



Référence : Johnson c. Canada (ASFC), 2011 CRAC 17

Date : 20111027
CART/CRAC-1561

Entre :

Mavis A. Johnson, requérante

- et -

l'Agence des services frontaliers du Canada, intimée

[Traduction de la version officielle en anglais]

Devant : Le président Donald Buckingham

Affaire intéressant une demande de révision des faits relatifs à une violation de l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux* alléguée par l'intimée, à la demande de la requérante, conformément à l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'alimentaire*.

Décision

[1] Après avoir examiné toutes les observations écrites et toutes les observations faites à l'audience, la Commission de révision agricole du Canada (la Commission) conclut que la requérante a commis la violation et lui ordonne de payer la sanction pécuniaire de 800 \$ à l'intimée dans les 30 jours de la signification de l'avis de la présente décision.

L'audience a été tenue à Toronto (Ontario),
le 15 septembre 2011.

MOTIFS

L'incident allégué et les questions en litige

[2] L'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence), allègue que la requérante, M^{me} Mavis Johnson, a, le 3 janvier 2011 à l'Aéroport international d'Ottawa à Ottawa, en Ontario, fait défaut de déclarer des plants (oignons/échalotes), contrairement à l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*.

[3] L'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux* prévoit ce qui 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 énuméré au paragraphe 40(1).*

[4] La Commission doit décider si l'Agence a établi tous les éléments requis à l'appui de l'avis de violation contesté, en particulier les faits suivants :

- M^{me} Johnson avait en sa possession des plants lorsqu'elle est entrée au Canada;
- Le matériel végétal de la nature des échalotes et des oignons pouvait être parasité;
- M^{me} Johnson a fait défaut de déclarer les plants à l'inspecteur de l'Agence le 3 janvier 2011.

Historique des procédures

[5] L'avis de violation YOW-11-001, daté du 3 janvier 2011, allègue que le 3 janvier 2011 à l'Aéroport international d'Ottawa à Ottawa, en Ontario), M^{me} Johnson [TRADUCTION] « a commis une violation, notamment : Faire défaut de déclarer du matériel végétal (oignons/échalotes) en opposition avec à l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux* ».

[6] L'avis de violation énonce aussi que l'acte allégué constitue une violation 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* et que, en vertu de l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, l'acte allégué constitue une violation grave pour laquelle une pénalité de 800 \$ est imposée à M^{me} Johnson. Le certificat de service ajoute qu'il a été signifié personnellement à M^{me} Johnson par l'Agence le 3 janvier 2011. À l'audience, l'Agence a admis que cette déclaration relative à la signification était fausse. L'avis de violation se trouvant à l'onglet 7

du Rapport de l'Agence concernant cette affaire, qui a été signé par l'inspecteur de l'Agence 17146, mentionne que l'inspecteur a signifié une copie conforme de l'avis de violation [TRADUCTION] « en lui remettant personnellement l'avis de violation dans le sac à remettre par la société aérienne ». Pendant l'audience, l'inspecteur a déclaré à la Commission qu'en fait, il avait fouillé et saisi le sac de M^{me} Johnson sans sa connaissance à Ottawa pendant qu'elle poursuivait son trajet vers sa destination finale à Toronto. Elle a reçu ses sacs plus tard, après qu'ils aient été livrés par la société aérienne chez elle, et a découvert l'avis de violation inséré dans le coin supérieur de l'un des sacs lorsqu'elle l'a ouvert.

[7] Dans une lettre datée du 17 janvier 2011, reçue par la Commission à la même date, M^{me} Johnson, par l'entremise de sa mandataire, M^{me} Denise Boyce, a demandé à la Commission de réviser les faits de la violation, conformément à l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'alimentaire*.

[8] Par lettre datée du 2 février 2011, et reçue par la Commission à la même date, l'Agence a envoyé son rapport (le Rapport) concernant l'avis de violation à M^{me} Johnson et à la Commission.

[9] Dans une lettre datée du 4 février 2011, la Commission a invité M^{me} Johnson à déposer des observations supplémentaires (les observations supplémentaires) dans cette affaire, au plus tard le 3 mars 2011. M^{me} Boyce, au nom de M^{me} Johnson, a présenté des observations supplémentaires le 2 mars 2011. Aucune observation additionnelle n'a été reçue de l'une ou l'autre des parties.

[10] L'audience sollicitée par M^{me} Johnson a été tenue à Toronto, en Ontario, le 15 septembre 2011, M^{me} Johnson étant représentée par sa mandataire M^{me} Boyce et l'Agence étant représentée par sa mandataire M^{me} Sylvie Renaud.

