

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20200309

Dossier : T-2003-18

Référence : 2020 CF 342

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Toronto (Ontario), le 9 mars 2020

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

COLLEEN RITCHIE

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Colleen Ritchie demande le contrôle judiciaire de la décision du directeur général de la Sûreté aérienne [le DG], qui agissait à titre de délégué autorisé du ministre des Transports [le ministre], d'annuler son habilitation de sécurité en matière de transport.

[2] L'habilitation de sécurité de M^{me} Ritchie a été annulée en raison de deux incidents. En 2014, M^{me} Ritchie et une de ses connaissances ont été accusées de vol à l'étalage. Les accusations portées contre M^{me} Ritchie ont par la suite été retirées. Puis, en 2015, durant un contrôle routier de routine, M^{me} Ritchie a été trouvée au volant d'un véhicule qui appartenait à son fils, dont on disait qu'il [TRADUCTION] « était connu de l'unité des armes à feu et des gangs de Toronto, qui estimait qu'il s'adonnait à des activités illégales liées aux armes à feu et aux drogues ». En outre, M^{me} Ritchie semblait vivre à la même adresse que son fils.

[3] Les renseignements fournis au délégué du ministre manquaient de précision, surtout en ce qui concerne le fils de M^{me} Ritchie. L'affirmation générale selon laquelle ce dernier [TRADUCTION] « était connu » des policiers ne constituait pas un motif raisonnable de croire que sa mère était sujette ou pouvait être incitée à commettre un acte d'intervention illicite visant l'aviation civile, ou à aider ou à inciter toute autre personne à commettre un tel acte. Les liens avec une personne ayant peut-être été reconnue coupable de vol à l'étalage manquaient également de fondement factuel adéquat.

[4] La décision d'annuler l'habilitation de sécurité de M^{me} Ritchie n'était pas suffisamment étayée par des faits discernables et était donc déraisonnable. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.

II. Contexte

[5] M^{me} Ritchie a 59 ans. Elle travaillait à l'Aéroport international Pearson de Toronto comme agente responsable des contrôles de sûreté par l'intermédiaire de GardaWorld, un organisme de sécurité enregistré. Elle avait besoin d'une habilitation de sécurité comme condition d'emploi (Politique du Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport [la politique]; *Loi sur l'aéronautique*, LRC 1985, c A-2 [la Loi], art. 4.3; *Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne*, DORS/2011-318).

[6] M^{me} Ritchie a obtenu une première habilitation de sécurité en 2005. Son habilitation a été renouvelée en 2010 et est restée en vigueur jusqu'au 7 septembre 2015. Elle a ensuite été renouvelée de nouveau le 10 août 2015 et devait demeurer valide jusqu'au 10 août 2020.

[7] Cependant, le 15 août 2016, Transports Canada a reçu un rapport relatif à une vérification des dossiers d'exécution de la loi [le rapport de vérification] de la Gendarmerie royale du Canada [la GRC]. Le rapport de vérification décrivait deux incidents préoccupants :

- a) Le 17 mars 2014, M^{me} Ritchie a été accusée de vol à l'étalage dans un magasin Winners, aux termes de l'alinéa 334b) (vol de moins de 5 000 \$) et de l'article 354 (possession de moins de 5 000 \$) du *Code criminel*, LRC 1985, c C-46. Elle a été observée en train de donner une paire de chaussures à une autre personne, qui l'a dissimulée dans son sac à main avec une deuxième paire de chaussures. Les deux femmes ont quitté le magasin sans payer et ont été arrêtées. Les accusations portées contre M^{me} Ritchie ont par la suite été retirées.

