



Référence : *Lloyd c. Canada (Agence des services frontaliers du Canada)*, 2013 CRAC 21

Date : 20130710
Dossier : CART/CRAC-1621

ENTRE :

Ronald D. Lloyd, demandeur

- et -

Agence des services frontaliers du Canada, intimée

[Traduction de la version officielle en anglais]

Devant : Le président Donald Buckingham

**Avec : Ronald D. Lloyd s'est représenté lui-même;
Il n'y avait personne pour représenter l'intimée.**

Affaire concernant une demande de révision, déposée par le demandeur en vertu de l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agro-alimentaire*, des faits relatifs à une violation en vertu du paragraphe 16(1) de la *Loi sur la santé des animaux*, alléguée par l'intimée.

DÉCISION

[1] À la suite d'une audience et après avoir examiné toutes les observations orales et écrites des parties, la Commission de la révision agricole du Canada (la Commission) statue, par ordonnance, que le demandeur n'a pas commis la violation reprochée, selon la prépondérance de la preuve, et ne doit pas payer la sanction pécuniaire.

Audience tenue à Midhurst/Barrie (Ontario),
le 12 avril 2013.

MOTIFS

L'incident reproché et les questions en litige

[2] L'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence), allègue que, le 3 mars 2012, Ronald D. Lloyd (M. Lloyd) a omis de présenter son chien « Hunter » à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes aux fins de l'inspection, contrairement aux prescriptions du paragraphe 16(1) de la *Loi sur la santé des animaux*.

[3] Le paragraphe 16(1) de la *Loi sur la santé des animaux* prescrit ce qui suit :

L'importateur d'animaux, de produits ou sous-produits de ceux-ci, d'aliments pour animaux ou de produits vétérinaires biologiques, ainsi que de toute autre chose soit se rapportant aux animaux, soit contaminée par une maladie ou une substance toxique, les présente, au plus tard à l'importation, à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes qui peut les examiner lui-même ou les retenir jusqu'à ce que l'inspecteur ou l'agent d'exécution s'en charge.

[4] Les questions en litige sont les suivantes :

- L'Agence a-t-elle présenté suffisamment d'éléments de preuve pour convaincre la Commission, selon la prépondérance des probabilités, que M. Lloyd, le 3 mars 2012, a importé au Canada un animal, à savoir un chien nommé « Hunter »?
- L'Agence a-t-elle présenté à la Commission suffisamment d'éléments de preuve pour établir que le 3 mars 2012, selon la prépondérance des probabilités, M. Lloyd a omis, au moment de l'importation, de présenter un chien vivant à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes qui pouvait l'inspecter?

L'historique des procédures

[5] Dans l'avis de violation n° YYZ-4974-1055, daté du 3 mars 2012, il est allégué qu'à cette date, au lieu non spécifié (l'espace indiquant dans l'avis de violation le lieu de la violation reprochée avait été laissé en blanc au moment où l'avis a été délivré) dans la province d'Ontario, M. Lloyd [TRADUCTION] « a commis une violation, soit : DÉFAUT DE PRÉSENTER UN ANIMAL OU UNE CHOSE, À SAVOIR : UN CHIEN VIVANT, en contravention au paragraphe 16(1) de la *Loi sur la santé des animaux* », et a ainsi commis une infraction au sens de l'article 7 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* et de l'article 2 du *Règlement sur les sanctions*

administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire. [Sic pour l'ensemble de la citation]

[6] Le 3 mars 2012, l'Agence a signifié à personne à M. Lloyd l'avis de violation. L'avis de violation informe M. Lloyd que la violation reprochée, qualifiée de [TRADUCTION] « violation très grave », est, aux termes de l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, une violation grave passible d'une amende de 1 300 \$.

[7] Dans sa lettre du 24 mars 2012 (reçue par télécopieur par la Commission le 26 mars 2012), M. Lloyd a demandé à la Commission de l'entendre sur les faits reprochés (demande de révision), conformément à l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*. Dans sa demande d'examen, M. Lloyd a indiqué qu'il souhaitait la tenue d'une audience, conformément au paragraphe 15(1) du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

[8] Le 23 avril 2012, l'Agence a envoyé son rapport (le rapport) concernant l'avis de violation à M. Lloyd et à la Commission, cette dernière l'ayant reçu le jour même.

[9] Dans sa lettre du 24 avril 2012, la Commission a invité M. Lloyd et l'Agence à fournir d'autres observations (observations supplémentaires) sur cette affaire au plus tard le 24 mai 2013. La Commission n'a reçu aucune autre observation écrite des parties avant l'audience, le 24 mai 2012.

