

***LOI SUR LES SANCTIONS ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES  
EN MATIÈRE D'AGRICULTURE ET D'AGROALIMENTAIRE***

**DÉCISION**

Affaire intéressant une demande de révision de la décision du ministre relatif à une violation de la disposition 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, à la demande du requérant en vertu de l'alinéa 13(2) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

**Mohamed Hedi Bouguila, requérant**

**et**

**L'Agence canadienne d'inspection des aliments, intimée**

**MEMBRE DE LA COMMISSION, P. ANNIS**

**Après avoir tenu une audience et examiné la décision rendu par le ministre le 27 septembre 2004, ainsi que toutes observations reliées à la violation, la Commission confirme par ordonnance, la décision du ministre et ordonne au requérant de verser à l'intimée la somme de 200,00 \$, à titre de sanction pécuniaire, dans les 30 jours suivant la date de signification de la présente décision.**

**MOTIFS**

Le requérant demande à la Commission de revoir la décision du ministre datée du 27 septembre 2004.

Le requérant a demandé en vertu du paragraphe 15(1) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire* la tenue d'une audience qui a eu lieu à Montréal le 30 mai 2005.

Le requérant a présenté ses propres observations.

L'intimée était représentée par son avocate, M<sup>e</sup> Patricia Gravel.

L'avis de violation en date du 24 septembre 2003, allègue que le requérant vers 20 h 35 le 24 septembre 2003, à Montréal (DVL), province de Québec, a commis une violation, à savoir : « Importation d'un sous-produit d'origine animale, à savoir de la viande, sans avoir respecté les exigences prescrites » contrairement aux dispositions de l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, qui se lit comme 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.

Le requérant a d'abord contesté auprès du ministre les faits reprochés, en vertu de l'alinéa 9(2)b) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire (Loi sur les SAP)*. Lorsque le ministre a établi que le requérant avait commis une infraction, ce dernier a demandé à la Commission de révision de l'entendre sur la décision du ministre en vertu du paragraphe 13(2) de la *Loi sur les SAP*.

Au début de l'audience devant la Commission, cette dernière a été saisie d'une demande de présentation d'éléments de preuve nouveaux, en plus de ceux qui avaient déjà été présentés au ministre. En d'autres termes, il s'agissait de savoir si la Commission révisait une décision du ministre ou si elle procédait à une révision *de novo* des faits reprochés.

Dans le cadre de la révision de la décision du ministre, la Commission doit constater l'existence d'une erreur de compétence ou d'une erreur de droit. Voici quelques exemples généraux de motifs de redressement :

1. Les pouvoirs sont exercés de mauvaise foi.
2. Les pouvoirs sont délégués de façon non appropriée.
3. Les pouvoirs sont exercés sans égard aux principes de justice naturelle ou d'équité.
4. Les pouvoirs sont exercés à des fins non appropriées.
5. Aucun élément de preuve n'était la décision du ministre.
6. Une décision est fondée sur des considérations non pertinentes.
7. Une erreur est commise dans l'interprétation de la législation connexe ou habilitante, des principes de common law en général ou de la façon dont les principes s'appliquent aux faits.
8. Une décision est tellement déraisonnable qu'aucune personne raisonnable se trouvant à la place du ministre ne l'aurait prise.

Dans le cas d'une révision *de novo*, la Commission procède elle-même à un réexamen des faits et tire ses propres conclusions.

À l'audience, la Commission a accepté d'entendre des témoins au sujet des faits reprochés, mais a pris en délibéré sa décision quant à l'admissibilité de leur témoignage jusqu'à ce qu'elle ait examiné les observations écrites de l'intimée. Le 7 juin 2005, la Commission a reçu les observations de M<sup>e</sup> Patricia Gravel, avocate de l'intimée. Voici un extrait de ses observations :

Cependant, nous sommes d'avis que les *Règles de la Commission de révision (agriculture et agroalimentaire)* doivent favoriser la divulgation de la preuve et doivent être interprétées largement afin de permettre le déroulement de l'instance de la façon la plus équitable possible. Ainsi, lors d'une demande de révision d'une décision du ministre, nous soumettons que si la Commission juge pertinente l'introduction en preuve de témoignages ou de documents, lesquels n'étaient pas devant le ministre lors de la prise de décision, cette preuve devrait pouvoir être présentée à la Commission. Nous vous référons à la Règle 37, laquelle prévoit:

