

Application de la Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial

Nigel Bankes

Symposium sur l'environnement au tribunal :
Questions liées à l'exécution des lois en matière
de protection de la faune canadienne

Les 2 et 3 mars 2018
Université de Calgary



Canadian Institute of Resources Law
Institut canadien du droit des ressources



UNIVERSITY OF CALGARY
FACULTY OF LAW

This project was undertaken with the financial support of:
Ce projet a été réalisé avec l'appui financier de :



Environment and
Climate Change Canada

Environnement et
Changement climatique Canada

L'Institut canadien du droit des ressources favorise l'accessibilité, la diffusion et l'échange des renseignements publics. Vous êtes autorisé à copier, à diffuser, à afficher, à télécharger et, par ailleurs, à traiter cet ouvrage librement, moyennant les conditions suivantes :

- (1) Vous devez mentionner la source de cet ouvrage;
- (2) Vous ne pouvez modifier cet ouvrage;
- (3) Vous ne pouvez en faire un usage commercial sans le consentement écrit préalable de l'Institut.

1.0 Introduction

La *Loi sur la protection d'espèces animales ou végétales sauvages et la réglementation de leur commerce international et interprovincial*¹ (WAPPRIITA ou la *Loi*) est la loi de mise en œuvre du Canada pour la Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction (CITES ou la *Convention*)². Cependant, la *Loi* et les règlements³ vont au-delà de la simple mise en œuvre de la CITES et servent également, dans la pratique (et en conjonction avec les lois provinciales et territoriales pertinentes), à réglementer le commerce interprovincial des espèces sauvages⁴. Ainsi, bien que la mise en œuvre de la CITES soit certainement l'un des objectifs de la loi, les autres objectifs comprennent le contrôle de la propagation des espèces et des maladies exotiques⁵ et l'aide aux provinces pour l'application de leurs lois et règlements sur la faune.

Le document commence par une brève présentation de la Convention, puis examine la LPEAVSRCII et les règlements à partir d'exemples tirés de la jurisprudence d'interprétation, le cas échéant. Le document ne traite pas des décisions de détermination de la peine⁶.

2.0 Le régime de la *Convention*

La *Convention* vise à restreindre et à réglementer le commerce des espèces menacées et en danger. L'annexe I de la *Convention* énumère les espèces menacées d'extinction; l'Annexe II énumère les espèces qui ne sont pas encore menacées d'extinction, mais « pourraient le devenir si le commerce des spécimens de ces espèces n'était pas soumis à une réglementation stricte ayant pour but d'éviter une exploitation incompatible avec leur survie ». Le commerce des espèces énumérées à l'annexe I fait l'objet d'un contrôle strict et n'est pas permis à des fins commerciales. Un permis d'exportation et un permis d'importation sont exigés pour le commerce. Le commerce des espèces énumérées à l'annexe II fait l'objet d'un contrôle moins

¹ L.C. 1992, ch. 52. Avant son adoption, le Canada a mis en œuvre ses obligations en vertu de la CITES par voie de règlement en vertu de la *Loi sur les licences d'importation et d'exportation*, L.R.C. 1985, ch. E-17. Voir également l'ancienne *Loi sur l'exportation du gibier*.

² 3 mars 1973, Recueil des Traités des Nations Unies, volume 993, p. 243, R.T. Can. 1975 N° 32 <
<https://www.cites.org/>>.

³ Règlement sur le commerce d'espèces animales et végétales sauvages (DORS/96-263) (RCEAVS). Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation (REIR) pour la version originale du règlement se trouve dans la Gazette du Canada, Partie II : volume 130, p. 1797. Le REIR décrit la *Loi* comme une « loi-cadre ». Environnement et Changement climatique Canada publie un rapport annuel sur la mise en œuvre de la *Loi* et des règlements, accessible ici : <http://publications.gc.ca/site/fra/9.505775/publication.html>

⁴ L'article 4 de la *Loi* prévoit que « la présente loi a pour objet la protection de certaines espèces animales et végétales, notamment par la mise en œuvre de la Convention et la réglementation de leur commerce international et interprovincial ».

⁵ REIR (n° 3) à la page 1797. *R. c. LaPrairie*, 2003 YKTC 24 [9], une affaire portant sur le transport interprovincial de bison de l'Alberta vers le Yukon. LaPrairie a été accusée d'une infraction en vertu du par. 6(3) de la WAPPRIITA. La Cour a fait remarquer que : « Bien que la préoccupation particulière dans ce cas soit la possibilité d'introduire une maladie chez les bisons des bois déjà dans le territoire, le danger d'un déplacement non réglementé des plantes et des animaux va bien au-delà de cela. Le monde regorge d'exemples de situations où la libération d'espèces exotiques dans de nouvelles zones a eu un effet inattendu et dévastateur sur l'environnement ou sur les espèces indigènes ». (Traduction)

⁶ Pour des décisions sur la détermination de la peine, voir *R. c. Deslisle*, 2003 BCCA 196, *Marsland c. La Reine*, 2012 SKCA 47, *R. c. LaPrairie*, 2003 YKTC 24, *R. c. Clemett*, 2016 ABPC 48, *R. c. Shmyr*, 2017 YKTC 53, *R. c. Ensor*, 2017 YKTC 2 et *R. c. Luah*, 2006 ABCA 217.

