

A-127-13
2014 FCA 26

A-127-13
2014 CAF 26

The Attorney General of Canada (*Applicant*)

Le procureur général du Canada (*demandeur*)

v.

c.

Rita Savoie-Forgeot (*Respondent*)

Rita Savoie-Forgeot (*défenderesse*)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. SAVOIE-FORGEOT

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. SAVOIE-FORGEOT

Federal Court of Appeal, Pelletier, Gauthier and Trudel JJ.A—Montréal, October 23, 2013; Ottawa, January 31, 2014.

Cour d'appel fédérale, juges Pelletier, Gauthier et Trudel, J.C.A.—Montréal, 23 octobre 2013; Ottawa, 31 janvier 2014.

Animals — Judicial review, pursuant to Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act, s. 9(2)(c), of Canada Agricultural Review Tribunal decision holding that respondent not violating Health of Animals Regulations, s. 40 (Regulations), which prohibits importation of animal by-products into Canada except in accordance with Part IV thereof — Respondent, flight attendant, returning to Canada carrying several food products, including cheese, two cans of meat — Declaring on customs card bringing food products into Canada — Claiming that at various inspections, all food products declared but Canada Border Services Agency (CBSA) claiming that only cheese declared — CBSA claiming that when certain canned items containing beef found in respondent's bags, items treated as undeclared, that importation into Canada prohibited — Respondent charged with violating Regulations, s. 40 — Tribunal finding that respondent not committing alleged violation, not liable to pay fine — Also finding respondent not given reasonable opportunity to justify importation in accordance with Regulations; that CBSA having obligation to question respondent further, more carefully with regard to items brought into Canada — Whether Tribunal erring in interpretation of Regulations, s. 40 by mandating that applicant prove its customs officers gave respondent reasonable opportunity to justify importation of meat she was carrying — Proper legal test where individual alleged to have violated Regulations, s. 40 clarified — Tribunal's interpretation could not stand on proper construction of Health of Animals Act, Regulations — Regulations, s. 40 prohibiting importation of animal by-products into Canada but prohibition not absolute — Tribunal erring in interpretation of Regulations, s. 40 — Provision not imposing obligation on CBSA to demonstrate that officers gave respondent reasonable opportunity to justify importation — Duty falling on individual transporting animal by-products into Canada to declare fully items person bringing into country — Question Tribunal ought to have asked: whether, on facts of present

Animaux — Contrôle judiciaire, conformément à l'art. 9(2)c) de la Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire, à l'encontre d'une décision de la Commission de révision agricole du Canada, jugeant que la défenderesse n'a pas violé l'art. 40 du Règlement sur la santé des animaux (le Règlement), lequel interdit l'importation de sous-produits animaux au Canada, sauf en conformité avec les dispositions de la partie IV du Règlement — La défenderesse, une agente de bord, est revenue au Canada en ayant en sa possession plusieurs produits alimentaires, dont du fromage et deux boîtes de conserve contenant de la viande — Elle a déclaré sur sa carte de déclaration qu'elle apportait au Canada des produits alimentaires — Elle a soutenu que lors de diverses inspections, tous les produits alimentaires avaient été déclarés, mais l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) a prétendu que seul le fromage avait été déclaré — L'ASFC a fait valoir que lorsqu'elle a trouvé certains articles en conserve contenant du bœuf dans les bagages de la défenderesse, elle les a considérés comme n'ayant pas été déclarés et leur importation au Canada a été interdite — La défenderesse a été accusée d'avoir contrevenu aux dispositions de l'art. 40 du Règlement — La Commission a jugé que la défenderesse n'avait pas commis la violation alléguée et qu'elle n'était pas tenue de payer l'amende — La Commission a également conclu que l'ASFC n'avait pas fourni à la défenderesse une occasion raisonnable de justifier l'importation conformément au Règlement et que l'ASFC avait l'obligation de questionner plus en profondeur et de façon plus soignée la défenderesse sur les articles qu'elle ramenait au Canada — Il s'agissait de savoir si la Commission a commis une erreur d'interprétation de l'art. 40 du Règlement en imposant au demandeur l'obligation de prouver que ses agents de douane avaient donné à la défenderesse une occasion raisonnable de justifier l'importation de la viande qu'elle avait en sa possession — La Cour a précisé le critère juridique qu'il convient d'appliquer lorsqu'il

case, respondent declaring items carrying, whether making them available for inspection — Had respondent declared items, respondent would not have violated Regulations, s. 40 — Application allowed.

This was an application for judicial review, pursuant to paragraph 9(2)(c) of the *Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act*, of a Canada Agricultural Review Tribunal decision holding that the respondent did not violate section 40 of the *Health of Animals Regulations* (Regulations), which prohibits the importation of animal by-products into Canada except in accordance with Part IV of the Regulations. The respondent, a flight attendant, traveled from France to Canada carrying several food products with her, including cheese and two cans containing meat. She declared on a Canada Border Services Agency (CBSA) card that she was bringing food products into Canada. The respondent claimed that, at the primary inspection, she declared all of her food products and presented a purchase receipt to the officer but the CBSA claimed that only the cheese was declared. The primary officer modified the declaration card to indicate that the respondent was not carrying any goods requiring a customs examination. According to the respondent, at the secondary inspection, she had described the same items as at the primary inspection whereas the CBSA claimed that she declared only the cheese. The CBSA claimed that when certain canned items containing beef were found in her bags, they were treated as undeclared and their importation into Canada was prohibited. The respondent was charged with violating section 40 of the Regulations.

The Tribunal found that the respondent did not commit the alleged violation and was not liable to pay the fine. It also found that the respondent was not given a reasonable opportunity to justify the importation in accordance with the

est allégué qu'une personne a violé l'art. 40 du Règlement — Une interprétation juste de la Loi sur la santé des animaux et de son Règlement n'autorise pas l'interprétation qu'en a donnée la Commission — L'art. 40 du Règlement interdit l'importation au Canada de sous-produits animaux, mais le caractère de cette interdiction n'est cependant pas absolu — La Commission a commis une erreur d'interprétation de l'art. 40 du Règlement — Cette disposition n'impose pas à l'ASFC l'obligation de démontrer que ses agents ont fourni à la défenderesse une occasion raisonnable de justifier l'importation — Il incombe à la personne introduisant des sous-produits animaux au Canada de déclarer tout ce qu'elle ramène au pays — La question qu'aurait dû poser la Commission était simplement celle de savoir si, en se fondant sur les faits en l'espèce, la défenderesse a déclaré les articles en sa possession, ceux-ci étant disponibles en vue de leur inspection — Si la défenderesse avait déclaré les articles en question, elle n'aurait pas violé les dispositions de l'art. 40 du Règlement — Demande accueillie.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire, conformément à l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, à l'encontre d'une décision de la Commission de révision agricole du Canada, jugeant que la défenderesse n'a pas violé l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux* (le Règlement), lequel interdit l'importation de sous-produits animaux au Canada, sauf en conformité avec les dispositions de la partie IV du Règlement. La défenderesse, une agente de bord, a voyagé de la France au Canada, ayant en sa possession plusieurs produits alimentaires, dont du fromage et deux boîtes de conserve contenant de la viande. Elle a déclaré sur une carte de l'Agence des services frontaliers du Canada (l'ASFC) qu'elle apportait au Canada des produits alimentaires. La défenderesse a fait valoir que lors de l'inspection primaire, elle a déclaré tous les produits alimentaires qu'elle avait en sa possession et qu'elle avait présenté sa facture à l'agente, mais l'ASFC a prétendu qu'elle a déclaré uniquement le fromage. L'agente primaire a modifié la carte de déclaration pour indiquer que la défenderesse ne rapportait pas de produits destinés à une vérification douanière. Selon la défenderesse, lors de l'inspection secondaire, elle a décrit les mêmes articles qu'elle avait décrits lors de l'inspection primaire tandis que l'ASFC a fait valoir qu'elle avait déclaré uniquement le fromage. L'ASFC a soutenu que lorsque certains articles en conserve contenant du bœuf ont été trouvés dans ses bagages, elle les a considérés comme n'ayant pas été déclarés et leur importation au Canada a été interdite. La défenderesse a été accusée d'avoir contrevenu aux dispositions de l'article 40 du Règlement.