<<Dans les deux jours suivant la réception du rapport, la Commission envoie un accusé de réception à chaque partie, portant que le rapport a été reçu et que les parties disposent de 30 jours suivant la date de l'accusé pour fournir tout renseignement ou observation additionnels, y compris tout document ou tout autre élément de preuve.>>

Cette règle encourage les parties à produire devant la Commission tout document ou élément de preuve (donc des témoignages), et ce, peu importe qu'il s'agisse d'une demande de révision directement à la Commission ou d'une demande de révision d'une décision du ministre.

Outre l'article 37 des *Règles* cité par l'avocate de l'intimée ci-dessus, voici les dispositions législatives pertinentes relatives à cette question : alinéas 9(2)*a*, *b*) et *c*), paragraphe 11(1), paragraphes 13(1) et 13(2) et paragraphe 14(1) de la *Loi sur les SAP*.

- 9(2) À défaut d'effectuer le paiement, le contrevenant peut, dans le délai et selon les modalités réglementaires :
- a*) si la sanction est de 2 000 \$ ou plus, demander au ministre de conclure une transaction en vue de la bonne application de la loi agroalimentaire ou du règlement en cause;
  - b*) contester auprès du ministre les faits reprochés;
  - c*) demander à la Commission de l'entendre sur les faits reprochés.
- 11(1) Si le ministre refuse de transiger, le contrevenant peut, dans le délai et selon les modalités réglementaires, soit payer le montant de la sanction infligée initialement, soit demander à la Commission de l'entendre sur les faits reprochés.
- 13(1) Saisi d'une contestation au titre de l'alinéa 9(2)*b*), le ministre détermine la responsabilité du contrevenant et lui fait notifier sa décision. S'il juge que le montant de la sanction n'a pas été établi en application des règlements, il y substitue le montant qu'il estime conforme.

- 13(2) Le contrevenant peut, dans un délai et selon les modalités réglementaires, soit payer le montant mentionné – paiement que le ministre accepte en règlement et qui met fin à la poursuite –, soit demander à la Commission de l'entendre sur la décision du ministre.
- 14(1) Saisie d'une affaire au titre de la présente loi, la Commission, par ordonnance et selon le cas, soit confirme, modifie ou annule la décision du ministre, soit détermine la responsabilité du contrevenant; en outre, si elle estime que le montant de la sanction n'a pas été établi en application des règlements, elle y substitue le montant qu'elle juge conforme. Elle fait notifier l'ordonnance à l'intéressé et au ministre.

Il est clair que la *Loi sur les SAP* utilise une terminologie différente pour décrire le mandat de la Commission selon qu'elle révisé la décision du ministre ou qu'elle effectue une révision à partir d'une demande du requérant, sans que le ministre ait d'abord déterminé la responsabilité du requérant. Lorsque ce dernier se présente directement devant la Commission, le mandat de cette dernière est de l'entendre sur « les faits reprochés ». De son côté, le ministre a le même mandat en vertu de l'alinéa 9 (2)*b* car c'est auprès de lui que le contrevenant conteste « les faits reprochés ». Par ailleurs, lorsque le requérant se présente devant la Commission après que le ministre ait été saisi des faits reprochés, le mandat de la Commission consiste tout simplement à entendre le contrevenant sur la décision du ministre.

Puisque le Parlement a choisi d'attribuer une compétence identique au ministre et à la Commission en ce qui concerne l'examen des faits reprochés, tout en différenciant le mandat du tribunal selon qu'il examine de prime abord les faits reprochés ou qu'il révisé une décision du ministre, il en ressort clairement que le Parlement a eu l'intention de limiter la compétence de la Commission relativement à la révision d'une décision du ministre.

