

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20170718

Dossier : T-258-13

Référence : 2017 CF 698

[TRADUCTION FRANÇAISE]

Ottawa (Ontario), le 18 juillet 2017

En présence de madame la juge McVeigh

ENTRE :

JOHN CHAMBERS

demandeur

et

TRANSPORTS CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Le demandeur, John Chambers, sollicite le contrôle judiciaire d'une décision, en date du 9 janvier 2013, par laquelle Transports Canada a refusé sa demande d'habilitation de sécurité à l'Aéroport international Lester B. Pearson. Il a travaillé durant huit mois à l'Aéroport de Toronto dans l'attente de son habilitation de sécurité.

[2] Ayant décidé de ne pas se faire représenter par avocat, M. Chambers a contre-interrogé le déposant de Transports Canada, produit des conclusions écrites et comparu à l'audience en son propre nom.

[3] Je crois savoir que, pour des raisons pécuniaires, il est souvent difficile pour un plaideur de se faire représenter en justice. Mais, à l'avenir, dans les affaires particulières et complexes de cette nature, l'assistance d'un avocat serait indiquée, car il semble que la non-représentation par un avocat n'a pas été, jusqu'à présent, dans l'intérêt de M. Chambers.

[4] Pour les motifs qui suivent, je ferai droit à la demande de contrôle judiciaire.

II. Contexte

[5] M. Chambers a présenté, le 24 mai 2012, une demande d'habilitation de sécurité en matière de transport. Lors du traitement de cette demande, Transports Canada a reçu de la GRC, le 17 août 2012, un rapport de vérification des antécédents criminels [le rapport de VAC]. Ce rapport révélait que M. Chambers avait été arrêté en 1992 et inculpé pour des infractions en matière de drogue à la suite d'une enquête policière ciblant des trafiquants de drogue qui menaient leurs opérations à l'Aéroport international Pearson. Le rapport de VAC précisait que, à différentes occasions, M. Chambers avait vendu à un policier en civil 113,9 grammes de cocaïne, un morceau de roche d'héroïne et deux échantillons d'héroïne. Après un long délai – M. Chambers ne pouvant s'offrir les services d'un avocat – l'affaire fut instruite le 29 janvier 1997 et M. Chambers fut déclaré coupable. Le 4 février 1999, il a obtenu gain de cause dans son appel à l'encontre de la déclaration de culpabilité et, le 8 novembre 1999, toutes

les accusations qui pesaient contre lui ont été abandonnées. M. Chambers a obtenu que le dossier le concernant soit fermé et que ses empreintes digitales soient détruites.

[6] Fort des renseignements figurant dans le rapport de VAC, Transports Canada a envoyé à M. Chambers, le 14 septembre 2012, une lettre relative à l'équité procédurale pour lui faire part de ses doutes. La lettre invitait M. Chambers à fournir un complément d'information à l'appui de sa demande, avant qu'un organisme consultatif ne tienne audience pour finalement recommander au ministre de lui accorder ou non une habilitation de sécurité.

[7] Les 16 et 24 octobre 2012, M. Chambers a produit une lettre, portant la date du 6 octobre, dans laquelle il expliquait les événements relatés dans le rapport de VAC et à laquelle étaient annexées des références. Dans les pièces produites, ainsi qu'à l'audience, M. Chambers s'obstinait à dire qu'il n'avait pas vendu de drogues aux policiers en civil et que les accusations portées contre lui n'avaient été qu'une grossière méprise.

[8] Le 12 décembre 2012, l'organisme consultatif s'est réuni pour examiner la demande de M. Chambers. Dans son procès-verbal, il écrivait que M. Chambers n'avait pas de casier judiciaire. Il a noté la période de 20 ans qui s'était écoulée depuis les accusations de trafic de drogues portées contre M. Chambers, la gravité de ces accusations, les types de drogues dont il s'agissait, ainsi que les circonstances sous-jacentes telles que l'origine des stupéfiants qui avaient circulé à l'Aéroport international Pearson. L'organisme consultatif a aussi remarqué qu'il se serait agi d'achats contrôlés qui relevaient de l'enquête policière, quand M. Chambers avait vendu la marchandise à un policier en civil.

[9] Ailleurs dans son procès-verbal, l'organisme consultatif disait que [TRADUCTION] « le demandeur a été incarcéré durant environ deux ans, de 1997 à 1999 ». Dans le point suivant, il estimait, suivant la prépondérance de la preuve, que M. Chambers [TRADUCTION] « pourrait être enclin ou incité à commettre un acte, ou à aider quelqu'un d'autre à commettre un acte, pouvant constituer une ingérence illicite dans le transport aérien civil ». Il a examiné la déclaration écrite de M. Chambers, mais a estimé qu'elle ne levait pas les doutes du défendeur, et il a recommandé au ministre de refuser la demande de M. Chambers.

