

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20160422

Dossier : T-794-14

Référence : 2016 CF 456

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 22 avril 2016

En présence de monsieur le juge Gleeson

ENTRE :

NAVJEET SINGH DHILLON

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Contexte

A. *Faits*

[1] Le demandeur, Navjeet Singh Dhillon [M. Dhillon ou le demandeur], a été abordé par un agent des services frontaliers [ASF] au moment d'embarquer dans un avion au départ de Calgary à destination de l'Europe en août 2013. En réponse à des questions posées par l'ASF, M. Dhillon

a indiqué qu'il était en possession de plus de 10 000 \$CAN en espèces. L'ASF a fait savoir à M. Dhillon que l'exportation de plus de 10 000 \$CAN en espèces sans l'avoir déclaré au préalable à l'Agence des services frontaliers du Canada [ASFC] contrevenait à l'article 12 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17 [la contravention]. M. Dhillon a indiqué qu'il n'était pas au courant de l'obligation de déclarer les exportations d'espèces. Les espèces en sa possession ont été confisquées. M. Dhillon a été des plus francs et des plus coopératifs avec l'ASF.

[2] L'ASF a offert à M. Dhillon que les espèces lui soient rendues et qu'il poursuive son voyage moyennant une amende de 250 \$, la pénalité la plus faible dans le cas d'une contravention à l'article 12 de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17 [Loi], en vertu de l'alinéa 18a) du *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412. M. Dhillon a choisi de payer l'amende et il a pu prendre place à bord de l'avion. M. Dhillon déclare dans son affidavit qu'avant d'accepter de payer l'amende, il a demandé à l'ASF s'il y aurait des conséquences relativement aux douanes ou à l'immigration. L'ASF a répondu par la négative. M. Dhillon n'a pas contesté la conclusion de la contravention par l'ASF, une option qui s'offrait à lui pour une période de 90 jours, en vertu de l'article 25 de la Loi.

[3] Entre août 2013 et novembre 2014, M. Dhillon est revenu au Canada après un voyage international à 11 reprises. À chacune de ces occasions, il a dû se soumettre à un contrôle

secondaire des fonctionnaires de l'ASFC. À chaque fois, il y a eu fouille de ses bagages et il a été retardé de 15 à 45 minutes. On ne lui a jamais fourni de raisons des renvois.

[4] M. Dhillon croyait, contrairement à ce que lui avait dit l'ASF en août 2013, que les renvois étaient liés à la contravention. Il a introduit la présente demande de contrôle judiciaire à l'encontre de la décision qui, selon lui, avait été prise pour l'inscrire sur une liste de surveillance. Par suite de cette demande, M. Dhillon a appris que la contravention avait déclenché l'application de ce que l'ASFC appelle le régime des personnes ayant déjà commis une infraction et que M. Dhillon appelle le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction. Le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction a mené à un renvoi automatique à un examen secondaire à dix occasions, entre août 2013 et novembre 2014, le onzième renvoi à un examen secondaire à cette époque est survenu à la suite d'une décision discrétionnaire d'un ASF.

B. *Processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction*

[5] Le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction est présenté par la souscriptrice d'affidavit du défendeur, Dawn Lynch, gestionnaire des systèmes d'exécution au sein de la Direction des programmes d'exécution de la loi et du renseignement de la Division de l'intégration des systèmes opérationnels de programme de la Direction générale des programmes de l'ASFC.

[6] L'ASFC tient à jour et surveille les renseignements relatifs à l'exécution de la loi dans le Système intégré d'exécution des douanes [SIED]. Le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction est un volet du SIED.

[7] Lorsqu'un voyageur entre au pays, les documents d'identification sont balayés et le nom du voyageur fait l'objet d'une interrogation par rapport aux dossiers du SIED. Lorsque le nom d'un voyageur est inscrit dans un registre de contravention, il se peut que le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction produise automatiquement une directive à l'intention de l'ASF lui demandant de renvoyer le voyageur à un examen secondaire.

[8] L'inclusion d'une personne au processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction n'est pas discrétionnaire. Lorsqu'une contravention est inscrite et qu'une pénalité est infligée dans le SIED, une valeur en points est automatiquement générée. La valeur a été déterminée pour chaque catégorie d'infraction et dépend d'un agencement du type d'infraction, de la valeur des biens en cause et du type de bien. La valeur devient la fréquence en pourcentage qu'un renvoi à un examen secondaire généré par ordinateur se produira aux prochaines entrées au Canada. Le nom d'une personne ne peut être retiré du processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction que lorsqu'une mesure d'exécution de la loi est jugée comme étant invalide en vertu de l'article 25 de la Loi.

[9] Dans le cas de M. Dhillon, après la saisie de la contravention dans le SIED, le système a attribué 45 points pour la non-divulgence de l'exportation d'espèces et 45 points supplémentaires au motif que le bien en cause était des espèces. Avec un nombre total de

90 points, les entrées au Canada de M. Dhillon qui ont suivies ont entraîné un renvoi à un examen secondaire produit par ordinateur 90 % du temps.

