



Référence : Zhou c. Canada (ASFC), 2010 CRAC 20

Date : 20101014
Dossier : RTA-60383;
RT-1548

Entre :

Peng Zhou, requérant

- et -

Agence des services frontaliers du Canada, intimée

[Traduction de la version officielle en anglais]

LE PRÉSIDENT DONALD BUCKINGHAM

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

DÉCISION

[1] Après avoir examiné toutes les observations écrites des parties, la Commission de révision agricole du Canada (la Commission) statue, par ordonnance, que le requérant a commis la violation et qu'il est tenu de payer à l'intimée la somme de 200 \$ à titre de sanction pécuniaire dans les trente (30) jours suivant la date de signification de la présente décision.

Par soumissions écrites seulement.

MOTIFS

L'incident allégué et les questions en litige

[2] L'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada, allègue que, le 9 juin 2010, à l'Aéroport international de Vancouver, à Vancouver, en Colombie-Britannique, le requérant, M. Zhou, a importé au Canada des produits de viande de la Chine – un pays d'où il est interdit d'importer des produits de viande à moins de détenir les documents nécessaires – contrairement à l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*.

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

Le dossier et l'historique des procédures

[4] L'avis de violation n° YVR006680, daté du 9 juin 2010, allègue qu'à cette date, à l'Aéroport international de Vancouver, à Vancouver, en Colombie-Britannique, M. Zhou [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*. ».

[5] L'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux* prévoit ce qui suit :

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] L'Agence a fait signifier l'avis de violation à M. Zhou personnellement le 9 juin 2010. L'avis de violation indique à M. Zhou 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 200 \$.

[7] Dans une lettre datée du 21 juin 2010 et reçue par la Commission le 25 juin 2010, M. Zhou demandait à la Commission une révision 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*. Le personnel de la Commission a confirmé, par téléphone le même jour, que M. Zhou souhaitait que la révision se fasse au moyen d'observations écrites seulement. La Commission a donc effectué la révision en se fondant sur toutes les observations écrites que les parties lui ont soumises.

[8] Le 12 juillet 2010, l'Agence a sollicité une prorogation de délai pour déposer son rapport portant sur l'avis de violation notifié à M. Zhou. Le 16 juillet 2010, M. Zhou a fourni par écrit les motifs pour lesquels il s'opposait à la prorogation de délai. Le 16 juillet 2010, la Commission a ordonné à l'Agence de lui fournir son rapport et de le fournir également à M. Zhou au plus tard le 27 juillet 2010. Le 27 juillet 2010, l'Agence a envoyé son rapport à la Commission et à M. Zhou.

[9] Dans une lettre datée du 28 juillet 2010, la Commission a invité M. Zhou à produire toute déclaration additionnelle, au plus tard le 27 août 2010. M. Zhou a saisi cette occasion pour produire des documents additionnels que la Commission a reçus le 30 août 2010.

La preuve

[10] La preuve présentée à la Commission en l'espèce consiste en des documents écrits soumis par l'Agence (particulièrement, l'avis de violation et son rapport) et par M. Zhou (particulièrement, sa demande de révision, ses motifs écrits aux termes desquels il s'oppose à la demande de prorogation de délai de l'Agence pour produire son rapport, ainsi que ses observations additionnelles du 30 août 2010).

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

- M. Zhou a quitté la Chine par avion, à destination du Canada, atterrissant à Vancouver au début de l'après-midi du 9 juin 2010 (itinéraire de voyage de M. Zhou, onglet 4 du rapport de l'Agence).
- M. Zhou a rempli une carte de déclaration douanière E311, datée du 9 juin 2010 et l'a signée. La case « non » était cochée en réponse 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 ou produits du bois; oiseaux; insectes. » (carte de déclaration E311(09) signée par M. Zhou, onglet 2 du rapport de l'Agence).
- M. Zhou a franchi les guichets de Douanes Canada à Vancouver après être descendu de l'avion. M. Zhou a subi une inspection primaire mais avant même de subir une inspection secondaire, un chien renifleur a détecté que ses valises contenaient des produits qui nécessitaient une inspection secondaire (formulaire ASFC 142(05) – rapport de l'inspecteur sur la non-conformité des voyageurs aux points d'entrée, onglet 6 du rapport de l'Agence).

- À la seconde inspection, l'agente 10534 a demandé à M. Zhou s'il était propriétaire des valises en question et il a répondu oui. L'agente 10534 a ensuite inspecté les valises de M. Zhou et y a trouvé deux sacs contenant de la viande de canard et un sac contenant de la viande de bœuf (formulaire ASFC 142(05) – rapport de l'inspecteur sur la non-conformité des voyageurs aux points d'entrée, onglet 6 du rapport de l'Agence).
- Les produits à base de viande trouvés dans les valises de M. Zhou ont été photographiés et il a été déterminé qu'ils provenaient de la Chine (photos, onglet 7 du rapport de l'Agence).
- Il est illégal d'importer des produits à base de viande de la Chine à moins de détenir les documents appropriés pour leur importation et M. Zhou n'a pas présenté pareils documents aux agents le 9 juin 2010 ni par la suite (rapport d'importation de viande de canard et autres produits à base de viande, Système automatisé de référence à l'importation (SARI), onglet 9 du rapport de l'Agence).

