



Référence : Theresa Buxton c. Canada (ASFC), 2012 CRAC 6

Date : 20120301
Dossier : CART/CRAC-1599

Entre :

Theresa Buxton, requérante

- et -

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 que la requérante 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 une violation, alléguée par l'intimée, de l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*.

DÉCISION

[1] Après examen de toutes les observations écrites des parties, la Commission de révision agricole du Canada (Commission) statue, par ordonnance, que la requérante a commis la violation et qu'elle est tenue de payer à l'intimée une sanction pécuniaire d'un montant de 800 \$ dans les trente (30) jours de la date de signification de la présente décision.

Sur observations écrites seulement.

MOTIFS

L'incident allégué et les questions en litige

[2] L'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada (Agence), soutient que, le 5 novembre 2011, à Toronto (Ontario), la requérante, M^{me} Theresa Buxton, est entrée au Canada ayant en sa possession des produits de viande provenant de la Ghana, un pays d'où il est illégal d'importer des produits de viande à moins de détenir les documents nécessaires pour ce faire, en violation de l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*.

[3] Les articles 40, 41, 41.1 et 52 du *Règlement sur la santé des animaux* sont ainsi libellés :

40. *Il est interdit d'importer un sous-produit animal, du fumier ou une chose contenant un sous-produit animal ou du fumier, sauf en conformité avec la présente partie.*

41. (1) *Il est permis d'importer un sous-produit animal, du fumier ou une chose contenant un sous-produit animal ou du fumier autres que ceux visés aux articles 45, 46, 47, 47.1, 49, 50, 51, 51.2 et 53, si l'une ou l'autre des conditions suivantes est remplies :*

a) le pays d'origine est les États-Unis et le sous-produit, le fumier ou la chose ne provient pas d'un animal de la sous-famille Bovinae ou Caprinae;

b) le pays d'origine, ou la partie de ce pays d'origine, est désigné, en vertu de l'article 7, comme étant exempt ou comme posant un risque négligeable de toute maladie déclarable, de toute maladie mentionnée à l'annexe VII et de toute épizootie grave que l'espèce de laquelle provient le sous-produit, le fumier ou la chose est susceptible de contracter et qui peut être transmise par eux, auquel cas l'importateur présente un certificat d'origine signé par un fonctionnaire du gouvernement de ce pays attestant de cette origine;

c) sous-produit, le fumier ou la chose a été recueilli, traité, préparé, transformé, entreposé et manipulé 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 il provient est susceptible de contracter et qui peut être transmise par lui, auquel cas l'importateur présente un certificat signé par un fonctionnaire du gouvernement du pays d'origine qui

(i) atteste que le sous-produit, le fumier ou la chose a été recueilli, traité, préparé, transformé, entreposé et manipulé de cette manière,

(ii) expose en détail comment il a été recueilli, traité, préparé, transformé, entreposé et manipulé.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas au fumier se trouvant dans ou sur un véhicule en provenance des États-Unis, s'il provient d'animaux, autres que des porcs, qui sont transportés à bord du véhicule.

41.1 *(1) Malgré l'article 41, il est permis d'importer un sous-produit animal ou une chose contenant un sous-produit animal, autres que ceux visés aux articles 45, 46, 47, 47.1, 49, 50, 51, 51.2 et 53, si l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire que l'importation du sous-produit ou de la chose, par sa nature, sa destination ou sa transformation, n'entraînera pas — ou qu'il est peu probable qu'elle entraîne — l'introduction de toute maladie déclarable, de toute maladie mentionnée à l'annexe VII et de toute épizootie grave que l'espèce de laquelle il provient est susceptible de contracter et qui peut être transmise par lui, pourvu que le sous-produit ou la chose ne soit pas destiné à servir d'aliments pour animaux ou d'ingrédient pour de tels aliments.*

(2) Il est interdit d'utiliser ou de faire en sorte que soit utilisé un sous-produit animal ou une chose contenant un sous-produit animal importé conformément au paragraphe (1) comme aliments pour animaux ou comme ingrédient pour de tels aliments.

52. *(1) Malgré toute autre disposition de la présente partie, il est permis d'importer un sous-produit animal si l'importateur présente un document qui expose en détail le traitement qu'a subi le sous-produit et que l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire, d'après la provenance du document, les renseignements qui y figurent et tout autre renseignement pertinent dont il dispose, ainsi que les résultats de l'inspection du sous-produit, au besoin, que l'importation de celui-ci n'entraînera pas — ou qu'il est peu probable qu'elle entraîne — l'introduction ou la propagation d'un vecteur, d'une maladie ou d'une substance toxique.*

(2) Malgré toute autre disposition de la présente partie, il est permis d'importer un sous-produit animal aux termes d'un permis délivré par le ministre en vertu de l'article 160.