[10] Le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction reconnaît la conformité ultérieure et en tient compte en réduisant le nombre de points sur une base annuelle, puis semestrielle. Lorsqu'un voyageur démontre sa conformité, le nombre de points sera réduit à zéro dans un délai maximum de six ans, donnant lieu à l'élimination du renvoi automatique par l'entremise du processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction, en supposant la conformité continue de la personne.

[11] L'ensemble du processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction et contrôlé au sein du SIED. Les fonctionnaires de l'ASFC ne possèdent aucun pouvoir discrétionnaire relativement au processus. Bien que l'article 25 de la Loi prévoie un droit d'examen d'une décision d'un agent de l'ASFC selon laquelle l'article 12 de la Loi a été enfreint, il n'existe aucune capacité indépendante d'examiner l'application du processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction à une personne qui a contrevenu à la Loi.

II. Dispositions législatives pertinentes

[12] Des extraits pertinents de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*, L.C. 2005, ch. 38 [Loi sur l'ASFC], de la *Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes*, L.C. 2000, ch. 17, de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.), de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7 [*Loi sur les Cours*

fédérales] et du *Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets*, DORS/2002-412, sont reproduits à l'annexe « A » des présents jugement et motifs.

III. Questions en litige

A. *Position des parties*

[13] Au départ, lorsque M. Dhillon a présenté la présente demande de contrôle judiciaire, M. Dhillon a fait valoir que l'ASFC n'avait pas compétence pour l'assujettir au processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction et que les renvois obligatoires à un examen secondaire violaient ses droits en vertu de l'article 10 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982* constituant l'annexe B de la *Loi de 1982 sur le Canada (R.-U.)*, 1982, ch. 11 [la Charte]. Les observations écrites du demandeur n'ont pas porté sur l'argument lié à la Charte et dans les observations orales, l'avocat du demandeur a fait savoir que M. Dhillon ne maintenait plus les arguments relatifs à la Charte ou à la compétence de l'ASFC pour créer et mettre en œuvre le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction. M. Dhillon n'a pas non plus contesté que l'ASFC consignait l'historique de ses interactions avec lui dans le SIED. Il n'a pas contesté non plus le fait qu'un ASF, au point d'entrée, se conforme à un renvoi automatique à un examen secondaire généré par un système.

[14] Les arguments du demandeur ont plutôt principalement porté sur la manière dont l'ASFC l'a assujetti au processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction. Le demandeur soutient que la mise en œuvre du processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction par l'ASFC constitue une entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, un manquement à

l'équité procédurale, et est contraire aux attentes légitimes du demandeur. Le demandeur soutient que la présente demande ne conteste pas la politique que reflète le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction, mais plutôt la façon dont l'ASFC a appliqué la politique dans son cas. La contestation du demandeur porte sur la décision d'inscrire son nom dans le système en premier lieu.

[15] Le défendeur fait valoir que le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction est une conséquence administrative découlant du fait de la contravention reconnue de M. Dhillon, que la Cour n'a aucune décision à examiner et, à ce titre, qu'il n'y a aucune entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire et qu'il n'y a pas eu non plus de déni d'équité procédurale.

B. *Questions à trancher*

[16] La demande exige que je tranche les questions suivantes :

- 1) Y a-t-il une décision ou une affaire à examiner?
- 2) Quelle est la norme de contrôle qui s'applique?
- 3) Quelles sont les conséquences d'assujettir le demandeur au processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction?
- 4) Si le demandeur a gain de cause, quel est le recours approprié?

IV. Analyse

A. *Première question en litige – Y a-t-il une décision ou une affaire à examiner?*

[17] Le défendeur soutient que l'ASFC, en s'acquittant de son mandat en vertu de l'article 5 de la Loi sur l'ASFC pour gérer le risque tout en facilitant le mouvement des biens aux frontières du Canada, s'appuie sur un éventail d'indicateurs pour identifier les voyageurs qui seront assujettis à un examen complet et ceux qui feront l'objet d'un examen abrégé à leur entrée. Cela se reflète dans un cadre stratégique qui inscrit automatiquement les personnes qui ont déjà contrevenu à la Loi ou à d'autres lois administrées par l'ASFC dans une catégorie qui sera sélectionnée aux fins d'un examen complet en fonction d'une proportion précise de leurs entrées au Canada. Le défendeur soutient en outre que dans ce contexte, la seule décision prise en ce qui concerne le demandeur était de savoir s'il a contrevenu à l'article 12 de la Loi, ce que le demandeur reconnaît. Aucune décision précise ou individuelle n'a été prise pour assujettir le demandeur au processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction.

[18] Le défendeur soutient en outre qu'étant donné que le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction ne comprend pas l'exercice du pouvoir discrétionnaire, la plainte du demandeur porte sur la politique qui sous-tend le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction. Le défendeur soutient qu'à part sa légalité, une décision de politique n'est pas assujettie à un examen judiciaire lors d'un contrôle judiciaire (décision *Association des sourds du Canada c. Canada*, 2006 CF 971, aux paragraphes 75 à 77, 298 FTR 90 [*Association des sourds du Canada*]; arrêt *Moresby Explorers Ltd. c. Canada (Procureur général)*, 2007 CAF 273, au paragraphe 24, 284 DLR (4th) 708).