La Commission a jugé que la défenderesse n'avait pas commis la violation alléguée et qu'elle n'était pas tenue de payer l'amende. La Commission a également conclu que l'ASFC n'avait pas fourni à la défenderesse une occasion

Regulations and that the CBSA had an obligation to question the respondent further and more carefully with regard to what she was bringing into Canada.

The issue was whether the Tribunal erred in its interpretation of section 40 of the Regulations by mandating that the applicant prove that its customs officers gave the respondent a reasonable opportunity to justify the importation of the meat she was carrying.

Held, the application should be allowed.

The proper legal test where an individual is alleged to have violated section 40 of the Regulations had to be clarified. The Tribunal's interpretation could not stand on a proper construction of the *Health of Animals Act* (Act) and its Regulations. Section 40 of the Regulations prohibits the importation of animal by-products into Canada but this prohibition is not absolute. The importation of animal by-products may be permitted, for instance, where an individual produces a certificate attesting to the products' country of origin or safety or allows for their products to be inspected and the items are found not to pose a risk of spreading disease. Where an individual contravenes section 40 of the Regulations, this constitutes a serious violation under the *Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Regulations* subject to an \$800 fine.

The term "import" is undefined in the Act and its Regulations but a purposive and contextual reading of section 40 of the Regulations suggests that while the process of importing an animal by-product may begin when an item is brought onto Canadian soil, it is not complete at that point. Individuals must declare the items they are carrying in accordance with section 12 of the *Customs Act* and must present any animal by-products for inspection either before or at the time of importation. If an inspector or officer finds that the importation meets certain criteria, the importation will be allowed in accordance with subsections 41(1) and 41.1(1) of the Regulations. The process of importing the by-product will be complete at that point; individuals will then be free to leave the inspection area with these items.

If individuals declare that they are carrying animal by-products and voluntarily make them available, they ought not to be found to have violated section 40 of the Regulations. Conversely, if individuals fail to declare the animal by-products they are carrying and do not make them available for

raisonnable de justifier l'importation conformément au Règlement et que l'ASFC avait l'obligation de questionner plus en profondeur et de façon plus soignée la défenderesse sur les articles qu'elle ramenait au Canada.

Il s'agissait de savoir si la Commission a commis une erreur d'interprétation de l'article 40 du Règlement en imposant au demandeur l'obligation de prouver que ses agents de douane avaient donné à la défenderesse une occasion raisonnable de justifier l'importation de la viande qu'elle avait en sa possession.

Arrêt : la demande doit être accueillie.

On devait préciser le critère juridique qu'il convient d'appliquer lorsqu'il est allégué qu'une personne a violé l'article 40 du Règlement. Une interprétation juste de la *Loi sur la santé des animaux* (la Loi) et de son Règlement n'autorise pas l'interprétation qu'en a donnée la Commission. L'article 40 du Règlement interdit l'importation au Canada de sous-produits animaux, mais le caractère de cette interdiction n'est cependant pas absolu. Il est par exemple permis d'importer des sous-produits animaux lorsqu'une personne présente un certificat attestant le pays d'origine du produit ou sa sécurité ou lorsque cette personne permet l'inspection de ses produits, laquelle révèle que ces articles ne présentent aucun risque de propagation des maladies. La personne qui contrevient à l'article 40 du Règlement commet une violation qui est qualifiée de grave, conformément à la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, et elle est passible d'une amende de 800 \$.

Le terme « importer » n'est pas défini dans la Loi ni dans son Règlement. Une interprétation téléologique et contextuelle de l'article 40 du Règlement nous permet d'avancer que même si le processus d'importation d'un sous-produit animal a pu être amorcé par l'introduction de ce sous-produit en sol canadien, le processus n'a pas été complété à ce stade. Une personne a l'obligation de déclarer les articles qu'elle a en sa possession, conformément à l'article 12 de la *Loi sur les douanes*, et a aussi l'obligation, soit avant soit au moment de l'importation, de présenter en vue de leur inspection, les sous-produits animaux. Si un inspecteur ou un agent détermine que l'importation répond à certains critères, l'importation est alors permise, conformément aux paragraphes 41(1) et 41.1(1) du Règlement. Le processus d'importation du sous-produit sera à ce stade complété et les personnes concernées sont alors libres de quitter la zone d'inspection avec ces articles.

Dans les cas où une personne déclare qu'elle a en sa possession des sous-produits animaux et les rend accessibles pour une inspection, il ne faudrait pas conclure qu'elle a violé l'article 40 du Règlement. À l'inverse, les personnes qui ne déclarent pas les sous-produits animaux qu'elles ont en leur

inspection, they violate section 40 of the Regulations. The failure to declare signals the end of the importation process.

The prospective and conditional language used in subsection 41.1(1) of the Regulations supports this interpretation of section 40 thereof. The words “may import” indicate that the importation may be permitted following the inspection and the use of the conditional language “would” further suggests that the process of importing the products has not yet been completed. If the importation process had been finalized at the time of inspection, this provision would have used either the present or past tense. The proposed interpretation was consistent with the duty to declare items set out under section 12 of the *Customs Act* and the overall purpose of the Act to protect against the introduction of animal diseases into Canada. This interpretation of section 40 also mirrored the CBSA’s stated practice on the ground. The officers explained that, had the respondent declared the items she was carrying, they would have simply confiscated them and she would not have been issued a notice of violation. Finally, it was noted that this interpretation of section 40 deviated somewhat from the Court’s prior decision in *Canada (Food Inspection Agency) v. Westphal-Larsen* where it was found that where an individual has presented an item for inspection in accordance with the Act, that individual may nonetheless be found to have violated section 40 of the Regulations. That decision did not, however, consider whether declaring an item and thus voluntarily making it available for inspection would preclude an individual from being found to have violated section 40 of the Regulations.