[10] Le 6 mars 2013, la Commission a envoyé aux parties un avis d'audience selon lequel l'audience demandée par M. Lloyd dans cette affaire serait tenue le vendredi 12 avril 2013, à la salle d'audience de la Corporation du comté de Simcoe, à Midhurst (près de Barrie), en Ontario, à compter de 10 heures. La lettre contenait le paragraphe suivant :

[...]

[TRADUCTION]

Toutes les parties et leurs représentants sont tenus de s'y présenter. Si, pour quelque raison que ce soit, leur présence à l'audience est impossible, la Commission devra en être avisée directement le plus tôt possible. Le fait de ne pas se présenter et de ne pas en aviser la Commission peut entraîner le rejet de votre demande lors de l'audience, en application de l'article 41 de la Règle de la Commission de révision (agriculture et agroalimentaire). Un ajournement peut être accordé, mais seulement dans des circonstances exceptionnelles.

[...]

[11] La Commission a confirmé que les parties avaient reçu l'avis d'audience; l'Agence l'a reçu le 7 mars 2013 et M. Lloyd, le 28 mars 2013.

[12] Dans une lettre datée du 5 avril 2013, M. Byron Fitzgerald, gestionnaire, Litige, Direction des recours, Agence des services frontaliers du Canada, a écrit ce qui suit au président de la Commission :

[...]

[TRADUCTION]

L'ASFC ne pourra malheureusement pas être présente à l'audience dans cette affaire compte tenu du lieu et du moment de l'audience et des coûts qu'elle entraîne.

Comme la Commission a décidé de ne pas accepter d'observations des parties à l'occasion d'un certain nombre d'audiences récentes et qu'elle se fiait plutôt sur des observations écrites, l'ASFC considère que sa présence pourrait n'être plus nécessaire à toutes les audiences. À l'égard de cette affaire particulière, l'ASFC estime que la documentation écrite fournie dans son rapport est suffisante pour que la Commission rende une décision.

[...]

[13] L'audience demandée par M. Lloyd a été tenue le 12 avril 2013, à l'endroit indiqué dans l'avis d'audience, en présence de M. Lloyd. De plus, celui-ci avait un témoin dans la salle d'audience, son épouse, M^{me} Donna Lloyd. Personne d'autre n'était présent dans la salle d'audience.

[14] Dès le début, le président a ajourné l'audience pendant 10 minutes afin de déterminer si un représentant de l'Agence se trouvait dans l'immeuble. À 10 h 10, le président a repris l'audience. Étant donné l'absence d'un représentant de l'Agence dans la salle d'audience et la déclaration de l'Agence dans sa lettre du 5 avril 2013, le président a invoqué l'article 41 de la *Règle de la Commission de révision (agriculture et agroalimentaire)* et ordonné que l'audience se déroule en l'absence d'un représentant de l'Agence.

La preuve

[15] Les éléments de preuve dont la Commission disposait dans cette affaire sont les suivants : les observations écrites de l'Agence (avis de violation et rapport de l'Agence) et de M. Lloyd (demande de révision), de même que le témoignage livré de vive voix par les témoins, M. Lloyd et M^{me} Donna Lloyd, lors de l'audience. S'ajoutent trois pièces présentées par M. Lloyd :

- a) Pièce 1 : sept photographies en couleurs désignées comme suit :
 - i. pièce 1.1 (photo d'un chien noir);
 - ii. pièce 1.2 (photo d'une cage de transport pour animaux);

- iii. pièce 1.3 (photo d'une cage de transport pour animaux);
- iv. pièce 1.4 (photo d'une étiquette);
- v. pièce 1.5 (photo d'une étiquette);
- vi. pièce 1.6 (photo d'une étiquette de déclaration de manutention);
- vii. pièce 1.7 (photo d'une étiquette).

b) Pièce 2 : deux certificats de vétérinaires désignés comme suit :

- i. pièce 2.1 (certificat de vaccination);
- ii. pièce 2.2 (certificat sanitaire).

c) Pièce 3 :

- i. une lettre de M. Lloyd à la Direction des recours de l'Agence des services frontaliers du Canada, datée du 17 mars 2012.

[16] L'avis de violation délivré par l'Agence à l'endroit de M. Lloyd indique que l'inspecteur de l'Agence portant le matricule 15039 a délivré l'avis de violation n° YYZ-4974-1055 et l'a signifié à M. Lloyd. L'avis de violation précise que la violation reprochée concerne le défaut de M. Lloyd de présenter un chien vivant. L'heure (23 h 30) est indiquée sur l'avis de violation. Toutefois, il n'y a aucune indication de l'endroit géographique où la violation aurait eu lieu.