[10] Le 9 janvier 2013, le directeur général de la Sûreté aérienne a pris la décision finale au nom du ministre des Transports. La décision citait, comme motifs du refus de la demande, la vente de stupéfiants par M. Chambers à un policier en civil et l'enquête sur un trafic de stupéfiants à l'Aéroport international Pearson. La lettre de M. Chambers et les références qu'il avait fournies ne dissipaient pas le doute que laissaient subsister la gravité de l'incident et la quantité de drogues vendue.

[11] Le représentant du ministre a accepté la recommandation de ne pas accorder l'habilitation de sécurité.

III. Questions en litige

[12] Les questions auxquelles la Cour doit répondre dans le présent contrôle judiciaire sont les suivantes :

- A. La décision du ministre était-elle équitable sur le plan de la procédure?
- B. La décision du ministre était-elle raisonnable?

IV. Question préliminaire

[13] Le défendeur voudrait que l'intitulé de la cause soit modifié de sorte que « Procureur général du Canada » soit substitué à « Transports Canada ». Je partage l'avis du défendeur.

[14] Les pièces qui ont été produites par M. Chambers et auxquelles le décideur n'a pas eu accès ne seront pas prises en compte dans la décision découlant du présent contrôle judiciaire.

V. Norme de contrôle

[15] La norme de contrôle qu'il convient d'appliquer à une décision discrétionnaire du ministre est celle de la décision raisonnable (*Mangat c Canada (Procureur général)*, 2016 CF 907, au paragraphe 17 [*Mangat*]; *Henri c Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 38, au paragraphe 16 [*Henri*]).

[16] Les questions d'équité procédurale doivent être revues selon la norme de la décision correcte (*Canada (Citoyenneté et Immigration) c Khosa*, 2009 CSC 12, au paragraphe 43).

VI. Analyse

[17] L'accès aux zones réglementées est un privilège, la sécurité aérienne constituant une question d'importance nationale et internationale. Conformément à la *Loi sur l'aéronautique*, LRC (1985), c A-2 [la Loi] et au *Règlement canadien sur la sûreté aérienne*, DORS/2000-111, le ministre des Transports répond de la sécurité dans les aéroports canadiens, ce qui lui confère le

pouvoir d'accorder les habilitations de sécurité autorisant l'accès dans les aéroports désignés. Seuls les détenteurs d'une carte d'identité de zone réglementée [CIZR] peuvent obtenir l'accès aux zones réglementées d'un aéroport. S'agissant de l'obtention d'une CIZR, le ministre peut, conformément à l'article 4.8 de la Loi, accorder, refuser, suspendre ou annuler une habilitation de sécurité.

[18] Le ministre se fonde sur les lignes directrices figurant dans la politique applicable au Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport [la politique du PHST]. Le PHST est de nature prospective, le décideur devant prédire, suivant la prépondérance de la preuve, si un candidat peut être enclin ou incité à commettre un acte susceptible de constituer une ingérence illicite dans le transport aérien civil. Dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire, le ministre peut considérer tout facteur qu'il croit pertinent, y compris les accusations ou poursuites criminelles, qu'elles soient en cours de traitement ou qu'elles se soient soldées par une déclaration de culpabilité. Le ministre peut considérer les facteurs sous-jacents pour savoir si un candidat risque de constituer une menace présente ou future pour la sécurité aérienne.

[19] Le programme est administré par le directeur des Programmes de filtrage de sécurité, et le processus est le suivant : lorsque la demande parvient au programme de filtrage de sécurité, on détermine d'abord s'il s'agit d'une demande valide et vérifiable et si elle est accompagnée des empreintes digitales communiquées par le bureau de contrôle des laissez-passer ou par l'aéroport lui-même. Le candidat fait alors l'objet d'une vérification de ses antécédents, vérification qui peut comprendre une prise d'empreintes digitales, une vérification du casier judiciaire auprès de la GRC, une vérification des fichiers du SCRS, une vérification des dossiers pertinents d'autres

organismes d'application de la loi, dont les renseignements recueillis par eux, et une vérification auprès du Centre d'information de la police canadienne.

