Canada Agricultural Review Tribunal

Commission de révision agricole du Canada

Référence : Adnane Ben Khalifa c. Canada (ASFC), 2012 CRAC 26

Date : 20121221
Dossier : CART/CRAC-1591

Entre :

Adnane Ben Khalifa, requérant

- et -

Agence des services frontaliers du Canada, intimée

Devant : Le président Donald Buckingham

Affaire concernant une demande de révision des faits présentée par le requérant 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 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*.

DÉCISION

[1] À la suite d'une audience et après avoir examiné toutes les observations orales et 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 une sanction pécuniaire au montant de 800 $ dans les trente (30) jours suivant la date de notification de la présente décision.

Audience tenue à Montréal (Québec),
le 12 décembre 2012.

Canada

MOTIFS

L'incident allégué et les questions en litige

[2] L'intimée, l'Agence des services frontaliers du Canada (l'Agence), soutient que, le 6 août 2011, à l'aéroport international P.-E.-Trudeau de Montréal, Québec, le requérant, Adnane Ben Khalifa (M. Khalifa), a importé au Canada, en contravention de l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*, de l'ail, sans l'avoir déclaré.

[3] L'article 39 de ce règlement se lit ainsi :

> ***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 juger si l'Agence a établi tous les éléments à l'appui de l'avis de violation en cause, et plus particulièrement si :

- M. Khalifa avait un matériel végétal dans ses bagages lorsqu'il est entré au Canada;
- le matériel végétal, sous forme de produits végétaux qui a été trouvé dans ses bagages, était parasité ou susceptible de l'être ou constituait ou pouvait constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire;
- M. Khalifa a négligé de déclarer ce matériel à l'inspecteur de l'Agence le 6 août 2011.

Historique des procédures

[5] L'avis de violation nº 3961-11-M-0244, daté du 6 août 2011, allègue que ce même jour, à l'aéroport international P.-E.-Trudeau de Montréal, Québec, M. Khalifa « a commis une violation, notamment : Defaut [sic] de déclarer de l'ail en opposition avec l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux* », 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 de l'article 2 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

[6] L'Agence a signifié en main propre l'avis de violation à M. Khalifa le 6 août 2011. L'avis de violation informe M. Khalifa que la violation alléguée est, aux termes de l'article 4 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, une violation grave pour laquelle une sanction au montant de 800 $ lui a été imposée.

[7] Dans sa lettre du 6 septembre 2011 (reçue par la Commission par télécopieur ce même jour), M. Khalifa a demandé à la Commission de l'entendre sur les faits reprochés, 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 auprès de M. Khalifa qu'il souhaitait la tenue d'une audience orale en français, conformément au paragraphe 15(1) du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*.

[8] Le 23 septembre 2011, l'Agence a envoyé une copie de son rapport (le Rapport) concernant l'avis de violation à M. Khalifa et à la Commission, cette dernière l'ayant reçue le 26 septembre 2011.

[9] Dans sa lettre du 3 octobre 2011, la Commission a invité les parties à lui présenter des observations supplémentaires relativement à cette affaire, au plus tard le 2 novembre 2011. Suite à l'invitation lancée par la Commission, les parties n'ont rien déposé comme observations supplémentaires et nul autre document.

[10] Dans sa lettre du 9 octobre 2012, la Commission a avisé les parties que l'audience aurait lieu à Montréal le 12 décembre 2012.

[11] L'audience, demandée par M. Khalifa, a eu lieu à Montréal, Québec, le 12 décembre 2012, en présence des deux parties. M. Khalifa se représentait lui-même et l'Agence était représentée par M^me^ Denise Bergeron.

La preuve

[12] La preuve présentée à la Commission en l'espèce se compose des observations écrites soumises par l'Agence (l'avis de violation et le Rapport) et par M. Khalifa (les observations contenues dans sa demande de révision), ainsi que des témoignages de vive voix, donnés par les témoins à l'audience. L'Agence a présenté un témoin, l'Inspecteur des douanes numéro 25643 (l'Inspecteur 25643), tandis que M. Khalifa a présenté un témoin – lui-même – à l'audience tenue le 12 décembre 2012.

