

Date : 20070704

Dossier : T-2175-06

Référence : 2007 CF 694

Ottawa (Ontario), le 4 juillet 2007

En présence de Monsieur le juge Kelen

ENTRE :

DORA ARRIOLA LONDONO

demanderesse

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

MOTIFS DU JUGEMENT ET JUGEMENT

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du 16 novembre 2006 par laquelle Paul Snyder, sous-commissaire adjoint intérimaire du Service correctionnel du Canada, a refusé à la demanderesse l'autorisation de se rendre dans les pénitenciers fédéraux en Ontario.

[2] À l'audience, le défendeur a informé la Cour que la décision par laquelle cette autorisation a été refusée a en fait été prise par M. Bob MacLean le 20 septembre 2006. La Cour a compris que cette décision n'avait pas été communiquée à la demanderesse. En plus, la décision du

16 novembre 2006, que la demanderesse croyait être la véritable décision et qui, selon ce qu'elle a soutenu, était inappropriée pour un certain nombre de raisons, n'était pas la véritable décision.

LE CONTEXTE

[3] La demanderesse a été reconnue coupable de complot pour importation de stupéfiants en 1997. Elle a obtenu une libération conditionnelle le 2 juin 1999 et une libération conditionnelle totale le 11 novembre 2000. Elle a fini de purger sa peine le 21 août 2006. Elle travaille actuellement pour l'organisme Prisoners with HIV/AIDS Support Network (PASAN) à titre de coordonnatrice fédérale du développement communautaire. Elle est chargée des services de prévention, d'éducation et de soutien aux prisonniers incarcérés dans les pénitenciers fédéraux en Ontario.

[4] La demanderesse a d'abord demandé le 23 février 2005, c'est-à-dire avant la date d'expiration du mandat à son endroit, l'autorisation d'avoir accès aux établissements. Le 5 avril 2005, le Service correctionnel du Canada (le Service) a formulé une recommandation défavorable au sujet de sa demande. Le 29 mai 2006, son employeur de la demanderesse, le PASAN, a demandé au défendeur de réexaminer la demande d'autorisation visant l'accès aux établissements. Le Service a de nouveau recommandé que la demande soit refusée.

[5] Le jour même où sa peine a pris fin, soit le 21 août 2006, la demanderesse a de nouveau demandé l'autorisation de se rendre dans les pénitenciers. Cette demande était appuyée par un mémoire de 11 pages, un affidavit de 5 pages établi par la demanderesse, une déclaration solennelle

de 6 pages de la part du directeur administratif du PASAN, un avis donné par un psychologue affirmant que le risque de récidive de la demanderesse est faible, et de plus de 100 pages de documents de référence.

LA DÉCISION

[6] La lettre du 16 novembre 2006, que la demanderesse croyait être la véritable décision, indiquait que la demande d'autorisation régionale avait été refusée, sans en fournir les raisons, et précisait que le défendeur avait réexaminé la procédure antérieure qui avait mené au refus d'autorisation, ce qui impliquait que le défendeur n'avait pas évalué la demande à titre de nouvelle demande.

LES DISPOSITIONS DE LA LOI ET LES DIRECTIVES PERTINENTES

[7] La loi pertinente à la présente demande est la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20 (la Loi), particulièrement les articles suivants :

Définitions

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie. [...]

« visiteur » Toute personne autre qu'un détenu ou qu'un agent. [...]

But du système correctionnel

3. Le système correctionnel vise à contribuer au maintien d'une société juste, vivant en paix et en sécurité, d'une part, en assurant l'exécution des peines par des

Definitions

2. (1) In this Part, . . .

"visitor" means any person other than an inmate or a staff member. . . .

Purpose of correctional system

3. The purpose of the federal correctional system is to contribute to the maintenance of a just, peaceful and safe society by

mesures de garde et de surveillance sécuritaires et humaines, et d'autre part, en aidant au moyen de programmes appropriés dans les pénitenciers ou dans la collectivité, à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale à titre de citoyens respectueux des lois.