In conclusion, the Tribunal erred in its interpretation of section 40 of the Regulations. This provision does not impose an obligation on the CBSA to demonstrate that its officers gave the respondent a reasonable opportunity to justify the importation. The duty falls on the individual transporting animal by-products into Canada to declare fully what they are bringing into the country. The question the Tribunal ought to have asked is simply whether, on the facts of this case, the respondent declared the items she was carrying and made them available for inspection. If the respondent had declared the items, she would not have violated section 40 of the Regulations since she would have allowed for the items to be inspected and confiscated if they posed a risk of spreading disease. If the respondent had not declared these items, she would have violated section 40 as she was found to have prohibited items in her possession, which she did not voluntarily make available for inspection.

possession et qui ne les rendent donc pas accessibles pour une inspection contreviennent à l’article 40 du Règlement. L’omission de faire leur déclaration signifie que le processus d’importation est terminé.

La formulation prospective et conditionnelle du paragraphe 41.1(1) est favorable à cette interprétation de l’article 40 du Règlement. Les mots « il est permis d’importer » indiquent que l’importation peut être permise après l’inspection et l’utilisation de la formulation conditionnelle « *would* », dans la version anglaise de la disposition, laisse de plus supposer que le processus d’importation des produits n’ait pas encore été terminé. S’il l’avait été au moment de l’inspection, le libellé de la disposition aurait fait appel au temps présent ou passé. L’interprétation proposée était cohérente avec l’obligation de déclarer énoncée à l’article 12 de la *Loi sur les douanes*, ainsi qu’avec l’objectif principal de la Loi, lequel vise la protection contre l’introduction de maladies animales au Canada. Cette interprétation de l’article 40 reflétait également la pratique établie sur le terrain de l’ASFC. Les agentes ont expliqué que si la défenderesse avait déclaré les articles en sa possession, elles les auraient simplement confisqués sans lui remettre un avis de violation. On a noté que cette interprétation de l’article 40 diffère légèrement de la jurisprudence de la Cour dans la cause *Canada (Agence d’inspection des aliments) c. Westphal-Larsen*, dans laquelle elle a statué que même si une personne avait présenté un article en vue de son inspection, conformément à la Loi, il était néanmoins possible de déclarer que cette personne avait violé les dispositions de l’article 40 du Règlement. Cette décision n’a cependant pas tranché la question de savoir si le fait pour une personne de déclarer un article de façon volontaire, permettant ainsi son inspection, écarterait la possibilité de déclarer que cette personne avait violé les dispositions de l’article 40 du Règlement.

En conclusion, la Commission a commis une erreur d’interprétation de l’article 40 du Règlement. Cette disposition n’impose pas à l’ASFC l’obligation de démontrer que ses agents ont fourni à la défenderesse une occasion raisonnable de justifier l’importation. Il incombe à la personne introduisant des sous-produits animaux au Canada de déclarer tout ce qu’elle ramène au pays. La question qu’aurait dû poser la Commission était simplement celle de savoir si, en se fondant sur les faits en l’espèce, la défenderesse a déclaré les articles en sa possession, ceux-ci étant disponibles en vue de leur inspection. Si la défenderesse avait déclaré les articles en question, elle n’aurait pas violé les dispositions de l’article 40 du Règlement étant donné qu’elle aurait permis que les articles soient inspectés et qu’ils soient confisqués s’ils posaient un risque de propagation de maladies. Si toutefois elle n’avait pas déclaré ces articles, elle aurait violé l’article 40 étant donné qu’elle avait été trouvée en possession d’articles illicites et qu’elle ne les a pas volontairement rendus disponibles en vue de leur inspection.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act, S.C. 1995, c. 40, ss. 2, 4, 7, 9(2)(c), 19.
Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Regulations, SOR/2000-187, ss. 2, 5(1)(b), Sch. 1.
Customs Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, s. 12.
Health of Animals Act, S.C. 1990, c. 21, ss. 2(1) “animal by-product”, 16, 17, 18.
Health of Animals Regulations, C.R.C., c. 296, ss. 2 “animal by-product”, 40, 41(1), 41.1(1).

CASES CITED

DISTINGUISHED:

Canada (Food Inspection Agency) v. Westphal-Larsen, 2003 FCA 383, 232 D.L.R. (4th) 486.

REFERRED TO:

Canada (Border Services Agency) v. Castillo, 2013 FCA 271, 69 Admin. L.R. (5th) 71.

APPLICATION for judicial review of a decision (2013 CART 7), pursuant to paragraph 9(2)(c) of the *Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act*, of a Canada Agricultural Review Tribunal decision holding that the respondent did not violate section 40 of the *Health of Animals Regulations*, which prohibits the importation of animal by-products into Canada except in accordance with Part IV thereof. Application allowed.

APPEARANCES

Dominique Guimond for applicant.
 Rita Savoie-Forgeot on her own behalf.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la santé des animaux, L.C. 1990, ch. 21, art. 2(1) « sous-produit animal », 16, 17, 18.
Loi sur les douanes, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1, art. 12.
Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire, L.C. 1995, ch. 40, art. 2, 4, 7, 9(2)c), 19.
Règlement sur la santé des animaux, C.R.C., ch. 296, art. 2 « sous-produit animal », 40, 41(1), 41.1(1).
Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire, DORS/2000-187, art. 2, 5(1)b), ann. 1.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Canada (Agence d'inspection des aliments) c. Westphal-Larsen, 2003 CAF 383.

DÉCISION CITÉE :

Canada (Agence des services frontaliers) c. Castillo, 2013 CAF 271.

DEMANDE de contrôle judiciaire (2013 CRAC 7), conformément à l'alinéa 9(2)c) de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d'agriculture et d'agroalimentaire*, à l'encontre d'une décision de la Commission de révision agricole du Canada, jugeant que la défenderesse n'a pas violé l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, lequel interdit l'importation de sous-produits animaux au Canada, sauf en conformité avec les dispositions de la partie IV du Règlement. Demande accueillie.

ONT COMPARU

Dominique Guimond pour le demandeur.
 Rita Savoie-Forgeot pour son propre compte.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

TRUDEL J.A.:

Introduction

[1] This is an application for judicial review of a decision rendered by Mr. Donald Buckingham, the Chairperson of the Canada Agricultural Review Tribunal (the Tribunal), on March 7, 2013 (*Savoie Forgeot v. Canada (Border Services Agency)*, 2013 CART 7) (reasons). The Tribunal held that Ms. Savoie-Forgeot did not violate section 40 of the *Health of Animals Regulations*, C.R.C., c. 296 (Regulations), which prohibits the importation of animal by-products into Canada, except in accordance with Part IV [sections 40 to 53] of the Regulations.

[2] I propose to allow the application, quash the Tribunal's decision and refer the matter back to the Tribunal for redetermination. The Chairperson erred in his interpretation of section 40 of the Regulations, and in finding that the Canada Border Services Agency (CBSA [or Agency]) is required to provide individuals with a "reasonable opportunity" to justify the importation of animal by-products.