- b) Le 5 mai 2015, au cours d'un contrôle routier de routine, M^{me} Ritchie a été trouvée au volant d'un véhicule qui appartenait à son fils, dont on disait qu'il [TRADUCTION] « était connu de l'unité des armes à feu et des gangs de Toronto, qui estimait qu'il s'adonnait à des activités illégales liées aux armes à feu et aux drogues ». En outre, une vérification policière a révélé que M^{me} Ritchie avait la même adresse que son fils à Innisfil. M^{me} Ritchie a dit aux policiers qu'elle avait récemment déménagé à Brampton, mais, un mois plus tard, elle a indiqué dans la demande de renouvellement de son habilitation de sécurité qu'elle vivait toujours à l'adresse de son fils à Innisfil.

[8] Le 17 février 2017, Transports Canada a envoyé à M^{me} Ritchie une lettre l'informant des préoccupations soulevées dans le rapport de vérification. On lui a expressément demandé d'expliquer les [TRADUCTION] « circonstances liées aux accusations criminelles, aux incidents et aux liens susmentionnés et de fournir toute autre explication ou tout autre renseignement pertinent, y compris toute circonstance atténuante ». Elle devait répondre dans les 20 jours.

[9] M^{me} Ritchie a répondu le 24 février 2017. Elle a dit qu'elle ne savait pas que sa connaissance faisait du vol à l'étalage, soulignant que les accusations portées contre elle avaient été retirées et que, fait inhabituel, la police régionale de York avait détruit ses empreintes digitales, ce qui a été confirmé par une lettre du service de police. M^{me} Ritchie n'a pas précisé l'identité de la personne avec qui elle était ni expliqué ses liens avec dernière.

[10] En ce qui concerne le contrôle routier, M^{me} Ritchie a dit qu'elle avait commencé à remplir les formulaires en vue de renouveler son habilitation de sécurité en mars 2015 et qu'elle avait ensuite déménagé à Brampton en avril. Elle n'avait pas encore mis à jour son adresse auprès de Transports Canada au moment du contrôle routier effectué par la police. Elle n'a pas parlé de la préoccupation suscitée par le fait qu'elle conduisait la voiture de son fils ni de l'allégation selon laquelle ce dernier était impliqué dans des activités illégales liées aux armes à feu et aux drogues.

III. Décision faisant l'objet du contrôle

[11] Le 8 novembre 2017, l'Organisme consultatif d'examen d'habilitation de sécurité en matière de transport [l'organisme consultatif] a examiné la réponse de M^{me} Ritchie et a recommandé l'annulation de son habilitation de sécurité. Il a souligné que M^{me} Ritchie n'avait pas parlé de la nature de ses liens avec la personne accusée de vol à l'étalage, de la nature de ses liens avec son fils ni de la prétendue participation de ce dernier à des activités illégales liées aux armes à feu et aux drogues. L'organisme consultatif a également souligné que les incidents étaient récents et qu'ils s'étaient produits alors que M^{me} Ritchie détenait une habilitation de sécurité valide.

[12] Par conséquent, l'organisme consultatif a conclu, selon la prépondérance des probabilités, qu'il avait des motifs raisonnables de croire que M^{me} Ritchie pouvait être sujette ou incitée à commettre un acte d'intervention illicite visant l'aviation civile, ou à aider ou à inciter toute autre personne à commettre un tel acte. Le DG a accepté la recommandation de l'organisme

consultatif et, le 10 octobre 2018, il a informé M^{me} Ritchie de l'annulation de son habilitation de sécurité.

IV. Questions en litige

[13] À titre préliminaire, le procureur général du Canada s'oppose à certaines parties de l'affidavit de M^{me} Ritchie au motif qu'elles contiennent des éléments de preuve et des opinions qui n'ont pas été présentés au délégué du ministre. L'avocat de M^{me} Ritchie convient qu'on ne peut se fier à ces renseignements pour contester le caractère raisonnable de la décision faisant l'objet du contrôle, mais affirme qu'ils peuvent tout de même fournir un contexte utile aux arguments fondés sur l'équité procédurale. Dans la mesure où les nouveaux éléments de preuve et les observations se rapportent à l'équité procédurale, ils peuvent être admis à cette fin précise.