Éléments de preuve

[11] Dans cette affaire, la preuve soumise à la Commission se compose des observations écrites de l'Agence (l'avis de violation et le Rapport) et de M^{me} Johnson (la demande de révision et les observations supplémentaires). De même, les deux parties ont fait entendre des témoins à l'audience, le 15 septembre 2011. L'Agence a fait entendre l'agent des Services frontaliers – numéro d'insigne 17146 (l'inspecteur 17146), tandis que M^{me} Johnson a témoigné pour sa propre défense. Pendant l'audience, M^{me} Johnson a soumis une pièce à l'examen de la Commission : une télécopie provenant de Lise Sabourin de la Commission à Byron Fitzgerald de l'Agence, qui contient la teneur exacte des observations supplémentaires de M^{me} Johnson.

[12] Les faits de l'affaire ne sont pas contestés et sont les suivants :

- Le 3 janvier 2011, M^{me} Johnson a voyagé de la Jamaïque, dans les Antilles, à Toronto via Ottawa.
- Pendant que ses sacs étaient déchargés du vol d'Ottawa et avant d'être chargés à un vol de correspondance à destination de Toronto, les inspecteurs de l'Agence les ont inspectés.
- L'inspecteur 17146 a trouvé du matériel végétal sous forme d'oignons et/ou d'échalotes dans le sac marqué comme appartenant à M^{me} Johnson, pendant l'inspection qu'il a effectuée en son absence, à l'aéroport d'Ottawa.
- L'inspecteur 17146 a par la suite trouvé les sacs de M^{me} Johnson dans la zone de transit de l'aéroport d'Ottawa, après que M^{me} Johnson a passé par les Douanes et a enregistré les sacs pour le vol à destination de Toronto.
- L'inspecteur 17146 a vérifié le nom figurant sur les étiquettes de bagage des sacs, qui se lisaient effectivement « M^{me} Mavis Johnson », pour ensuite récupérer la Carte de déclaration E311 (onglet 2 du Rapport) que M^{me} Johnson avait remplie, signée et présentée au principal inspecteur de l'Agence lorsqu'elle est arrivée à Ottawa.
- Sur sa Carte de déclaration E311, M^{me} Johnson a inscrit « non » à côté de la case qui déclare [TRADUCTION] « 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 ou de plantes; fleurs coupées; terre; bois ou produits du bois; oiseaux; insectes ».
- L'inspecteur 17146 a rempli l'avis de violation YOW-11-001, de même qu'un rapport d'incident, il a photographié le matériel végétal (oignons/échalotes) qu'il a trouvé (onglet 8 du Rapport) et a ensuite détruit le matériel végétal puisque leur entrée au Canada sans permis est interdite et que le matériel végétal sous forme d'échalotes et d'oignons pourraient être parasité, selon le Système automatisé de référence à l'importation (SARI) de l'Agence canadienne d'inspection des aliments (onglet 4 du Rapport).
- L'avis de violation YOW-11-001 a été placé dans l'un des sacs de M^{me} Johnson, qui étaient alors considérés comme des sacs retardés, car M^{me} Johnson avait déjà embarqué sur son vol de correspondance à destination de Toronto. Les sacs ont ensuite été transmis à M^{me} Johnson par l'entremise de la société aérienne, qui les a livrés chez elle.

L'analyse et le droit applicable

[13] Le mandat de la Commission consiste à déterminer la validité des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire imposées sous le régime 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 ainsi libellé

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.

[14] L'article 2 de la Loi définit « loi agroalimentaire » en ces termes

2. « 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.

[15] Aux termes 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 prendre des règlements.

4. (1) Le ministre peut, par règlement

a) désigner comme violation punissable au titre de la présente loi la contravention — si elle constitue une infraction à une loi agroalimentaire

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

[16] 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 de son règlement d'application, ainsi que certaines infractions à des dispositions de la *Loi sur la protection des végétaux* et de son règlement d'application. Ces violations sont énumérées à l'annexe 1 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, qui comporte un renvoi à l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*.

