

**Cour d'appel fédérale**



**Federal Court of Appeal**

**Date : 20140224**

**Dossier : A-215-13**

**Référence : 2014 CAF 52**

**CORAM : LA JUGE SHARLOW  
LE JUGE WEBB  
LE JUGE NEAR**

**ENTRE :**

**AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU  
CANADA**

**demanderesse**

**et**

**XIAOJUN TAO**

**défendeur**

Audience tenue à Toronto (Ontario), le 21 janvier 2014.

Jugement rendu à Ottawa (Ontario), le 24 février 2014.

**MOTIFS DU JUGEMENT :**

**LE JUGE NEAR**

**Y ONT SOUSCRIT :**

**LA JUGE SHARLOW  
LE JUGE WEBB**

Cour d'appel fédérale



Federal Court of Appeal

Date : 20140224

Dossier : A-215-13

Référence : 2014 CAF 52

**CORAM : LA JUGE SHARLOW  
LE JUGE WEBB  
LE JUGE NEAR**

**ENTRE :**

**AGENCE DES SERVICES FRONTALIERS DU  
CANADA**

**demanderesse**

**et**

**XIAOJUN TAO**

**défendeur**

**MOTIFS DU JUGEMENT**

**LE JUGE NEAR**

**I. Introduction**

[1] L'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) sollicite le contrôle judiciaire de la décision du 21 mai 2013 par laquelle le commissaire, Bruce La Rochelle, de la Commission de révision agricole du Canada, (2013 CRAC 16) a conclu que Xiaojun Tao n'avait pas enfreint l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, C.R.C. ch. 296.

## II. Les faits

[2] Le 10 juillet 2012, M. Tao est arrivé à l'Aéroport international Pearson de Toronto en provenance de Chine. Avant d'entrer au Canada, il a rempli une carte de déclaration de l'ASFC sur laquelle on demande entre autres aux personnes qui entrent au Canada de répondre par « oui » ou « non » 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.

[3] Monsieur Tao a coché la case « non », indiquant par là qu'il n'importait aucun de ces produits au Canada. Il a déclaré avoir acheté ou reçu des marchandises à l'étranger d'une valeur de 1 000 \$, soit plus que l'exemption personnelle de 800 \$. M. Tao a donc été envoyé à l'inspection secondaire et son bagage a été examiné.

[4] D'après la preuve fournie par l'ASFC à la Commission, l'inspecteur secondaire a déterminé que le bagage appartenait bien à M. Tao et en a examiné le contenu. Lorsqu'il a découvert plusieurs paquets contenant ce qu'il croyait être de la viande, ornés d'illustrations de vaches, il a demandé à M. Tao ce qu'ils renfermaient. D'après l'inspecteur, ce dernier a répondu [TRADUCTION] « du bœuf ». L'inspecteur lui a alors demandé : [TRADUCTION] « de la viande de bœuf? », ce à quoi M. Tao a répondu par l'affirmative. À la demande de l'inspecteur, M. Tao a épilé le mot « viande » en anglais, « M-E-A-T ». L'inspecteur a voulu savoir pourquoi il n'avait pas déclaré qu'il importait ce produit, et M. Tao lui aurait répondu [TRADUCTION] « [qu']en Chine c'est une friandise; c'est de la viande, mais c'est une friandise ». L'ASFC a également versé des photographies du produit en preuve devant la Commission.

[5] La version des faits présentée en preuve par M. Tao devant la Commission est différente. M. Tao n'a pas reconnu que le produit contenait du bœuf, puisque celui-ci n'a été ni examiné ni mangé et qu'il pouvait très bien s'agir de porc plutôt que de bœuf. M. Tao a affirmé que, lorsque l'inspecteur lui a demandé si le produit était du bœuf, il a répondu par la question [TRADUCTION] « du bœuf? » Il a aussi contesté la preuve photographique de l'ASFC, car elle ne représentait pas les produits découverts dans son bagage.