[4] La Commission doit déterminer si l'Agence a prouvé tous les éléments requis pour supporter l'avis de violation et que, si elle avait importé de la viande au Canada, M^{me} Buxton ne s'est pas conformée à toutes les exigences qui lui auraient permis de le faire.

Historique des procédures

[5] L'avis de violation n° YYZ4974-0223, daté du 5 novembre 2011, indique qu'à cette date, à Toronto (Ontario), M^{me} Buxton [TRADUCTION] « a commis une violation, à savoir importer un sous-produit animal, soit de la viande, sans se conformer aux exigences prévues, contrairement à l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux* », ce qui constitue une violation au sens de l'article 7 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* et au sens de l'article 2 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

[6] L'Agence a fait signifier en personne l'avis de violation à M^{me} Buxton, le 5 novembre 2011. L'avis de violation indique à M^{me} Buxton que la violation alléguée est une violation grave aux termes de l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, pour laquelle la sanction imposée est de 800 \$.

[7] Par lettre datée du 25 novembre 2011, M^{me} Buxton a demandé une révision par la Commission des faits relatifs à la violation, conformément à l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*. Cette demande a été reçue par la Commission le 5 décembre 2011. Le personnel de la Commission a confirmé auprès de M^{me} Buxton qu'elle souhaitait que la révision soit faite au moyen d'observations écrites seulement. La Commission a donc procédé à la révision en se fondant sur toutes les observations écrites dont elle avait été saisie par les parties.

[8] Après avoir demandé une prorogation, à laquelle la Commission a acquiescé, l'Agence a transmis son rapport le 9 janvier 2012 à la Commission, qui l'a reçu le même jour, concernant la violation reprochée (Rapport), ainsi qu'à M^{me} Buxton.

[9] Le 10 janvier 2012, la Commission a invité M^{me} Buxton à réagir au Rapport, et les deux parties à lui communiquer toute observation supplémentaire relativement à l'affaire au plus tard le 9 février 2011. Toutefois, aucune autre observation n'a été déposée en l'instance par l'une ou l'autre partie.

La preuve

[10] La preuve présentée à la Commission en l'espèce consiste en des observations écrites soumises par l'Agence (l'avis de violation et le Rapport) et par M^{me} Buxton (sa demande de révision).

[11] Dans son Rapport, l'Agence a présenté les éléments de preuve suivants :

- M^{me} Buxton est revenue au Canada en provenance d'Accra, au Ghana, le 5 novembre 2011, sur le vol KL 691 qui s'est posé à l'Aéroport international Pearson, à Toronto (onglets 1 et 2 du Rapport de l'Agence).

- M^{me} Buxton a rempli un formulaire E311, soit la carte de déclaration douanière canadienne, et l'a daté du 5 novembre 2011. M^{me} Buxton a coché la case « non » figurant à côté de l'énoncé suivant : « 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 ou produits du bois; oiseaux; insectes. » (onglet 1 du Rapport).
- À l'inspection primaire, lorsqu'elle a présenté sa carte de déclaration douanière canadienne E311, M^{me} Buxton n'a pas déclaré les produits de viande à l'inspecteur.
- Afin de vérifier la déclaration de M^{me} Buxton, une inspection secondaire a été effectuée. L'inspecteur de deuxième ligne 14613 a examiné la carte E311 de M^{me} Buxton et a par la suite inspecté le sac de M^{me} Buxton où il a trouvé [TRADUCTION] « environ 7,0 kg de morceaux de bœuf frais (des parties de flank de bœuf frais non dégraissés) ». L'inspecteur 14613 a noté que les produits étaient [TRADUCTION] « dissimulés dans des vêtements – un paquet étant dissimulé à l'intérieur d'emballages de poisson fumé » (onglet 4 du Rapport – étiquette d'article intercepté BSF 156 et Rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée). Une photographie de la viande est indexée sous l'onglet 5 du Rapport.
- Après avoir découvert la viande, l'inspecteur 14613 a demandé à M^{me} Buxton si les bagages étaient les siens, et elle a répondu « oui ». Lorsque l'inspecteur lui a demandé pourquoi elle n'avait pas déclaré la viande, M^{me} Buxton a répliqué que sa sœur avait bouclé ses valises pour elle (onglet 4 du Rapport – Rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée).
- L'inspecteur a demandé à M^{me} Buxton si elle avait des permis ou des certificats pour la viande et elle a répondu « non ». M^{me} Buxton n'a présenté aucun document de la sorte aux représentants de l'Agence le 5 novembre 2011 ou à une date ultérieure. Par conséquent, l'inspecteur 14613 a émis à M^{me} Buxton l'avis de violation YYZ4974-0223 assorti d'une sanction pécuniaire de 800 \$. La viande a alors été saisie et détruite (onglet 4 du Rapport – étiquette d'article intercepté BSF 156 et Rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points).
- Le système automatisé de référence à l'importation (SARI) de l'Agence canadienne d'inspection des viandes a confirmé que le bœuf frais en provenance du Ghana est interdit d'entrée au Canada. Le SARI recommande que l'ASFC [TRADUCTION] « refuse l'entrée » de ce type de produits (onglet 3 du Rapport).

