

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20120426

Dossier : A-485-11

Référence : 2012 CAF 130

**CORAM : LE JUGE NOËL
LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE MAINVILLE**

ENTRE :

**AFFAIRE INTÉRESSANT L'ARTICLE 14 DU RÈGLEMENT SUR LES SANCTIONS
ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES EN MATIÈRE D'AGRICULTURE ET
D'AGROALIMENTAIRE, DORS/2000-187;**

**ET UNE DEMANDE INTRODUEITE SOUS FORME DE RENVOI À LA COUR D'APPEL
FÉDÉRALE EN VERTU DES PARAGRAPHES 18.3(1) ET 28(2) DE LA LOI SUR LES
COURS FÉDÉRALES, L.R.C. 1985, ch. F-7**

Audience tenue à Ottawa (Ontario), le 24 avril 2012.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 26 avril 2012.

MOTIFS DU JUGEMENT :

LE JUGE NOËL

Y ONT SOUSCRIT :

**LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE MAINVILLE**

Cour d'appel
fédérale



Federal Court
of Appeal

Date : 20120426

Dossier : A-485-11

Référence : 2012 CAF 130

**CORAM : LE JUGE NOËL
LA JUGE GAUTHIER
LE JUGE MAINVILLE**

ENTRE :

**AFFAIRE INTÉRESSANT L'ARTICLE 14 DU RÈGLEMENT SUR LES SANCTIONS
ADMINISTRATIVES PÉCUNIAIRES EN MATIÈRE D'AGRICULTURE ET
D'AGROALIMENTAIRE, DORS/2000-187;**

**ET UNE DEMANDE INTRODUEITE SOUS FORME DE RENVOI À LA COUR D'APPEL
FÉDÉRALE EN VERTU DES PARAGRAPHERS 18.3(1) ET 28(2) DE LA LOI SUR LES
COURS FÉDÉRALES, L.R.C. 1985, ch. F-7**

MOTIFS DU JUGEMENT

LE JUGE NOËL

[1] La Cour est saisie d'une demande introduite sous forme de renvoi par la Commission de révision agricole du Canada (la demanderesse ou la Commission) en vertu des paragraphes 18.3(1) et 28(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7 (la *Loi sur les Cours fédérales*). La demanderesse sollicite l'opinion de notre Cour au sujet de l'interprétation du paragraphe 14(1) du *Règlement sur les sanctions administratives et pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, DORS/2000-187 (le *Règlement*). Plus précisément, la demanderesse nous a soumis les deux questions suivantes :

[TRADUCTION]

a. Compte tenu du fait que les articles 11, 12 et 13 du Règlement [...] obligent la personne qui conteste les faits reprochés auprès de la Commission à le faire par écrit [...], la Commission commettrait-elle une erreur si elle jugeait, en droit, que les moyens qui sont prévus expressément au paragraphe 14(1) pour présenter une demande sont facultatifs mais non exhaustifs?

b. Si les moyens qui sont prévus au paragraphe 14(1) pour présenter une demande sont facultatifs, la véritable date de la demande transmise par courrier ordinaire est-elle celle qui est indiquée sur le cachet postal clairement visible sur l'enveloppe ou la date ultérieure à laquelle la Commission reçoit la demande?

FAITS À L'ORIGINE DU LITIGE

[2] Le présent renvoi fait suite à un procès-verbal qui a été envoyé le 14 février 2011 par l'Agence canadienne d'inspection des aliments à Transport Giannone-Garceau Inc. (TGG) (affidavit de Lise Sabourin, dossier d'appel, onglet 4).

[3] TGG a transmis par courrier ordinaire une contestation du procès-verbal conformément au paragraphe 11(2) du Règlement. Cette demande a été reçue par la Commission le 17 mars, après l'expiration du délai de 30 jours prescrit au paragraphe 11(2) du Règlement. La date indiquée sur le cachet postal apposé sur l'enveloppe dans laquelle la demande avait été envoyée était le 14 mars 2011 (*idem*).

[4] La Commission a d'abord avisé TGG que sa demande était refusée parce qu'elle avait été reçue trois jours après l'expiration du délai de 30 jours prescrit. TGG a demandé à la Commission de réexaminer sa décision au motif que la date indiquée sur le cachet postal apposé sur l'enveloppe était le 14 mars 2011.

[5] La Commission a accepté de réexaminer sa décision initiale au motif que [TRADUCTION] « l'article 14 du Règlement comporte des ambiguïtés ». Les questions formulées dans le cadre du présent renvoi visent à obtenir des éclaircissements au sujet des moyens de soumettre des demandes à la Commission (*idem*, au paragraphe 10).