étroit et requiert seulement un permis d'exportation. Un permis d'exportation peut seulement être délivré si une autorité scientifique de l'État d'exportation a émis l'avis que cette exportation était non-nuisible, c.-à-d. un avis que « cette exportation ne nuit pas à la survie de l'espèce intéressée »⁷. L'annexe II peut également énumérer des « espèces analogues ». La Conférence des Parties (qui se réunit tous les trois ans) a élaboré un grand nombre d'exigences de la Convention, notamment en ce qui concerne la forme du permis⁸.

2.0 Le régime de la *Loi*

Cette partie du document examine le régime de la *Loi*. Il commence par étudier la portée de la *Loi* en se penchant sur les définitions de la *Loi* (telle que complétée par les règlements) et des principales interdictions qu'elle établit. Le document examine ensuite la jurisprudence concernant certains des pouvoirs administratifs conférés par la *Loi*, plus précisément le pouvoir de détenir et le pouvoir d'inspecter. La section finale de cette partie traite des dispositions relatives aux infractions et aux pénalités. Environnement et Changement climatique Canada (ECCC) supervise l'application de la *Loi* avec l'aide, en particulier, des agents des douanes aux points d'entrée. ECCC « maintient une entente en matière d'exécution de la loi et un protocole d'entente avec le Manitoba, la Saskatchewan, l'Alberta, la Colombie-Britannique, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut. Selon ces ententes et protocoles d'entente, ces quatre provinces et deux territoires sont responsables de faire observer la WAPPRIITA relativement au commerce interprovincial des espèces sauvages alors qu'ECCC supervise l'exécution de la WAPPRIITA à l'égard du commerce international⁹ ».

2.1 Portée, définitions et interdictions

La *Loi* s'applique aux « végétaux » et aux « animaux », qui sont définis comme étant les espèces de flore et de faune inscrites à une annexe de la CITES¹⁰. Le pouvoir réglementaire de la *Loi*¹¹ permet toutefois au gouverneur en conseil de modifier la définition des végétaux et des animaux pour les besoins de certains articles de la *Loi*, de la façon précisée ci-après.

Les principales dispositions opérationnelles de la *Loi* sont un ensemble d'interdictions. Ainsi, le paragr. 6(1) « interdit à quiconque d'importer au Canada tout ou partie d'un animal ou d'un végétal pris, détenu, distribué ou acheminé contrairement aux lois d'un État étranger ou tout ou partie d'un produit qui provient de l'animal ou du végétal détenu, distribué ou acheminé contrairement à ces lois ». Le principal élément de cette interdiction est de toute évidence la violation de la loi d'un autre État. Bien qu'à première vue cela ne s'applique qu'aux espèces inscrites à une annexe de la *Convention*, le *Règlement* redéfinit les termes « animal » et

⁷ CITES, Article IV. Environnement Canada (maintenant Environnement et Changement climatique Canada) est l'autorité de gestion et l'autorité scientifique désignée pour la CITES. Pêches et Océans Canada est responsable des espèces aquatiques inscrites à la CITES, y compris les poissons, les plantes marines et les mammifères marins. Ressources naturelles Canada est un conseiller en ce qui concerne les espèces de bois d'œuvre.

⁸ Voir en particulier la résolution Conf. 12.3, Permis et certificats; en ligne <<https://www.cites.org/sites/default/files/document/F-Res-12-03-R17.pdf>>.

⁹ Rapport annuel 2015 de la WAPPRIITA à la page 2. Ces rapports annuels contiennent également des discussions sur les activités d'application de la loi et des discussions plus détaillées sur un certain nombre d'exemples.

¹⁰ WAPPRIITA, art. 2.

¹¹ WAPPRIITA, alinéa 21(1)c).

« végétal », si bien que, pour les besoins de cette interdiction, ils signifient *tout* spécimen animal ou végétal¹².

Le paragr. 6(2) crée une deuxième interdiction, qui s'applique à l'*importation* ou à l'*exportation* d'espèces inscrites à une annexe de la *Convention* (ou de parties d'une espèce inscrite ou d'un produit qui en provient), sauf si une licence a été délivrée à cet effet en vertu de l'art. 10. Dans ce cas, le *Règlement* redéfinit l'animal et le végétal selon les différentes activités d'*exportation* et d'*importation*. En ce qui concerne l'*importation*, la définition du végétal ne change pas, alors que la définition de l'animal inclut toutes les espèces de l'ordre des *Caudata* (salamandre)¹³ ainsi que les mangoustes, les chiens viverrins, et les étourneaux, mainates et pique-bœufs¹⁴.

En ce qui a trait à l'*exportation*, le *Règlement* élargit la définition de l'animal et du végétal en fonction des circonstances, pour que soient incluses toutes les espèces dont l'acheminement hors d'une province est réglementé par celle-ci¹⁵.

Il incombe évidemment à la Couronne, si elle allègue que des marchandises sont importées au Canada sans les licences prévues au paragr. 6(2) et à l'art. 10, de faire la preuve qu'il faut une licence pour importer ces marchandises, c'est-à-dire qu'elles constituent « tout ou partie d'un animal, d'un végétal [inscrit] ou d'un produit qui en provient »¹⁶. La Couronne peut prendre appui pour ce faire sur une présomption créée par l'art. 20 du *Règlement*, qui dit ceci¹⁷ :

Lorsqu'une personne importe au Canada ou exporte hors du Canada un objet qui est marqué, étiqueté ou accompagné d'un document d'accompagnement indiquant qu'il s'agit de tout ou partie d'un animal ou végétal — ou des produits en provenant — mentionnés aux annexes I ou II, les renseignements figurant sur la marque, l'étiquette ou le document font foi de l'identité de l'objet, sauf preuve contraire suffisante pour soulever un doute raisonnable à cet égard.

