente un certificat attestant le pays d'origine du produit ou sa sécurité (paragraphe 41(1) du Règlement) ou lorsque cette personne permet l'inspection de ses produits, laquelle révèle que ces articles ne présentent aucun risque de propagation des maladies (paragraphe 41.1 (1) du Règlement). La Loi sur la santé des animaux et son Règlement définissent le terme « sous-produit animal » de façon à comprendre, entre autres, toute chose contenant de la chair d'oiseau ou de mammifère, tout en prévoyant certaines exceptions précises (Loi sur la santé des animaux, paragraphe 2(1); Règlement, article 2).

[15] Pour assurer le respect des dispositions de la Loi sur la santé des animaux et de son Règlement, le législateur a également adopté la Loi sur les sanctions qui établit un régime de sanctions administratives et qui confère au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire le pouvoir de prendre des règlements prévoyant l'application de ce régime de sanctions lorsque des personnes ont contrevenu aux dispositions de la Loi sur la santé des animaux (Castillo, au paragraphe 15; Loi sur les sanctions, articles 2 et 4). L'article 2 du Règlement sur les sanctions définit comme une violation assujettie à la Loi sur les sanctions la contravention par une personne à une disposition de la Loi sur la santé des animaux ou à son Règlement, alors que l'article 7 de la Loi sur les sanctions énonce que la personne qui commet une violation de cette nature s'expose à un avertissement ou à une sanction. La personne qui contrevient à l'article 40 du Règlement commet une violation qui est qualifiée de grave, conformément au Règlement sur les sanctions, et elle est passible d'une amende de 800,00 \$ (Règlement sur les sanctions, Annexe 1, alinéa 5(l)b)).

[16] Lorsque la Commission est appelée à examiner les faits relatifs à une violation, il appartient au ministre d'établir, « selon la prépondérance des probabilités, la responsabilité du contrevenant » (Loi sur les sanctions, article 19). En l'espèce, l'ASFC avait donc l'obligation de prouver que M^{me} Savoie-Forgeot « a importé » au Canada un sous-produit animal qui n'était pas visé par l'une des exceptions énoncées à la Partie IV du Règlement.

[17] Le terme « importer » n'est pas défini dans la Loi sur la santé des animaux ni dans son Règlement. Une interprétation téléologique et contextuelle de l'article 40 du Règlement nous permet d'avancer que même si le processus d'importation d'un sous-produit animal a pu être amorcé par l'introduction de ce sous-produit en sol canadien, le processus n'a pas été complété à ce stade. À son arrivée au Canada, une personne a l'obligation de déclarer les articles qu'elle a en sa possession, conformément à l'article 12 de la Loi sur les douanes. Elle a aussi l'obligation, soit avant soit au moment de l'importation, de présenter en vue de leur inspection, les sous-produits animaux

à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes, conformément à l'article 16 de la Loi sur la santé des animaux. Si un inspecteur ou un agent détermine que le sous-produit ne pose pas de risque de propagation de maladies ou que la personne présente un certificat attestant le pays d'origine de ces produits et leur sécurité, l'importation est alors permise, conformément aux paragraphes 41 (1) et 41.1 (1) du Règlement. Le processus d'importation du sous-produit sera à ce stade complété et les personnes concernées sont alors libres de quitter la zone d'inspection avec ces articles. Toutefois, si le sous-produit présente un risque de propagation de maladies ou s'il est inadmissible à l'importation, pour quelque motif que ce soit, l'inspecteur ou l'agent ordonnera qu'il soit confisqué ou renvoyé à l'étranger, conformément aux paragraphes 17 ou 18 de la Loi sur la santé des animaux. À ce stade, l'importation de ces produits serait interrompue vu qu'aucune autre tentative d'introduction de ces articles au Canada ne serait permise.

[18] Il s'ensuit que, dans les cas où une personne déclare qu'elle a en sa possession des sous-produits animaux et les rend accessibles pour une inspection, il ne faudrait pas conclure qu'elle a violé l'article 40 du Règlement. 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.

[19] A l'inverse, les personnes qui ne déclarent pas les sous-produits animaux qu'elles ont en leur possession et qui ne les rendent donc pas accessibles pour une inspection contreviennent à l'article 40 du Règlement. En ce qui les concerne, l'omission de faire leur déclaration signifie que le processus d'importation est terminé, car, en raison de leur omission, elles ont privé l'agent de l'occasion d'inspecter les articles et elles l'ont également empêché d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré au paragraphe 41.1 (1) du Règlement de leur permettre de conserver ces articles. Par conséquent, même si les articles sont ultérieurement trouvés, confisqués ou retirés du pays, les personnes concernées ont déjà contrevenu à l'article 40 du Règlement.

[17] La Commission tient à informer M^{me} Kim que la violation reprochée en l'espèce ne constitue pas un acte criminel. Après cinq ans, M^{me} Kim aura le droit de demander au ministre de rayer la mention de la violation du dossier qu'il tient à son sujet, conformément à l'article 23 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'alimentaire* :

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.

Fait à Ottawa (Ontario), le 3^e jour du mois d'avril 2014.

D^r Don Buckingham, président