[6] L'inspecteur de l'ASFC a remis à M. Tao un avis de violation fondé sur l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, conformément au paragraphe 7(2) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, L.C. 1995, ch. 40. M. Tao s'est vu imposer une sanction de 800 \$ qui serait réduite à 400 \$ s'il l'acquittait dans les 15 jours.

### **III. Décision de la Commission**

[7] Monsieur Tao a demandé la révision de cet avis de violation, demande que la Commission a reçue le 7 août 2012 et qu'elle a traitée comme une demande de révision fondée exclusivement sur des observations écrites. La preuve dont disposait la Commission se composait des observations écrites de l'ASFC et de M. Tao, reçues entre le 28 juillet et le 30 octobre 2012.

[8] La Commission a rendu sa décision, le 21 mai 2013, et a déterminé que M. Tao n'avait pas commis la violation alléguée et qu'il n'était pas tenu de payer l'amende imposée. En définitive, la Commission a estimé que le produit importé par M. Tao n'était pas la viande, et plus exactement du bœuf.

[9] La Commission a estimé que M. Tao n'était pas tenu de dire quoi que ce soit lorsqu'il a été questionné par l'inspecteur, et qu'il s'était acquitté de ses obligations en matière de déclaration en remplissant la carte de déclaration, conformément au paragraphe 5(3) du *Règlement sur la déclaration des marchandises importées*, DORS/86-873 :

La Commission cite en référence le paragraphe 5(3) du *Règlement sur la déclaration des marchandises importées* (DORS/86-873), qui se lit comme suit :

*5.(3) Les marchandises importées par des personnes arrivant au Canada à bord d'un moyen de transport commercial autre qu'un autobus doivent être déclarées par écrit.*

La Cour suprême du Canada a soutenu que l'exigence réglementaire de produire des documents pouvant être auto-incriminants ne porte pas atteinte au principe interdisant l'auto-incrimination : *Fitzpatrick c. La Reine* [1995], 4 R.C.S. 154. Dans la présente affaire, l'imposition de mesures réglementaires à M. Tao n'est reliée qu'aux déclarations paraissant sur la Carte de déclaration. Il n'est pas tenu d'ajouter quoi que ce soit.

Dans son rapport, à l'onglet 12, l'Agence soumet des copies de décisions de la Commission qui appuient divers arguments formulés. Nous allons maintenant analyser certains aspects de ces décisions.

(Paragraphe 32 et 33)

[10] Comme l'ASFC n'avait pas averti M. Tao que ses déclarations pouvaient être contraires à ses intérêts, la Commission a hésité à accorder du poids au fait qu'il avait prétendument reconnu que c'était du bœuf. La Commission a formulé les observations suivantes :

De l'avis de la Commission, l'issue de la présente affaire repose sur la question de savoir si l'Agence a établi, selon la prépondérance des probabilités, que le produit en question est en fait de la viande, plus précisément du bœuf. L'Agence affirme que M. Tao a reconnu que le produit était du bœuf; M. Tao nie l'avoir fait. Selon la Commission, même s'il était accepté que M. Tao a reconnu le produit comme étant du bœuf, cette reconnaissance en soi ne prouverait pas cet aspect du dossier présenté par l'Agence. Cela s'explique par le fait que M. Tao ferait des déclarations qui desserviraient sa cause, dans des circonstances où il n'était pas tenu de s'expliquer, et parce qu'il n'avait pas été prévenu en conséquence. Pour admettre

une telle preuve et lui accorder du poids, la Commission croit qu'il aurait été très important que l'Agence prévienne M. Tao que toute déclaration faite par un prétendu contrevenant peut être utilisée contre lui.

(Paragraphe 31)

Selon la Commission, l'Agence sera rarement en mesure de prouver sa cause en se fondant uniquement sur les aveux d'un prétendu contrevenant, surtout lorsque ce dernier n'a pas été prévenu à l'avance de l'usage pouvant être fait de ses aveux. En l'absence d'un tel avertissement, la Commission sera généralement peu encline à accorder beaucoup de poids à des aveux de la sorte, en présumant qu'une telle preuve soit acceptée.