Il reste toutefois que la Couronne devra établir que l'étiquette correspond à une espèce inscrite. Bien que ce soit souvent facile, *R c Kwok Shing Enterprises Ltd*¹⁸ montre que ce n'est pas toujours le cas lorsque l'étiquette est rédigée dans une langue étrangère, ou utilise un autre alphabet que l'alphabet romain, ou lorsqu'une espèce a plusieurs noms, ou lorsqu'il y a de nombreuses espèces d'un certain type, mais que certaines seulement sont inscrites. Dans *Kwok Shing*, l'accusé a été inculpé d'avoir importé un végétal inscrit sans avoir la licence nécessaire. Les marchandises importées étaient des emballages individuels de comprimés de Lidan. L'emballage a été décrit de la façon suivante¹⁹ :

¹² RCEAVS, art. 4.

¹³ RCEAVS, art. 5.

¹⁴ RCEAVS, annexe II.

¹⁵ RCEAVS, art. 7.

¹⁶ Voir, par exemple le paragr. 6(1) de la WAPPRIITA.

¹⁷ RCEAVS, art. 20 intitulé « étiquetage ». Veuillez remarquer, cependant, que dans *R c Kwok Shing Enterprises Ltd*, 2001 BCPC 305, l'avocat de l'accusé a dit avoir l'intention de contester la constitutionnalité de l'art. 20. En fin de compte, il n'a pas été nécessaire que le tribunal examine cet argument.

¹⁸ 2001 BCPC 305.

¹⁹ *Id.* [5] et [6].

[Traduction]... une petite boîte de carton renfermant une bouteille de plastique clair et une brochure d'une page. ... Il y a une liste d'ingrédients Le nom des ingrédients est en caractères chinois et en latin.

... Dans chacune, le deuxième ingrédient est *Radix saussurea*. C'est la nature de ce deuxième ingrédient qui est la question centrale de ce procès.

Saussurea costus (=lappa) est inscrite à l'annexe I de la CITES et dans le *Règlement*²⁰. La défense a allégué que la Couronne [traduction] « n'est pas parvenue à prouver hors de tout doute raisonnable que les mots "*Radix Saussurea*", qui apparaissent sur des parties de la pièce 1, décrivent un végétal dont il est question à l'article 20 du *Règlement* ». Le seul élément de preuve en ce qui concerne la signification de ces mots et ce qu'ils peuvent décrire est venu de deux témoins de la Couronne, dont l'un a travaillé pendant sept ou huit ans comme inspecteur des douanes et l'autre est un agent de conservation. Tous deux ont dit avoir l'habitude d'utiliser des listes préparées par Environnement Canada ainsi que des ouvrages de référence et que pour cette raison, ils sont certains que les caractères chinois des étiquettes font référence à *Radix saussurea*. Ni l'un ni l'autre témoin ne parle ni n'écrit couramment le chinois : leurs seules qualifications viennent de leur expérience de travail avec des listes et des manuels et d'une certaine formation donnée par l'« autorité scientifique du Canada²¹ » (dont le nom n'est pas connu). Bien que le juge Low semble avoir été d'avis que les témoignages d'expert de ces personnes étaient recevables, il a conclu qu'ils présentaient de sérieuses lacunes et qu'ils n'avaient pas beaucoup de poids. Le juge Low a par conséquent dit [traduction] « ne pas être convaincu hors de tout doute raisonnable qu'il faille conclure que les mots "*Radix Saussurea*" qui apparaissent sur la pièce 1 font référence à l'espèce végétale appelée *Saussurea costus* (=lappa)²². » Il est peut-être utile de faire à titre de référence la liste des lacunes que le juge Low a circonscrites²³ :

[Traduction]

- a) Rien n'indique ... que l'un ou l'autre des livres lus par ces deux agents est considéré comme un texte faisant autorité sur le sujet;
- b) Rien n'indique le titre de l'un ou l'autre de ces livres;
- c) Rien n'indique que les listes de caractères chinois sur lesquelles les agents Graham ou Cooper s'appuient sont exactes et je ne suis pas disposé à déduire qu'elles le sont simplement parce qu'ils les utilisent, vu qu'il existe d'autres problèmes en ce qui concerne l'exactitude de ces listes;
- d) La liste de la pièce 4 dit qu'elle a été compilée par Laura Merz, mais rien n'indique à quel titre celle-ci l'a fait, ni quel est son rôle à Environnement Canada;

²⁰ *Id.* [7] et RCEAVS, annexe I, partie II, point 1.12.0.

²¹ L'autorité scientifique du Canada aux termes de la CITES est soit ECCC soit le ministère des Pêches et des Océans.

²² *Kwok Shing* (n 17) [40].

²³ *Id.* [38].

e) L'agent Cooper a convenu en contre-interrogatoire qu'Environnement Canada a préparé plus d'une liste, et que ce ne sont pas toutes nécessairement les mêmes, et cela pourrait avoir une incidence sur la fiabilité d'une liste donnée;

f) Le problème associé à l'exactitude des listes est aggravé par le fait que ni l'agent Graham ni l'agent Cooper ne parlent couramment le chinois;

g) L'agent Graham, bien qu'il n'ait pas qualité d'expert, possède tout de même beaucoup d'expérience. Selon lui, les caractères chinois inscrits sur la pièce 1 sont ceux des mots *Radix saussurea* et non *Saussurea lappa* comme l'a dit l'agent Cooper dans son témoignage;

h) L'agent Cooper s'est appuyé dans une certaine mesure sur l'opinion d'une personne qu'il a appelée l'autorité scientifique du Canada pour se faire une idée au sujet de l'utilisation pharmaceutique en médecine traditionnelle chinoise des mots *Radix saussurea*. Rien n'indique qui est cette personne, ni quels sont ses titres et qualités ou ses antécédents, sauf l'affirmation de l'agent Cooper selon laquelle elle est considérée comme une autorité en botanique.