[19] Le demandeur soutient qu'il ne demande pas un contrôle de la politique de l'ASFC; il demande plutôt un examen de la décision d'appliquer cette politique dans son cas. Le demandeur

soutient que le défendeur ne peut pas se soustraire à l'examen judiciaire de son processus tout simplement parce qu'il a choisi d'en retirer tout pouvoir discrétionnaire par son automatisation.

[20] Bien que je ne conteste pas la position du défendeur selon laquelle les motifs en vertu desquels une politique du gouvernement peut être contestée sont limités, cela n'empêche pas, à mon avis, l'examen de la présente demande.

[21] Pour déterminer si une demande met ou non en cause des questions de politique, il faut d'abord qualifier de façon appropriée les circonstances du différend (*Smith c. Canada (Procureur général)*, 2009 CF 228, aux paragraphes 30 et 31, 307 DLR (4th) 395). En l'espèce, la préoccupation du demandeur découle du fait que l'ASFC ne l'a pas avisé de la possibilité d'un examen plus détaillé à son entrée au Canada suite à la contravention. Le demandeur ne cherche pas à obtenir un examen de la politique de l'ASFC, mais plutôt un examen de la façon dont le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction a été appliqué compte tenu de l'incidence de ce processus sur lui.

[22] Je suis en outre d'avis que l'absence d'une « décision » d'inclure le demandeur dans le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction n'est pas une question déterminante en ce qui concerne la compétence de la Cour en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales*. À cet égard, je souscris à l'opinion exprimée par la juge Anne Mactavish dans *Shea c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 859, aux paragraphes 42 à 44, 296 FTR 81, où elle déclare :

[42] L'absence d'une « décision » n'est pas un obstacle à une demande de contrôle judiciaire selon la *Loi sur les Cours*

fédérales, puisque l'article 18.1 confère à la Cour le pouvoir d'accorder une réparation à quiconque est touché par un « objet » faisant intervenir un office fédéral : *Société du Musée canadien des civilisations c. Alliance de la fonction publique du Canada, section locale 70396*, [2006] A.C.F. n° 884, 2006 CF 703 (CanLII), au paragraphe 47.

[43] Le rôle de la Cour va donc au-delà du contrôle de décisions au sens propre, pour englober le contrôle d'« une grande diversité d'actions administratives qui ne sont pas pour autant des “décisions ou ordonnances”, par exemple les règlements, rapports ou recommandations relevant de pouvoirs légaux, les énoncés de politique, lignes directrices et guides, ou l'une quelconque des formes multiples que peut prendre l'action administrative dans la prestation d'un programme public par un organisme public » : *Markevich c. Canada*, [1999] 3 C.F. 28 (QL) (1^{re} inst.), au paragraphe 11, décision infirmée pour d'autres motifs, [2001] A.C.F. n° 696, arrêt lui-même infirmé pour d'autres motifs, [2003] A.C.S. n° 8. Voir aussi la décision *Nunavut Tunngavik Inc. c. Canada (Procureur général)*, [2004] A.C.F. n° 138, 2004 CF 85, au paragraphe 8.

[44] Une foule d'actions administratives ont été jugées relever de la compétence de la Cour : voir par exemple *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, [1995] 2 C.F. 694; *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.), et *Larny Holdings (exploitant une entreprise du nom de Quickie Convenience Stores) c. Canada (Ministre de la Santé)*, [2003] 1 C.F. 541 (1^{re} inst.), 2002 CFPI 750.

[23] Dans le même ordre d'idées, dans *Association des sourds du Canada*, au paragraphe 76, le juge Richard Mosely déclare : « Le contrôle judiciaire ne vise pas que les décisions et ordonnances dont la loi habilitante confie expressément la responsabilité au décisionnaire. L'expression « objet (de la demande) » à l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* n'a pas un sens aussi restreint; elle englobe toute question à l'égard de laquelle une réparation peut être obtenue en vertu de l'article 18 ou du paragraphe 18.1(3) ».

[24] En l'espèce, la question à examiner découle du mandat de l'ASFC prévu par la loi et énoncé à l'article 5 de la Loi sur l'ASFC, soit de fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le mouvement des personnes et des biens. Le défendeur souligne qu'il existe une tension inhérente entre les responsabilités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique mandatées et la responsabilité en matière de facilitation donnant lieu à une gestion du risque qui fait partie inhérente de la fonction de l'ASFC, et le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction constitue l'une de ces stratégies de gestion du risque. Cependant, les questions soulevées ont trait non pas à la politique en soi, mais à la façon dont elle a été mise en œuvre. Il s'agit d'un « objet » visé par l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* et il est justiciable.