(Paragraphe 34)

[11] Ayant estimé que l'arrêt de la Cour *Doyon c. Procureur général du Canada*, 2009 CAF 152 lui imposait d'effectuer un examen « rigoureux[x] » de la preuve, la Commission a conclu, sur la foi des éléments de preuve autres que l'aveu allégué de M. Tao, que l'Agence ne s'était pas acquittée du fardeau qui lui incombait de démontrer, selon la prépondérance des probabilités, que le produit contenait de la viande :

Compte tenu de la nature rigoureuse de l'examen de la preuve exigé par l'arrêt *Doyon*, la Commission juge que l'Agence n'a pas réussi à établir, selon la prépondérance des probabilités, que le produit en question contenait de la viande, et ce, en raison de la faiblesse de la preuve du contenu du produit. Cela posé, la Commission ne juge pas nécessaire d'examiner les autres arguments déposés par l'Agence ou par M. Tao.

(Paragraphe 43)

[12] Le 19 juin 2013, l'ASFC a déposé un avis de demande de contrôle judiciaire devant la Cour.

#### **IV. Norme de contrôle**

[13] Dans l'arrêt *Agence des services frontaliers du Canada c. Castillo*, 2013 CAF 271, au paragraphe 11, la Cour a déterminé que la norme de la décision correcte s'appliquait aux décisions rendues par la Commission sur de pures questions de droit et d'interprétation législative.

## V. Cadre législatif

### La Loi sur la santé des animaux et le Règlement

[14] La *Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, ch. 21, vise à protéger le Canada de l'introduction de maladies animales exotiques en réglementant les conditions auxquelles des produits et sous-produits animaux peuvent entrer au pays. L'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, que M. Tao aurait enfreint, interdit l'importation au Canada de sous-produits animaux, sauf en conformité avec la partie IV du *Règlement sur la santé des animaux* :

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.

40. No person shall import into Canada an animal by-product, manure or a thing containing an animal by-product or manure except in accordance with this Part.

[15] Le terme « sous-produit animal » est défini dans le *Règlement sur la santé des animaux* :

« sous-produit animal » Sous-produit animal provenant d'un oiseau ou d'un mammifère, à l'exception des rongeurs, des cétacés, des pinnipèdes et des siréniens.

“animal by-product” means an animal by-product that originated from a bird or from any mammal except a member of the orders *Rodentia*, *Cetacea*, *Pinnipedia* and *Sirenia*;

[16] La partie IV du *Règlement sur la santé des animaux* prévoit des restrictions à l'importation de sous-produits animaux, notamment ceux qui proviennent de Chine.

[17] Quiconque importe, entre autres, des sous-produits animaux au Canada est tenu, en vertu de la *Loi sur la santé des animaux*, de les présenter pour inspection au plus tard à l'importation :

16. (1) L'importateur d'animaux, de produits ou sous-produits de ceux-ci, d'aliments pour animaux ou de produits vétérinaires biologiques, ainsi que de toute autre chose soit se rapportant aux animaux, soit contaminée par une maladie ou une substance toxique, les présente, au plus tard à l'importation, à un inspecteur, à un agent d'exécution ou à un agent des douanes qui peut les examiner lui-même ou les retenir jusqu'à ce que l'inspecteur ou l'agent d'exécution s'en charge.

16. (1) Where a person imports into Canada any animal, animal product, animal by-product, animal food or veterinary biologic, or any other thing used in respect of animals or contaminated by a disease or toxic substance, the person shall, either before or at the time of importation, present the animal, animal product, animal by-product, animal food, veterinary biologic or other thing to an inspector, officer or customs officer who may inspect it or detain it until it has been inspected or otherwise dealt with by an inspector or officer.

### Loi sur les douanes

[18] La *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2<sup>e</sup> suppl.) impose aussi aux personnes qui entrent au Canada certaines obligations en matière de déclaration. Selon le paragraphe 12(1), toutes les marchandises importées au Canada doivent être déclarées à un bureau de douane et, en vertu du paragraphe 12(3), la personne qui a en sa possession effective lesdites marchandises doit les déclarer :

12. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, ainsi que des circonstances et des conditions prévues par règlement, toutes les marchandises importées doivent être déclarées au bureau de douane le plus proche, doté des attributions prévues à cet effet, qui soit ouvert.