Facts

[3] Ms. Savoie-Forgeot, a flight attendant, travels to Paris four to five times per month. On November 13, 2011, she traveled from France to Canada and arrived at Pierre Elliott Trudeau International Airport in Montréal. She was carrying several food products with her, including cheese and two cans that contained meat. She completed a Canada Border Services Agency E311(09) Declaration Card and marked "yes" next to the statement: "I am/we are bringing into Canada: Meat/meat products; dairy products; fruits; vegetables; seeds; nuts; plants and animals or their parts/products; cut flowers; soil; wood/wood products; birds; insects" (reasons, at paragraph 13). She valued the products being imported at C\$30.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

LA JUGE TRUDEL, J.C.A. :

Introduction

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision rendue par M. Donald Buckingham, le président de la Commission de révision agricole du Canada (la Commission), le 7 mars 2013 (*Savoie Forgeot c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2013 CRAC 7) (motifs). La Commission a jugé que M^{me} Savoie-Forgeot n'avait pas violé l'article 40 du *Règlement sur la santé des animaux*, C.R.C., ch. 296 (Règlement), lequel interdit l'importation de sous-produits animaux au Canada, sauf en conformité avec les dispositions de la partie IV [articles 40 à 53] du Règlement.

[2] Je propose d'accueillir la demande, d'annuler la décision de la Commission et de lui renvoyer l'affaire pour qu'elle rende une nouvelle décision. Le président a commis une erreur d'interprétation de l'article 40 du Règlement et il a aussi conclu de façon erronée que l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC [ou l'Agence]) a l'obligation de donner aux voyageurs une « occasion raisonnable » de justifier l'importation de sous-produits animaux.

Faits

[3] M^{me} Savoie-Forgeot, une agente de bord, se rend à Paris quatre ou cinq fois par mois. Le 13 novembre 2011, elle a voyagé de la France au Canada et est arrivée à l'Aéroport international Pierre-Elliott-Trudeau, à Montréal. Elle avait en sa possession plusieurs produits alimentaires, dont du fromage et deux boîtes de conserve contenant de la viande. Elle a rempli la carte de déclaration E311(09) de l'Agence des services frontaliers du Canada et elle a coché la case « oui » 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 » (motifs, au paragraphe 13). Elle a évalué les produits importés à 30 \$CAN.

[4] Upon presenting her declaration card at customs, the primary officer asked her what kind of food she was carrying. According to the CBSA she replied “only cheese”. Ms. Savoie-Forgeot testified that she had declared cheese, salad, some canned foods, and bread and that she had presented her receipt to the officer and listed its items. The primary officer modified the Declaration Card to indicate that Ms. Savoie-Forgeot was not carrying any goods that required a customs examination.

[5] Upon a secondary inspection, a second officer asked her whether she had anything to declare. Ms. Savoie-Forgeot maintains that she described the same items as she had at primary inspection. The CBSA claims that she declared only the cheese. The officer verified the contents of her bags, found two cans and treated them as undeclared in light of the CBSA’s version of the facts. An examination of their labels revealed that they contained beef, and that their importation into Canada is prohibited.

[6] Ms. Savoie-Forgeot was charged with violating section 40 of the Regulations which reads:

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.

Consequently, she was found to have violated section 7 of the *Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Act*, S.C. 1995, c. 40 (Penalties Act) and section 2 of the *Agriculture and Agri-Food Administrative Monetary Penalties Regulations*, SOR/2000-187 (Penalties Regulations) and was served with a notice of violation and received a fine of \$800 (Notice of Violation No. 3961-11-M-0378).

[7] Ms. Savoie-Forgeot requested that the Tribunal review the facts of the violation pursuant to paragraph 9(2)(c) of the Penalties Act.

[4] Sur présentation de sa carte de déclaration aux douanes, l’agente primaire lui a demandé quel type de nourriture elle avait en sa possession. Selon l’ASFC, elle a répondu « uniquement du fromage ». M^{me} Savoie-Forgeot a dit dans son témoignage qu’elle avait déclaré du fromage, de la laitue, quelques aliments en conserve ainsi que du pain, et qu’elle avait présenté sa facture à l’agente et énuméré les articles qui s’y trouvaient. L’agente primaire a modifié la carte de déclaration pour indiquer que M^{me} Savoie-Forgeot ne rapportait pas de produits destinés à une vérification douanière.

[5] Lors de l’inspection secondaire, une deuxième agente lui a demandé si elle avait quelque chose à déclarer. M^{me} Savoie-Forgeot réitère qu’elle a décrit les mêmes articles qu’elle avait décrits lors de l’inspection primaire. L’ASFC soutient qu’elle a déclaré uniquement le fromage. L’agente a vérifié le contenu de ses bagages, elle a trouvé deux boîtes de conserve et, selon la version des faits soumise par l’ASFC, elle les a considérées comme n’ayant pas été déclarées. Un examen de leurs étiquettes a révélé qu’elles contenaient du bœuf et que leur importation au Canada est interdite.

[6] M^{me} Savoie-Forgeot a été accusée d’avoir contrevenu aux dispositions de l’article 40 du Règlement, dont voici le libellé :

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.

Par conséquent, il a été établi qu’elle avait violé les dispositions de l’article 7 de la *Loi sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d’agriculture et d’agroalimentaire*, L.C. 1995, ch. 40 (Loi sur les sanctions) et de l’article 2 du *Règlement sur les sanctions administratives pécuniaires en matière d’agriculture et d’agroalimentaire*, DORS/2000-187 (Règlement sur les sanctions); un avis de violation lui a été signifié et une amende de 800 \$ lui a été imposée (Avis de violation n° 3961-11-M-0378).

[7] M^{me} Savoie-Forgeot 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.

The Tribunal's Decision

[8] The Tribunal found that Ms. Savoie-Forgeot did not commit the alleged violation and is not liable to pay the fine. The Chairperson explained that in order to prove a violation under section 40 of the Regulations the Agency must prove, on a balance of probabilities, that (reasons, at paragraph 25):

- i. Forgeot is the person who committed the violation;
- ii. Forgeot brought an animal by-product, in this case two cans containing meat, into Canada; and
- iii. If Forgeot did import meat products into Canada, that Agency officials provided a reasonable opportunity for Forgeot to justify the importation in accordance with Part IV of the *Health of Animals Regulations*.

The Tribunal specified that the third prong of the test is necessary as subsections 41(1) and 41.1(1) of the Regulations allow alleged violators of section 40 to defend themselves by producing a certificate, document or permit justifying the meat's importation, or by declaring the meat they are carrying and allowing an inspector to determine if it may be imported into Canada (reasons, at paragraphs 31–32).

[9] Applying his three-part test to the facts at hand, he found that the CBSA did not give Ms. Savoie-Forgeot a “reasonable opportunity” to justify the importation and that the Agency had an obligation to question Ms. Savoie-Forgeot further and more carefully with regard to what she was bringing into Canada. The Tribunal therefore found that Ms. Savoie-Forgeot did not commit the violation as alleged and accordingly she was not liable to pay the penalty.

[10] Unhappy with this result, the CBSA brought this application for judicial review of the Tribunal's decision.

