



Référence : Kalongi Mado Mulanga c. Canada (ASFC), 2012 CRAC 2

Date : 20120209
Dossier : CART/CRAC-1557

Entre :

Kalongi Mado Mulanga, requérante

- et -

Canada (Agence des services frontaliers du Canada), intimée

Devant : **Le président Donald Buckingham**

Affaire intéressant une demande de révision des faits que la requérante a présenté 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 (la 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) suivant la date de signification de la présente décision.

Sur observations écrites seulement.

MOTIFS

Incident allégué et questions en litige

[2] L'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence), prétend que, le 22 novembre 2010 à l'Aéroport Pierre-Elliott-Trudeau à Dorval dans la province du Québec, la requérante, Kalongi Mado Mulanga (Mlle Mulanga), est entrée au Canada ayant en sa possession, des saucissons de porc, provenant de la France, un pays duquel il est illégal d'importer des produits de viande à moins de détenir les documents nécessaires à une telle importation, contrevenant ainsi à l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*.

[3] La Commission doit décider si l'Agence a établi tous les éléments requis à l'appui de l'avis de violation en question.

Historique des procédures

[4] L'avis de violation n° 3961-10-M-0564 daté du 22 novembre 2010, indique que le 22 novembre 2010, à l'Aéroport Pierre-Elliott-Trudeau à Dorval dans la province du Québec, Mlle Mulanga « a commis une violation, notamment : Importation d'un sous-produit d'origine animale, à savoir de la viande, sans avoir respecté les exigences prescrites, en opposition avec l'article 40 [du] *Règlement sur la santé des animaux* », ce qui 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*.

[5] L'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux* est ainsi libellé :

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.*

[6] Le 22 novembre 2010, l'Agence a remis, en main propre, l'avis de violation à Mlle Mulanga. Cet avis a pour but d'informer Mlle Mulanga que la violation alléguée, pour laquelle la sanction imposée est de 800 \$, est une violation grave aux termes de l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

[7] Dans une lettre non datée, qui a été reçue par la Commission le 16 décembre 2010, Mlle Mulanga a sollicité une révision par la Commission des 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'agroalimentaire*. Par voie de conversation téléphonique avec le personnel de la Commission, Mlle Mulanga a indiqué qu'elle souhaitait une révision par voie d'observations écrites seulement. La Commission a donc réalisé cette révision sur la foi de toutes les observations écrites que les parties lui ont soumises.

[8] À la suite d'une décision de la Commission, qui permettait une prolongation de délai à l'Agence pour produire son rapport (le Rapport), l'Agence a fourni à la requérante et à la Commission son Rapport concernant l'avis de violation. La Commission a reçu son exemplaire du Rapport le 18 janvier 2011.

[9] Le 18 janvier 2011, la Commission a invité Mlle Mulanga à réagir au Rapport et à lui communiquer toute observation supplémentaire relativement à l'affaire, au plus tard le 17 février 2011.

[10] En réponse à l'invitation lancée par la Commission, Mlle Mulanga a déposé une lettre (observations supplémentaires), qui démontre sa position à l'égard du Rapport. Ce matériel, reçu par la Commission le 16 février 2011, fait partie de la preuve en l'espèce. Aucun autre matériel n'a été déposé en l'occurrence par Mlle Mulanga ou par l'Agence dans cette affaire.

Preuve

[11] En l'espèce, la preuve soumise à la Commission se compose des observations écrites de l'Agence (l'avis de violation et son Rapport) et de celles de Mlle Mulanga (sa demande de révision et ses observations supplémentaires).