[12] M. Zhou a déclaré dans ses observations (sa demande de révision, ses motifs écrits aux termes desquels il s'oppose à la demande de prorogation de délai de l'Agence pour déposer son rapport et ses observations additionnelles produites le 30 août 2010) que, durant le processus d'inspection, il a été traité, par les représentants de l'Agence, [TRADUCTION] « de façon discriminatoire, insultante et non professionnelle » et que la décision de lui imposer une sanction pécuniaire était [TRADUCTION] « fondée sur des préjugés personnels » (demande de révision). M. Zhou a également déclaré que [TRADUCTION] « durant l'enquête, elle (la représentante de l'Agence) ne m'a pas respecté en tant que personne. Elle a utilisé un langage discriminatoire et vexant et elle m'a imposé une sanction sévère » (motifs écrits aux termes desquels il s'oppose à la demande de prorogation de délai de l'Agence). Finalement, M. Zhou conteste le fait que la représentante de l'Agence lui a attribué des propos qu'il n'a pas tenus ([TRADUCTION] « je ne suis pas si effrayé »), comme l'indique le document qui figure à l'onglet 6 du rapport de l'Agence. M. Zhou a également fait remarquer que l'inspectrice l'a interrompu à maintes reprises et de manière irrespectueuse durant l'enquête. M. Zhou ajoute que c'est sa mère qui a fait ses bagages et, bien qu'il lui ait dit de ne pas inclure de viande, [TRADUCTION] « elle a peut-être pensé qu'il était correct d'inclure des collations contenant de la viande transformée bien emballées ». J'ai fait l'erreur de ne pas vérifier minutieusement » (observations additionnelles du 30 août 2010)

Analyse et principes de droit applicables

[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 » 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*.

[15] Aux termes de 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,

[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 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*.

[17] 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 ouï-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 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.

(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.

[19] Si une disposition prévoyant des sanctions administratives pécuniaires a été édictée pour une violation particulière, comme c'est le cas en ce qui concerne l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, M. Zhou ne dispose que de très peu de moyens de défense. Dans la présente affaire, l'article 18 de la Loi exclut en quelque sorte la possibilité pour M. Zhou d'invoquer toute excuse, comme le fait qu'il a mal compris la carte de déclaration douanière E311, que c'est sa mère qui a mis la viande dans ses bagages ou qu'il a simplement oublié de déclarer ou présenter les produits alimentaires à l'inspectrice, tel qu'il est exigé.

[20] Compte tenu de la volonté clairement exprimée par le Parlement sur cette question, la Commission reconnaît qu'aucune des déclarations de M. Zhou ne peut être invoquée en défense en vertu de l'article 18.

[21] 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.

[22] 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.

[23] La rigueur du régime SAP doit raisonnablement s'appliquer à la fois au requérant, M. Zhou, 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 de l'avis de violation.

[24] La Commission est d'avis que l'Agence a réussi à prouver tous les éléments de la violation énoncés dans l'avis de violation. L'identité de l'auteur de la violation n'est pas contestée. La Commission accepte que l'agente a demandé à M. Zhou si la valise dans laquelle la viande a été trouvée était la sienne et qu'il a répondu par l'affirmative. L'agente 10534 a trouvé dans les bagages de M. Zhou de la viande de canard et de la viande de bœuf qui provenaient de la Chine. M. Zhou n'avait aucun document qui lui aurait permis d'importer cette viande.

[25] La Commission s'est cependant interrogée sur la force probante du rapport de l'inspecteur sur la non-conformité des voyageurs aux points d'entrée, formulaire ASFC 142(05), onglet 6 du rapport de l'Agence, étant donné qu'il n'était pas signé. Compte tenu du fait que les renseignements qu'il contenait ont été corroborés par d'autres éléments de preuve dans l'affaire, tels que le formulaire BSF 156 qui a été signé par l'agente 10534, la Commission est d'avis que l'Agence a prouvé, selon la prépondérance des probabilités, que M. Zhou a importé de la viande au Canada sans se conformer aux exigences prévues.

[26] La Commission va, par ailleurs, examiner les préoccupations de M. Zhou concernant son allégation de maltraitance par l'agente 10534. Les actes commis par les agents de l'Agence à l'endroit de M. Zhou peuvent-ils avoir [TRADUCTION] « contaminé ou invalidé » l'avis de violation en question? Compte tenu de la preuve produite par M. Zhou, la seconde inspection était empreinte de discrimination et de manque de professionnalisme de la part de l'inspectrice de l'Agence.

[27] 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 procéder pour traiter les plaintes des voyageurs visant ses inspecteurs, lorsque les actes des inspecteurs envers les voyageurs deviennent excessifs.

[28] Par ailleurs, la compétence de la Commission pour examiner les avis de violations 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.

[29] Par conséquent, après avoir examiné toutes les observations écrites des parties, la Commission est d'avis que M. Zhou a commis la violation et qu'il est tenu de payer à l'intimée la somme de 200 \$ à titre de sanction pécuniaire dans les trente (30) jours suivant la notification de la présente décision.

[30] La Commission veut souligner au requérant, M. Zhou, 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, il 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.

Ottawa, le 14 octobre 2010.

Donald Buckingham, président