[20] Enfin, lorsque le responsable « juge que les renseignements justifient la recommandation du refus ou de la révocation d'une habilitation », il doit alors convoquer l'organisme consultatif. Celui-ci recommande ensuite au ministre d'annuler ou de refuser l'habilitation de sécurité. L'organisme peut considérer tout facteur pertinent, et il énumère alors les facteurs dont il a tenu compte. Une lettre relative à l'équité procédure est envoyée au candidat, dans laquelle celui-ci est invité à éclaircir les zones d'ombre qui concernent son aptitude à obtenir une habilitation de sécurité. L'intéressé peut fournir toute information ou explication pertinente ou faire état de circonstances atténuantes. Une fois recueillies toutes les informations, l'organisme consultatif se réunit pour donner suite aux divers dossiers en sa possession et, pour chacun d'eux, il recommande au ministre d'annuler l'habilitation de sécurité du candidat ou de la lui refuser.

[21] Le ministre (ou son représentant) prend alors la décision finale d'accorder ou de refuser l'habilitation de sécurité. Un avis de la décision de refus, motifs à l'appui, est envoyé à l'intéressé et au chef de la sûreté de l'aéroport.

[22] En l'espèce, le représentant du ministre a décidé de renvoyer la demande de M. Chambers à un organisme consultatif, car le rapport de vérification des antécédents criminels (le rapport de VAC) laissait planer des doutes. Dans une lettre du 16 octobre 2012, M. Chambers a donné sa version des événements et nié avoir jamais vendu des stupéfiants, expliquant qu'il

n'était pas représenté par un avocat au procès à l'issue duquel il avait été déclaré coupable, et que la déclaration de culpabilité avait plus tard été annulée par la cour d'appel.

[23] L'organisme consultatif s'est réuni le 12 décembre 2012 et a exposé les points clés de sa délibération dans son procès-verbal (voir les paragraphes 8 et 9 ci-dessus).

[24] Sa recommandation était de refuser l'habilitation de sécurité, car il y avait des raisons de croire, suivant la prépondérance de la preuve, que M. Chambers serait peut-être enclin ou incité à commettre un acte, ou à aider quelqu'un d'autre à commettre un acte, pouvant constituer une ingérence illicite dans le transport aérien civil.

[25] Le représentant du ministre a accepté la recommandation de ne pas accorder l'habilitation de sécurité, et le demandeur a été informé de la décision le 13 janvier 2013.

[26] M. Chambers a fait valoir que la recommandation contenait des erreurs de fait et que, pour cette raison, la présente demande de contrôle judiciaire devrait être accueillie. Selon lui, le décideur s'était laissé aveugler par deux erreurs de fait importantes qui rendaient sa décision déraisonnable, de même que contraire à l'équité procédurale parce qu'il n'avait pas donné à M. Chambers l'occasion de les relever.

[27] Il fait remarquer que, d'après la recommandation de l'organisme consultatif, il aurait été arrêté en même temps que 10 autres personnes, alors que, en réalité, il a été arrêté puis conduit vers un gymnase avec approximativement 60 personnes, sur la rue Jarvis, à Toronto. L'autre

erreur de fait qui, selon lui, rendait la décision inéquitable sur le plan de la procédure était qu'il n'a jamais été incarcéré durant deux ans.

[28] Le régime législatif confère au ministre un large pouvoir discrétionnaire (*Henri*, au paragraphe 24). Selon la Cour d'appel fédérale, le niveau requis d'équité procédurale exige qu'une personne soit informée des faits qui lui sont imputés et qu'elle soit à même d'y réagir (*Henri*, au paragraphe 27; *Farwaha c Canada (Ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités*, 2014 CAF 56).

[29] L'organisme consultatif n'est pas tenu de vérifier les renseignements figurant dans le rapport de VAC. M. Chambers s'est vu remettre le rapport de VAC qui contenait ce qu'il affirme aujourd'hui être un faux renseignement concernant son arrestation. Il aurait pu, dans la réponse écrite qu'il avait fournie, indiquer le nombre de personnes avec lesquelles il avait été arrêté, et en dire davantage sur les circonstances de son arrestation.

[30] En l'espèce, il a été informé des faits qui lui étaient imputés et eu la possibilité de s'exprimer sur les circonstances de son arrestation, et il a effectivement apporté une réponse à l'organisme consultatif. Je suis donc d'avis que les inexactitudes sur les circonstances de son arrestation respectent le niveau requis d'équité procédurale.

[31] En revanche, s'agissant de l'autre erreur de fait, M. Chambers n'en a pas été informé ni n'a eu l'occasion d'y réagir. L'erreur figure dans le procès-verbal de l'organisme consultatif, dans un paragraphe distinct où l'on peut lire que M. Chambers a été incarcéré pour une durée de

deux ans en 1997 (voir le paragraphe 9 ci-dessus). Le rapport de VAC ne dit pas qu'il a été incarcéré durant deux ans. Le déclarant du défendeur dit que, n'étant pas un organisme d'enquête, Transports Canada ne vérifie pas les renseignements reçus de la GRC. Toutefois, en l'espèce, l'erreur de fait concernant la période d'incarcération ne résidait pas dans le rapport de VAC et n'apparaît que dans la recommandation de l'organisme consultatif.