D'autres dispositions de la WAPPRITA élargissent la portée réglementaire de la *Loi* au transport *interprovincial* des animaux et des végétaux. Le paragr. 6(3) interdit d'acheminer d'une province à une autre un animal ou un végétal (ou une partie d'un animal, d'un végétal ou d'un produit qui en provient), sans la licence délivrée aux termes de l'art. 10²⁴, alors que le paragr. 7(1) exige que toutes les règles provinciales relatives à la délivrance de permis soient respectées pour le transport interprovincial. De même, commet une infraction aux termes du paragr. 7(2) « quiconque [...] achemine d'une province à l'autre tout ou partie d'un animal ou d'un végétal pris, détenu, distribué ou acheminé contrairement aux lois ou règlements de la province ou tout ou partie d'un produit qui provient de l'animal ou du végétal et est détenu, distribué ou acheminé contrairement à ces lois ou règlements ». De nouveau, le *Règlement* élargit la définition de l'animal et du végétal en fonction des circonstances. Ainsi, dans le cas du paragr. 6(3), la définition du végétal et de l'animal est élargie et inclut tous les végétaux et tous les animaux dont l'« importation » dans la province en cause est réglementée ou interdite²⁵. De même, le *Règlement* élargit la définition du végétal et de l'animal pour les besoins de l'art. 7 afin d'inclure tous les végétaux et tous les animaux dont l'« exportation » dans la province en cause est réglementée ou interdite²⁶.

La *Loi* interdit aussi (art. 8) « sous réserve des règlements » d'avoir sciemment en sa possession un spécimen d'une espèce inscrite (ou une partie d'un spécimen ou d'un produit qui en provient)²⁷ importé ou acheminé contrairement à la *Loi*, ou dans le but de l'acheminer d'une province à l'autre ou de l'exporter hors du Canada, contrairement à la *Loi*, ou dans le but de le

²⁴ Aux termes de l'art. 11 du RCEAVS, la licence prévue à l'art. 10 n'est pas nécessaire « si les autorisations provinciales requises ont été obtenues ».

²⁵ RCEAVS, art. 10.

²⁶ RCEAVS, art. 12.

²⁷ Il s'ensuit de l'utilisation du mot « sciemment » que les infractions à l'art. 8 exigent que la Couronne fasse la preuve de la *mens rea* : voir *Marsland c The Queen*, 2012 SKCA 47 [30].

distribuer ou d'offrir de le distribuer, mais seulement si l'espèce est inscrite à l'annexe I de la CITES. Le *Règlement* ne définit pas et n'élargit pas davantage l'art. 8.

L'art. 10 autorise le ministre à délivrer une licence autorisant l'importation, l'exportation ou l'acheminement interprovincial d'un animal ou d'un végétal, aux conditions qu'il estime appropriées. Conformément à la *Convention*, le paragr. 6(1) du *Règlement* dispense quiconque importe au Canada une espèce inscrite à l'annexe II de la *Convention*, de l'obligation d'avoir cette licence, s'il a obtenu « avant l'importation, un permis, un certificat ou une autorisation écrite qui satisfait aux exigences de la Convention et qui est délivré par une autorité compétente dans le pays d'exportation ».

Une conséquence importante de l'élargissement de la définition des animaux et des végétaux est que les accusés sont passibles de sanctions à la fois en vertu de la législation provinciale ou territoriale sur les espèces sauvages et de la WAPPRIITA. Par exemple, quelqu'un qui braconne dans la province A, puis transporte ses prises dans la province B contrevient à la législation sur la protection des espèces sauvages de la province A, vraisemblablement aussi à celle de la province B, et également à la WAPPRIITA (et, dans certains cas, à d'autres lois fédérales, comme la *Loi sur la convention concernant les oiseaux migrateurs*). Dans *R c Ensor*, l'accusé a été inculpé de plusieurs infractions à la *Loi sur la faune* du Yukon et aussi à la WAPPRIITA²⁸. Deux accusations d'avoir été en possession au Yukon de spécimens d'espèces sauvages tués contrairement aux lois d'une autre compétence (la C.-B.) ont été portées aux termes de la *Loi sur la faune*; l'accusé a de plus été inculpé en vertu du paragr. 7(2) de la WAPPRIITA. Ensor a plaidé coupable à tous les chefs d'accusation²⁹. Dans *R c LaPrairie*, la Couronne a d'abord intenté des poursuites en vertu de la législation territoriale et de la WAPPRIITA, mais a par la suite suspendu les accusations en vertu de la législation territoriale lorsque l'accusé a plaidé coupable aux accusations portées aux termes du paragr. 6(3) de la WAPPRIITA³⁰.

2.2 Pouvoirs des agents et des analystes — détention et inspection

La Loi est appliquée par des agents désignés et des analystes. Les agents ont les pouvoirs d'un agent de la paix pour l'application de la présente loi³¹. En vertu de l'article 13, l'agent peut retenir « tout ou partie d'un objet importé ou en instance d'exportation, ou acheminé d'une province à l'autre ou en instance d'acheminement, jusqu'à ce qu'il constate qu'il a été procédé à son égard conformément à la présente loi ou à ses règlements³² ».