[14] Les autres questions soulevées par la présente demande de contrôle judiciaire sont les suivantes :

- A. Quelle est la norme de contrôle applicable?
- B. La décision du DG était-elle conforme à l'équité procédurale?
- C. La décision du DG était-elle raisonnable?

V. Analyse

A. *Quelle est la norme de contrôle applicable?*

[15] La décision du ministre d'annuler une habilitation de sécurité peut faire l'objet d'un contrôle par la Cour selon la norme de la décision raisonnable (*Henri c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 38 [*Henri*], au para 16; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [*Vavilov*], au para 10). La Cour n'interviendra que si elle est convaincue que la décision « souffre de lacunes graves à un point tel qu'on ne peut pas dire qu'elle satisfait aux exigences de justification, d'intelligibilité et de transparence » (*Vavilov*, au para 100). Ces critères sont respectés si les motifs permettent à la Cour de comprendre la raison pour laquelle la décision a été rendue et de déterminer si la décision appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit (*Vavilov*, aux para 85 et 86, citant l'arrêt *Dunsmuir c Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au para 47; *Haque c Canada (Procureur général)*, 2018 CF 651 [*Haque*], au para 55).

[16] L'équité procédurale est une question que doit trancher la Cour. Généralement, on dit que la norme applicable à la question de savoir si la décision a été prise dans le respect de l'équité procédurale est celle de la décision correcte (*Chemin de fer Canadien Pacifique Limitée c Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 69, au para 34, citant l'arrêt *Établissement de Mission c Khela*, 2014 CSC 24, au para 79). La question ultime consiste à savoir si le demandeur connaissait la preuve à réfuter et s'il a eu la possibilité complète et équitable d'y répondre.

B. *La décision du DG était-elle conforme à l'équité procédurale?*

[17] M^{me} Ritchie affirme qu'elle avait droit, vu ses 17 années de travail sans reproche, à une norme élevée d'équité procédurale. Elle se plaint également du fait qu'elle n'a pas été pleinement informée des arguments qu'elle devait réfuter et qu'on lui a donné

[TRADUCTION] « un faux sentiment de sécurité » en laissant s'écouler environ 20 mois entre sa réponse à la lettre sur les préoccupations et la décision d'annuler son habilitation de sécurité.

[18] L'obligation d'équité procédurale à l'égard d'une personne qui détient une habilitation de sécurité est bien établie (*Henri*, aux para 23 à 29). Même si l'annulation d'une habilitation de sécurité exige un degré plus élevé d'équité procédurale qu'un refus initial, l'obligation demeure minimale (*Haque*, au para 62).

[19] Dans la décision *Haque*, où la situation était semblable à celle de l'espèce, le juge John Norris a conclu que l'obligation d'équité procédurale avait été respectée. Le demandeur avait été informé des sources de préoccupation et avait eu l'occasion d'y répondre. Dans la présente affaire, l'organisme consultatif a fourni à M^{me} Ritchie tous les renseignements en sa possession concernant les deux incidents et lui a communiqué toute l'information contenue dans le rapport de vérification. Il n'avait pas l'obligation d'informer M^{me} Ritchie des lacunes de sa réponse aux préoccupations soulevées ni de lui donner une autre occasion de réagir aux préoccupations restantes (*Henri*, aux para 34 et 35; *Russo c Canada (Transports)*, 2011 CF 764, au para 56).

[20] M^{me} Ritchie fait remarquer qu'elle a pu continuer de travailler pendant près de deux ans après avoir répondu à la lettre sur les préoccupations. Même si cette situation peut soulever des questions quant à la gravité du risque que M^{me} Ritchie représentait pour la sûreté aérienne, le long délai n'a pas pour effet de rendre la décision finale injuste ni d'exiger qu'on donne à M^{me} Ritchie une autre occasion de réagir (*Lorenzen c Canada (Transports)*), 2014 CF 273, au para 35). La décision du DG était équitable sur le plan de la procédure.