[12] Dans son Rapport, l'Agence a présenté la preuve suivante :

- Mlle Mulanga est arrivée au Canada depuis la France à bord du vol TS711 le 22 novembre 2010. Son avion a atterri à l'aéroport international de Dorval (Onglet 2 du Rapport de l'Agence - Carte de déclaration E311(09) signée par Mlle Mulanga).
- Mlle Mulanga a rempli et signé la Carte de déclaration E311 de Douanes Canada. Elle a répondu « non » à l'énoncé : « 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 2 du Rapport de l'Agence - Carte de déclaration E311(09) signée par Mlle Mulanga).
- Mlle Mulanga s'est présentée à Douanes Canada à Dorval à sa sortie de l'avion. Elle a subi l'inspection primaire, mais a dû passer une inspection secondaire. L'agente 18286, qui a procédé à l'inspection secondaire, a signé une déclaration dans laquelle elle dit avoir demandé à la passagère si la valise lui appartenait, ce à quoi la passagère a répondu dans l'affirmative. L'agente a aussi déclaré qu'elle avait demandé les permis et les certificats nécessaires, mais qu'aucun n'avait été produit pour le produit de viande. Ce produit a donc été saisi et détruit. (Onglet 7 du Rapport de l'Agence - formulaire ASFC 142(05) - Rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée, dernière page).

- Le produit de viande découvert dans les bagages de Mlle Mulanga a été photographié (Onglet 6 du Rapport de l'Agence – Photos) par l'Agente 18286. Elle notait qu'elle a trouvé du « saucisson; 0,8 kgs. » (Onglet 5 Rapport de l'Agence - Étiquette (marchandise(s) interceptée(s) – formulaire BSF 156) dans « un sac de plastique dans la valise » (Onglet 7 du Rapport de l'Agence - formulaire ASFC 142(05) - Rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée).
- L'importation de la viande de porc provenant de la France est illégale, à moins de détenir les documents nécessaires à une telle importation, et Mlle Mulanga n'a remis aucun document du genre aux représentants de l'Agence le 22 novembre 2010, ni par la suite (Onglet 7 du Rapport de l'Agence - formulaire ASFC 142(05) - Rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée, et Onglet 10 du Rapport de l'Agence - rapport sur l'importation de viande de poulet, Système automatisé de référence à l'importation (SARI)).

[13] Dans ses observations de sa demande de révision, Mlle Mulanga a indiqué que « *En effet, lors de mon dernier voyage Paris Montréal, j'ai enporté pour ma consommation personnelle, deux saussices d'une valeur totale de 12 euros, je les ai bien declare mais lors du controle d'employée de la douanne me les a confisque et a redige une ammande de 800\$ dont je ne vois pas le réel motif. De plus etant actuellement sans emploi je me trouve dans l'incapacite totale de m'aquitter de cette somme exorbitante.* » Dans ses observations supplémentaires, Mlle Mulanga a répété que « *les soussices que j'ai emporte pour ma consommation personnelle êtres d'une valeur totale de 12 euros. J'ai me demande comment L'employée de la douanne me donne 800\$ d'ammande pour ça vraiment ce ne pas humain!* ».

Analyse et droit applicable

[14] 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.

[15] L'article 2 de la Loi définit « loi agroalimentaire » comme suit :

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.

[16] Conformément à l'article 4, 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...

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

[18] Le régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) prévu par la Loi, et établi par le Parlement, est néanmoins très rigoureux dans son application. 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 oui-dire.

[19] 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 comme suit :

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.*

[20] 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*, Mlle Mulanga ne dispose que de très peu de moyens de défense. En l'espèce, l'article 18 de la Loi exclut pratiquement toute excuse pouvant être soulevée, comme le fait qu'elle a peut-être mal compris la Carte de déclaration douanière E311, ou bien qu'elle a simplement oublié de déclarer ou de présenter tout produit alimentaire à l'inspecteur, comme elle le devait.

[21] Compte tenu de la volonté clairement exprimée par le Parlement sur cette question, la Commission reconnaît qu'aucune des déclarations faites ou non par Mlle Mulanga dans sa demande de révision ne peut être invoquée en défense en vertu de l'article 18.

[22] Cependant, la Cour d'appel fédérale dans *Doyon*, a également souligné 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 probabilités la responsabilité du contrevenant : voir l'article 19 de la Loi.

[23] L'article 19 de la Loi prévoit ce qui suit :

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.*

[24] La rigueur du régime de SAP doit raisonnablement s'appliquer à la fois à Mlle Mulanga et 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.