[6] Le 26 janvier 2012, le juge Mainville a établi que les parties intéressées dans le présent renvoi étaient la Commission, le procureur général du Canada, l'Agence canadienne d'inspection des aliments et TGG. Il a également ordonné à la Commission de préparer un mémoire dans lequel elle préciserait les questions de droit soulevées par le renvoi. La Commission a déposé un mémoire et le procureur général a à son tour déposé un mémoire en réponse. Malgré le fait qu'il leur était loisible de présenter elles aussi un mémoire, les autres parties ont choisi de ne pas le faire.

DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[7] L'article 18.3 de la *Loi sur les Cours fédérales* explique en détail la procédure à suivre par les offices fédéraux pour introduire un renvoi :

Renvoi d'un office fédéral

18.3 (1) Les offices fédéraux peuvent, à tout stade de leurs procédures, renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

(2) Le procureur général du Canada peut, à tout stade des procédures d'un office fédéral, sauf

Reference by federal tribunal

18.3 (1) A federal board, commission or other tribunal may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Federal Court for hearing and determination.

(2) The Attorney General of Canada may, at any stage of the proceedings of a federal board,

s'il s'agit d'un tribunal militaire au sens de la *Loi sur la défense nationale*, renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question portant sur la validité, l'applicabilité ou l'effet, sur le plan constitutionnel, d'une loi fédérale ou de ses textes d'application.

commission or other tribunal, other than a service tribunal within the meaning of the *National Defence Act*, refer any question or issue of the constitutional validity, applicability or operability of an Act of Parliament or of regulations made under an Act of Parliament to the Federal Court for hearing and determination.

Le paragraphe 18.3(1) doit être interprété comme englobant la Cour d'appel fédérale dans la mesure où le renvoi est introduit par certains offices fédéraux désignés, dont la Commission (voir le paragraphe 28(2) de la *Loi sur les Cours fédérales*).

[8] Le Règlement a été promulgué en application du paragraphe 4(1) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, L.C. 1995, ch. 40 (la Loi).

[9] L'alinéa 9(2)c) de la Loi dispose que celui qui souhaite contester un procès-verbal peut le faire en demandant à la Commission de l'entendre sur les faits reprochés « dans le délai et selon les modalités réglementaires ».

[10] Bien que le paragraphe 11(2) du Règlement fixe le délai imparti pour présenter de telles demandes, c'est l'article 14 qui prévoit la procédure où la méthode à suivre :

14. (1) Toute personne peut présenter la demande visée aux articles 11, 12 ou 13 en la livrant en mains propres ou en l'envoyant par courrier recommandé,

14. (1) A person may make a request referred to in section 11, 12 or 13 by delivering it by hand or by sending it by registered mail, by courier or by

par messagerie ou par tout moyen électronique, notamment par courrier recommandé électronique et par télécopieur, au destinataire et au lieu autorisés par le ministre.

electronic means, including electronic registered mail and fax, to a recipient and place authorized by the Minister.

(2) La date de la demande visée au paragraphe (1) est :

(2) If a person makes a request, the date of the request is

a) la date à laquelle la demande est livrée au destinataire autorisé, si elle est livrée en mains propres;

(a) the day on which the request is delivered to the authorized recipient, if the request is delivered by hand;

b) la date de réception par le destinataire autorisé ou, si elle est antérieure, la date indiquée sur le récépissé du bureau de poste ou du service de messagerie, si la demande est envoyée par courrier recommandé ou par messagerie;

(b) the earlier of the day on which the request is received by the authorized recipient and the date indicated in the receipt issued by the postal or courier service, if the request is sent by registered mail or courier; or

c) la date de réception de la télécopie ou autre copie transmise électroniquement.

(c) the date on which the fax or other electronic transmission is received.

(3) Lorsque la demande est transmise par télécopieur ou autre moyen électronique, une copie doit aussi en être envoyée par courrier recommandé.

(3) Where a request is sent by fax or by other electronic means, a copy of the request shall be sent by registered mail.

[11] L'article 10 du Règlement est également utile pour notre analyse :

PAIEMENT

PAYMENT

10. (1) Pour l'application du paragraphe 9(1) de la Loi et sous

10. (1) For the purposes of subsection 9(1) of the Act and subject

réserve du paragraphe (2), tout paiement doit être fait dans les trente jours suivant la date de notification du procès-verbal.