La décision de la Commission

[8] La Commission a jugé que M^{me} Savoie-Forgeot n'a pas commis la violation alléguée et qu'elle n'est pas tenue de payer l'amende. Selon les explications du président, pour établir que l'article 40 du Règlement n'a pas été respecté, l'Agence doit prouver, selon la prépondérance des probabilités, que [motifs, au paragraphe 25] :

- i. M^{me} Forgeot est la personne qui a commis la violation;
- ii. M^{me} Forgeot est entrée au Canada ayant en sa possession un sous-produit d'origine animale, en l'occurrence, deux boîtes de conserve contenant de la viande;
- iii. Si M^{me} Forgeot avait réellement en sa possession des produits de viande lorsqu'elle est entrée au Canada, que les agents des douanes ont donné à M^{me} Forgeot une occasion raisonnable de montrer que l'importation a été faite conformément à la Partie IV du *Règlement sur la santé des animaux*.

La Commission a souligné qu'il était nécessaire d'établir le troisième élément de ce critère parce que les paragraphes 41(1) et 41.1(1) du Règlement permettent au contrevenant présumé de se disculper d'une violation de l'article 40 soit en présentant un certificat, un document ou un permis qui permet l'importation de la viande, soit en déclarant la viande qu'il a en sa possession afin qu'un inspecteur puisse déterminer si son importation au Canada est permise (motifs, aux paragraphes 31 et 32).

[9] Après avoir appliqué son critère à trois volets aux faits en l'espèce, le président a déterminé que l'ASFC n'avait pas fourni à M^{me} Savoie-Forgeot une « occasion raisonnable » de justifier l'importation et que l'Agence avait l'obligation de questionner plus en profondeur et de façon plus soignée M^{me} Savoie-Forgeot sur ce qu'elle ramenait au Canada. La Commission a, par conséquent, jugé que M^{me} Savoie-Forgeot n'avait pas commis la violation alléguée et qu'elle n'était donc pas tenue de payer la sanction.

[10] Insatisfaite de cette décision, l'ASFC a introduit la présente demande de contrôle judiciaire de la décision de la Commission.

Parties' Positions

[11] The CBSA argued before our Court that the Tribunal erred in law by mandating that the CBSA prove that its customs officers gave Ms. Savoie-Forgeot a reasonable opportunity to justify the importation of the meat she was carrying. Rather, according to the CBSA, Ms. Savoie-Forgeot had the burden of demonstrating that she had imported these products in conformity with the Regulations. The CBSA stressed that Canadian customs operates on the basis of a system of voluntary disclosure and that Ms. Savoie-Forgeot was bound by section 12 of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, which mandates that all imported products must be reported at the nearest customs office. Thus she was responsible for declaring what she was carrying, and the CBSA was not required to ask her to provide further information. The CBSA also argued, in the alternative, that if the Tribunal did not err in law, it erred in finding that Ms. Savoie-Forgeot was not, in fact, given a reasonable opportunity to justify the importation of the animal by-products.

[12] Ms. Savoie-Forgeot argued that the Tribunal's conclusion—that she did not have the opportunity to demonstrate that she was abiding by the Regulations—is supported by the evidence which was before the Tribunal.

Analysis

[13] This case calls upon our Court to clarify the proper legal test where an individual is alleged to have violated section 40 of the Regulations. In my respectful view, the Tribunal's interpretation cannot stand on a proper construction of the *Health of Animals Act* [S.C. 1990, c. 21] and its Regulations no matter which standard of review is applied to the Tribunal's decision.

[14] The purpose of the *Health of Animals Act*, S.C. 1990, c. 21 and its Regulations is to protect against the introduction of foreign animal diseases into Canada by controlling and restricting the importation of animal

Positions des parties

[11] L'ASFC a soutenu devant notre Cour que la Commission avait commis une erreur de droit en lui imposant l'obligation de prouver que ses agents de douane avaient donné à M^{me} Savoie-Forgeot une occasion raisonnable de justifier l'importation de la viande qu'elle avait en sa possession. Selon l'ASFC, il incomrait plutôt à M^{me} Savoie-Forgeot de démontrer qu'elle importait ces produits conformément aux dispositions du Règlement. L'ASFC a insisté sur le fait que le fonctionnement des douanes au Canada était fondé sur un système de déclaration volontaire et que M^{me} Savoie-Forgeot était liée par l'article 12 de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1, lequel impose l'obligation de déclarer tous les produits importés au bureau de douane le plus proche. Il lui incombait donc de déclarer ce qu'elle avait en sa possession et l'ASFC n'avait pas l'obligation de lui demander de fournir d'autres renseignements. Subsidiairement, l'ASFC a également fait valoir que, si la Commission n'avait pas commis d'erreur de droit, elle avait tout de même erré en concluant qu'une occasion raisonnable de justifier l'importation de sous-produits animaux n'avait pas été fournie à M^{me} Savoie-Forgeot.

[12] M^{me} Savoie-Forgeot a soutenu que la conclusion tirée par la Commission, selon laquelle elle n'avait pas eu l'occasion de démontrer qu'elle respectait la réglementation, est étayée par les éléments de preuve soumis à la Commission.

Analyse

[13] La Cour doit, en l'espèce, préciser le critère juridique qu'il convient d'appliquer lorsqu'il est allégué qu'une personne a violé l'article 40 du Règlement. À mon humble avis, une interprétation juste de la *Loi sur la santé des animaux* [L.C. 1990, ch. 21] et de son Règlement n'autorise pas l'interprétation qu'en donne la Commission, peu importe la norme de contrôle retenue pour en faire l'analyse.

[14] L'objet de la *Loi sur la santé des animaux*, L.C. 1990, ch. 21 et de son Règlement est de prévenir l'introduction au Canada de maladies étrangères d'origine animale en contrôlant et en limitant l'importation de

products and by-products from other countries (*Canada (Border Services Agency) v. Castillo*, 2013 FCA 271, 69 Admin. L.R. (5th) 71 (*Castillo*), at paragraph 12). To this end, section 40 of the Regulations prohibits the importation of animal by-products into Canada. This prohibition, however, is not absolute. The importation of animal by-products may be permitted, for instance, where an individual produces a certificate attesting to the products' country of origin or safety (subsection 41(1) of the Regulations) or allows for their products to be inspected and the items are found not to pose a risk of spreading disease (subsection 41.1(1) of the Regulations). The *Health of Animals Act* and its Regulations defines "animal by-product" as including, *inter alia*, anything containing the flesh of a bird or mammal, with some specified exceptions (*Health of Animals Act*, subsection 2(1); Regulations, section 2).

[15] To assist with the enforcement of the *Health of Animals Act* and its Regulations, Parliament also enacted the Penalties Act which establishes an administrative penalty scheme and which provides the Minister of Agriculture and Agri-Food with the power to create regulations that enable this penalty scheme to be applied where individuals have contravened the *Health of Animals Act* (*Castillo*, at paragraph 15; Penalties Act, sections 2 and 4). Section 2 of the Penalties Regulations states that where an individual contravenes a provision of the *Health of Animals Act* or its Regulations this constitutes a violation subject to the Penalties Act, while section 7 of the Penalties Act states that an individual who commits such a violation is liable to receive a warning or a penalty. Where an individual contravenes section 40 of the Regulations this constitutes a serious violation under the Penalties Regulations, subject to an \$800 fine (Penalties Regulations, Schedule 1, paragraph 5(1)(b)).