B. *Deuxième question en litige – Quelle est la norme de contrôle?*

[25] Le demandeur soulève des questions qui ont trait à l'équité procédurale et à l'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire dans la présente demande, et il soutient que la norme de contrôle de la décision correcte s'applique. Le défendeur n'a pas fait connaître sa position relativement à la norme de contrôle, il soutient plutôt qu'en l'absence d'une décision, il n'y a rien à examiner.

[26] La jurisprudence établit que lors de l'examen de questions relatives à l'entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire et aux manquements à l'équité procédurale, la norme de la décision correcte s'applique (*Okomaniuk c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 473, aux paragraphes 20 et 21, 432 FTR 143).

C. *Troisième question en litige – Quelles sont les conséquences d’assujettir le demandeur au processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction?*

[27] La présente demande de contrôle judiciaire dépend de la question de savoir si la nature de la conséquence découlant de l’inclusion du demandeur dans le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction est telle qu’elle a entraîné une obligation imposée au défendeur de donner au demandeur un avis, une occasion de répondre et de maintenir le pouvoir discrétionnaire des décideurs individuels pour examiner la question de l’inclusion du demandeur dans le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction et parvenir à une conclusion à cet égard.

[28] Le demandeur soutient dans son avis de requête modifié et dans ses observations écrites que le fait de l’assujettir à des renvois répétés à un examen secondaire en raison de la contravention constitue une pénalité ou une sanction supplémentaire. Dans ses observations orales, le demandeur a clarifié cette position, soutenant que bien que le renvoi obligatoire à un examen secondaire ne soit pas une pénalité ni une sanction, il s’agit d’une répercussion ou d’une conséquence qui a une incidence sur le demandeur. Le demandeur soutient qu’il est traité différemment des autres voyageurs et qu’il est détenu au sens physique, mais non au sens juridique, pendant l’examen secondaire. À ce titre, le demandeur soutient que le défendeur avait l’obligation de donner un avis de la possibilité d’examen plus détaillé lors de prochaines entrées au Canada et de tenir compte des circonstances sous-jacentes d’une contravention en décidant de l’assujettir ou non au processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction.

[29] Le défendeur soutient qu'il est bien établi dans la jurisprudence que l'ASFC a le droit de mener un examen complet de chaque voyageur qui cherche à entrer au Canada. Le défendeur soutient en outre que la jurisprudence établit qu'un examen complet comprend à la fois l'examen primaire et l'examen secondaire entrepris par l'ASF. Le défendeur soutient, s'appuyant sur les éléments de preuve de M^{me} Lynch, que bien que l'ASFC ait le droit de mener un examen complet de tous les voyageurs, elle ne le fait pas dans chaque cas en raison des difficultés d'ordre pratique que cela présente pour assurer une circulation efficace des marchandises et des personnes à la frontière. L'ASFC a plutôt adopté une stratégie de gestion du risque aux frontières du Canada qui permet à certains voyageurs de faire l'objet d'un examen moins rigoureux. Cependant, cette politique de gestion du risque ne crée pas un droit ou une attente voulant qu'un voyageur évite un examen complet à son entrée au Canada.

[30] Je suis d'accord avec le défendeur. Un processus qui donne lieu à un renvoi obligatoire d'une personne à un examen secondaire à son entrée au Canada, fondé sur une contravention antérieure de cette personne à une mesure législative relative à un programme que l'ASFC administre n'entraîne pas d'obligations en matière d'équité procédurale de la part de l'ASFC. Je trouve un appui pour cette conclusion dans la jurisprudence, dont la plus grande partie est citée par le défendeur, quant à la nature des différents types de fouille et d'examen à la frontière et aux ports d'entrée. Même si dans cette jurisprudence, les droits en vertu de la Charte sont en cause, le raisonnement relativement aux conséquences des examens primaire et secondaire s'applique en l'espèce.

[31] Dans l'arrêt *R c. Simmons*, [1988] 2 RCS 495, le juge en chef Dickson décrit, au paragraphe 30, les trois catégories ou types de fouilles dont un voyageur qui entre au Canada peut faire l'objet à la frontière :

Il est, à mon avis, significatif que la jurisprudence et la doctrine semblent distinguer trois types de fouilles à la frontière. Premièrement, il y a l'interrogatoire de routine auquel est soumis chaque voyageur à un port d'entrée, lequel est suivi dans certains cas d'une fouille des bagages et peut-être même d'une fouille par palpation des vêtements extérieurs. Il n'y a rien d'infamant à être l'un des milliers de voyageurs qui font, chaque jour, l'objet de ce type de contrôle de routine à leur entrée au Canada et aucune question constitutionnelle n'est soulevée à cet égard. [Non souligné dans l'original]. Il serait absurde de laisser entendre qu'une personne qui se trouve dans une telle situation est détenue au sens constitutionnel du terme et a le droit, en conséquence, d'être informée de son droit à l'assistance d'un avocat. Le second type de fouille effectuée à la frontière est la fouille à nu comme celle à laquelle a été soumise l'appelante en l'espèce. Cette fouille est effectuée dans une pièce fermée, après un examen secondaire et avec la permission d'un agent des douanes occupant un poste d'autorité. Le troisième type de fouille, celui qui comporte l'empiètement le plus poussé, est parfois appelé examen des cavités corporelles; pour ce genre de fouille, les agents des douanes ont recours à des médecins, à des rayons X, à des émétiques, ainsi qu'à d'autres moyens comportant un empiètement des plus poussés.