De plus, la jurisprudence sur la question de savoir si les appels devraient être une instance *de novo* ou être plus limités donne à penser que la loi pertinente précise habituellement l'intention du législateur de faire réentendre la preuve. Si la loi pertinente ne mentionne rien à ce sujet ou ne laisse pas entendre qu'une instance entièrement nouvelle s'impose, on estime généralement que cela suffit pour empêcher l'admission de nouveaux éléments de preuve aux fins d'un nouvel examen de faits déjà tranchés en première instance. Voir par exemple *R. c. Dennis* [1960], 125 C.C.C. 321 (R.C.S.), *Alberta (Superintendent of Real Estate) c. Harder* [1990], 11 Alta. L.R. (2d) 335 (B.R.).

Il est aussi important de souligner que la Commission a toujours conclu sur cette question, dans bien des instances, qu'une révision d'une décision du ministre n'équivaut pas à une instance *de novo*.

La Commission n'est pas prête à accepter les observations de l'intimée selon lesquelles l'interprétation du paragraphe 13(2) de la *Loi sur les SAP* devrait être fondée sur le libellé de l'article 37 des *Règles*. En effet, une règle adoptée en vertu d'une loi ne conditionne pas l'interprétation de cette dernière. Au contraire, la Commission doit interpréter la règle conformément à la loi habilitante sauf si le libellé de la règle ne le permet pas; auquel cas cette dernière est *ultra vires* et doit être annulée.

La Commission a déjà estimé que l'article 37 des *Règles* permettrait la présentation d'éléments de preuve nouveaux, mais uniquement à l'égard de la nature de la décision du ministre, et non à l'égard des faits reprochés. C'est l'interprétation des *Règles* qu'il conviendrait d'adopter à la lumière du libellé de la *Loi sur les SAP*.

Par conséquent, la Commission ne prendra pas en compte les éléments de preuve qui lui ont été soumis à l'égard des faits reprochés.

Incidentement, vu les mandats identiques du ministre et de la Commission en ce qui concerne la révision des faits reprochés, l'Agence pourrait songer à mieux présenter et expliquer les choix qui s'offrent aux personnes présentant des demandes de révision en vertu de la *Loi sur les SAP* afin de les aider à déterminer à qui elles veulent soumettre les faits qui leur sont reprochés. M. Bouguila a déclaré n'avoir pas compris qu'il pouvait facilement témoigner et présenter des observations orales devant la Commission. S'il l'avait su, il n'aurait probablement pas soumis sa demande au ministre.

Pour revenir aux faits soumis à la Commission concernant la décision rendue par le ministre le 27 septembre 2004, il est clair que le ministre a pris sa décision à partir du rapport d'un inspecteur de l'intimée. Selon l'inspecteur, M. Bouguila avait reconnu que les aliments qu'il importait contenaient de l'agneau.

Malheureusement, cependant, la décision du ministre ne portait pas sur le point précis soulevé par M. Bouguila dans sa lettre du 15 octobre 2003. Ce dernier y soutenait qu'aucune infraction n'avait été commise parce que les aliments se trouvant dans les sacs de plastique ne contenaient qu'une « infime partie de viande ». Selon la Commission, il est important que toute décision du ministre cherche à exposer la nature des observations du requérant de même que la réponse du ministre à ces dernières. Le ministre n'a pas répondu à cette allégation et la Commission estime que ce point aurait dû être abordé.

.../7

Cependant, la Commission n'est pas disposée à renvoyer l'affaire au ministre dans la mesure où l'argument soumis par M. Bouguila touche une question de droit – soit celle de savoir si l'importation d'une quantité infime d'un sous-produit animal sans autorisation pertinente constitue une infraction au *Règlement*. Nous devons répondre clairement à cette question dans l'affirmative.

Aucune disposition du *Règlement* n'indique que l'importation de quantités infimes de sous-produits animaux doit être exemptée. En effet, le *Règlement* contient des dispositions strictes en matière de responsabilité et l'un des objectifs de la législation consiste à empêcher l'importation de sous-produits animaux pouvant provoquer des maladies ou d'autres préjudices chez les Canadiens; pour cette raison, la quantité importée n'entre pas en ligne de compte.

Par conséquent, la décision du ministre datée du 27 septembre 2004 est confirmée et le requérant est tenu de payer la pénalité imposée en vertu de ladite décision.

Le requérant n'a pas invoqué d'erreur de droit et la Commission estime que la décision du ministre est fondée en droit.

Fait à Ottawa le 19 septembre 2005.

---

Peter Annis, membre de la Commission