

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20220210

Dossier : T-1041-21

Référence : 2022 CF 182

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 10 février 2022

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

JOHN CHAIF

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] John Chaif sollicite le contrôle judiciaire de la décision par laquelle la Section d'appel [la Section d'appel] de la Commission des libérations conditionnelles du Canada [la Commission] a refusé sa demande de semi-liberté ou de libération conditionnelle totale.

[2] La Commission n'a pas suffisamment expliqué sa conclusion selon laquelle, s'agissant de la demande de semi-liberté, M. Chaif présenterait un risque inacceptable pour la sécurité du public, alors qu'elle avait conclu qu'il ne présenterait aucun tel risque lorsqu'elle lui a accordé des permissions de sortir sans escorte [PSSE] six mois plus tôt. La demande de contrôle judiciaire est donc accueillie.

II. Contexte

[3] M. Chaif a 65 ans. Il purge une peine d'emprisonnement à perpétuité après avoir été condamné pour meurtre au premier degré (en 1983), vol qualifié (en 1990) et usage d'une arme à feu (cinq chefs d'accusation) lors de la perpétration d'une infraction criminelle (en 1990). Il est actuellement incarcéré à l'Établissement de Beaver Creek, un établissement à sécurité minimale. Il y est depuis novembre 2016.

[4] M. Chaif est devenu admissible à la semi-liberté le 8 août 2012, et à la libération conditionnelle totale, le 9 août 2015.

[5] La Commission a accordé à M. Chaif deux permissions de sortir avec escorte pour des raisons de compassion, la première pour qu'il assiste aux funérailles de son père, en septembre 2015, et la seconde pour qu'il assiste aux funérailles de son frère, en juillet 2016. En juillet 2017, la Commission a accordé à M. Chaif une PSSE de sept jours pour perfectionnement personnel, afin qu'il puisse séjourner dans un établissement résidentiel communautaire [ERC].

[6] La sortie sans escorte de M. Chaif s'est dans l'ensemble déroulée sans incident majeur, bien que M. Chaif ait dépassé de trois heures le temps alloué pour se rendre à l'ERC parce qu'il s'est arrêté en chemin pour magasiner et manger. M. Chaif dit avoir informé l'ERC de son retard et que le personnel n'y avait vu aucun problème.

[7] M. Chaif a comparu devant la Commission en mars 2020 et s'est vu accorder trois PSSE de 72 heures sur une période d'un an afin de pouvoir résider dans un ERC. Toutefois, en raison de la pandémie de COVID-19 et de la suspension des permissions de sortir, il n'a pas pu sortir sans escorte comme il en avait été autorisé. Depuis mai 2018, M. Chaif obtenait régulièrement des permissions de sortir avec escorte pour se rendre à l'église, jusqu'à ce que ces permissions aussi soient suspendues en raison de la pandémie.

[8] Le 11 mai 2020, M. Chaif a soumis une demande de semi-liberté et de libération conditionnelle totale. L'audience a eu lieu le 1^{er} septembre 2020.

[9] La Commission a fait état des facteurs favorables à la mise en semi-liberté de M. Chaif : son placement continu dans un établissement « à sécurité minimale »; une cote de risque faible pour la sécurité du public; un an sans infraction disciplinaire; un faible risque actuariel de récidive. Toutefois, la Commission s'est dite préoccupée devant le refus de M. Chaif d'assumer la responsabilité de ses activités criminelles et sa tendance à blâmer les autres pour ses actes. La Commission a conclu que la mesure la mieux adaptée serait que M. Chaif utilise les PSSE qui lui avaient été accordées afin de renforcer sa crédibilité.

[10] Le 1^{er} septembre 2020, la Commission a refusé la demande de semi-liberté et de libération conditionnelle totale de M. Chaif. Il a porté cette décision en appel devant la Section d'appel. Le 2 février 2021, la Section d'appel a confirmé la décision de la Commission de lui refuser la libération conditionnelle.

III. Questions en litige

[11] M. Chaif conteste les décisions de la Commission et de la Section d'appel de lui refuser la libération conditionnelle pour les quatre motifs suivants :

- A. La Commission n'a pas suffisamment expliqué pourquoi l'octroi de la semi-liberté à M. Chaif présenterait un risque inacceptable pour la société.
- B. La Commission a écarté les éléments de preuve qui permettaient de croire que M. Chaif présentait un risque moins élevé en septembre 2020 que lorsqu'elle lui avait accordé les PSSE six mois plus tôt.
- C. La Commission n'a pas respecté l'exigence prescrite par la loi d'examiner si la semi-liberté de M. Chaif faciliterait sa réinsertion sociale.
- D. La Commission n'a pas respecté l'exigence prescrite par la loi de prendre la décision qui, compte tenu de la protection de la société, serait la moins privative de liberté.