[17] Le régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) prévu dans la Loi par le Parlement est d'application très stricte. Dans *Doyon c. Procureur général du Canada*, 2009 CAF 152, la Cour d'appel fédérale souligne que la Loi impose un lourd fardeau à l'Agence. Au paragraphe 20, la Cour déclare

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

[18] L'article 19 de la Loi est ainsi libellé

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

[19] Par conséquent, l'Agence doit établir tous les éléments de la violation selon la prépondérance des probabilités. Pour une violation de l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*, l'Agence doit démontrer que :

1. la contrevenante est M^{me} Johnson;
2. M^{me} Johnson a amené du matériel végétal au Canada;
3. le matériel végétal de la nature des échalotes et des oignons pourraient être parasités;
4. M^{me} Johnson n'a pas déclaré ce matériel végétal à un inspecteur de l'Agence.

[20] Concernant chacun des éléments susmentionnés, la preuve produite par chacune des parties soutient une conclusion par la Commission que l'Agence a prouvé tous les éléments, selon la prépondérance des probabilités. Il n'est pas contesté que l'identité de la contrevenante alléguée est M^{me} Johnson, ni qu'elle avait du matériel végétal dans son sac. La mention du système SARI par l'inspecteur de l'Agence démontre à la satisfaction de la Commission que le matériel végétal en question aurait pu être parasité. Enfin, la Carte de déclaration de M^{me} Johnson constitue une preuve suffisante qu'elle n'a pas déclaré le matériel végétal lorsqu'elle est entrée au Canada le 3 janvier 2011. M^{me} Johnson n'a produit aucune preuve indiquant qu'elle l'a déclaré.

Moyens de défense prévus par la Loi

[21] La Loi 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. L'article 18 de la Loi est rédigé en ces termes

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

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

[22] Lorsqu'une disposition faisant état de SAP a été édictée pour une violation précise, comme c'est le cas de l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*, M^{me} Johnson a peu de marge de manœuvre pour établir un moyen de défense. Dans la présente affaire, l'article 18 de la Loi écarte pratiquement tout argument qu'elle a soulevé, y compris [TRADUCTION] « Ma cousine a fait mes valises... J'ignorais totalement que ma cousine avait placé des échalotes dans mes valises lorsqu'elle les a faites » (les observations supplémentaires, paras. 3 et 5) ou [TRADUCTION] « Je n'ai jamais eu de violations relatives aux plants auparavant » (les observations supplémentaires, par. 6) ou [TRADUCTION] « à ma connaissance, il n'y a pas eu de préjudice causé à un être humain, à un animal ou à l'environnement » (les observations supplémentaires, par. 7). Les violations donnant lieu à des SAP sont, selon le législateur, établies simplement par la preuve des éléments de la violation, et l'Agence a prouvé tous les éléments nécessaires dans cette affaire. La Commission dans cette affaire conclut que les actes et les déclarations de M^{me} Johnson ne lui procurent aucun moyen de défense non écarté par l'intention que le législateur a exprimée à l'article 18 de la Loi.

[23] De plus, la Loi et son règlement d'application indiquent aussi clairement que les pénalités ne sont pas assujetties au pouvoir discrétionnaire de l'Agence ni aux circonstances particulières d'une affaire. La Commission n'a pas non plus le pouvoir, en vertu de sa loi habilitante, de modifier une pénalité sauf si l'Agence a fait défaut d'appliquer le montant prévu dans la législation. Pour la violation alléguée, le montant correct de la sanction monétaire est effectivement de 800 \$.

[24] Les inspecteurs de l'Agence sont chargés de protéger les Canadiens, la chaîne alimentaire et la production agricole au Canada contre les risques que constituent les parasites et les pathogènes. Naturellement, une sanction pécuniaire de 800 \$ pour quelques oignons et échalotes peut sembler excessive, mais la Loi est claire. Dans cette affaire, la Commission estime que tous les éléments de la violation ont été établis. Même pour une quantité relativement faible d'oignons et d'échalotes, la Commission doit conclure que M^{me} Johnson a commis la violation alléguée. Par conséquent, la Commission ordonne à M^{me} Johnson de payer à l'Agence la pénalité de 800 \$ dans les 30 jours suivant la date de signification de l'avis de la présente décision.

Radiation de la mention de la pénalité après cinq ans

[25] La Commission souhaite informer M^{me} Johnson que cette violation ne constitue pas une infraction criminelle. Dans les cinq ans, elle sera autorisée à demander au ministre d'en faire rayer la mention dans le dossier, conformément au paragraphe 23(1) de la *Loi sur les*

sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire, qui prévoit ce qui suit :

23. (1) Sur demande du contrevenant, toute mention relative à une violation est rayée du dossier que le ministre tient à son égard cinq 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, le 27 octobre 2011.

Donald Buckingham, président