[17] Le rapport de l'Agence, daté du 23 avril 2013, comporte 17 pages et sept annexes. Les pages 1 à 16 traitent de plusieurs questions, notamment des événements entourant la délivrance de l'avis de violation et des arguments sur sa validité. La page 17 et les sept « annexes » du rapport présentent les éléments de preuve de l'Agence à l'appui de son dossier. Aucun témoin ou représentant de l'Agence n'était présent à l'audience pour expliquer les documents présentés dans ces annexes. Voici les éléments de preuve que de l'Agence a fournis dans les « annexes » à son rapport :

- L'annexe 1 du rapport s'intitule : [TRADUCTION] « Identification et carte de déclaration E311 du voyageur » (tel qu'indiqué à la page 17 du rapport). L'annexe 1 comprend la carte de déclaration E311 de M. Lloyd et de M^{me} Donna Lloyd fournie par l'Agence. Cette carte est datée du 3 mars 2012 et est signée par ces deux personnes. Lorsqu'elle a été remplie, il a été répondu « non » à la case à cocher après la question demandant si M. Lloyd et M^{me} Donna Lloyd apportaient au Canada l'un ou l'autre des produits suivants : « viande ou produits à base de viande; produits laitiers; fruits; légumes; semences; noix; plantes et animaux, parties d'animaux; fleurs coupées; terre; bois et produits de bois; oiseaux; insectes ». Deux estampilles figurent sur le côté de la photocopie des notes. L'une indique : [TRADUCTION] « COPIE CERTIFIÉE CONFORME; Date : le 3 mars 2012; matricule : 15039; SAP : n° YYZ4974-1055; Initiales : (illisibles) »; l'autre estampille indique : « Canada Customs Douanes, 1544; MAR 03 2012, P.I.A./A.I.P. 497 ». L'annexe 1 contient aussi des photocopies de la page des passeports de M. Lloyd et de M^{me} Donna Lloyd où se trouve leur photo, de leurs

permis de conduire de l'Ontario et de leurs cartes d'embarquement du 3 mars 2012.

- L'annexe 2 du rapport s'intitule [TRADUCTION] « Notes de l'agent des services frontaliers » (tel qu'indiqué à la page 17 du rapport). La Commission constate au vu du document que la photocopie comporte deux estampilles dont l'une indique : [TRADUCTION] « COPIE CERTIFIÉE CONFORME; Date : le 3 mars 2012; matricule : 15039; SAP : n° YYZ4974-1055; Initiales : (illisibles) », et l'autre estampille indique : « Canada Customs Douanes, 1544, MAR 03 2012, P.I.A./A.I.P. 497 ». Toutefois, le document lui-même ne porte ni le nom ni le matricule de son auteur.
- L'annexe 3 du rapport s'intitule [TRADUCTION] « Rapport SARI-ACIA » (tel qu'indiqué à la page 17 du rapport). La Commission constate, au vu de ce document, que celui-ci contient les recommandations suivantes de l'Agence concernant les exigences en matière de documents et d'enregistrement des chiens personnels accompagnés arrivant de Floride, aux États-Unis :

[TRADUCTION] *Inspection de l'ASFC – Les agents des services frontaliers (ASF) formés et autorisés à faire des inspections d'AVA (les marchandises doivent être accompagnées des documents/enregistrements suivants) : certificat de vaccination contre la rage émis et signé par un vétérinaire breveté [sic pour l'ensemble de la citation].*

- L'annexe 4 du rapport s'intitule [TRADUCTION] « Avis de violation et rapport de non-conformité de voyageurs aux points d'entrée » (tel qu'indiqué à la page 17 du rapport). L'avis, signé par l'inspecteur n° 15039 et daté du 3 mars 2012, indique la nature, la date et l'heure de la violation reprochée (sans indiquer toutefois le lieu de la violation), le nom du contrevenant, M. Lloyd, l'article de la *Loi sur la santé des animaux* que celui-ci aurait enfreint et le montant de la sanction pécuniaire. Un feuillet recto-verso qui explique au contrevenant les options qu'il a pour disposer de l'avis est joint à l'avis. De plus, l'annexe 4 contient le document [TRADUCTION] « RAPPORT DE L'INSPECTEUR SUR LA NON-CONFORMITÉ DES VOYAGEURS AUX POINTS D'ENTRÉE ». Ce document est signé par l'agent secondaire, matricule 15039, et daté du 3 mars 2012 à 23 heures au lieu (terminal) 4974 T3, et comprend les renseignements suivants : le nom du contrevenant, M. Lloyd; son adresse et les renseignements connexes; le produit en violation, à savoir « un chien vivant » et, à la question [TRADUCTION] « Comment le produit a-t-il été caché? », la réponse est la suivante : [TRADUCTION] « De façon minimale, sur un chariot poussé par un porteur. » Dans la section intitulée [TRADUCTION] « Remarques », l'agent secondaire, matricule 15039, relate les détails semblables à ceux que l'on trouve dans les notes de l'annexe 2. La transcription mot à mot des notes se trouve à l'annexe 4 et se lit comme suit :