[32] Dans l'arrêt *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 RCS 1053, aux paragraphes 38 et 39 [*Dehghani*], le juge Iacobucci, rédigeant le jugement unanime de la Cour suprême du Canada, a expliqué que le premier type de fouille ou d'examen à la frontière décrit dans l'arrêt *Simmons* englobe à la fois l'examen primaire et secondaire auquel est soumis un voyageur qui entre au Canada. Cet examen de routine n'a rien de stigmatisant et, comme l'a reconnu le demandeur, il n'équivaut pas à une détention au sens constitutionnel (*R v Jones* [2006] OJ No 3315, aux paragraphes 32 à 37, 81 OR (3d) 481 (CA) [*Jones*]).

[33] Dans le même ordre d'idées, dans l'arrêt *R v Nagle*, 2012 BCCA 373, au paragraphe 34, 97 CR (6th) 346 [*Nagle*], le juge Chiasson et la juge Bennett ont conclu dans un jugement unanime de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique ce qui suit :

[TRADUCTION]

Dans le contexte des passages frontaliers, les questions de routine, la fouille des bagages et la palpation sont des pratiques standard, applicables à chaque voyageur ordinaire, et quiconque voyage à l'étranger s'y attend et les tolère. Cette conduite des agents frontaliers ne met pas en cause les droits constitutionnels, y compris la détention, le droit à un avocat ou une attente raisonnable en matière de vie privée.

[34] Il est évident que la jurisprudence ne fait pas de distinction entre les questions de routine initiales auxquelles un voyageur est soumis lors d'un filtrage préliminaire et la fouille des bagages et la fouille par palpation qui survient lors d'un examen secondaire (*R v Darlington*, [2011] OJ No 4168, au paragraphe 75, 97 WCB (2d) 370 [Sup Ct]). Ce sont deux volets de la première catégorie d'examen identifiée dans l'arrêt *Simmons*. La jurisprudence démontre qu'un examen secondaire dans le cadre de la première catégorie de fouille ne fait pas intervenir ou ne met pas en cause un ensemble différent de facteurs pour l'analyse juridique ou l'examen (arrêt *Dehghani*, aux paragraphes 38 et 39; *Jones*, aux paragraphes 32 à 36).

[35] Dans l'arrêt *R v Hudson*, [2005] OJ 5464, aux paragraphes 34 et 35, 77 OR (3d) 561 (CA) [*Hudson*], la Cour d'appel de l'Ontario a examiné l'incidence d'un renvoi automatique à un examen secondaire de personnes à qui l'entrée aux États-Unis a été refusée. Citant l'arrêt *Dehghani*, la Cour a conclu qu'un renvoi automatique à un examen secondaire découlant de cette

politique ne supprime pas cet examen de la première catégorie de fouille énoncée dans l'arrêt

Simmons :

[TRADUCTION]

[35] Il est important de noter que l'inspection secondaire, dans ce contexte, demeure une fouille du premier type décrit dans l'arrêt *Simmons*. Le juge Iacobucci dans l'arrêt *Dehghani c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1993] 1 R.C.S. 1053, à la p. 1073, avait ceci à dire au sujet de l'inspection secondaire dans le contexte de la *Loi sur l'immigration*, L.R.C. 1985, ch. I-2 :

[I]l ne serait pas raisonnable de s'attendre à ce que le processus de sélection applicable à toutes les personnes qui cherchent à entrer au Canada se déroule à l'étape de l'examen primaire. Dans le cas des personnes qui sont incapables de produire immédiatement des documents indiquant qu'elles ont le droit d'entrer au pays, le processus de sélection prend plus de temps et un renvoi à un examen secondaire est donc nécessaire. Le caractère de l'examen ne change toutefois pas simplement parce qu'il est nécessaire, pour des raisons de temps et d'espace, de le poursuivre plus tard dans une autre partie de la section de traitement. L'examen continue de faire partie systématiquement du processus général de sélection des personnes qui cherchent à entrer au Canada.

[36] En résumé, la jurisprudence établie ce qui suit : 1) la première catégorie de fouille ou d'examen à la frontière comporte deux volets, les examens primaire et secondaire (arrêt

Simmons, au paragraphe 27; arrêt *Dehghani* aux paragraphes 38 et 39); 2) ces volets sont des

[TRADUCTION] « pratiques standard, applicables à chaque voyageur ordinaire » (*Nagle*, au

paragraphe 34); 3) une première catégorie d'examen à la frontière ne met pas en cause de droits

constitutionnels, le droit à un avocat ou une attente raisonnable en matière de vie privée; 4) un

examen secondaire dans le cadre de la première catégorie de fouille ne fait pas intervenir ou ne

met pas en cause un ensemble différent de facteurs pour l'analyse juridique ou l'examen; et 5) un

renvoi obligatoire à un examen secondaire découlant d'une pratique ou d'une politique ne le supprime pas de la première catégorie de fouille à la frontière décrite dans l'arrêt *Simmons* (*Hudson*, aux paragraphes 34 et 35).