[13] L'Agence a présenté les éléments de preuve qui suivent :

a. M. Khalifa, avec sa famille, sont arrivés au Canada en provenance de la Tunisie à l'Aéroport international P.-E.-Trudeau le 6 août 2011 (la carte de déclaration douanière E311(09) à l'onglet 2 du Rapport).

b. M. Khalifa a rempli et signé la carte de déclaration douanière E311(09) (la carte de déclaration) de l'Agence le 6 août 2011 sur les deux côtés, anglais et français. Lui et sa femme, ont tous deux signé la carte de déclaration du côté anglais (la carte de déclaration à l'onglet 2 du Rapport de l'Agence).

c. M. Khalifa a coché la case « Non » vis-à-vis 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 » et il a coché la case « No » vis-à-vis le même énoncé en anglais du côté anglais (la carte de déclaration à l'onglet 2 du Rapport).

d. Suite à l'inspection primaire, M. Khalifa et sa famille ont été référés à l'inspection secondaire. Au début de l'inspection secondaire, l'Inspecteur 25643 a demandé à M. Khalifa s'il avait préparé lui-même ses bagages et s'il savait ce qu'ils contenaient. Il a répondu « Oui » à chacune des questions. L'Inspecteur 25643 ne se souvient pas s'il lui a demandé s'il y avait des produits végétaux dans ses valises, mais ce dernier est convaincu que M. Khalifa n'a jamais déclaré qu'il en avait. L'Inspecteur 25643 a ensuite fouillé les bagages de M. Khalifa et a trouvé un sac de plastique rempli d'ail (environs deux kilos) à l'intérieur de sa valise ((i) l'étiquette pour marchandise interceptée BSF156 de l'Agence à l'onglet 2 du Rapport de l'Agence; (ii) le rapport de l'inspecteur sur la non conformité des voyageurs aux points d'entrée (rapport de non conformité) à l'onglet 6 du Rapport; et (iii) le témoignage de vive voix de l'Inspecteur 25643).

e. L'Inspecteur 25643 a déclaré dans son rapport de non conformité que, n'ayant pas été déclarés, les produits avaient été saisis et détruits (le rapport de non conformité à l'onglet 6 du Rapport).

f. L'Inspecteur 25643 a pris des photos des produits qu'il a trouvés, mais la copie de la photo incluse dans le Rapport est de mauvaise qualité. Cependant, le témoignage de l'Inspecteur 25643 était clair que, le produit qu'il a saisis et photographié était bel et bien de l'ail ((i) la photo à l'onglet 7 du Rapport; et (2) le témoignage de vive voix de l'Inspecteur 25643).

g. D'après son expérience professionnelle, l'Inspecteur 25643 reconnaît que les produits qu'il a trouvés se voient refuser l'entrée au Canada et il a témoigné que M. Khalifa n'a présenté aucun permis ou certificat qui aurait permis l'importation des produits en question (le témoignage de vive voix de l'Inspecteur 25643).

h. Les produits végétaux qui ont été découverts dans les bagages de M. Khalifa sont d'une nature qui n'est pas admissible au Canada, sans les permis et les certificats nécessaires, qui doivent être obtenus des autorités canadiennes, avant que ces produits soient importés au Canada (Rapport sur l'importation de l'ail de Tunisie, Système automatisé de référence à l'importation (SARI) à onglet 8 du Rapport).

[14] Il n'y a eu aucune question en contre-interrogatoire pour l'Inspecteur 25643.

[15] Les éléments de preuve écrits, fournis par M. Khalifa, sont contenus dans les observations figurant dans sa demande de révision déposée auprès de la Commission en septembre 2011, dans laquelle il affirme :

> *« … Or, je souhaite contester cet avis pour la raison suivante :*
>
> - *La déclaration était faite à la dernière minute (lors de la descente de l'avion) et ma femme (celle qui a inscrit la déclaration) a oublié après un long voyage (Tunisie-France avec une escale de 5 heures) qu'on a de l'ail (et d'ailleurs, nous avons 4 bagages et 4 bagages à main, vue que nous voyageons avec nos petits enfants).*
>
> - *On trouve que l'agent n'a pas essayé de nous accommoder malgré qu'il ait remarqué notre fatigue avec nos deux enfants. Il a même signalé dans son dossier qu'il s'agit de 2 kg d'ail, alors qu'il peut être de 500g ou 1 kg. En outre, nos dossiers montrent que nous n'avions pas commis d'infraction dans le passé, bien qu'à chaque voyage, on passe par le bureau de douane (d'ailleurs, on ne comprend pas pourquoi).*
>
> - *Nous n'avons pas nié les faits, mais on n'a pas pensé que ceci est aussi grave.*
>
> - *L'agent a invité sa superviseure. Celle-ci nous a intimidés <u>en parlant à haute voix et devant tout le monde</u> et devant les regards plein d'inquiétudes de nos enfants, de l'infraction et en insistant sur le devoir d'être responsable et plusieurs autres éléments semblables, avec un ton et une façon comme si on n'était pas responsable. Ceci m'a forcé à répliquer en indiquant que nous sommes responsables et que, moi et ma femme, deux universitaires informaticiens que nous travaillons dans des grandes entreprises, nous acquittons nos devoirs et nous participions au développement du Canada.*
>
> - *La superviseure n'a pas aimé mes répliques. D'ailleurs, elle m'a dit que, on t'a dit qu'il ne faut pas apporter des végétaux, tu dois t'excuser et « that's it ». Aussi, peut-être dans une ou deux reprises elle s'adressait à l'agent en anglais alors qu'elle avait parlé avec lui et nous en français!*
>
> *Ceci dit, on ne nie pas que nous ayons apporté de l'ail, mais en aucun cas nous voulons cacher ou ne pas déclarer. C'est plutôt une oublie tel que j'ai mentionné. Aussi, peut-être notre fatigue et nos répliques ont poussé les agents à ne pas donner une chance avant de signaler l'amende qu'on trouve très sévères. … »*