12. (1) Subject to this section, all goods that are imported shall, except in such circumstances and subject to such conditions as may be prescribed, be reported at the nearest customs office designated for that purpose that is open for business.

(3) Le déclarant visé au paragraphe (1) est, selon le cas :

12. (3) Goods shall be reported under subsection (1)

a) la personne ayant en sa possession effective ou parmi ses bagages des marchandises se trouvant à bord du moyen de transport par lequel elle est

(a) in the case of goods in the actual possession of a person arriving in Canada, or that form part of the person's baggage where the person and



arrivée au Canada ou, dans les  
circonstances réglementaires, le  
responsable du moyen de transport;  
[...]

the person's baggage are being carried  
on board the same conveyance, by that  
person or, in prescribed circumstances,  
by the person in charge of the  
conveyance;

...

[19] Les personnes qui déclarent des marchandises en application de l'article 12 sont tenues en vertu de l'article 13 de répondre véridiquement aux questions qui leur sont posées sur les produits importés :

13. La personne qui déclare, dans le cadre de l'article 12, des marchandises à l'intérieur ou à l'extérieur du Canada, ou qu'un agent intercepte en vertu de l'article 99.1 doit :

13. Every person who reports goods under section 12 inside or outside Canada or is stopped by an officer in accordance with section 99.1 shall

*a)* répondre véridiquement aux questions que lui pose l'agent sur les marchandises;

*(a)* answer truthfully any question asked by an officer with respect to the goods; and

*b)* à la demande de l'agent, lui présenter les marchandises et les déballer, ainsi que décharger les moyens de transport et en ouvrir les parties, ouvrir ou

*(b)* if an officer so requests, present the goods to the officer, remove any covering from the goods, unload any conveyance or open any part of the conveyance, or open or unpack any

défaire les colis et autres contenants que l'agent veut examiner.

package or container that the officer wishes to examine

## VI. Question à trancher

[20] La Commission a-t-elle eu tort d'exclure la preuve de l'ASFC selon laquelle M. Tao avait admis que le produit qu'il importait contenait du bœuf?

## VII. Analyse

[21] L'ASFC fait valoir que, contrairement à ce qu'a déclaré la Commission, à savoir que M. Tao n'était pas obligé de dire quoi que ce soit lorsqu'il a été questionné par l'inspecteur, les personnes qui importent des produits au Canada sont en fait assujetties à l'obligation légale continue de déclarer et de présenter les sous-produits animaux qu'elles importent, ainsi qu'à celle de répondre véridiquement aux questions des agents des douanes. En exigeant de ces inspecteurs qu'ils mettent en garde les importateurs, la Commission a créé, selon l'ASFC, [TRADUCTION] « de nouvelles règles réglementaires et règles de preuve qui ne sont pas fondées en droit ». Par ailleurs, l'ASFC soutient que la décision rendue par la Commission sur le fond est déraisonnable parce que la Commission n'a pas examiné tous les éléments de preuve qui lui ont été présentés. La conclusion à laquelle elle est parvenue n'appartient pas aux issues raisonnables et devrait être annulée.

[22] Bien qu'il n'ait pas déposé de mémoire des faits et du droit, M. Tao a déposé un avis de comparution dans lequel il explique brièvement qu'il s'oppose à la demande. Il soutient que la preuve de l'ASFC est insuffisante pour étayer la violation. Dans les observations orales qu'il a présentées à la Cour, il a demandé que la décision de la Commission soit maintenue et a mis en doute l'authenticité de la preuve photographique produite par l'ASFC.