[TRADUCTION]

Rapport des inspecteurs sur la SAP YYZ4974-1055

Le 3 mars 2012 à environ 23 heures 30 je, [...], ASF, matricule 15039, atteste que j'ai fait une inspection secondaire de LLOYD, Ronald et de LLOYDA, Donna. M. et M^{me} LLOYD se sont approchés du comptoir secondaire en compagnie d'un porteur de l'aéroport poussant un large chariot sur lequel se trouvait une cage de transport pour chien. Les LLOYD arrivaient de Floride, aux États-Unis. Ils avaient omis de déclarer le chien vivant sur leur carte de déclaration E311, ayant répondu « Non » à toutes les questions obligatoires. Je leur ai demandé pourquoi ils ne l'avaient pas déclaré, ce à quoi ils ont répondu qu'ils croyaient qu'ils ne devaient déclarer que les produits achetés. J'ai délivré la SAP n° YYZ4974-1055 en vertu du paragraphe 16(1) de la Loi sur la santé des animaux. M. LLOYD s'est déclaré responsable du chien non déclaré et je lui ai présenté les différentes options de paiement, dont celle de recevoir la SAP à son adresse personnelle. M. LLOYD a choisi d'emporter la SAP et a déclaré qu'il déciderait de la contester devant les tribunaux ou de la payer dans les 15 jours suivant l'avis de violation. Le chien vivant a été photographié et les documents de certification contre la rage ont été vérifiés. Les LLOYD et leur chien ont quitté la zone d'inspection secondaire à environ 23 h 53.

Remarque : À un certain moment, M. LLOYD a indiqué à son épouse la section BSF134, relativement à l'option Commission de révision agricole du Canada, et lui a dit : « Je connais ces gars-là », et il a dit ensuite : « Richardson ».

Je n'ai pas eu d'autre contact avec les LLOYD après leur départ de la zone d'inspection secondaire. [Sic pour l'ensemble de la citation].

- L'annexe 5 du rapport s'intitule [TRADUCTION] « Photographies de l'animal importé » (tel qu'indiqué à la page 17 du rapport) et contient une photo d'un gros chien noir dans une cage de transport pour animaux.
- L'annexe 6 du rapport s'intitule [TRADUCTION] « Demande d'examen (CRAC 1621) et décision du ministre » (tel qu'indiqué à la page 17 du rapport), et contient la demande d'examen des Lloyd datée du 24 mars 2012, déposée auprès de la Commission, ainsi que la transcription de la Commission de cette demande, datée du 29 mars 2012, indiquant que M. Lloyd a sollicité la tenue d'une audience aussi près que possible de Barrie, en Ontario.

- L'annexe 7 du rapport s'intitule « Publication BSF5056 – Je déclare » (conformément à la page 17 du rapport) et contient une photocopie de la première page seulement de la publication.

[18] Dans la lettre du 24 mars 2012 qu'il a transmise à la Commission, lettre dans laquelle il demandait un examen de la violation et avait joint une copie de l'avis de violation, M. Lloyd s'exprime comme suit :

[TRADUCTION]

Veillez accepter cette lettre à titre de demande officielle pour un « examen verbal » de la violation n° YYZ4974-1055 susmentionnée, déposée auprès de la Commission de révision.

Avant l'audience, M. Lloyd n'a fourni aucune autre observation écrite. À l'audience, M. Lloyd et M^{me} Donna Lloyd ont témoigné sous serment.

[19] Voici les éléments du témoignage présenté par M. Lloyd. M. et M^{me} Lloyd sont descendus de leur avion à Toronto, sont passés aux douanes et se sont rendus à l'endroit où ils devaient récupérer leurs bagages, y compris leur chien noir retriever du Labrador, « Hunter ». Comme ils devaient aller récupérer Hunter et sa cage, ils devaient se rendre à un secteur de bagages différent, car le chien devait arriver sur un convoyeur différent. À ce moment-là, un porteur a offert ses services aux Lloyd, qui les ont acceptés; le porteur a chargé la cage de transport et leurs bagages sur un chariot d'aéroport. Le porteur a marché vers le comptoir d'inspection de la zone secondaire, et c'est là que le chien a été présenté aux autorités. M. Lloyd a déclaré à la Commission qu'il n'avait pas rempli comme il faut ses documents parce qu'il les avait mal compris. À ce moment-là, pendant que M. Lloyd tentait de s'entretenir avec l'inspecteur, Hunter aboyait et M. Lloyd s'est donc tourné vers lui pour le calmer. Environ 90 % de la conversation s'est donc déroulée entre l'inspecteur et M^{me} Donna Lloyd. M. Lloyd a déposé auprès de la Commission la pièce 1, à savoir sept photographies en couleurs, toutes prises par M^{me} Donna Lloyd quelques jours après la violation reprochée. Les pièces indiquent que Hunter était le chien en cause et que tous ses documents médicaux étaient conformes avant son entrée au Canada le 3 mars 2012. La pièce 1.6 (photo de l'étiquette de déclaration de manutention) pour Hunter est délivrée par la compagnie aérienne WestJet et signée par M^{me} Donna Lloyd. Les deux certificats de vétérinaire désignés comme étant la pièce 2.1 (certificat de vaccination) et la pièce 2.2 (certificat sanitaire) indiquent M. Lloyd comme étant le [TRADUCTION] « propriétaire de l'animal ». M. Lloyd a affirmé devant la Commission que même s'il a présenté les deux certificats à l'inspecteur, leur contenu ne semblait pas intéresser ce dernier.