[12] M. Chaif remet également en question l'équité procédurale de l'audience tenue par la Commission et avance que l'approche adoptée par un de ses membres en particulier soulève une crainte raisonnable de partialité. Dans le même ordre d'idées, il allègue que le membre en question a indûment entravé son pouvoir discrétionnaire en considérant que l'utilisation par M. Chaif des PSSE qui lui avaient déjà été accordées était une condition préalable à la semi-liberté ou à la libération conditionnelle totale. Comme le démontrera l'analyse ci-dessous, il est préférable d'examiner ces arguments sous l'angle du caractère raisonnable des décisions de la Commission et de la Section d'appel.

IV. Analyse

[13] Les décisions de la Commission et de la Section d'appel doivent être examinées par la Cour selon la norme de la décision raisonnable. Avant de pouvoir infirmer une décision, la cour de révision doit être convaincue qu'elle « 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 » (*Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 [Vavilov] au para 100). La lacune ou la déficience qu'invoque la partie contestant la décision doit être suffisamment capitale ou importante pour rendre cette dernière déraisonnable.

[14] Dans la décision *Yassin c Canada (Procureur général)*, 2020 CF 237 [Yassin], le juge Henry Brown a fait observer que la jurisprudence antérieure à l'arrêt *Vavilov* exigeait de la Cour qu'elle fasse preuve d'une grande retenue à l'égard des décisions administratives en matière de libération conditionnelle. Il a estimé que cette approche « [cadrerait] avec les principes » qui

sous-tendent la proposition énoncée dans l'arrêt *Vavilov*, selon laquelle l'application de la norme de la décision raisonnable exige du juge qu'il soit attentif à l'expertise établie du décideur (*Yassin*, aux para 22-23, citant *Vavilov*, au para 93).

[15] Lorsque la Cour procède au contrôle d'une décision de la Section d'appel qui confirme une décision de la Commission, elle doit s'assurer de la légalité des deux décisions (*Timm c Canada (Procureur général)*, 2021 CF 775 au para 8, citant *Cartier c Canada (Procureur général)*, 2002 CAF 384 au para 10).

A. *La Commission n'a pas suffisamment expliqué pourquoi l'octroi de la semi-liberté à M. Chaif présenterait un risque inacceptable pour la société.*

[16] La *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, LC 1992, c 20 [la LSCMLC] prévoit ce qui suit à l'article 102 :

102 La Commission et les commissions provinciales peuvent autoriser la libération conditionnelle si elles sont d'avis qu'une récidive du délinquant avant l'expiration légale de la peine qu'il purge ne présentera pas un risque inacceptable pour la société et que cette libération contribuera à la protection de celle-ci en favorisant sa réinsertion sociale en tant que citoyen respectueux des lois.

102 The Board or a provincial parole board may grant parole to an offender if, in its opinion,

(a) the offender will not, by reoffending, present an undue risk to society before the expiration according to law of the sentence the offender is serving; and

(b) the release of the offender will contribute to the protection of society by facilitating the reintegration of the offender into society as a law-abiding citizen.

[17] M. Chaif soutient que les motifs de la Commission n'expliquent pas pourquoi lui octroyer la semi-liberté présenterait un risque inacceptable pour la société, alors que, six mois plus tôt, elle avait conclu qu'il ne présentait pas un tel risque et lui avait accordé trois PSSE. Les PSSE de 72 heures accordées à M. Chaif étaient assorties des conditions suivantes :

- (a) il devait résider à l'établissement résidentiel communautaire de St. Leonard à Windsor;
- (b) il devait faire du bénévolat au Ojibway Nature Centre, dans les églises locales et à la maison de transition, notamment pour des projets de nettoyage des parcs et d'enlèvement des graffitis;
- (c) il devait utiliser le transport en commun;
- (d) il serait soumis aux conditions suivantes :
 - (i) il ne devait avoir aucun contact direct ou indirect avec Margo Clinker;
 - (ii) il devait immédiatement signaler toute relation avec des femmes;
 - (iii) il ne devait fréquenter aucune personne impliquée dans des activités criminelles.