2.2.1 Pouvoir de détention

La portée du pouvoir de retenir des marchandises a été examinée dans l'affaire *Druyan c. Canada (Procureur général)*.³³ Dans ce cas, monsieur Druyan, un collectionneur d'art inuit, a

²⁸ *R c Ensor*, 2017 YKTC 1.

²⁹ Voir aussi *R c Shnyr* 2017 YKTC 53. L'accusé a été inculpé et déclaré coupable en vertu de la *Loi sur la faune* du Yukon d'avoir fourni de faux renseignements et d'avoir chassé à un moment où la chasse était interdite, mais il a aussi été inculpé en vertu de la WAPPRIITA d'avoir transporté en Alberta des parties d'orignal dont il n'avait pas légalement la possession parce que la chasse à l'orignal avait été illégale.

³⁰ *R c LaPrairie*, 2003 YKTC 24 [7].

³¹ *LPEAVSRCII*, art. 12.

³² *LPEAVSRCII*, art. 13.

³³ 2015 CF 705.

acheté certains objets d'art inuit dans le cadre d'une vente aux enchères en ligne au Danemark. Les articles étaient dix tupilaks faits d'ivoire de cachalot, deux tupilaks sculptés dans des bois de caribou et une figurine de kayak faite de bois, de cuir et d'os de loup-marin. Un agent d'Environnement Canada a inspecté et retenu les articles au moment de leur entrée. M. Druyan n'avait pas de permis d'importation pour les articles, mais ceux-ci étaient accompagnés d'un document rédigé en danois délivré par l'Agence danoise pour la nature, l'organe de ce pays chargé de gérer l'application de la Convention. D'autres demandes de renseignements aux autorités danoises par Environnement Canada ont révélé que le document n'était pas un permis d'exportation, mais qu'il attestait plutôt que les objets dataient d'avant la Convention. Le document était destiné à être utilisé à l'intérieur de l'Union européenne. Tous les objets, à l'exception des tupilaks en ivoire de cachalot, ont par la suite été remis à M. Druyan. Le cachalot est inscrit à l'annexe I de la *Convention sur le commerce international des espèces de faune et de flore sauvages menacées d'extinction*. M. Druyan a présenté une demande de révision judiciaire de la décision de retenir les tupilaks et une ordonnance annulant cette décision et en autorisant l'importation. L'article 13 de la Loi confère à « l'agent » le pouvoir de retenir :

L'agent peut retenir tout ou partie d'un objet importé ou en instance d'exportation, ou acheminé d'une province à l'autre ou en instance d'acheminement, jusqu'à ce qu'il constate qu'il a été procédé à son égard conformément à la présente loi ou à ses règlements.

Le juge O'Keefe a souligné qu'il n'y avait pas de décisions rendues précédemment qui liaient la norme de contrôle applicable du pouvoir de détenir en vertu de l'art. 13, et il a appliqué les facteurs de l'arrêt *Dunsmuir*³⁴ en concluant qu'ils indiquaient une norme de contrôle fondée sur la retenue. Le juge O'Keefe n'a pas été influencé par l'indication, dans certains cas, que les conventions internationales (et, par conséquent, la mise en œuvre des lois) devraient être interprétées de façon uniforme et, par conséquent, selon la norme du bien-fondé. Ce n'était pas le cas lorsque, comme dans le cas présent, « la convention en question autorise les États parties à choisir de quelle manière ses objectifs seront remplis »³⁵ et lorsque l'agent exerçait des pouvoirs conférés par la Loi et les règlements³⁶. Ici, l'alinéa (a) du par. (1) de l'art. XIV de la Convention autorise expressément les États à adopter des mesures législatives internes plus strictes que celles prévues dans ce traité³⁷. C'était important dans cette affaire parce que la *LPEAVSRCII* n'a pas expressément respecté la dérogation prévue en vertu du paragraphe (2) de l'article VII pour les marchandises datant d'avant la Convention³⁸. En somme, la norme de contrôle était le caractère raisonnable, ce qui signifie que la Cour ne devrait pas intervenir dans la décision de l'agent de retenir les marchandises si la décision est « transparente, justifiable, intelligible et appartient aux issues possibles acceptables³⁹ ». Bien que cela puisse normalement nécessiter l'examen des

³⁴ Voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 SCR 190.

³⁵ *Druyan c. Canada (Procureur général)* (n 33) [38].

³⁶ *Id.*

³⁷ *Id.*

³⁸ *Id.* [57] En vertu du paragraphe (2) de l'article VII de la Convention, lorsqu'un « organe de gestion de l'État d'exportation ou de réexportation a la preuve que le spécimen a été acquis avant que les dispositions de la présente Convention ne s'appliquent audit spécimen, les dispositions des Articles III, IV et V ne sont pas applicables à ce spécimen, à la condition que ledit organe de gestion délivre un certificat à cet effet ». Il y a une exemption partielle à l'article 13 du *Règlement sur le commerce d'espèces animales et végétales sauvages* (RCEAVS), mais il s'agit seulement d'une exemption pour l'application de l'alinéa (c) de l'art. 8 de la Loi.

³⁹ *Id.* [40] et faisant référence à *Dunsmuir* (n 34) à l'alinéa 47.

motifs de la décision, là où aucune raison n'a été donnée et où il n'y avait pas d'obligation de fournir des motifs, il était approprié que le tribunal détermine les motifs⁴⁰ possibles et, par conséquent, « l'annulation de la décision de l'agent ne pourra être prononcée que si le dossier ne révèle pas en quoi les faits et le droit applicable tendent à étayer les conclusions de l'agent⁴¹ ».