(a) carrying out sentences imposed by courts through the safe and humane custody and supervision of offenders; and

(b) assisting the rehabilitation of offenders and their reintegration into the community as law-abiding citizens through the provision of programs in penitentiaries and in the community.

Principes de fonctionnement

Principles that guide the Service

4. Le Service est guidé, dans l'exécution de ce mandat, par les principes qui suivent :

4. The principles that shall guide the Service in achieving the purpose referred to in section 3 are

a) la protection de la société est le critère prépondérant lors de l'application du processus correctionnel; [...]

(a) that the protection of society be the paramount consideration in the corrections process; . . .

d) les mesures nécessaires à la protection du public, des agents et des délinquants doivent être le moins restrictives possible;

(d) that the Service use the least restrictive measures consistent with the protection of the public, staff members and offenders;

e) le délinquant continue à jouir des droits et privilèges reconnus à tout citoyen, sauf de ceux dont la suppression ou restriction est une conséquence nécessaire de la peine qui lui est infligée;

(e) that offenders retain the rights and privileges of all members of society, except those rights and privileges that are necessarily removed or restricted as a consequence of the sentence;

f) il facilite la participation du public aux questions relatives à ses activités; [...]

(f) that the Service facilitate the involvement of members of the public in matters relating to the operations of the Service; . . .

Maintien en existence

Correctional Service of Canada

5. Est maintenu le Service correctionnel du Canada, auquel incombent les tâches suivantes :

5. There shall continue to be a correctional service in and for Canada, to be known as the Correctional Service of Canada, which shall be responsible for

a) la prise en charge et la garde des détenus;

(a) the care and custody of inmates;

b) la mise sur pied de programmes contribuant à la réadaptation des délinquants et à leur réinsertion sociale; [...]

Commissaire

6. (1) Le gouverneur en conseil nomme le commissaire; celui-ci a, sous la direction du ministre, toute autorité sur le Service et tout ce qui s'y rattache. [...]

Conditions de vie

70. Le Service prend toutes mesures utiles pour que le milieu de vie et de travail des détenus et les conditions de travail des agents soient sains, sécuritaires et exempts de pratiques portant atteinte à la dignité humaine.

Rapports avec l'extérieur

71. (1) Dans les limites raisonnables fixées par règlement pour assurer la sécurité de quiconque ou du pénitencier, le Service reconnaît à chaque détenu le droit, afin de favoriser ses rapports avec la collectivité, d'entretenir, dans la mesure du possible, des relations, notamment par des visites ou de la correspondance, avec sa famille, ses amis ou d'autres personnes de l'extérieur du pénitencier. [...]

(b) the provision of programs that contribute to the rehabilitation of offenders and to their successful reintegration into the community; . . .

Commissioner

6. (1) The Governor in Council may appoint a person to be known as the Commissioner of Corrections who, under the direction of the Minister, has the control and management of the Service and all matters connected with the Service. . . .

Living conditions, etc.

70. The Service shall take all reasonable steps to ensure that penitentiaries, the penitentiary environment, the living and working conditions of inmates and the working conditions of staff members are safe, healthful and free of practices that undermine a person's sense of personal dignity.

Contacts and visits

71. (1) In order to promote relationships between inmates and the community, an inmate is entitled to have reasonable contact, including visits and correspondence, with family, friends and other persons from outside the penitentiary, subject to such reasonable limits as are prescribed for protecting the security of the penitentiary or the safety of persons. . . .

[8] La directive du Commissaire sur les visites, datée du 17 décembre 2001, particulièrement les articles 17 et 18, est également pertinente à la présente demande :

Refus ou suspension des visites

17. Le directeur peut autoriser le refus ou la suspension d'une visite à un détenu par un membre de la collectivité lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire :

a. que, au cours de la visite, le détenu ou le membre de la collectivité risque :

(1.) de compromettre la sécurité de l'établissement ou de quiconque; ou

(2.) de planifier ou de commettre un acte criminel;

b. que le fait d'apporter des restrictions aux modalités relatives à la visite ne permettrait pas de réduire le risque.