[18] Les seules différences entre les conditions assortissant les PSSE accordées et celles de la semi-liberté proposée étaient les suivantes :

- (a) la semi-liberté durerait plus longtemps;
- (b) il y aurait moins de déplacements sans surveillance pendant la semi-liberté;
- (c) la demande de semi-liberté comprenait une description des activités (église, collège, visites dans la famille et menuiserie) avec lesquelles M. Chaif occuperait son temps.

[19] De plus, M. Chaif soutient que plusieurs nouveaux facteurs favorables réduisaient le risque qu'il présentait pour la société depuis qu'on lui avait accordé des PSSE :

- (a) il a produit 16 nouvelles lettres de membres de la collectivité qui se sont engagés à le soutenir après sa mise en liberté;
- (b) la police de Windsor a appuyé sa demande de semi-liberté, même si elle n'était pas favorable aux PSSE qui lui ont été accordées;
- (c) il était prêt à payer lui-même les frais de surveillance par GPS;
- (d) il a passé six autres mois sans commettre d'infraction disciplinaire;

- (e) la semi-liberté demandée ne comporterait qu'un seul déplacement de Gravenhurst à Windsor, plutôt que les six déplacements sans supervision de 12 heures en transport en commun que supposaient les PSSE accordées;
- (f) il a accepté de se conformer à la condition supplémentaire demandée par son équipe de gestion des cas, soit de n'avoir aucun contact direct ou indirect avec un membre de la famille de sa victime.

[20] Selon M. Chaif, au cours de l'audience relative à sa demande de libération conditionnelle, l'un des membres de la Commission a fait des commentaires selon lesquels il considérait que l'utilisation des PSSE accordées était une [TRADUCTION] « étape nécessaire » avant de pouvoir accorder un autre type de mise en liberté sous condition. M. Chaif affirme que ces commentaires démontrent que la Commission a appliqué le mauvais critère et a procédé à l'audience avec un esprit fermé.

[21] À l'appui de sa demande de contrôle judiciaire, M. Chaif a présenté un enregistrement sonore de l'audience sur la libération conditionnelle ainsi qu'une transcription générée automatiquement. Les parties conviennent que, bien qu'elle puisse contenir certaines erreurs, la transcription est un compte rendu relativement précis de l'audience.

[22] L'un des membres de la Commission a commencé l'audience en faisant l'observation suivante :

[TRADUCTION] Bon, M. Chaif, nous vous avons rencontré en mars dernier. Et à ce moment-là, même si on nous a fait part de certaines préoccupations, et même si vous n'aviez pas le soutien de l'équipe d'évaluation communautaire, l'EEC, nous avons accepté de vous accorder des PSSE [...].

Maintenant, M. Chaif, pour des raisons indépendantes de votre volonté, vos sorties sans escorte n'ont pas eu lieu à cause de la pandémie de COVID et des restrictions. Tout a été suspendu. [...]

Mais encore une fois, vous avez clairement compris la décision que nous avons rendue à l'époque et vous étiez d'accord. Vous aviez de toute évidence compris pourquoi les PSSE sont essentielles pour vous, en ce qu'elles vous permettent d'aller de l'avant et de passer à d'autres types de mise en liberté sous condition.

[23] Peu de temps après, le membre de la Commission a dit ce qui suit :

[TRADUCTION] Je commence donc en vous posant la question : Qu'est-ce qui a changé? Vous étiez d'accord pour dire que les PSSE étaient une étape nécessaire avant de passer à d'autres types de mise en liberté sous condition. Qu'est-ce qui a changé, monsieur?

[24] Dans de brefs motifs oraux prononcés à la fin de l'audience, le membre de la Commission a de nouveau mentionné que la Commission avait principalement refusé la semi-liberté à M. Chaif parce qu'il n'avait pas utilisé les PSSE :

[TRADUCTION] [...] nous croyons que les permissions de sortir sans escorte sont une étape nécessaire, mais très positive pour vous, monsieur, en ce qu'elles vous mèneront vers d'autres types de mise en liberté sous condition. Nous sommes encore d'avis, monsieur, que vous devez utiliser les PSSE qui vous ont été accordées.