C. *La décision du DG était-elle raisonnable?*

[21] Le ministre ou son délégué possède « un vaste pouvoir discrétionnaire » au moment d'accorder, de refuser, de suspendre ou d'annuler une habilitation de sécurité (*Henri*, au para 24; Loi, art. 4.8). Le pouvoir discrétionnaire du ministre est orienté par la politique. Les objectifs de la politique incluent le fait de prévenir l'entrée non contrôlée dans les zones réglementées d'un aéroport de toute personne qui « selon le ministre et les probabilités, est sujette ou peut être incitée à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile [ou à] aider ou à inciter toute autre personne à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile » (politique, point I.4(4)).

[22] M^{me} Ritchie soutient que la décision du ministre était déraisonnable parce qu'elle était fondée sur des accusations criminelles non prouvées (citant la décision *Imerovik c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 940 [*Imerovik*], au para 17). Dans la décision *Imerovik*, le juge Robert Barnes a fait remarquer que, « [s]ans information générale, l'existence de chefs d'accusation criminels ne revêt, bien entendu, aucune importance ». M^{me} Ritchie souligne que le DG ne savait pas si, au bout du compte, sa connaissance avait été reconnue coupable de vol à

l'étalage, si des allégations précises avaient été formulées contre son fils ou si ce dernier avait un casier judiciaire.

[23] Dans la décision *Haque*, le juge Norris a dit ce qui suit au sujet de la révocation des habilitations de sécurité en raison de liens avec des personnes ayant un casier judiciaire :

[104] Il ne fait aucun doute que la fréquentation par une personne d'une autre ayant un casier judiciaire peut avoir une valeur probante quant à l'admissibilité de cette personne à détenir une [habilitation de sécurité]. Cependant, l'importance d'une telle fréquentation dépendra des circonstances individuelles de l'affaire, notamment : la nature des infractions au dossier; la nature de la relation entre les deux personnes; si l'associé avait un casier judiciaire au moment où le demandeur le fréquentait; si le demandeur savait qu'un casier judiciaire était en cause à ce moment-là; et la question de savoir si la fréquentation a continué après que le demandeur a eu connaissance du casier judiciaire et, dans l'affirmative, pourquoi. Il faut donc prendre soin d'examiner toutes les circonstances avant de tirer des conclusions.

[105] La simple déclaration de la directrice générale selon laquelle la fréquentation par le demandeur de deux personnes ayant des casiers judiciaires soulevait, entre autres, des inquiétudes quant à [TRADUCTION] « son jugement et sa fiabilité » manquait de transparence, car elle ne donnait aucune indication quant aux circonstances particulières de l'espèce. Lorsqu'on va au-delà de ses motifs à l'égard des renseignements contenus dans le DCT, cela ne fait qu'augmenter l'opacité de sa décision.

[24] Les circonstances de la présente affaire sont encore plus opaques. Le DG s'attendait à ce que M^{me} Ritchie rende compte de ses liens avec la personne accusée de vol à l'étalage, mais il n'est pas clair si cette dernière a été déclarée coupable. Ce qui est encore plus troublant, c'est que le DG a insisté pour que M^{me} Ritchie rende compte de ses liens avec son fils, dont on disait qu'il [TRADUCTION] « était connu de l'unité des armes à feu et des gangs de Toronto, qui estimait qu'il

s'adonnait à des activités illégales liées aux armes à feu et aux drogues ». Aucun renseignement précis n'a été fourni à l'organisme consultatif, au DG ou à M^{me} Ritchie sur les allégations formulées contre son fils. En outre, la nature de la participation de ce dernier à des activités illégales liées aux armes à feu et aux drogues n'a pas non plus été divulguée. Il n'est pas clair que le fils de M^{me} Ritchie ait jamais été accusé ou reconnu coupable d'une infraction.