[20] M^{me} Donna Lloyd a indiqué ce qui suit à la Commission :

- Elle a assuré près de 90 % de la conversation avec l'inspecteur, car M. Lloyd tentait de calmer Hunter.

- L'inspecteur lui a demandé, ainsi qu'à M. Lloyd, qui des deux allait assumer l'avis de violation, mais elle n'a jamais répondu qu'elle accepterait de l'avis.
- Lorsqu'ils ont quitté la zone de récupération des bagages avec Hunter, les Lloyds ont suivi le porteur qui marchait devant eux et le groupe s'est dirigé vers la droite au comptoir d'inspection secondaire. Les Lloyds y ont présenté à l'inspecteur leur chien et tous ses documents, soit le certificat sanitaire et le certificat de vaccination contre la rage, de même que leur passeport et la carte de déclaration.
- M^{me} Donna Lloyd a dit à la Commission [TRADUCTION] : « Je ne vois pas ce que nous aurions pu faire d'autre, sauf ne pas cocher la bonne case de la carte de déclaration. »
- Le certificat sanitaire et le certificat de vaccination contre la rage que les Lloyds ont remis à l'inspecteur le 3 mars 2012 ne se trouvent nulle part dans la documentation réunie et présentée à la Commission par l'Agence.
- L'avis de violation ayant été délivré au nom de son époux, M^{me} Donna Lloyd s'explique mal que tous ses papiers d'identité à elle, dont son passeport et son permis de conduire, aient été inclus dans le rapport de l'Agence.
- Elle s'est dite très déçue que son époux ait été accusé d'une « violation très grave »; pourtant cette violation n'était pas assez grave pour que l'Agence soit présente à l'instruction de l'affaire.
- Elle a fait observer que Hunter est le chien de la famille, que la famille l'a reçu alors qu'il n'était qu'un chiot, qu'il s'agissait d'un cadeau d'anniversaire de mariage et que c'était la première fois qu'ils voyageaient avec un animal de compagnie.
- Elle a dit très mal comprendre les pratiques de l'Agence, puisqu'elle et son époux sont récemment entrés au Canada à une frontière terrestre et qu'on ne les a pas interrogés à propos des deux chiens qui les accompagnaient.

[21] M. Lloyd a demandé à déposer la pièce 3 et a prié son épouse de présenter le document. M^{me} Donna Lloyd a expliqué que bien qu'elle ait rédigé une lettre à l'intention de l'ASFC le 17 mars 2012, elle ne l'a jamais envoyée. M^{me} Donna Lloyd a dit dans son témoignage qu'elle et son époux avaient rendez-vous le 19 mars 2012 pour une entrevue avec des représentants de l'Agence afin d'obtenir des cartes NEXUS pour faciliter leurs déplacements aux États-Unis. Ils ont apporté avec eux à l'entrevue la lettre, leur avis de violation, le certificat sanitaire de Hunter et son certificat de vaccination contre la rage. M^{me} Donna Lloyd a indiqué à la Commission qu'elle craignait que l'avis de violation ne compromette leur capacité à obtenir une carte NEXUS. À l'aide d'un ordinateur, le

responsable de l'Agence a cherché son nom dans une base de données de l'Agence et son dossier est apparu avec un avis de violation rattaché à son entrée, en dépit du fait que le nom de M^{me} Donna Lloyd ne figure pas sur l'avis de violation. M^{me} Lloyd a dit à la Commission qu'elle avait informé le responsable de l'Agence qu'elle et son époux avaient l'intention de se prévaloir de l'option 3, pour leur examen de l'avis de violation (examen de l'avis de violation par le ministre de la Sécurité publique), mais le représentant de l'Agence leur avait conseillé durant cette entrevue dans le bureau de NEXUS de ne pas envoyer la lettre (la pièce 3, en l'espèce) que M^{me} Lloyd avait rédigée, car [TRADUCTION] « cela ne servirait à rien ». Le représentant a dit : « Choisissez l'option 4 et demandez une révision par la Commission. » M^{me} Donna Lloyd a dit qu'elle et son époux ont trouvé intéressant que le représentant de l'Agence leur fasse cette recommandation. Elle a ajouté que le représentant s'est dit aussi [TRADUCTION] « étonné qu'on nous ait remis cette violation pour une simple case cochée lorsqu'ils ont remis les documents de voyage du chien à l'agent de l'ASFC à l'aéroport ».