[12] Dans ses observations présentées à la Commission dans sa demande de révision, M^{me} Buxton affirme qu'à son retour au Canada en provenance du Ghana le 5 novembre 2011, elle avait avec elle [TRADUCTION] « du bœuf salé, des copeaux de bois (à des fins médicinales) et des cubes magi (des épices) ». Elle a de plus ajouté que [TRADUCTION] « L'agent des douanes qui avait vérifié mes bagages avait saisi ces articles en lui expliquant qu'elle n'avait pas déclaré sur le formulaire de déclaration qu'ils étaient en sa possession et aussi que tout ce qui contient du bœuf n'était pas autorisé au pays. En ce qui

a trait à cet incident, j'aimerais déclarer que je n'avais pas l'intention de dissimuler des informations importantes aux autorités frontalières canadiennes. Comme vous le savez peut-être, l'article saisi faisait partie de plusieurs autres que j'avais ramenés avec moi pour mon usage personnel; en fait, j'ai cru qu'il n'était pas nécessaire de les déclarer. J'étais mal informée sur la question ».

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 :

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. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« 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, dans laquelle il est fait mention de l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*.

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

[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 oui-dire.

[18] 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 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.

[19] Si une disposition prévoyant des sanctions administratives pécuniaires a été édictée pour une violation particulière, comme c'est le cas pour l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, M^{me} Buxton ne dispose que de très peu de moyens de défense. En l'espèce, l'article 18 de la Loi exclut pratiquement toutes les excuses qu'elle pourrait invoquer, comme le fait de prétendre que sa sœur avait rangé la viande dans sa valise (qu'elle l'ait su ou non), ou qu'elle n'avait pas déclaré de produit de viande à l'inspecteur parce qu'il était destiné à son usage personnel, ou parce qu'elle était mal informée du moment où elle devait déclarer la viande.

[20] Compte tenu de la volonté clairement exprimée par le Parlement sur cette question, la Commission reconnaît qu'aucune des déclarations faites par M^{me} Buxton dans sa demande de révision ou dans ses communications avec l'inspecteur des douanes ne peuvent être invoquées en défense en application de l'article 18.

[21] Dans l'arrêt *Doyon*, la Cour d'appel fédérale souligne toutefois que la Loi impose également 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 probabilités la responsabilité du contrevenant : voir l'article 19 de la Loi.

[22] 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.*

[23] La portée étroite du système de SAP doit s'appliquer de façon raisonnable tant à M^{me} Buxton qu'à l'Agence. Par conséquent, il incombe à l'Agence de prouver, selon la prépondérance des probabilités, tous les éléments de la violation qui servent de fondement à l'avis de violation.

[24] La Commission doit examiner toutes les observations écrites dont elle est saisie afin de déterminer si ces éléments de preuve lui permettent de conclure que l'Agence a prouvé, suivant la prépondérance des probabilités, tous les éléments de la violation présumée. L'identité de M^{me} Buxton en tant que l'auteur présumé de la violation n'est pas contestée. Tout au long du processus d'inspection, il n'a pas été contesté que le sac contenant les produits qui font l'objet de la présente affaire appartenait à M^{me} Buxton. De plus, il n'est pas non plus contesté que les produits en cause étaient, suivant la balance des probabilités, de la viande ni que M^{me} Buxton n'avait pas les permis appropriés en vue d'importer les produits au Canada.

[25] Les inspecteurs de l'Agence sont chargés de protéger les Canadiens et les Canadiennes, la chaîne alimentaire et la production agricole du Canada contre les risques que représentent les menaces biologiques pour les plantes, les animaux et les humains. La compétence de la Commission pour examiner les avis de violation tire son origine de ses lois habilitantes. Conformément à ces lois, l'Agence est tenue d'examiner la preuve pour déterminer si l'Agence a établi, selon la prépondérance des probabilités, chacun des éléments de la violation présumée. En l'espèce, la Commission conclut que l'Agence l'a fait.

[26] Par conséquent, après avoir examiné toutes les observations écrites des parties, la Commission juge que M^{me} Buxton a commis la violation et qu'elle est tenue de payer à l'intimée la somme de 800 \$ à titre de sanction pécuniaire dans les trente (30) jours de la signification de la présente décision.

[27] La Commission tient également à souligner à M^{me} Buxton que la violation ne constitue ni une infraction criminelle ni une infraction fédérale, mais plutôt une sanction pécuniaire et qu'après cinq ans elle peut demander la radiation de cette violation des dossiers du ministre en vertu du paragraphe 23(1) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, qui énonce :

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, ce 1^{er} jour de mars 2012.

Donald Buckingham, président