[37] Le renvoi à un examen secondaire qui découle du processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction ne constitue pas une sanction, une pénalité supplémentaire ou une conséquence juridique.

[38] Dans les circonstances de l'espèce, je ne suis pas en mesure de conclure que la conséquence à l'égard de laquelle M. Dhillon porte plainte, une conséquence qui est une pratique standard et qui s'applique à tous les voyageurs, impose des obligations d'équité procédurale à l'ASFC (arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 2 RCS 817, au paragraphe 20 [*Baker*]). L'ASFC a mis en œuvre le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction afin d'établir un équilibre entre les objectifs concomitants dans l'exécution de son mandat prévu par la loi, en vertu de l'article 5 de la Loi sur l'ASFC, d'appuyer les priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique tout en facilitant en même temps le libre mouvement des personnes et des biens. S'appuyer sur des contraventions antérieures d'une mesure législative de mise en œuvre de programmes que l'ASFC administre et exécute, en vertu de l'alinéa 5a) de la Loi sur l'ASFC dans le respect de cet objectif, est à la fois rationnel et lié au mandat de l'ASFC.

[39] En outre, les éléments de preuve démontrent également que le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction vise à améliorer l'efficacité du processus d'examen

aux points d'entrée en automatisant certains processus qu'un ASF expérimenté suivrait s'il avait la possibilité d'examiner au complet l'historique des personnes qui cherchent à entrer au Canada (contre-interrogatoire de Dawn Lynch relativement à ses affidavits, dossier de demande du requérant, volume 1, onglet 8, page 282).

[40] Essentiellement, le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction fait partie de la mémoire institutionnelle de l'ASFC. Son automatisation ne constitue pas une entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire parce que le processus ne mène pas à des renvois automatiques à des examens secondaires à chaque tentative d'entrée au Canada. Le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction est plutôt conçu pour reconnaître une conformité uniforme future en diminuant la fréquence des examens secondaires obligatoires, vraisemblablement parce que la conformité est un reflet d'une diminution du risque. Cette diminution continue de la fréquence des renvois automatiques par l'entremise du processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction démontre que ce dernier fonctionne comme une mémoire institutionnelle : plus M. Dhillon respecte la Loi, moins le système sera susceptible de se rappeler sa contravention au moment de son entrée au Canada.

[41] Bien qu'il ne fasse aucun doute que le demandeur perçoive de façon subjective le dérangement de renvois fréquents à un examen secondaire comme conséquence négative importante, ce point de vue subjectif n'est pas objectivement fondé dans le contexte des examens aux ports d'entrée.

[42] Le demandeur conteste également l'absence d'avis de la conséquence compte tenu de sa demande précise de renseignements au sujet des conséquences sur les plans de l'immigration et des douanes au moment de la contravention. Le défendeur souligne que le demandeur n'a pas été induit en erreur par l'ASF étant donné qu'il a demandé précisément quelles étaient les conséquences découlant du montant de l'amende, par opposition à la perpétration de la contravention.

[43] Il aurait été préférable que l'ASF informe M. Dhillon qu'il aurait pu faire l'objet d'un examen plus détaillé au moment de l'entrée au Canada à la suite de la contravention. Pourtant, cette information est énoncée dans la publication de l'ASFC accessible au public intitulée ***Je déclare : Un guide pour les résidents du Canada qui reviennent au pays*** et disponible sur le site Web de l'ASFC. On y lit : « Un relevé des infractions est gardé dans le système informatique de l'ASFC. Si vous avez déjà commis des infractions, vous pourriez être soumis à un examen plus détaillé pour les voyages à venir. De plus, vous pourriez devenir inadmissible aux programmes CANPASS et NEXUS » (Pièce D de l'affidavit de Dawn Lynch, dossier de demande du requérant, volume I, onglet 6D, à la page 151). En outre, la réponse fournie par l'ASF n'est pas pertinente relativement à la conséquence, en ce sens que c'est la contravention elle-même et non le paiement de l'amende qui a fait que M. Dhillon a été inclus dans le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction. Comme on l'a indiqué, M. Dhillon n'a pas contesté le fait de la contravention.

[44] Compte tenu de mes conclusions, il n'est pas nécessaire d'examiner la question de la réparation.

V. Dépens

[45] Les parties ont fait savoir dans les observations orales qu'elles s'étaient entendues pour un montant global des dépens de 5 000 \$, débours compris.

VI. Conclusion

[46] L'assujettissement du demandeur au processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction par suite de sa contravention à l'article 12 de la Loi et, puis, aux renvois obligatoires à un examen secondaire est susceptible de contrôle par la Cour. Cependant, les conséquences découlant des mesures de l'ASFC dans les circonstances ne touchent pas les droits, privilèges ou biens qui imposent une obligation d'équité procédurale au défendeur (arrêt *Baker*, au paragraphe 20). Selon les circonstances de l'espèce, l'inclusion de M. Dhillon dans le processus lié aux personnes ayant déjà commis une infraction ne constitue pas non plus une entrave à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de l'ASFC.