Le juge O'Keefe a conclu que la décision initiale de retenir les marchandises était raisonnable. Il n'y avait pas de certificat d'importation et l'agent n'a pas pu lire les documents d'accompagnement. Bien que le certificat danois réponde aux critères énoncés au paragraphe (3) de l'article VI de la Convention, il ne satisfait pas aux critères énoncés dans la résolution 12.3 de la Conférence⁴². De plus, il n'était même pas déraisonnable de retenir les articles non faits de cachalot (qui n'étaient donc pas fabriqués à partir d'espèces inscrites) puisque le certificat danois ne précisait pas la source des matériaux⁴³.

Le juge O'Keefe a ensuite examiné la question de savoir si l'agent avait raisonnablement conclu que M. Druyan contrevenait à l'une ou l'autre des interdictions prévues par la Loi — vraisemblablement au motif que l'agent ne pouvait raisonnablement continuer de retenir les tupaliks s'il n'y avait pas eu manquement aux obligations. L'avocat du procureur général a soutenu que l'agent aurait pu conclure que M. Druyan contrevenait aux paragraphes 6(1) et 6(2). Toutefois, le juge O'Keefe a conclu qu'il n'y avait aucune indication que l'agent s'était fondé sur cet article⁴⁴ et qu'il n'y avait pas de fondement raisonnable pour conclure qu'il y avait eu infraction à la loi d'un État étranger⁴⁵. Pour que l'agent ait été en mesure de rendre une telle décision de façon raisonnable, « il reste que le décideur doit disposer d'au moins quelques éléments de preuve qu'il y a eu violation des lois du Danemark⁴⁶ ». Ce n'était pas le cas : « Or, le dossier ne renferme rien à cet effet. « Il ne comporte aucune preuve du fait que l'exportateur a été déclaré coupable ou accusé d'une infraction de nature réglementaire ou pénale ni aucune communication émanant d'un représentant officiel du Danemark et indiquant qu'il y a eu infraction⁴⁷ ».

En revanche, le juge O'Keefe était d'avis qu'un agent aurait raisonnablement pu conclure que l'importation contrevenait au paragraphe (2) de l'article 6 de la Loi. Le paragraphe 6(2) exige qu'un importateur ait un permis et que M. Druyan n'en avait pas. De plus, bien que l'article 6 du Règlement crée certaines exemptions à l'obligation de détenir un permis, aucune de ces exemptions ne s'applique aux objets fabriqués à partir de cachalot puisqu'il s'agit d'une espèce inscrite à l'annexe I. En arrivant à cette conclusion, le juge O'Keefe a également rejeté l'argument selon lequel le règlement aurait dû être interprété comme contenant une exemption

⁴⁰ Id [40] et faisant référence à *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, [2011 CSC 61 \(CanLII\)](#) à l'alinéa (54), [2011] 3 RCS 654.

⁴¹ Id [41] et faisant référence à *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, [2011 CSC 62 \(CanLII\)](#) à l'alinéa (16), [2011] 3 RCS 708

⁴² Id. [42] Résolution Conf. 12.3 de la Convention sur les permis et certificats (voir n 8).

⁴³ *Druyan c. Canada (Procureur général)* (n 33) [45].

⁴⁴ Id. [52]

⁴⁵ Id. [51]

⁴⁶ Id. [51]

⁴⁷ Id. [52] Voir par contraste *R. c. Clemett* (n 4), où les éléments de preuve présentés à la Cour comprenaient un énoncé des faits convenu ainsi que des éléments de preuve provenant des responsables de l'application de la loi de l'État, d'autres parties et des éléments de preuve concernant l'Alaska et les lois fédérales. De nombreux éléments de preuve ont permis de conclure que l'ours en question avait été pris en violation des lois de l'État et du gouvernement fédéral.

supplémentaire pour les marchandises datant d'avant la Convention. Même si le juge O'Keefe était prêt à accepter que le certificat danois était adéquat pour démontrer que les marchandises dataient d'avant la Convention, et ce, malgré certaines lacunes formelles⁴⁸ il était raisonnable pour l'agent de ne pas tenir compte de l'exemption contenue dans la Convention. C'est parce que « c'est la Loi que l'agent était tenu d'appliquer, et c'est dans la Loi qu'il devait vérifier si une telle dérogation était permise, et non dans la Convention. D'ailleurs, la Convention elle-même, à son alinéa a) du paragraphe (1) de l'article XIV, autorise les États parties à adopter des mesures législatives plus strictes⁴⁹ ». De plus, le juge O'Keefe était d'avis que le défaut de prévoir une exemption pour les marchandises datant d'avant la Convention va dans le sens de l'objet de la Loi. Il a soutenu que la décision de ne pas accorder d'exemption⁵⁰ :

... a pour effet de fermer les marchés aux produits provenant d'une espèce mentionnée à l'annexe I, privant ainsi les braconniers des motifs d'ordre économique qui pourraient les inciter à tuer un animal puis à trafiquer son âge. Cette mesure présente un lien rationnel avec l'objet de la Loi qui consiste à protéger les espèces menacées d'extinction. L'exemption relative aux marchandises datant d'avant la Convention ne favorise assurément pas l'objet de la Loi; il était donc raisonnable que l'agent s'en tienne au sens ordinaire du texte législatif et qu'il refuse d'y voir l'exemption souhaitée par le demandeur.