[22] La Commission a estimé que M. Lloyd et M^{me} Donna Lloyd étaient des témoins crédibles. M. Lloyd et M^{me} Donna Lloyd n'ont pas été contre-interrogés et aucun représentant ne s'est présenté au nom de l'Agence. De plus, M. Lloyd a confirmé à la Commission qu'il ne connaît pas le président de la Commission et qu'il ne l'a jamais rencontré avant le jour de l'audience.

Analyse et principes de droit applicables

[23] Le rôle de la Commission est d'établir la validité des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire infligées en vertu de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (la Loi). L'objet de la Loi est énoncé à l'article 3 :

La présente loi a pour objet d'établir, comme solution de rechange au régime pénal et complément aux autres mesures d'application des lois agroalimentaires déjà en vigueur, un régime juste et efficace de sanctions administratives pécuniaires.

[24] À l'article 2 de la Loi, le terme « loi agroalimentaire » est défini comme suit :

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

[25] En vertu de l'article 4 de la Loi, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire ou le ministre de la Santé, selon les circonstances, peut, par règlement, « désigner comme violation punissable au titre de la présente loi la contravention – si elle constitue une

infraction à une loi agroalimentaire [...] aux dispositions spécifiées d'une loi agroalimentaire ou de ses règlements ».

[26] Le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a pris un tel règlement, soit le *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* (DORS/2000-187), qui définit comme des violations certaines infractions à des dispositions de la *Loi sur la santé des animaux et du Règlement sur la santé des animaux*, ainsi que de la *Loi sur la protection des végétaux* et du *Règlement sur la protection des végétaux*. Ces violations sont énumérées à l'annexe 1 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, où il est fait renvoi au paragraphe 16(1) de la *Loi sur la santé des animaux*.

[27] Le régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) prévu par la Loi et établi par le Parlement est néanmoins très rigoureux. Dans l'arrêt *Doyon c. Procureur général du Canada*, 2009 CAF 152, la Cour d'appel fédérale décrit ce régime comme suit aux paragraphes 27 et 28 :

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

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

[28] De plus, la Cour d'appel fédérale, dans *Doyon*, souligne que la Loi impose un fardeau important à l'Agence. Au paragraphe 20, la Cour écrit :

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

[29] L'article 19 de la Loi précise :

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

[30] L'avis de violation n° YYZ4974-1055, daté du 3 mars 2012, indique que M. Lloyd a omis de présenter un chien vivant, en contravention du paragraphe 16(1) de la *Loi sur la santé des animaux*. La rigueur du régime des sanctions administratives pécuniaires s'applique au même titre à M. Lloyd et à l'Agence. Par conséquent, il incombe à l'Agence de prouver, selon la prépondérance des probabilités, l'ensemble des éléments de la violation qui servent de fondement à l'avis de violation. En l'espèce, l'Agence doit prouver les trois éléments suivants :

- 1) M. Lloyd est la personne qui a commis la violation.
- 2) Un chien vivant a été importé au Canada.
- 3) M. Lloyd a omis de présenter un chien vivant avant ou au moment de l'importation à « à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes qui peut [l']examiner lui-même ou [le] retenir jusqu'à ce que l'inspecteur ou l'agent d'exécution s'en charge » (paragraphe 16(1) de la *Loi sur la santé des animaux*).

[31] La Commission se doit d'apprécier l'intégralité des témoignages, tant verbaux qu'écrits, dont elle dispose, afin de déterminer si l'Agence a prouvé chacun des éléments de la violation reprochée, selon la prépondérance des probabilités. Pour ce qui est du deuxième élément, la preuve présentée par l'Agence démontre qu'un chien vivant a été importé le 3 mars 2012. M. Lloyd ne conteste pas ce fait. Toutefois, la Commission estime que l'Agence n'a pas fourni d'éléments de preuve suffisants, selon la prépondérance des probabilités, pour prouver les premier et troisième éléments de la violation reprochée.