JUGEMENT

LA COUR rejette la demande avec dépens payables au défendeur et fixés à 5 000 \$.

« Patrick Gleeson »

Juge

Annexe A

Loi sur l'agence des services frontaliers du Canada, L.C. 2005, ch. 38 (Loi sur l'ASFC), à

alinéa 5(1)a) et au paragraphe 12(1) :

5. (1) L'Agence est chargée de fournir des services frontaliers intégrés contribuant à la mise en œuvre des priorités en matière de sécurité nationale et de sécurité publique et facilitant le libre mouvement des personnes et des biens — notamment les animaux et les végétaux — qui respectent toutes les exigences imposées sous le régime de la législation frontalière. À cette fin, elle :	5.(1) The Agency is responsible for providing integrated border services that support national security and public safety priorities and facilitate the free flow of persons and goods, including animals and plants, that meet all requirements under the program legislation, by
---	--

a) fournit l'appui nécessaire à l'application ou au contrôle d'application, ou aux deux, de la législation frontalière;	(a) supporting the administration or enforcement, or both, as the case may be, of the program legislation;
---	--

[...]

[...]

12. (1) Sous réserve des instructions que peut donner le ministre, l'Agence exerce les attributions relatives à la législation frontalière qui sont conférées, déléguées ou transférées à celui-ci sous le régime d'une loi ou de règlements.	12. (1) Subject to any direction given by the Minister, the Agency may exercise the powers, and shall perform the duties and functions, that relate to the program legislation and that are conferred on, or delegated, assigned or transferred to, the Minister under any Act or regulation.
---	---

Loi sur le recyclage des produits de la criminalité et le financement des activités terroristes, L.C. 2000, ch. 17 :

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.	2. The definitions in this section apply in this Act.
--	---

«Centre» Le Centre d'analyse des opérations et déclarations financières du Canada constitué par l'article 41.

« président » Le président de l'Agence des services frontaliers du Canada, nommé en application du paragraphe 7(1) de la *Loi sur l'Agence des services frontaliers du Canada*.

[...]

12. (1) Les personnes ou entités visées au paragraphe (3) sont tenues de déclarer à l'agent, conformément aux règlements, l'importation ou l'exportation des espèces ou effets d'une valeur égale ou supérieure au montant réglementaire.

[...]

(5) L'Agence des services frontaliers du Canada fait parvenir au Centre les déclarations recueillies en application du paragraphe (1) et établit, dans la forme prévue par le Centre, une version électronique des renseignements contenus dans chaque déclaration qu'elle transmet au Centre par les moyens électroniques prévus par celui-ci.

[...]

18. (1) S'il a des motifs raisonnables de croire qu'il y a eu contravention au paragraphe

“Centre” means the Financial Transactions and Reports Analysis Centre of Canada established by section 41.

“President” means the President of the Canada Border Services Agency appointed under subsection 7(1) of the *Canada Border Services Agency Act*.

[...]

12. (1) Every person or entity referred to in subsection (3) shall report to an officer, in accordance with the regulations, the importation or exportation of currency or monetary instruments of a value equal to or greater than the prescribed amount.

[...]

(5) The Canada Border Services Agency shall send the reports they receive under subsection (1) to the Centre. It shall also create an electronic version of the information contained in each report, in the format specified by the Centre, and send it to the Centre by the electronic means specified by the Centre.

[...]

18. (1) If an officer believes on reasonable grounds that subsection 12(1) has been

12(1), l'agent peut saisir à titre de confiscation les espèces ou effets.

(2) Sur réception du paiement de la pénalité réglementaire, l'agent restitue au saisi ou au propriétaire légitime les espèces ou effets saisis sauf s'il soupçonne, pour des motifs raisonnables, qu'il s'agit de produits de la criminalité au sens du paragraphe 462.3(1) du Code criminel ou de fonds destinés au financement des activités terroristes.

[...]

20. L'agent qui a saisi les espèces ou effets en vertu de l'article 18 fait aussitôt un rapport au président et au Centre sur les circonstances de la saisie.

[...]

25. La personne entre les mains de qui ont été saisis des espèces ou effets en vertu de l'article 18 ou leur propriétaire légitime peut, dans les quatre-vingt-dix jours suivant la saisie, demander au ministre au moyen d'un avis écrit ou de toute autre manière que celui-ci juge indiquée de décider s'il y a eu contravention au paragraphe 12(1).

contravened, the officer may seize as forfeit the currency or monetary instruments.

(2) The officer shall, on payment of a penalty in the prescribed amount, return the seized currency or monetary instruments to the individual from whom they were seized or to the lawful owner unless the officer has reasonable grounds to suspect that the currency or monetary instruments are proceeds of crime within the meaning of subsection 462.3(1) of the Criminal Code or funds for use in the financing of terrorist activities.

[...]