[23] La Commission a exclu la preuve présentée par l'Agence selon laquelle M. Tao avait reconnu devant un agent de l'ASFC que le produit découvert dans son bagage contenait de la viande, au motif que M. Tao avait fait sa déclaration « dans des circonstances où il n'était pas tenu de s'expliquer, et parce qu'il n'avait pas été prévenu en conséquence » (paragraphe 31). Il s'agit d'une erreur de droit justifiant l'intervention de la Cour.

[24] L'erreur de la Commission résulte d'abord de l'idée fautive selon laquelle M. Tao s'était acquitté de son obligation légale de déclarer le contenu de son bagage en remplissant sa carte de déclaration. En fait, M. Tao était assujéti à l'obligation légale continue de déclarer les produits qu'il importait, et celle-ci n'a pas pris fin une fois la carte de déclaration remplie.

[25] Selon l'article 16 de la *Loi sur la santé des animaux*, celui qui importe des sous-produits animaux doit les présenter au plus tard à l'importation. Si des sous-produits animaux se trouvaient dans le bagage de M. Tao, ce dernier devait les déclarer et les présenter pour inspection. Par ailleurs, les articles 12 et 13 de la *Loi sur les douanes* l'obligeaient à déclarer toutes les marchandises qu'il apportait au Canada et à répondre véridiquement aux questions posées par l'agent de l'ASFC sur ces marchandises. Il n'était pas loisible à M. Tao de garder le silence à propos des articles découverts dans son bagage.

[26] L'erreur de la Commission tient aussi à ce qu'elle a eu tort de penser que, dans sa conversation avec l'agent de l'ASFC, M. Tao devait être protégé contre l'auto-incrimination par une mise en garde de l'agent. Aucun fondement en droit n'autorisait la Commission à exclure la preuve concernant les déclarations de M. Tao à l'agent de l'ASFC au motif que ce dernier ne l'avait pas prévenu.

[27] Je conclus que la Commission a eu tort d'exclure la preuve produite par l'ASFC selon laquelle M. Tao avait reconnu que les articles découverts dans son bagage étaient du bœuf et que le bœuf était de la viande. Cet élément de preuve aurait dû être admis.

[28] Les personnes qui reçoivent un avis de violation ont très peu de moyens de se disculper. Les circonstances dans lesquelles il a importé le produit en cause ne soustraient pas M. Tao à l'obligation de répondre aux questions sur le produit découvert dans son bagage, quand bien même ses déclarations seraient contraires à ses intérêts. La Commission a commis une erreur de droit en offrant à M. Tao des protections auxquelles il n'avait pas droit. Aucune raison valable en droit ne justifiait d'exclure le témoignage de l'inspecteur quant aux aveux allégués de M. Tao.

### **VIII. Conclusion**

[29] J'accueillerais la demande de contrôle judiciaire, j'annulerais la décision de la Commission et je renverrais l'affaire à la Commission pour qu'elle rende une nouvelle décision conformément aux présents motifs.

[30] Comme la Couronne n'a pas réclamé de dépens, je n'en adjudgerais pas.

« David G. Near »

---

j.c.a.

« Je suis d'accord.  
K. Sharlow, j.c.a. »

« Je suis d'accord.  
Wyman W. Webb, j.c.a. »

**COUR D'APPEL FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** A-215-13

**DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE DE LA DÉCISION DU 21 MAI 2013 RENDUE  
PAR LA COMMISSION DE RÉVISION AGRICOLE DU CANADA**

**INTITULÉ :** AGENCE DES SERVICES  
FRONTALIERS DU CANADA c.  
XIAOJUN TAO

**LIEU DE L'AUDIENCE :** TORONTO (ONTARIO)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 21 JANVIER 2014

**MOTIFS DU JUGEMENT :**

LE JUGE NEAR

**Y ONT SOUSCRIT :**

LA JUGE SHARLOW  
LE JUGE WEBB

**DATE DES MOTIFS :** LE 24 FÉVRIER 2014

**COMPARUTIONS :**

Andrew Law

POUR L'APPELANTE

Xiaojun Tao

POUR L'INTIMÉ

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

William F. Pentney  
Sous-procureur général du Canada

POUR L'APPELANTE