2.2.2 Le pouvoir d'inspecter

Un agent jouit également de vastes pouvoirs de pénétrer dans des locaux et d'effectuer des inspections de tout lieu « s'il a des motifs raisonnables de croire que s'y trouve tout ou partie d'un objet visé par la présente loi, ou tout document relatif à l'application de celle-ci ou de ses règlements » et il peut le faire sans mandat de perquisition, sauf dans le cas d'un local d'habitation⁵¹. En exerçant ce pouvoir d'inspection découlant de l'article 14, un agent peut⁵² :

- (a) ouvrir ou faire ouvrir tout contenant où, à son avis, se trouve tout ou partie d'un tel objet;
- (b) examiner tout objet et prélever, sans compensation, des échantillons;
- (c) exiger la communication, pour examen ou reproduction totale ou partielle, de tout document qui, à son avis, contient des renseignements utiles à l'application de la présente loi et de ses règlements;
- (d) saisir tout objet qui, à son avis, a servi ou donné lieu à une contravention à la présente loi ou à ses règlements ou qui peut servir à prouver la contravention.

⁴⁸ *Id* [58]; ou peut-être plus précisément, un agent n'aurait pas pu raisonnablement conclure que le certificat n'était pas adéquat pour démontrer qu'un article date d'avant la Convention.

⁴⁹ *Id*. [59] Le juge O'Keefe a également souligné [60] que les règlements – al. 13(1)a – créent une exemption pour *possession* d'une marchandise datant d'avant la Convention et que si « le législateur canadien avait voulu qu'une telle exemption s'applique également en matière d'importation, il l'aurait énoncé en termes tout aussi explicites. »

⁵⁰ *Id* [61].

⁵¹ WAPPRIITA, article 14.

⁵² WAPPRIITA, paragraphe 14(1).

Ce pouvoir d'inspection découlant de l'article 14 a été examiné par les tribunaux dans *R c Leong*⁵³. Leong a été accusé en vertu de l'article 10 sous six chefs d'importation de coraux vivants au Canada sans détenir un permis et, par conséquent, en contravention du paragraphe 6(2) de la Loi. Leong a déposé une demande visant à écarter des éléments de preuve, ce qui a amené la Cour à examiner notamment si un agent a obtenu des preuves conformément au pouvoir d'inspection découlant de l'article 14 ou d'une autre façon. Leong devait recevoir un envoi de marchandises à l'aéroport international de Vancouver. À leur arrivée, les marchandises ont été stockées dans un entrepôt d'attente où elles pouvaient être inspectées avant d'être remises à l'importateur. Plusieurs agents, dont Buchart, se sont rendus à l'entrepôt pour effectuer une inspection des marchandises et des documents d'accompagnement. Leong s'est présenté à l'entrepôt. Il portait plusieurs chemises de classement en carton bulle que Buchart a demandé à voir. Leong a refusé au départ, mais il les a finalement remis en vue de leur inspection après que les agents lui aient dit que les marchandises ne seraient pas dédouanées avant qu'ils n'aient la possibilité d'examiner les documents.

Une des questions soulevées au cours de la discussion concernant le voir-dire était de savoir si Buchart examinait les documents en vertu du pouvoir d'inspection découlant du paragraphe 14(1). Le juge Smith a conclu que ce n'était pas le cas. Il a fait remarquer que le pouvoir d'inspection découlant de l'article 14 et des pouvoirs semblables que confère la *Loi sur les pêches*⁵⁴ avaient pour but de permettre une inspection sans mandat⁵⁵. Il a aussi fait remarquer que la première rencontre avait eu lieu dans la zone publique de l'entrepôt; les agents n'avaient pas besoin d'un mandat pour s'y trouver. Ainsi [TRADUCTION] « la présence des agents dans la zone publique de l'entrepôt ne constituait pas une "inspection" dans le sens du paragraphe 14(1)⁵⁶ ». Comme il n'y avait pas d'inspection, Buchart⁵⁷ :

[TRADUCTION] [...] n'avait aucun pouvoir réglementaire d'exiger que M. Leong lui remette les documents en sa possession pendant qu'il se tenait debout dans l'entrepôt.

[153] C'est-à-dire qu'une inspection en vertu du paragraphe 14(1) constitue une condition préalable pour l'exercice d'un pouvoir de contrainte en vertu de l'alinéa 14(1)c) et, étant donné qu'il n'y a pas eu d'inspection en vertu du paragraphe 14(1), l'agent ne pouvait pas invoquer légalement l'alinéa 14(1)c) pour justifier l'obligation imposée sans mandat de produire les chemises et les documents qu'elles contiennent, et M. Leong n'avait aucune obligation corrélative en vertu du paragraphe 14(2) de lui remettre les documents.

⁵³ *R c Leong*, 2014 BCPC 99.

⁵⁴ *Loi sur les pêches* (L.R.C. (1985), ch. F-14), article 49.

⁵⁵ *R c Leong* (n 53) [145].

⁵⁶ *Idem* [151].

⁵⁷ *Idem* [152] et [153].

2.3 Les dispositions relatives aux infractions et aux peines

Quiconque contrevient à toute disposition de la Loi ou à une disposition de certains règlements désignés⁵⁸ ou à toute ordonnance judiciaire rendue en vertu de la Loi commet une infraction⁵⁹. Les interdictions prévues à l'article 6 de la Loi créent des infractions de responsabilité stricte⁶⁰; l'article 8 s'applique à une personne qui est sciemment en possession d'un animal, d'un végétal ou d'un produit qui en provient, ce qui constitue une infraction exigeant la *mens rea*, obligeant le ministère public à prouver l'intention⁶¹.