20. If the currency or monetary instruments have been seized under section 18, the officer who seized them shall without delay report the circumstances of the seizure to the President and to the Centre.

[...]

25. A person from whom currency or monetary instruments were seized under section 18, or the lawful owner of the currency or monetary instruments, may, within 90 days after the date of the seizure, request a decision of the Minister as to whether subsection 12(1) was contravened, by giving notice to the Minister in writing or by any other means satisfactory to the Minister.

Règlement sur la déclaration des mouvements transfrontaliers d'espèces et d'effets,

DORS/2002-412 (Règlement sur la déclaration) :

18. Pour l'application du paragraphe 18(2) de la Loi, le montant de la pénalité est de :

a) 250 \$, si la personne ou l'entité, à la fois :

(i) n'a pas dissimulé les espèces ou effets,

(ii) a divulgué tous les faits concernant les espèces ou effets au moment de leur découverte,

(iii) n'a fait l'objet d'aucune saisie antérieure en vertu de la Loi;

b) 2 500 \$, si la personne ou l'entité :

(i) soit a dissimulé les espèces ou effets, autrement qu'en se servant de faux compartiments dans un moyen de transport, ou a fait de fausses déclarations relativement aux espèces ou effets,

(ii) soit a fait l'objet d'une saisie antérieure en vertu de la Loi pour une raison autre que celle d'avoir dissimulé des espèces ou effets ou d'avoir fait de fausses déclarations relativement à des espèces ou effets;

18. For the purposes of subsection 18(2) of the Act, the prescribed amount of the penalty is

(a) \$250, in the case of a person or entity who

(i) has not concealed the currency or monetary instruments,

(ii) has made a full disclosure of the facts concerning the currency or monetary instruments on their discovery, and

(iii) has no previous seizures under the Act;

(b) \$2,500, in the case of a person or entity who

(i) has concealed the currency or monetary instruments, other than by means of using a false compartment in a conveyance, or who has made a false statement with respect to the currency or monetary instruments, or

(ii) has a previous seizure under the Act, other than in respect of any type of concealment or for making false statements with respect to the currency or monetary instruments; and

c) 5 000 \$, si la personne ou l'entité :

(i) soit a dissimulé les espèces ou effets en se servant de faux compartiments dans un moyen de transport,

(ii) soit a fait l'objet d'une saisie antérieure en vertu de la Loi pour avoir dissimulé des espèces ou effets ou pour avoir fait de fausses déclarations relativement à des espèces ou effets.

(c) \$5,000, in the case of a person or entity who

(i) has concealed the currency or monetary instruments by using a false compartment in a conveyance, or

(ii) has a previous seizure under the Act for any type of concealment or for making a false statement with respect to the currency or monetary instruments.

Loi sur les douanes, S.R.C. 1985, ch. 1 (2^e suppl.) :

11. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, ainsi que des circonstances et des conditions prévues par règlement, toute personne arrivant au Canada ne peut y entrer qu'à un bureau de douane, doté des attributions prévues à cet effet, qui est ouvert, et doit se présenter sans délai devant un agent. Elle est tenue de répondre véridiquement aux questions que lui pose l'agent dans l'exercice des fonctions que lui confère la présente loi ou une autre loi fédérale.

11. (1) Subject to this section, every person arriving in Canada shall, except in such circumstances and subject to such conditions as may be prescribed, enter Canada only at a customs office designated for that purpose that is open for business and without delay present himself or herself to an officer and answer truthfully any questions asked by the officer in the performance of his or her duties under this or any other Act of Parliament.

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7 :

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en

18. (1) Subject to section 28, the Federal Court has exclusive original jurisdiction

première instance, pour :

a) décerner une injonction, un bref de certiorari, de mandamus, de prohibition ou de quo warranto, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

[...]

(3) Les recours prévus aux paragraphes (1) ou (2) sont exercés par présentation d'une demande de contrôle judiciaire.

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

[...]

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut :

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont

(a) to issue an injunction, writ of certiorari, writ of prohibition, writ of mandamus or writ of quo warranto, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

[...]

(3) The remedies provided for in subsections (1) and (2) may be obtained only on an application for judicial review made under section 18.1.

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

[...]

(3) On an application for judicial review, the Federal Court may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused

il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

to do or has unreasonably delayed in doing; or

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l'office fédéral, selon le cas :

(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;

(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;

b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;

(b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;

c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;

(c) erred in law in making a decision or an order, whether or not the error appears on the face of the record;

[...]

[...]

f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.

(f) acted in any other way that was contrary to law.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-794-14

INTITULÉ : NAVJEET SINGH DHILLON c. LE PROCUREUR
GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 20 OCTOBRE 2015

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE GLEESON

DATE DES MOTIFS : LE 22 AVRIL 2016

COMPARUTIONS :

Mandy Aylen POUR LE DEMANDEUR

Helene Robertson POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Borden Ladner Gervais POUR LE DEMANDEUR
S.E.N.C.R.L., S.R.L.
Avocats
Ottawa (Ontario)

William F. Pentney POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Ottawa (Ontario)