(2) La personne nommée dans un procès-verbal qui comporte une sanction peut ne payer qu'une somme égale à la moitié de la sanction si elle le fait dans les quinze jours suivant la date de notification du procès-verbal.

(3) Pour l'application de la Loi et du présent règlement, le paiement d'une sanction ou d'une somme en souffrance se fait par chèque visé ou par mandat émis à l'ordre du receveur général du Canada, transmis :

a) soit en personne;

b) soit par courrier ordinaire;

c) soit par courrier recommandé;

d) soit par messagerie.

(4) Le paiement visé au paragraphe (3) est réputé avoir été effectué :

a) à la date où il a été transmis en personne;

b) à la date indiquée sur le cachet postal apposé sur l'enveloppe, s'il est transmis par courrier ordinaire;

c) à la date indiquée sur le récépissé du bureau de

to subsection (2), any payment shall be paid within 30 days after the day on which the notice is served.

(2) A person named in a notice of violation that contains a penalty may pay an amount equal to one half of the penalty if the person pays the amount within 15 days after the day on which the notice is served.

(3) For the purposes of the Act and these Regulations, the payment of a penalty or an amount in default shall be made by means of a certified cheque or money order made payable to the Receiver General for Canada and may be made

(a) in person;

(b) by regular mail;

(c) by registered mail; or

(d) by courier.

(4) A payment made in accordance with subsection (3) is deemed to be made

(a) on the day on which it is made in person;

(b) on the date indicated in the postmark stamped on the envelope, if the amount is sent by regular mail; and

(c) on the date indicated in the receipt issued by the

poste ou du service de
messagerie, s'il est
transmis par courrier
recommandé ou par
messagerie.

postal or courier service, if
the payment is sent by
registered mail or courier.

OBSERVATIONS DES PARTIES

[12] Conformément à l'ordonnance du juge Mainville, la demanderesse a soumis un mémoire dans lequel elle exposait ce qu'elle estimait être deux interprétations possibles de l'article 14. Le courrier ordinaire ne fait pas partie des méthodes énumérées pour présenter une demande, mais le Règlement n'exclut pas expressément ce mode de transmission. La demanderesse affirme que l'article 14 peut être interprété comme une disposition facultative, dans la mesure où il permet d'autres modes de transmission qui satisfont aux exigences en matière de présentation d'une demande. Par contraste, une interprétation suivant laquelle l'article 14 serait considéré comme une disposition exhaustive aurait pour effet d'exclure toutes les méthodes qui ne sont pas expressément énumérées. La demanderesse a exposé les deux interprétations possibles dans ses observations.

[13] À l'appui de l'interprétation voulant qu'il s'agisse d'une disposition facultative, la demanderesse cite l'article 12 de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21 (la *Loi d'interprétation*), qui précise que tout texte s'interprète de « manière équitable et [...] large ». Comme les articles 11 à 14 du Règlement visent à offrir aux intéressés la possibilité de contester un procès-verbal, une interprétation selon laquelle la disposition est facultative favoriserait cet objectif (mémoire de la demanderesse, au paragraphe 19).

[14] La demanderesse signale également le choix du mot « peut » à l'article 14. Elle fait valoir que l'article 11 de la *Loi d'interprétation* prévoit que l'octroi de pouvoirs, de droits, d'autorisations ou de facultés s'exprime essentiellement par le verbe « pouvoir ». Il s'ensuit que d'autres modes de transmission seraient permis.

[15] La demanderesse invoque également l'objet de la Loi énoncé à l'article 3. Selon la demanderesse, l'objet de la Loi, en l'occurrence celui d'établir comme solution de rechange au régime pénal un régime juste et efficace de sanctions administratives pécuniaires, appuie une interprétation facultative de la disposition. Elle fait valoir que les personnes qui s'adressent à la Commission ne sont pas représentées et qu'elles estimeraient que l'envoi d'une lettre par courrier ordinaire constitue un moyen efficace de demander une révision. Elle signale également que l'utilisation du courrier ordinaire dans les échanges commerciaux est une pratique courante au Canada.

[16] La demanderesse cite également l'article 10 de la Loi, qui permet au contrevenant de payer le montant de la sanction par courrier ordinaire. En pareil cas, le Règlement indique que c'est la date de la mise à la poste et non celle de la réception qui est retenue.

[17] À l'appui de l'interprétation voulant qu'il s'agisse d'une disposition exhaustive, la demanderesse signale que le mot « peut » signifie parfois « doit ». Quant à l'objet de la Loi, la demanderesse insiste sur son objectif d'efficacité. L'interprétation selon laquelle la disposition

est exhaustive favoriserait l'efficacité en exigeant le respect des délais prévus par le Règlement, ce qui assurerait que la procédure est rapide, simple et moins coûteuse.