Premier élément – l'identité de la personne qui a commis la violation reprochée

[32] Selon la prépondérance des probabilités, la preuve présentée par l'Agence ne suffit pas à démontrer que c'était M. Lloyd lui-même qui avait omis de présenter le chien Hunter aux agents de l'Agence. De toute évidence, il est également probable qu'en l'absence d'autre explication de la part de l'Agence, que l'identité du contrevenant était M^{me} Donna Lloyd. Certes, selon la preuve de l'Agence, un des Lloyds, ou les deux, ont importé Hunter de Floride le 3 mars 2013. Or, selon la prépondérance des probabilités, la preuve selon laquelle c'est M. Lloyd lui-même, plutôt que M^{me} Donna Lloyd, qui a importé le chien et s'est chargé de le présenter aux agents de l'Agence est ambiguë. Aucun témoignage ou argument n'a été présenté verbalement par l'Agence. Étant donné l'absence de l'Agence, la Commission doit nécessairement composer avec une image incertaine de l'identité exacte de la personne qui a importé Hunter.

[33] À l'annexe 1 du rapport, il n'y a aucune distinction dans les éléments de preuve présentés par l'Agence entre les renseignements colligés qui concernent M. Lloyd et ceux qui concernent M^{me} Donna Lloyd. La preuve n'indique aucune préférence quant à savoir si c'est M. Lloyd ou M^{me} Donna Lloyd qui était le contrevenant. L'annexe 2 non plus n'indique

pas pourquoi son auteur déclare M. Lloyd le « sujet » et M^{me} Donna Lloyd, l'« épouse ». La seule déclaration dans la preuve de l'Agence justifiant la conclusion que M. Lloyd était le contrevenant est l'observation faite par l'inspecteur dans ce document, à savoir que [TRADUCTION] « M. Lloyd s'est déclaré responsable du chien non déclaré et toutes les options de paiement ou d'expédition de la SAP à son adresse lui ont été communiquées [...] ».

[34] Les témoignages verbaux ou écrits présentés par M. Lloyd et M^{me} Donna Lloyd sont sans équivoque. Hunter est le chien de la famille et le couple s'en occupe conjointement. Les documents que les Lloyds ont fournis à la Commission indiquent qu'en certaines circonstances M^{me} Donna Lloyd est responsable de Hunter et que dans d'autres circonstances, c'est M. Lloyd lui-même qui est nommé. La nature rigoureuse et draconienne du régime de sanctions administratives pécuniaires signalée par la Cour dans l'arrêt *Doyon*, commande à cette Commission d'être très prudente dans l'examen des éléments constitutifs de toute violation reprochée et de tirer sa conclusion 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* ». Compte tenu des éléments de preuve présentés, la Commission est incapable de tirer la conclusion, selon la prépondérance des probabilités, que c'était effectivement M. Lloyd plutôt que M^{me} Donna Lloyd qui a importé Hunter. Lorsque deux personnes auraient pu commettre la violation, il incombe à l'Agence de fournir une preuve suffisante que le contrevenant nommé est bien la personne qui a commis la violation. En l'absence d'autre preuve ou d'explication quant à la raison pour laquelle l'Agence a identifié M. Lloyd, plutôt que M^{me} Donna Lloyd, comme étant l'auteur de la violation dans cette affaire, la Commission statue que le premier élément de la violation reprochée (l'identité) n'a pas été prouvé.

Troisième élément – M. Lloyd a omis de présenter Hunter à l'inspection

[35] La Commission estime comme un fait avéré que l'Agence a prouvé, selon la prépondérance de la preuve, que M. Lloyd et M^{me} Donna Lloyd avaient effectivement signé et identifié le 3 mars 2012 leur carte de déclaration E311 (annexe 1 du rapport), où la case « non » était cochée. Dans cette portion de la carte, le voyageur doit répondre à la question suivante : « J'apporte (nous apportons) au Canada : viande ou produits à base de viande; produits laitiers; fruits; légumes; semences; noix; plantes et animaux, parties d'animaux; fleurs coupées; terre; bois et produits de bois; oiseaux; insectes. » Une marque dans cette case à cocher constitue une preuve importante, car elle corrobore souvent d'autres preuves présentées par l'Agence, nécessaires pour établir le troisième élément – à savoir que le contrevenant a omis de présenter l'animal vivant, avant ou au moment de l'importation, « à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes qui peut [l']examiner lui-même ou [le] retenir jusqu'à ce que l'inspecteur ou l'agent d'exécution s'en charge ».