[25] M^{me} Ritchie a perdu son habilitation de sécurité en raison de deux allégations vagues concernant ses liens avec deux personnes qui auraient eu de quelconques antécédents criminels. Cependant, le DG ne possédait aucun renseignement sur les antécédents criminels de ces deux personnes, et on ne sait toujours pas si l'une ou l'autre a un casier judiciaire.

[26] Dans la décision *Forget c Canada (Transports)*, 2017 CF 620, le juge Yvan Roy a dit ce qui suit au sujet des décisions liées aux habilitations de sécurité :

[74] [...] ces décisions démontrent toutes que les faits qui appuyaient le refus ou l'annulation de l'habilitation de sécurité présentaient un niveau de détail que l'on ne trouve pas en l'espèce [renvois omis].

[75] On ne trouve pas ce degré de précision dans le cas qui nous occupe. Tout se résume en réalité à une lettre de la GRC qui manque de précision. C'est le ministre qui doit avoir les soupçons raisonnables exigés par l'alinéa 509c). Or, les seuls renseignements qui ont été communiqués sont d'ordre général. La GRC peut avoir des raisons de soupçonner la demanderesse, mais c'est le ministre qui doit avoir des motifs raisonnables de la soupçonner. Cette appréciation ne peut être déléguée. La lettre de la GRC n'est qu'une simple affirmation. La lettre du 26 novembre 2013 ne renferme aucun motif : elle énonce des conclusions sans indiquer de quelle façon on est parvenu à cette conclusion. [...]

[76] Comme nous l'avons déjà vu, la norme des soupçons raisonnables exige qu'il y ait des faits discernables qui aillent

au-delà de simples soupçons ou d'impressions. Les faits discernables en question n'ont pas été divulgués au décideur. Cette omission rend déraisonnable la conclusion tirée par le ministre, par l'entremise de son délégué, selon laquelle il y avait des motifs raisonnables de soupçonner que la demanderesse était dans une position où elle risquait d'être subornée afin de commettre un acte qui pourrait poser un risque pour la sûreté du transport maritime. Il n'y a tout simplement pas de faits discernables.

[27] La présente affaire soulève des considérations similaires, même si le seuil que doit respecter la décision du ministre est plus élevé. De fait, celui-ci doit avoir des motifs raisonnables de croire. Les renseignements fournis au délégué du ministre manquaient de précision, particulièrement en ce qui concerne le fils de M^{me} Ritchie. L'affirmation générale selon laquelle ce dernier [TRADUCTION] « était connu » des policiers ne constituait pas un motif raisonnable de croire que sa mère était sujette ou pouvait être incitée à commettre un acte d'intervention illicite visant l'aviation civile ou à aider ou à inciter toute autre personne à commettre un tel acte. Les liens avec une personne ayant peut-être été reconnue coupable de vol à l'étalage manquaient également de fondement factuel adéquat.

[28] La décision d'annuler l'habilitation de sécurité de M^{me} Ritchie n'était pas suffisamment étayée par des faits discernables et était donc déraisonnable.

VI. Conclusion

[29] La demande de contrôle judiciaire est accueillie, et l'affaire est renvoyée au ministre pour nouvel examen. Des dépens d'un montant global de 3 500 \$ sont accordés à M^{me} Ritchie.

JUGEMENT

LA COUR DÉCLARE que :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie. L'affaire est renvoyée au ministre pour nouvel examen.
2. Des dépens d'un montant global de 3 500 \$ sont accordés à M^{me} Ritchie.

« Simon Fothergill »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2003-18

INTITULÉ : COLLEEN RITCHIE c PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 5 FÉVRIER 2020

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FOTHERGILL

DATE DES MOTIFS : LE 9 MARS 2020

COMPARUTIONS :

Hugh R. Scher POUR LA DEMANDERESSE

Stewart Phillips POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Scher Law Professional Co. POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Toronto (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)