[18] Pour sa part, le procureur général soutient que le principe moderne d'interprétation législative n'admet qu'une seule interprétation et que, selon une interprétation des mots contenus à l'article 14 qui tient compte de leur sens ordinaire et qui s'harmonise avec l'esprit et l'objet de la Loi et du Règlement et l'intention du législateur, une demande ne peut clairement pas être soumise à la Commission par courrier ordinaire.

ANALYSE

[19] Les deux questions posées dans le cadre du présent renvoi semblent avoir été formulées en partant du principe que, si le paragraphe 14(1) est facultatif et non exhaustif, il s'ensuit que le courrier ordinaire constitue un moyen autorisé de communiquer une demande.

[20] Or, ce n'est pas nécessairement vrai. Par exemple, il n'y a aucun doute que le paragraphe 14(1) est facultatif et non exhaustif pour ce qui est des demandes communiquées par « moyen électronique », c'est-à-dire des demandes envoyées notamment « par courrier recommandé ou par messagerie, ou par télécopieur ». Ce libellé prévoit manifestement qu'une demande peut être communiquée par un « moyen électronique » autre que les deux moyens précisés. À tout le moins dans cette mesure, le paragraphe 14(1) est facultatif, mais il ne s'ensuit pas pour autant que le courrier ordinaire constitue un moyen autorisé de soumettre une demande.

[21] Lorsqu'on tient compte du dossier soumis à la Cour et du contexte dans lequel le présent renvoi a été introduit, il semble que la question pertinente soit celle de savoir si l'article 14 peut être interprété comme autorisant le courrier ordinaire comme moyen de soumettre une demande à la Commission. Il n'est nécessaire de répondre à la seconde question que si la première reçoit une réponse affirmative.

[22] À mon avis, l'article 14 ne saurait être interprété comme autorisant le courrier ordinaire comme moyen de transmettre une demande. Le paragraphe 9(2) de la Loi prévoit qu'une personne peut demander à la Commission de l'entendre sur les faits reprochés « dans le délai et selon les modalités réglementaires ». L'article 14 du Règlement ne prévoit tout simplement pas que le courrier ordinaire constitue une façon de présenter une demande à la Commission.

[23] Le fil conducteur qui se dégage de l'article 14 est que la question de savoir si une demande a été présentée dans le délai prescrit peut être examinée soit de façon indépendante par la Commission, en fonction de la date à laquelle la demande a été effectivement « transmise » ou « reçue » en mains propres ou par moyen électronique conformément à l'alinéa 14(2)a) ou 14(2)c), soit sur la foi d'éléments de preuve présentés par des tiers indépendants quant à la date à laquelle la demande a été « envoyée », lorsqu'on recourt comme mode de transmission au courrier recommandé ou à un service de messagerie. En pareil cas, l'alinéa 14(2)b) prévoit que la demande est réputée avoir été présentée à la date à laquelle le destinataire la reçoit ou à la date de récépissé remis à l'expéditeur par le service des postes ou le messenger, celle de ces deux dates qui est antérieure à l'autre étant à retenir.

[24] Par contraste, si l'on interpolait le courrier ordinaire à l'article 14, on ne disposerait d'aucun moyen indépendant de déterminer si la demande postée a effectivement été envoyée, dans l'hypothèse où elle ne parviendrait pas à son destinataire. Ce problème aurait pu être résolu en présumant que cette demande a été faite à la date indiquée sur le cachet postal apposé sur l'enveloppe, comme on l'a fait dans le cas du paiement du montant réduit de la sanction prévu à l'article 10 (voir notamment l'alinéa 10(4)b)). Toutefois, ce n'est pas l'approche qui a été retenue et ceux qui ont rédigé le Règlement n'ont rien prévu à ce sujet au paragraphe 14(2). Il faudrait que la Cour se livre à un exercice illégitime de rédaction législative si elle devait interpoler à l'article 14 la méthode prévue à l'article 10 (comparer avec l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Mowat*, 2009 CAF 309, aux paragraphes 97 à 99).

[25] Je conclus donc qu'on ne peut interpréter l'article 14 comme englobant le courrier ordinaire comme mode de transmission autorisé. Vu cette conclusion, il n'est pas nécessaire d'aborder la deuxième question.

« Marc Noël »

j.c.a.

« Je suis d'accord.
Johanne Gauthier, j.c.a. »

« Je suis d'accord.
Robert M. Mainville, j.c.a. »