[25] La Commission est d'avis que l'Agence a prouvé tous les éléments de la violation énoncés dans l'avis de violation. L'identité de l'auteur présumé de la violation n'est pas contestée. La Commission est d'avis que Mlle Mulanga n'a pas déclaré ses saucissons avant qu'elle ait subi une inspection secondaire. À cet égard, la Commission accepte la preuve offerte par l'Agence par moyen de la Carte de déclaration signée par Mlle Mulanga, indiquant qu'elle n'avait pas de produit de viande à déclarer (Onglet 2 du Rapport) et que l'Agent 18286 a trouvé de la viande non déclarée dans ses bagages (Onglet 7 du Rapport de l'Agence - formulaire ASFC 142(05) - Rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée), des preuves qui ne sont pas vraiment contredites par Mlle Mulanga, même si dans sa lettre reçue par la Commission le 16 décembre 2010, elle remarque sans une précision temporelle que « ...Je les ai bien déclaré mais lors du contrôle d'employée de la douane me les a confisqué et a redigé une ammande de 800\$ ».

[26] De plus, la Commission convient que l'Agent 18286 a trouvé deux saucissons, importé de la France, dans les bagages de la requérante, et dont elle ne possédait aucun document qui lui permettait d'importer un pareil sous-produit d'origine animale. (Onglet 7 du Rapport de l'Agence - formulaire ASFC 142(05) - Rapport de l'inspecteur de non conformité pour voyageurs aux points d'entrée).

[27] Le régime très rigoureux de SAP prévu par la Loi, et établi par le Parlement, protège les systèmes agricoles et alimentaires du Canada contre la contamination et les maladies. Les sanctions prévues à la Loi, comme dans le présent cas, peuvent tout de même avoir des lourdes répercussions financières sur une nouvelle arrivée au Canada qui a importé deux saucissons pour sa consommation personnelle. Il semble que Mlle Mulanga demande à la Commission de révoquer la sanction imposée dans cette affaire pour des motifs d'ordre financière, et de faire preuve de clémence avec l'annulation de l'amende de 800 dollars. Malheureusement, une fois prouvés par l'Agence les éléments de la violation alléguée, selon la prépondérance des probabilités, la Commission n'a que le pouvoir de confirmer l'avis de violation et d'ordonner au contrevenant de payer l'amende précisée dans l'avis de violation.

[28] 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. Il ne fait aucun doute que ces tâches doivent être accomplies sérieusement. La Commission sait que l'Agence a mis en place sa propre façon de traiter les plaintes des voyageurs visant ses inspecteurs, lorsque les actes des inspecteurs envers les voyageurs deviennent excessifs. Ce n'est pas à la Commission de déterminer si tel a été le cas. De plus, la compétence de la Commission pour examiner les avis de violation tire son origine de lois habilitantes. Conformément à ces lois, la Commission n'a pas le mandat, ni la compétence, d'annuler ou de rejeter un avis de violation pour des motifs uniquement liés à la conduite des inspecteurs de l'Agence envers un requérant, ni pour des motifs d'ordre humanitaire ou financière.

[29] Par conséquent, après avoir examiné toutes les observations écrites des parties, la Commission est d'avis que Mlle Mulanga 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 suivant la notification de la présente décision.

[30] Toutefois, la Commission désire souligner à Mlle Mulanga que cette violation n'est ni une infraction criminelle, ni une infraction à une loi fédérale, mais bien une violation punissable d'une sanction pécuniaire et que, dans cinq ans, elle pourra demander au ministre de faire rayer la violation de son dossier, conformément au paragraphe 23(1) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*. Cette disposition est rédigée comme suit :

23. (1) *Sur demande du contrevenant, toute mention relative à une violation est rayée du dossier que le ministre tient à son égard cinq ans après la date soit du paiement de toute créance visée au paragraphe 15(1), soit de la notification d'un procès-verbal comportant un avertissement, à moins que celui-ci estime que ce serait contraire à l'intérêt public ou qu'une autre mention ait été portée au dossier au sujet de l'intéressé par la suite, mais n'ait pas été rayée.*

Fait à Ottawa, le 9^e jour du mois de février 2012.

Donald Buckingham, président