[32] Monsieur le juge Rennie (maintenant juge à la Cour d'appel fédérale) s'est exprimé ainsi : « [...] Lorsque le litige porte sur une simple demande d'autorisation ou de permis faite par une personne qui n'a aucun droit existant à cette autorisation ou à ce permis, les exigences imposées par l'obligation d'agir équitablement sont minimales. Le ministre doit rendre une décision qui n'est pas fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments à sa disposition » (*Motta c Canada (Procureur général)*), [2000] ACF n° 27, au paragraphe 13; *Pouliot*, au paragraphe 9).

[33] Pour se prononcer sur une demande, le ministre se fonde sur la recommandation de l'organisme consultatif. La recommandation de l'organisme consultatif contient l'erreur de fait cruciale sur la durée d'incarcération de M. Chambers, une erreur qui a fort bien pu conduire l'organisme à faire une recommandation défavorable. Dans sa recommandation et dans ses motifs justifiant le refus, l'organisme ne dit pas quel poids a été accordé à tel ou tel facteur, mais la supposée incarcération de M. Chambers était évoquée dans un paragraphe distinct. Voilà qui a fort bien pu conduire l'organisme consultatif à en déduire qu'un long délai d'incarcération, en l'occurrence deux années, exposerait quiconque à moult fréquentations pouvant le détourner du

droit chemin et susceptibles d'entretenir des liens avec le trafic de drogue. En fait, il n'a été en détention préventive que durant quatre-vingt-dix (90) jours en attendant l'issue de son appel.

[34] L'erreur ne résidait pas dans le rapport de VAC qui avait été remis au demandeur, et c'est dans ce rapport qu'étaient exposés les doutes qu'il était à même de lever en produisant des documents. M. Chambers ne s'est pas attardé sur la question de sa supposée incarcération durant deux ans puisque ce fait était absent du rapport de VAC qui lui avait été remis.

[35] En contre-interrogatoire, le déclarant du défendeur a indiqué que l'organisme consultatif avait pu lire de cette manière le rapport de VAC. J'ai passé en revue le rapport de VAC et il m'est impossible d'imaginer que l'on puisse raisonnablement déduire de ce rapport que M. Chambers a été incarcéré durant deux ans. Cela ne saurait être une lecture raisonnable du rapport et il n'est pas équitable que M. Chambers n'ait pas été informé que la recommandation donnait à entendre qu'il avait passé deux ans en prison. S'il en avait été informé, il aurait pu y réagir dans sa réponse.

[36] Même si l'équité procédurale que requièrent les décisions de ce genre se situe à l'extrémité inférieure du registre, une telle décision ne saurait être fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou au mépris des éléments dont disposait le décideur. Je suis d'avis qu'il y a eu en l'espèce manquement à l'équité procédurale parce que la décision reposait sur une recommandation qui contenait la fausse information et qui a été faite sans égard aux éléments dont disposait l'organisme, et M. Chambers n'a pas eu la possibilité de réagir à cette fausse information.

[37] Je ne me prononcerai pas sur la question de savoir si la décision était raisonnable parce que ce manquement à l'équité procédurale est tel que l'affaire devrait être renvoyée pour nouvelle décision. M. Chambers aura l'occasion de s'exprimer sur les inexactitudes du procès-verbal, après quoi l'organisme consultatif se réunira à nouveau et fera alors sa recommandation au nouveau décideur.

[38] La décision est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre décideur pour nouvel examen. M. Chambers aura le droit de produire une preuve additionnelle avant que l'affaire ne soit réexaminée.

[39] Aucune des parties n'a sollicité de dépens et il n'en sera pas accordé.

JUGEMENT

LE JUGEMENT DE LA COUR est le suivant :

1. L'intitulé de la cause est modifié de sorte que « Procureur général du Canada » soit substitué à « Transports Canada »;
2. La demande de contrôle judiciaire est accueillie et l'affaire est renvoyée à un autre décideur pour nouvel examen;
3. Il n'est pas accordé de dépens.

« Glennys L. McVeigh »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-258-13

INTITULÉ : CHAMBERS c TRANSPORTS CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 21 FÉVRIER 2017

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE McVEIGH

DATE DES MOTIFS : LE 18 JUILLET 2017

COMPARUTIONS :

John Chambers

POUR LE DEMANDEUR,
EN SON PROPRE NOM

Wendy Wright

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Nathalie G. Drouin
Sous-procureure générale du Canada
Toronto (Ontario)

POUR LE DÉFENDEUR