[16] Where the Tribunal is called upon to review the facts of a violation, the Minister must prove "on a balance of probabilities, that the person named in the notice of violation committed the violation identified in the notice" (Penalties Act, section 19). In the case at hand,

produits et de sous-produits animaux en provenance d'autres pays (*Canada (Agence des services frontaliers) c. Castillo*, 2013 CAF 271 (*Castillo*), au paragraphe 12). L'article 40 du Règlement interdit, à ces fins, l'importation au Canada de sous-produits animaux. Le caractère de cette interdiction n'est cependant pas absolu. Il est par exemple permis d'importer des sous-produits animaux lorsqu'une personne présente un certificat attestant le pays d'origine du produit ou sa sécurité (paragraphe 41(1) du Règlement) ou lorsque cette personne permet l'inspection de ses produits, laquelle révèle que ces articles ne présentent aucun risque de propagation des maladies (paragraphe 41.1(1) du Règlement). La *Loi sur la santé des animaux* et son Règlement définissent le terme « sous-produit animal » de façon à comprendre, entre autres, toute chose contenant de la chair d'oiseau ou de mammifère, tout en prévoyant certaines exceptions précises (*Loi sur la santé des animaux*, paragraphe 2(1); Règlement, article 2).

[15] Pour assurer le respect des dispositions de la *Loi sur la santé des animaux* et de son Règlement, le législateur a également adopté la Loi sur les sanctions qui établit un régime de sanctions administratives et qui confère au ministre de l'Agriculture et de l'Agroalimentaire le pouvoir de prendre des règlements prévoyant l'application de ce régime de sanctions lorsque des personnes ont contrevenu aux dispositions de la *Loi sur la santé des animaux* (*Castillo*, au paragraphe 15; Loi sur les sanctions, articles 2 et 4). L'article 2 du Règlement sur les sanctions définit comme une violation assujettie à la Loi sur les sanctions la contravention par une personne à une disposition de la *Loi sur la santé des animaux* ou à son Règlement, alors que l'article 7 de la Loi sur les sanctions énonce que la personne qui commet une violation de cette nature s'expose à un avertissement ou à une sanction. La personne qui contrevient à l'article 40 du Règlement commet une violation qui est qualifiée de grave, conformément au Règlement sur les sanctions, et elle est passible d'une amende de 800 \$ (Règlements sur les sanctions, annexe 1, alinéa 5(1)(b)).

[16] Lorsque la Commission est appelée à examiner les faits relatifs à une violation, il appartient au ministre d'établir, « selon la prépondérance des probabilités, la responsabilité du contrevenant » (Loi sur les sanctions, article 19). En l'espèce, l'ASFC avait donc l'obligation

the CBSA thus needed to prove that Ms. Savoie-Forgeot “imported” into Canada an animal by-product that was not subject to one of the exceptions set out in Part IV of the Regulations.

[17] The term “import” is undefined in the *Health of Animals Act* and its Regulations. However, a purposive and contextual reading of section 40 of the Regulations suggests that while the process of importing an animal by-product may begin when an item is brought onto Canadian soil, it is not complete at that point. Upon arrival in Canada, individuals have the obligation to declare the items they are carrying in accordance with section 12 of the *Customs Act*. They also have the obligation, either before or at the time of importation, to present any animal by-products to an inspector, officer or customs officer for inspection in accordance with section 16 of the *Health of Animals Act*. If an inspector or officer finds that the by-product does not pose a risk of spreading disease or the individual presents a certificate attesting to its country of origin and safety, then the importation will be allowed in accordance with subsections 41(1) and 41.1(1) of the Regulations. The process of importing the by-product will be complete at this point, as individuals will be free to leave the inspection area with these items. However, if the by-product poses a risk of spreading disease or is otherwise ineligible for importation, the inspector or officer will require that it be forfeited or be removed from Canada in accordance with section 17 or 18 of the *Health of Animals Act*. The importation of these products would then be stopped at this point, as these items would not be permitted further entry into Canada.

[18] It follows that where individuals declare that they are carrying animal by-products and thus voluntarily make them available for inspection, they ought not to be found to have violated section 40 of the Regulations. Even if upon inspection they are found to have in their possession animal by-products that do not fall within the exceptions enumerated in Part IV of the Regulations, they have not yet completed the process of importing these by-products into Canada.

de prouver que M^{me} Savoie-Forgeot « a importé » au Canada un sous-produit animal qui n’était pas visé par l’une des exceptions énoncées à la partie IV du Règlement.

[17] Le terme « importer » n’est pas défini dans la *Loi sur la santé des animaux* ni dans son Règlement. Une interprétation téléologique et contextuelle de l’article 40 du Règlement nous permet d’avancer que même si le processus d’importation d’un sous-produit animal a pu être amorcé par l’introduction de ce sous-produit en sol canadien, le processus n’a pas été complété à ce stade. À son arrivée au Canada, une personne a l’obligation de déclarer les articles qu’elle a en sa possession, conformément à l’article 12 de la *Loi sur les douanes*. Elle a aussi l’obligation, soit avant soit au moment de l’importation, de présenter en vue de leur inspection, les sous-produits animaux à un inspecteur, à un agent d’exécution ou à un agent des douanes, conformément à l’article 16 de la *Loi sur la santé des animaux*. Si un inspecteur ou un agent détermine que le sous-produit ne pose pas de risque de propagation de maladies ou que la personne présente un certificat attestant le pays d’origine de ces produits et leur sécurité, l’importation est alors permise, conformément aux paragraphes 41(1) et 41.1(1) du Règlement. Le processus d’importation du sous-produit sera à ce stade complété et les personnes concernées sont alors libres de quitter la zone d’inspection avec ces articles. Toutefois, si le sous-produit présente un risque de propagation de maladies ou s’il est inadmissible à l’importation, pour quelque motif que ce soit, l’inspecteur ou l’agent ordonnera qu’il soit confisqué ou renvoyé à l’étranger, conformément aux articles 17 ou 18 de la *Loi sur la santé des animaux*. À ce stade, l’importation de ces produits serait interrompue vu qu’aucune autre tentative d’introduction de ces articles au Canada ne serait permise.

[18] Il s’ensuit que, dans les cas où une personne déclare qu’elle a en sa possession des sous-produits animaux et les rend accessibles pour une inspection, il ne faudrait pas conclure qu’elle a violé l’article 40 du Règlement. Même si lors d’une inspection il s’avère qu’elle a en sa possession des sous-produits animaux qui ne rencontrent pas les exceptions prévues à la partie IV du Règlement, elle n’a pas encore complété le processus d’importation de ces sous-produits au Canada.

[19] Conversely, individuals who fail to declare the animal by-products they are carrying and thus do not make them available for inspection are in violation of section 40 of the Regulations. In their case, the failure to declare signals the end of the importation process as they have, through their failure, removed the possibility for the officer to inspect the items and also the officer's discretion under subsection 41.1(1) of the Regulations to allow the individual to retain them. As a result, even if the items are later located, forfeited or removed, individuals in this instance will have already contravened section 40 of the Regulations.