[25] Cette considération ressort également de manière évidente des motifs écrits de la décision de la Commission :

[TRADUCTION] [...] En vous accordant trois PSSE de 72 heures, la Commission reconnaît vos efforts et favorise votre mise en liberté sous condition de manière mesurée. Comme il est indiqué, les PSSE qui vous ont été accordées vont vous permettre d'établir votre crédibilité. La Commission estime que la situation n'a pas changé. La Commission est d'avis qu'il serait prématuré de vous accorder la libération conditionnelle totale ou la semi-liberté et que le risque que vous présentez ne sera pas acceptable tant que vous ne serez pas sorti sans escorte un certain nombre de fois sans problème ni incident. [...]

[26] Un résultat qui pourrait sembler raisonnable ne sera pas raisonnable au regard du droit si les motifs sur lesquels il repose ne peuvent se justifier; il ne suffit pas que le résultat de la décision soit justifiable. Dans les cas où des motifs s'imposent, le décideur doit également, au moyen de ceux-ci, justifier sa décision (*Vavilov*, au para 86).

[27] De toute évidence, la Commission estimait que la semi-liberté demandée par M. Chaif présentait un risque plus élevé pour la société que les PSSE de 72 heures qu'elle lui avait déjà accordées. Toutefois, les motifs ne montrent pas clairement pourquoi la Commission en est venue à cette conclusion. Les conditions proposées pour les deux types de mise en liberté étaient pratiquement identiques, et la semi-liberté proposée était assortie de mesures de protection supplémentaires, comme la possibilité d'une surveillance par GPS et la condition supplémentaire interdisant à M. Chaif d'entrer en contact avec les membres de la famille de sa victime. Rien dans les motifs de la Commission n'indique que ces mesures de protection supplémentaires ont été prises en considération.

[28] Le défendeur souligne que la Commission a mis l'accent sur le sérieux et la gravité des infractions commises par M. Chaif, ainsi que sur sa [TRADUCTION] « déresponsabilisation, son manque d'introspection et de transparence à l'égard de [ses] actes criminels et son comportement en établissement ». Toutefois, ces circonstances sont les mêmes lorsque la Commission a accordé à M. Chaif les PSSE de 72 heures.

[29] L'avocat du défendeur a fait valoir qu'une période plus longue de mise en liberté sous condition présente forcément plus de risques. Par exemple, M. Chaif aura plus de temps pour former des liens avec des personnes impliquées dans des activités criminelles. Si c'est ce qui inquiétait la Commission, ça ne ressort pas de ses motifs.

[30] Dans l'arrêt *Farrier c Canada (Procureur général)*, 2020 CAF 25, la Cour d'appel fédérale (la juge Gauthier) a confirmé que la cour de révision ne peut plus confirmer une décision administrative en se fondant sur des motifs qui auraient pu être donnés, et ce, même si le dossier la justifie (aux para 12-14) :

Avant l'arrêt *Vavilov*, j'aurais probablement conclu, comme la Cour fédérale l'a fait, que compte tenu de la présomption que le décideur a considéré tous les arguments et la jurisprudence devant lui et à la lecture du dossier, [...] la décision était raisonnable. [...]

Dans *Vavilov*, la Cour suprême a clairement indiqué que lorsqu'un décideur administratif doit rendre une décision motivée par écrit (c'est le cas ici, voir l'alinéa 143(2)a) et le paragraphe 146(1) de la Loi), l'appréciation de la raisonnable de la décision doit inclure une appréciation de sa justification et de sa transparence. Comme le souligne la Cour Suprême, les motifs fournis par ce décideur administratif ne doivent pas être jugés au regard de la norme de perfection et on ne peut s'attendre à ce qu'il fasse référence à tous les arguments ou détails qu'un juge siégeant en révision aurait

voulu y lire. La « justice administrative » ne ressemblera pas toujours à la « justice judiciaire » (*Vavilov* aux para 91-98).

La suffisance des motifs s'apprécie en tenant compte du contexte, y compris le dossier, les observations des parties, les pratiques et les décisions antérieures du décideur (*Vavilov* au para 94).

Toutefois, la Cour suprême rappelle que le principe que l'exercice de son pouvoir par la Section d'appel devait être justifié, intelligible et transparent, non pas dans l'abstrait, mais pour l'individu qui en fait l'objet (*Vavilov* au para 95).