[36] Cependant, le fait de prouver que le contrevenant a coché la case « non » à cette question ne saurait constituer, en l'espèce, une preuve absolue de l'élément en soi. Tous les éléments de preuve déposés devant la Commission doivent être considérés comme un tout. Selon le témoignage de l'Agence et ceux des témoins à l'audience, les Lloyds ont coché la

case « non » par erreur. Ce fait n'est pas contesté. Toutefois, la Commission a aussi entendu les témoignages de vive voix de M. Lloyd et de M^{me} Donna Lloyd selon lesquels, en dépit de l'erreur, ils ont, en compagnie du porteur qui avait pris en charge leurs bagages et Hunter, présenté leur chien Hunter à l'inspection secondaire. À ce stade, l'inspecteur a pu inspecter et examiner les documents sanitaires de Hunter, lesquels étaient conformes selon le rapport SARI-ACIA figurant à l'annexe 3 du rapport. Aucune autre preuve n'a été présentée par l'une ou l'autre des parties sur cette question ou concernant ce qui s'est passé durant la première inspection. La Commission n'est donc pas convaincue que l'Agence a prouvé cet élément de la violation selon la prépondérance des probabilités. Dans la présente affaire, d'autres éléments de preuve sont nécessaires pour prouver que le contrevenant, M. Lloyd, a effectivement omis de présenter son chien Hunter au moment de l'importation à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes. La carte de déclaration E311 est distribuée aux voyageurs avant leur entrée au Canada. Or, il arrive souvent que l'Agence dépose des preuves additionnelles selon lesquelles le contrevenant a fait, habituellement au premier point d'entrée où se fait la première inspection, des déclarations à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes selon lesquelles il n'avait pas d'animal. L'Agence a choisi de ne pas présenter ce genre de preuve en l'espèce. Cela ne signifie pas pour autant que des preuves additionnelles sont une obligation dans tous les cas pour prouver le présent élément, et que le fait de cocher la case « non » sur la carte de déclaration E311 ne peut constituer une preuve de cet élément dans certains cas.

[37] La Commission a été saisie d'autres cas comparables auparavant, comme la décision *Abhari c. Canada (ASFC)*, 2010 CRAC 6. Dans cette affaire, l'Agence a fourni la preuve que le contrevenant Abhari, avant l'inspection secondaire, avait omis de déclarer son chien, tant verbalement que par écrit. Dans la présente affaire, la preuve indique que les Lloyds ont effectivement présenté leur chien à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes, quoique dans le cadre d'une inspection secondaire. On ne sait trop ce qui s'est passé au point de la première inspection dans cette affaire, et la Commission estime que le dossier est insuffisant, que les éléments de preuve sont insuffisants et que l'explication donnée par l'Agence sur ce point est insuffisante. À la lumière de ces faits, il serait indûment trop rigoureux et draconien (pour employer les mots de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Doyon*) pour cette Commission de conclure, en l'absence d'une preuve plus concluante, que M. Lloyd a omis de présenter Hunter à un représentant de l'Agence. Comme la Commission ne sait pas ce qui s'est passé durant la première inspection, elle doit composer avec la preuve de ce qui s'est passé à l'inspection secondaire seulement. Durant l'inspection secondaire, il est manifeste que les Lloyd ont effectivement présenté Hunter et ses documents sanitaires à l'inspection par des agents de l'Agence.

[38] Se fondant sur ses conclusions selon lesquelles l'Agence a présenté des éléments de preuve insuffisants pour prouver les éléments 1 et 3, selon la prépondérance des probabilités, la Commission estime que la preuve n'établit pas que M. Lloyd a commis la violation et qu'il n'est donc pas tenu de payer la pénalité infligée.

[39] La Commission est bien consciente du fait que les inspecteurs de l'Agence ont la tâche importante de protéger les Canadiens, ainsi que les systèmes d'approvisionnement

alimentaire et de production agricole du Canada, contre les risques que sont les menaces biologiques pour les plantes, les animaux et les humains. Dans la présente affaire, il ressort clairement des éléments de preuve que toute menace découlant de l'importation d'un chien a été évitée lorsque Hunter a été volontairement présenté puis inspecté par les agents de l'Agence le 3 mars 2012. Le rôle de la Commission se borne à déterminer si l'Agence a prouvé les éléments essentiels de la violation sur lesquels doit être fondé l'avis de violation délivré sous le régime de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* et de son règlement. Or, ce n'est pas le cas en l'espèce.

[40] La Commission comprend que la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* crée un régime de responsabilité très peu tolérant puisqu'elle ne permet pas d'invoquer en défense le fait d'avoir pris les mesures nécessaires pour empêcher la violation ou d'avoir commis une erreur de fait. Le paragraphe 18(1) de la Loi est ainsi libellé :

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

[41] Pour être clair, la décision de la Commission n'est fondée sur aucune conclusion portant que les actes commis par M. Lloyd constituent des défenses de diligence raisonnable ou des erreurs de fait. Il est certain que si M. Lloyd avait invoqué de tels arguments, ceux-ci auraient été déclarés non valables, conformément aux dispositions non équivoques sur ce point que contient le paragraphe 18(1) de la Loi.

Fait à Ottawa, le 10^{ième} jour du mois de juillet 2013.

Donald Buckingham, président