[20] The prospective and conditional language used in subsection 41.1(1) supports this interpretation of section 40 of the Regulations. Subsection 41.1(1) states:

41.1 (1) Despite section 41, a person may import into Canada an animal by-product or a thing containing an animal by-product, other than one described in section 45, 46, 47, 47.1, 49, 50, 51, 51.2 or 53, if an inspector has reasonable grounds to believe that the importation of the by-product or thing, by its nature, end use or the manner in which it has been processed, would not, or would not be likely to, result in the introduction into Canada of any reportable disease, any disease referred to in Schedule VII and any serious epizootic disease to which the species from which the by-product was derived is susceptible and that can be transmitted by the by-product, and the by-product or thing is not intended for use as animal food or as an ingredient in animal food. [Emphasis added.]

The words “may import” indicate that the importation may be permitted following the inspection, not that it has already occurred. In turn, the use of the conditional language “would” further suggests that the process of importing the products has not yet been completed. If the importation process had been finalized at the time of inspection, then this provision would have used either the present or past tense. For instance, it would have stated that the importation “does not” create or “has not” created a risk of spreading disease.

[21] This interpretation based on the scheme set out in the *Health of Animals Act* and the Regulations, does not

[19] À l'inverse, les personnes qui ne déclarent pas les sous-produits animaux qu'elles ont en leur possession et qui ne les rendent donc pas accessibles pour une inspection contreviennent à l'article 40 du Règlement. En ce qui les concerne, l'omission de faire leur déclaration signifie que le processus d'importation est terminé, car, en raison de leur omission, elles ont privé l'agent de l'occasion d'inspecter les articles et elles l'ont également empêché d'exercer le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré au paragraphe 41.1(1) du Règlement de leur permettre de conserver ces articles. Par conséquent, même si les articles sont ultérieurement trouvés, confisqués ou retirés du pays, les personnes concernées ont déjà contrevenu à l'article 40 du Règlement.

[20] La formulation prospective et conditionnelle du paragraphe 41.1(1) est favorable à cette interprétation de l'article 40 du Règlement. Le paragraphe 41.1(1) est ainsi libellé :

41.1 (1) Malgré l'article 41, il est permis d'importer un sous-produit animal ou une chose contenant un sous-produit animal, autres que ceux visés aux articles 45, 46, 47, 47.1, 49, 50, 51, 51.2 et 53, si l'inspecteur a des motifs raisonnables de croire que l'importation du sous-produit ou de la chose, par sa nature, sa destination ou sa transformation, n'entraînera pas — ou qu'il est peu probable qu'elle entraîne — l'introduction de toute maladie déclarable, de toute maladie mentionnée à l'annexe VII et de toute épizootie grave que l'espèce de laquelle il provient est susceptible de contracter et qui peut être transmise par lui, pourvu que le sous-produit ou la chose ne soit pas destiné à servir d'aliments pour animaux ou d'ingrédient pour de tels aliments. [Non souligné dans l'original.]

Les mots « il est permis d'importer » indiquent que l'importation peut être permise après l'inspection, et non pas que l'importation a déjà eu lieu. D'autre part, l'utilisation de la formulation conditionnelle « *would* », dans la version anglaise de la disposition, laisse de plus supposer que le processus d'importation des produits n'ait pas encore été terminé. S'il l'avait été au moment de l'inspection, le libellé de la disposition aurait fait appel au temps présent ou passé. Par exemple, il aurait été dit que l'importation « ne pose pas » ou « n'a pas posé » de risque de propagation de maladies.

[21] Cette interprétation fondée sur le régime instauré dans la *Loi sur la santé des animaux* et son Règlement ne s'applique pas nécessairement à d'autres types

necessarily apply to other types of importation, for example the importation of illegal drugs. In a case where there is a complete prohibition on importation, the act of importation is complete as soon as the thing or substance arrives on Canadian territory, since there is no possibility of justifying its importation. In each case, the statutory scheme governing the importation of a good or a product must be examined to determine whether or not the simple presence of the good on Canadian territory is a violation of the scheme.

[22] The interpretation which I propose of section 40 is consistent with the duty to declare items set out under section 12 of the *Customs Act*, as well as the overall purpose of the *Health of Animals Act* to protect against the introduction of animal diseases into Canada. If individuals who declare the items they are carrying could be found to have violated section 40 of the Regulations, this could discourage prospective importers from making a declaration. Individuals who have animal by-products in their possession upon arrival in Canada might either try to discard them prior to reaching a customs officer, or elect not to report them, as they would be subject to the same penalty under section 40 of the Regulations regardless of whether or not they made a declaration. In turn, by not declaring these items, individuals would not voluntarily allow for them to be inspected in accordance with section 16 of the *Health of Animals Act*, and enable inspectors to determine whether these animal by-products pose a risk of spreading disease and thus ought to be seized and destroyed.

[23] Finally, this interpretation also mirrors the CBSA's stated practice on the ground. In their testimony before the Tribunal, the officers explained that had Ms. Savoie-Forgeot declared the items she was carrying, they would have simply confiscated them and she would not have been issued a notice of violation (reasons, at paragraph 36).

[24] I am aware that this interpretation of section 40 deviates slightly from our Court's prior jurisprudence. In *Canada (Food Inspection Agency) v. Westphal-Larsen*,

d'importation, par exemple, à l'importation de drogues illicites. Dans les cas où l'importation est carrément interdite, l'acte d'importation est posé dès que la chose ou la substance se trouve sur le territoire du Canada, étant donné qu'il n'y a aucune façon de justifier cette importation. Dans chaque cas, il est nécessaire d'examiner le cadre législatif régissant l'importation d'une marchandise ou d'un produit pour déterminer si la simple présence du produit sur le territoire canadien constitue une violation de ce régime.

[22] L'interprétation que je propose de l'article 40 est cohérente avec l'obligation de déclarer énoncée à l'article 12 de la *Loi sur les douanes*, ainsi qu'avec l'objectif principal de la *Loi sur la santé des animaux*, lequel vise la protection contre l'introduction de maladies animales au Canada. S'il était reconnu que des personnes ayant déclaré des articles en leur possession ont violé les dispositions de l'article 40 du Règlement, cela pourrait dissuader d'éventuels importateurs de faire une déclaration. Les personnes ayant en leur possession des sous-produits animaux à leur arrivée au Canada pourraient tenter de s'en débarrasser avant d'être accueillies par un agent des douanes, ou choisir de ne pas les déclarer, car elles seraient assujetties à la même sanction au titre de l'article 40 du Règlement peu importe qu'elles aient ou non déclaré ces articles. Par ailleurs, en ne déclarant pas ces articles, ces personnes ne permettraient pas qu'ils soient inspectés de façon volontaire, conformément à l'article 16 de la *Loi sur la santé des animaux*, ni ne fourniraient aux inspecteurs l'occasion de déterminer si ces sous-produits animaux posent un risque de propagation de maladies et s'ils devraient, par conséquent, être saisis et détruits.