[31] Comme l'a également conclu la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Vavilov*, « [m]ême si le résultat de la décision pourrait sembler raisonnable dans des circonstances différentes, il n'est pas loisible à la cour de révision de faire abstraction du fondement erroné de la décision et d'y substituer sa propre justification du résultat [...] Autoriser une cour de révision à agir ainsi reviendrait à permettre à un décideur de se dérober à son obligation de justifier, de manière transparente et intelligible pour la personne visée, le fondement pour lequel il est parvenu à une conclusion donnée » (*Vavilov*, au para 96). Il est encore plus important de justifier les conséquences d'une décision lorsque, comme en l'espèce, cette décision touche à la liberté d'une personne (*Vavilov*, aux para 133-135).

[32] En l'espèce, la Commission n'a pas suffisamment expliqué pourquoi M. Chaif présenterait un risque inacceptable pour la société si elle consentait à sa semi-liberté, alors qu'elle avait conclu qu'il ne présentait aucun risque inacceptable pour la société lorsqu'elle a accordé les PSSE six mois plus tôt. L'affaire doit être renvoyée à la Commission pour nouvelle décision.

B. *La Commission a écarté des éléments de preuve, n'a pas examiné si la libération conditionnelle de M. Chaif faciliterait sa réinsertion sociale et n'a pas pris la décision qui, compte tenu de la protection de la société, était la moins privative de liberté.*

[33] Les autres arguments de M. Chaif peuvent être examinés brièvement.

[34] La Commission doit inclure dans les motifs de sa décision un aperçu des observations du délinquant, présentées par écrit ou à l'audience (Commission des libérations conditionnelles du Canada, *Manuel des politiques décisionnelles à l'intention des commissaires* (13 avril 2021) 2^e éd., n^o 19, « 2.1 Évaluation en vue de décisions prélibératoires » au paragraphe 17g)). Bien que des lignes directrices, comme les manuels de politiques, ne lient pas les décideurs, elles peuvent néanmoins être utiles pour évaluer si la décision constituait un exercice déraisonnable du pouvoir (*Latimer c Canada (Procureur général)*, 2014 CF 886 au para 34).

[35] Dans son nouvel examen de la demande de semi-liberté ou de libération conditionnelle totale de M. Chaif, la Commission devra s'attaquer de façon significative à toutes les observations formulées par M. Chaif, y compris a) sa volonté de faire l'objet d'une surveillance par GPS à ses frais; b) l'appui donné par la police de Windsor à sa demande de semi-liberté; c) la réduction du nombre de déplacements nécessaires pendant la semi-liberté par rapport à ceux requis pendant les PSSE accordées; d) la nouvelle condition proposée qui lui interdit d'entrer en contact avec les membres de la famille de sa victime.

[36] La LSCMLC impose à la Commission l'obligation d'examiner si la mise en liberté sous condition faciliterait la réinsertion sociale d'un délinquant, et de prendre la décision qui, compte

tenu de la protection de la société, est la moins privative de liberté (LSCMLC, art 100 et 101c)).

La Commission ne peut simplement énoncer les conclusions auxquelles elle est parvenue à l'égard de ces exigences. Les conclusions de la Commission doivent être étayées par des motifs qui démontrent le niveau requis de justification, d'intelligibilité et de transparence.

V. Conclusion

[37] La demande de contrôle judiciaire est accueillie, et l'affaire est renvoyée à une formation différemment constituée de la Commission nouvelle décision.

[38] Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les dépens, M. Chaif pourra présenter des observations écrites d'au plus cinq (5) pages à ce sujet dans les 14 jours suivant la date des présents motifs de jugement. Le défendeur pourra présenter des observations écrites d'au plus cinq (5) pages en réponse dans les 14 jours suivants.

JUGEMENT

LA COUR STATUE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie, et l'affaire est renvoyée à une formation différemment constituée de la Commission des libérations conditionnelles du Canada pour nouvelle décision.
2. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les dépens, M. Chaif pourra présenter des observations écrites d'au plus cinq (5) pages à ce sujet dans les 14 jours suivant la date des présents motifs de jugement. Le défendeur pourra présenter des observations écrites d'au plus cinq (5) pages en réponse dans les 14 jours suivants.

« Simon Fothergill »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1041-21

INTITULÉ : JOHN CHAIF c LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TENUE PAR VIDÉOCONFÉRENCE ENTRE OTTAWA ET TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 24 JANVIER 2022

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FOTHERGILL

DATE : LE 10 FÉVRIER 2022

COMPARUTIONS :

Nicholas Pope POUR LE DEMANDEUR

Jacob Blackwell POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Hameed Law POUR LE DEMANDEUR
Avocats
Ottawa (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Toronto (Ontario)