[16] Lors de l'audience, M. Khalifa se représentait lui-même et il a déclaré qu'il a voyagé, avec sa femme et leurs deux enfants de la Tunisie à Montréal le 6 août 2011. Il a dit à la Commission que son voyage avait été long et que sa famille étaient très fatigues à leur arrivée à Montréal. M. Khalifa a déclaré à la Commission qu'il ne doutait pas que le témoignage de l'Inspecteur 25643 était la vérité. Mais comme sa femme a rempli leur carte de déclaration et ils avaient oublié simplement de mentionner de l'ail qui étaient dans leur bagages, M. Khalifa croyait qu'il n'a pas eu l'opportunité de déclarer l'ail trouvé dans ses bagages.

[17] M. Khalifa a affirmée a vive voix les faits allégués dans sa demande de révision, telle que la présence et les activités de l'Inspecteur 25643, aussi bien que la présence de la superviseure et son attitude peu respectueuse, et même impolie, envers lui et sa famille. M. Khalifa a témoigné que l'Inspecteur 25643 a saisi l'ail et a fait attendre toute sa famille de plus d'une heure pendant qu'il complétait l'avis de violation, malgré le fait que sa famille était tres fatiguée.

[18] En contre-interrogatoire, M. Khalifa a confirmé qu'il a signé la carte de déclaration, aussi bien que sa femme, et qu'ils avaient de l'ail dans leurs bagages. Il a dit aussi que il s'en souvenait pas si l'inspecteur au primaire, ou même si l'Inspecteur 25643 au secondaire, avaient demandé s'ils avaient des produits végétaux. M. Khalifa a affirme, de toute façon, il n'a jamais eu l'intention de ne pas déclarer de l'ail.

Analyse et droit applicable

[19] Le mandat de la Commission consiste à déterminer la validité des sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire infligées 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.*

[20] L'article 2 de la Loi définit ainsi le terme « loi agroalimentaire » :

> *« 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.

[21] En vertu de l'alinéa 4(1)a) de la Loi, le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire, ou le ministre de la Santé, selon les circonstances, peut par règlement :

> *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...*

[22] Le ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire a effectivement 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 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*, où il est fait renvoi à l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*.

[23] Le régime de sanctions administratives pécuniaires (SAP) prévu par la Loi, tel qu'établi par le Parlement, est 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 le régime de SAP en ces termes :

> *[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.*

[24] En outre, dans l'arrêt *Doyon*, la Cour d'appel fédérale souligne que la Loi impose un lourd fardeau à l'Agence. Au paragraphe 20, la Cour déclare ce qui suit :

> *[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 [sic] la responsabilité du contrevenant : voir l'article 19 de la Loi.*

[25] 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.*

[26] Ainsi, l'Agence doit prouver tous les éléments de la poursuite en prépondérance des probabilités. Dans le cas d'une violation de l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*, elle doit prouver ce qui suit :

(1) l'auteur de la violation est M. Khalifa;

(2) M. Khalifa a apporté (importé) le matériel végétal en question au Canada;

(3) le matériel végétal importé était parasité ou pouvait l'être ou encore constituait ou pouvait constituer un obstacle biologique à la lutte antiparasitaire;

(4) M. Khalifa n'a pas déclaré ce matériel à un inspecteur de l'Agence.

[27] L'Agence a produit des preuves et M. Khalifa ne les a pas contredites. Ce dernier a même admis avoir importé du matériel végétal sans l'avoir déclaré sur sa carte de déclaration ou à l'inspection primaire. Ainsi, la Commission constate que l'Agence a prouvé, en prépondérance des probabilités, les éléments 1, 2 et 4 de la violation alléguée.