[23] Enfin, cette interprétation reflète également la pratique établie sur le terrain de l'ASFC. Dans leur témoignage devant la Commission, les agentes ont expliqué que si M^{me} Savoie-Forgeot avait déclaré les articles en sa possession, elles les auraient simplement confisqués sans lui remettre un avis de violation (motifs, au paragraphe 36).

[24] Je suis consciente que cette interprétation de l'article 40 diffère légèrement de la jurisprudence de notre Cour. Dans la cause *Canada (Agence d'inspection des aliments) c. Westphal-Larsen*, 2003 CAF 383

2003 FCA 383, 232 D.L.R. (4th) 486 (*Westphal-Larsen*) our Court held, with considerable misgivings, that where an individual has presented an item for inspection in accordance with section 16 of the *Health of Animals Act*, he or she may nonetheless be found to have violated section 40 of the Regulations. It reasoned that “[i]f an object is produced at the time of importation, it must have been imported. If it has been imported, then section 40 of the Regulations applies” (*Westphal-Larsen*, at paragraph 12). *Westphal-Larsen* did not, however, consider whether declaring an item and thus voluntarily making it available for inspection would preclude an individual from being found to have violated section 40 of the Regulations. Mr. Westphal-Larsen had failed to declare that he was carrying meat on his declaration card, which he submitted to a representative of the Canada Customs and Revenue Agency upon his arrival in Canada. He only verbally declared that he had salami in his suitcase and allowed for it to be inspected once he discovered that all luggage arriving from Holland would be subject to an x-ray on account of an outbreak of foot and mouth disease. The interpretation of section 40 which I have proposed would have therefore resulted in the same outcome in that case. Mr. Westphal-Larsen neglected to declare the item he was carrying and to voluntarily make it available for inspection, such that it might be confiscated if it posed a risk of spreading disease. Thus he was correctly found to have violated section 40 of the Regulations.

[25] It should be noted that disclosure of goods and making them available for inspection should occur at the first contact with customs officials and not later, when a search is imminent or under way. A traveller is not allowed to gamble that he or she will not be directed to the secondary search area, and to declare the goods only if it appears they will be discovered as a result of a search. Mr. Westphal-Larsen gambled and lost.

Conclusion

(*Westphal-Larsen*) la Cour a statué, avec beaucoup de réserves, que même si une personne avait présenté un article en vue de son inspection, conformément à l’article 16 de la *Loi sur la santé des animaux*, il était néanmoins possible de déclarer que cette personne avait violé les dispositions de l’article 40 du Règlement. Selon le raisonnement de la Cour « [s]i une chose est présentée au moment de l’importation, elle doit avoir été importée. Si elle a été importée, alors l’article 40 du Règlement s’applique » (*Westphal-Larsen*, au paragraphe 12). L’arrêt *Westphal-Larsen* n’a cependant pas tranché la question de savoir si le fait pour une personne de déclarer un article *de façon volontaire*, permettant ainsi son inspection, écarterait la possibilité de déclarer que cette personne avait violé les dispositions de l’article 40 du Règlement. M. Westphal-Larsen avait omis de déclarer qu’il avait en sa possession de la viande sur la carte de déclaration présentée à son arrivée au Canada à un représentant de l’Agence des douanes et du revenu du Canada. Il a déclaré de façon verbale uniquement qu’il avait du salami dans sa valise et il a consenti à ce qu’elle soit inspectée lorsqu’il a réalisé que tous les bagages en provenance de Hollande seraient examinés au rayon-x en raison d’une écloison de fièvre aphteuse. L’interprétation de l’article 40 que j’ai proposée aurait donc entraîné le même aboutissement dans cette affaire. M. Westphal-Larsen a négligé de déclarer l’article en sa possession et de le mettre à la disposition d’un inspecteur de façon volontaire, de sorte que cet article pouvait être confisqué s’il posait un risque de propagation de maladies. C’est donc à juste titre que la Cour a jugé qu’il avait violé l’article 40 du Règlement.

[25] Il convient de souligner que la divulgation de marchandises et la démarche visant à les rendre disponibles en vue de leur inspection devraient être effectuées au premier contact avec les représentants des douanes, et non ultérieurement, lorsqu’une fouille semble imminente ou qu’elle est en cours. Il n’est pas permis à un voyageur de jouer sur ses chances de ne pas être dirigé vers un poste de fouille secondaire et de déclarer des produits seulement s’il semble évident qu’ils seront découverts à la suite d’une fouille. M. Westphal-Larsen a joué, et il a perdu.

Conclusion

[26] I find therefore that the Tribunal erred in its interpretation of section 40 of the Regulations. This provision does not impose an obligation on the CBSA to demonstrate that its officers gave Ms. Savoie-Forgeot a “reasonable opportunity... to justify the importation” (reasons, at paragraph 25). The duty falls on the individual transporting animal by-products into Canada to declare fully what they are bringing into the country. The question the Tribunal ought to have asked is simply whether, on the facts of this case, Ms. Savoie-Forgeot declared the items she was carrying and made them available for inspection. If so, she would not have violated section 40 of the Regulations, as she would have allowed for the items to be inspected and confiscated if they posed a risk of spreading disease. If she had not declared these items, however, she would have violated section 40, as she was found to have prohibited items in her possession which she did not voluntarily make available for inspection.

[27] For these reasons, I would allow the application for judicial review without costs; I would set aside the Tribunal’s decision and I would refer the matter back to it for determination on the basis of the test set out above.

PELLETIER J.A.: I agree.

GAUTHIER J.A.: I agree.

[26] Je conclus donc que la Commission a commis une erreur d’interprétation de l’article 40 du Règlement. Cette disposition n’impose pas à l’ASFC l’obligation de démontrer que ses agents ont fourni à M^{me} Savoie-Forgeot une « occasion raisonnable de montrer que l’importation a été faite conformément à la Partie IV du *Règlement sur la santé des animaux* » (motifs, au paragraphe 25). Il incombe à la personne introduisant des sous-produits animaux au Canada de déclarer tout ce qu’elle ramène au pays. La question qu’aurait dû poser la Commission est simplement celle de savoir si, en se fondant sur les faits en l’espèce, M^{me} Savoie-Forgeot a déclaré les articles en sa possession, ceux-ci étant disponibles en vue de leur inspection. Dans l’affirmative, elle n’aurait pas violé les dispositions de l’article 40 du Règlement étant donné qu’elle aurait permis que les articles soient inspectés et qu’ils soient confisqués s’ils posaient un risque de propagation de maladies. Si toutefois elle n’avait pas déclaré ces articles, elle aurait violé l’article 40 étant donné qu’elle a été trouvée en possession d’articles illicites et qu’elle ne les a pas volontairement rendus disponibles en vue de leur inspection.

[27] Pour ces motifs, j’accueillerais la demande de contrôle judiciaire sans dépens; j’annulerais la décision de la Commission et je lui renverrais l’affaire pour qu’elle rende une nouvelle décision fondée sur le critère précédemment énoncé.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A. : Je suis d’accord.

LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. : Je suis d’accord.