Dans *R c Clemett*, l'accusé a été inculpé en vertu du paragraphe 6(1) et de l'article 8 d'importation d'un ours brun de l'Alaska qu'il avait abattu en Alaska⁶². La récolte était prétendument illégale du fait que l'ours a été abattu en violation d'une loi de l'Alaska qui interdit la chasse au gros gibier en utilisant des appâts ou des leurres parfumés. De plus, il y aurait aussi eu une violation d'une disposition de la *Lacey Act*, une loi fédérale des États-Unis, qui interdit l'exportation d'espèces sauvages capturées en violation d'une loi ou d'un règlement d'un État.

Le juge Van de Veen a conclu que le ministère public avait prouvé les éléments de l'infraction en vertu de l'article 6, y compris celle de la loi de l'Alaska et de la loi fédérale⁶³. Le juge a ensuite examiné la défense de la diligence raisonnable, reconnaissant que l'accusé avait droit à l'acquittement s'il pouvait démontrer qu'il avait pris toutes les mesures raisonnables pour éviter la perpétration de l'infraction, ou qu'il croyait de bonne foi à un ensemble de faits qui, s'ils étaient véridiques, rendraient les omissions ou les actes innocents⁶⁴. La Cour a rejeté des arguments voulant que l'accusé ait le droit de se fonder sur le fait qu'il chassait accompagné d'un guide agréé (comme il était tenu de le faire). Les règlements de l'Alaska indiquent clairement que le recours à un guide ne dégage pas un chasseur de la responsabilité de connaître les règlements et de chasser conformément à ces règlements. En outre, la preuve démontre que l'accusé n'a fait aucun effort pour prendre connaissance des règlements, nonobstant le fait que l'accusé et ses amis s'étaient inquiétés par le passé des normes qu'appliquait le guide. En somme, l'accusé n'a pas établi une défense de diligence raisonnable à l'infraction en vertu de l'article 6.

La Cour a conclu toutefois que le ministère public n'avait pas réussi à soutenir l'accusation portée en vertu de l'article 8. Pour avoir gain de cause, le ministère public doit [TRADUCTION] « prouver hors de tout doute raisonnable que l'accusé savait ou a fait preuve d'un aveuglement volontaire à l'égard du fait qu'il enfreignait la loi en abattant un ours qui avait été attiré par un appât⁶⁵ ». Le juge Van de Veen a conclu que [TRADUCTION] « la preuve n'établit pas hors de tout doute raisonnable que l'accusé savait ou a fait preuve d'un aveuglement volontaire à l'égard du

⁵⁸ Les règlements désignés sont ceux qui sont désignés en vertu de l'alinéa 21(1)g.1) de la WAPPRITTA qui semble autoriser la désignation de n'importe quelle disposition des règlements. Aucune disposition n'est désignée actuellement.

⁵⁹ WAPPRITTA, article 22.

⁶⁰ *R c Clemett*, 2016 ABPC 137 [12] et [18].

⁶¹ *Idem* [12] et [33].

⁶² *Idem*.

⁶³ *R c Clemett*, [15] à [17].

⁶⁴ *Idem* [19].

⁶⁵ *Idem* [33].

fait que l'ours avait été attiré par un appât⁶⁶ ». Par cette conclusion, il est évident que le juge Van de Veen a appliqué l'exigence de « pleine conscience » non seulement à l'acte de possession, mais aussi à l'égard du fait que l'accusé savait que l'ours avait été capturé en violation de la loi de l'Alaska.

3.0 Conclusions

La WAPPRIITA est la loi de mise en œuvre sur laquelle le Canada se base pour remplir ses obligations aux termes de la CITES. Cependant, la Loi et les règlements vont au-delà de la CITES. Ils visent des espèces supplémentaires et élargissent la portée de certaines règles et interdictions pour inclure le commerce aussi bien interprovincial qu'international.

La jurisprudence limitée relative à la Loi et aux règlements attire l'attention sur les faits suivants :

- La Loi et les règlements devraient être interprétés en fonction des règles ordinaires d'interprétation et il ne faudrait pas tenir compte du fait que la WAPPRIITA, entre autres, met en œuvre la CITES, étant donné que la législation a aussi d'autres objectifs. *Druyan c Canada (Procureur général)*.
- Bien que le ministère public puisse se fonder sur la présomption créée par l'article 20 quant à l'utilité des marques, des étiquettes et des documents d'accompagnement, il a la responsabilité de démontrer dans le cas d'espèces inscrites à la CITES que les marques, les étiquettes, etc. se rapportent à une espèce inscrite. *Kwok Shing*.
- Une accusation en vertu de l'article 6 requiert une preuve qu'il y a eu violation de la loi d'un autre État. *Druyan c Procureur général du Canada et R c Clemett*.
- Le pouvoir de détention en vertu de l'article 13 est un acte administratif. La norme de contrôle applicable à l'exercice (continu) du pouvoir de détention est le caractère raisonnable. *Druyan c Procureur général du Canada*.
- Le pouvoir d'inspecter en vertu du paragraphe 14(1) ne confère pas à un agent un pouvoir indépendant d'exiger sans mandat qu'une personne produise un document. Un agent ne peut exercer ce pouvoir que s'il est entré dans un local dans le but de faire observer la Loi et lorsqu'il croit pour des motifs raisonnables qu'il s'y trouve des choses ou des documents liés à l'administration de la Loi ou des règlements. *R c Leong*.

⁶⁶ *Idem* [33].