[28] Quant à l'élément 3, l'Inspecteur 25643 a témoigné, au nom de l'Agence, que le matériel végétal qu'il avait trouvé dans les bagages du requérant était de l'ail. Se référant au système SARI pour l'importation de tels produits, il a conclu que ces produits devaient bel et bien être déclarés parce qu'étant *« …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… »* (article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*). De plus, pour cet élément, la Commission à la conviction que l'Agence a apporté une preuve suffisante en prépondérance des probabilités pour qu'il puisse juger que les végétaux, ainsi importés, devaient être déclarés, chacun étant *« …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… ».*

[29] 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.*

[30] Si une disposition prévoyant des sanctions administratives pécuniaires a été édictée pour une violation particulière, comme c'est le cas pour l'article 39 du *Règlement sur la protection des végétaux*, M. Khalifa 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 « *La déclaration était faite à la dernière minute (lors de la descente de l'avion) et ma femme (celle qui a inscrit la déclaration) a oublié après un long voyage (Tunisie-France avec une escale de 5 heures) qu'on a de l'ail* » ou *« On trouve que l'agent n'a pas essayé de nous accommoder malgré qu'il ait remarqué notre fatigue avec nos deux enfants »* ou bien *« Ceci dit, on ne nie pas que nous ayons apporté de l'ail, mais en aucun cas nous voulons cacher ou ne pas déclarer. C'est plutôt une oublie tel que j'ai mentionné. »* Compte tenu de la volonté clairement exprimée par le Parlement sur cette question, la Commission reconnaît qu'aucune des déclarations faites par M. Khalifa dans sa demande de révision ne peut être invoquée en défense en vertu de l'article 18.

[31] 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 M. Khalifa n'a pas déclarée le matériel végétal, qui se trouvait dans ses bagages, avant d'avoir subi l'inspection secondaire, et que ce matériel végétal était « …*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… ».*

[32] La Commission conclut, en l'espèce, que l'Agence s'est acquittée de son fardeau de preuve. Le fait que M. Khalifa ou sa femme a coché la case « No » sur sa carte de déclaration et qu'il a omis de déclarer l'ail à l'Agence, à tout moment, avant que l'Inspecteur 25643 ne le trouve dans ses bagages pendant l'inspection secondaire, suffit à démontrer que M. Khalifa a commis la violation alléguée. Il a eu une occasion raisonnable de déclarer le produit ou de présenter un certificat, un document ou un permis qui aurait peut-être autorisé l'importation de son produit. Mais, il va de soi que les éléments de preuve produits par les deux parties ne permettent pas à la Commission de conclure que M. Khalifa avait effectivement un tel permis ou certificat en sa possession le 6 août 2011.

[33] La Commission comprend que les inspecteurs de l'Agence ont la tâche importante de protéger les humains, les animaux et les plantes, ainsi que les systèmes d'approvisionnement alimentaire et de production agricole du Canada, contre les risques que posent les organismes nuisibles, les agents pathogènes et les parasites. En l'espèce, il ressort clairement de la preuve que l'Agence a réagi à une menace pouvant provenir de l'importation de produits végétaux par M. Khalifa en examinant le produit et, après avoir déterminé qu'il s'agissait d'un produit dont il devait refuser l'entrée au Canada, en le saisissant et en le détruisant, ce que la loi canadienne lui permet de faire.

[34] 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. Les effets légaux de tels actes, sauf peut-être dans les cas extrêmes qui n'est pas le cas dans l'espèce, sont en dehors de la compétence de la Commission. 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 raisonnable des inspecteurs de l'Agence envers un requérant, ni pour des motifs d'ordre humanitaire ou financière.

[35] La Commission conclut, après examen de toutes les observations écrites des parties, que M. Khalifa a commis la violation et qu'il est tenu de payer à l'intimée une sanction pécuniaire au montant de 800 $ dans les trente (30) jours suivant la date de notification de la présente décision.

[36] La Commission tient à signaler à M. Khalifa qu'il ne s'agit pas d'une infraction criminelle ou d'une infraction fédérale, mais plutôt d'une violation entraînant une sanction pécuniaire et qu'il a le droit, après cinq ans, de présenter une demande visant à faire rayer toute mention relative à cette violation des dossiers du ministre, conformément au paragraphe 23(1) de la Loi 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 21e jour du mois de décembre 2012.

_____

Donald Buckingham, président