18. Lorsqu'une interdiction ou une suspension de visite est autorisée en vertu du paragraphe 17 :

a. elle reste en vigueur tant que le risque visé demeure;

b. le directeur doit rapidement informer par écrit le détenu et le visiteur des motifs de cette mesure et leur fournir la possibilité de présenter leurs observations à ce sujet (le titre de la personne à qui adresser ces observations devrait être indiqué);

c. les informations fournies doivent respecter les restrictions imposées par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, notamment pour éviter que des renseignements personnels soient communiqués à l'une ou l'autre des parties,

Refusal or suspension of visit

17. The Institutional Head may authorize the refusal or suspension of a visit between an inmate and a member of the public where he or she believes on reasonable grounds that:

a. during the course of the visit the inmate or the member of the public would :

(1.) jeopardize the security of the penitentiary or the safety of an individual;

(2.) plan or commit a criminal offence; and

b. restriction on the manner in which the visit takes place would not be adequate to control the risk.

18. Where a refusal or suspension of visit is authorized under paragraph 17:

a. the refusal or suspension may continue for as long as the risk referred to continues;

b. the Institutional Head shall inform the inmate and the visitor promptly, in writing, of the reasons for the refusal or suspension and shall give the inmate and the visitor an opportunity to make representations with respect thereto. The title of the person to whom they should address their representations should be indicated; and

c. the extent of the information shared shall take into consideration limitations of the *Privacy Act*, namely to avoid the disclosure of any personal information to either party, unless the affected party agrees in writing to the disclosure.

à moins que la personne touchée ait consenti par écrit à la divulgation de l'information.

LA NORME DE CONTRÔLE

[9] Le juge von Finckenstein a traité de la norme de contrôle applicable à une décision prise par le Commissaire du Service de refuser l'accès aux établissements à un visiteur dans la décision

Edwards c. Canada (Procureur général), 2003 CF 1441, au paragraphe 19 :

¶19 Compte tenu de l'approche pragmatique et fonctionnelle, des éléments polyvalents sont clairement présents dans ce cas-ci. D'une part, le fait que la Loi ne renferme aucune clause privative donne à entendre qu'il n'est pas nécessaire de faire preuve d'une grande retenue à l'égard de la décision de la commissaire. D'autre part, la commissaire est un expert en matière de gestion des pénitenciers, en particulier pour ce qui est de la sécurité des détenus et des visiteurs. De plus, l'affaire met en cause les droits individuels de M. Edwards, mais elle met aussi en cause l'obligation de la commissaire de veiller à la sécurité et au bien-être de la famille du délinquant. Compte tenu de ces éléments et du fait qu'une question mixte de fait et de droit est en cause, à savoir l'application de « limites raisonnables » au cas particulier de M. Edwards, la norme de contrôle qu'il convient d'appliquer est celle de la décision raisonnable *simpliciter*.

[Non souligné dans l'original.]

J'adopte l'analyse du juge von Finckenstein et je conclus en conséquence que la norme de la décision raisonnable régit la présente demande de contrôle judiciaire.

[10] Une décision est déraisonnable uniquement si les motifs énoncés ne contiennent aucune analyse qui peut raisonnablement amener le tribunal, d'après la preuve dont il est saisi, à tirer la conclusion à laquelle il arrive. Cela signifie qu'une décision peut satisfaire à la norme si elle est

fondée sur une explication défendable même elle n'est pas convaincante aux yeux de la cour de révision : *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247.

[11] Concernant l'allégation selon laquelle le défendeur a manqué à son obligation d'agir équitablement à l'endroit de la demanderesse, il est bien reconnu en droit que la norme de contrôle applicable est celle de la décision correcte.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[12] La demanderesse prétend que le Service a commis une erreur en refusant sa demande d'autorisation d'accès aux établissements pénitentiaires pour trois motifs :

1. le défendeur a refusé de traiter la demande du 21 août 2006 à titre de nouvelle demande d'autorisation et il l'a plutôt considérée comme une demande de révision de la décision de 2005;
2. le défendeur n'a pas donné à la demanderesse la possibilité de répondre avant de prendre sa décision;
3. le défendeur a commis une erreur en concluant que la demanderesse constituait un danger pour la sécurité.

L'ANALYSE

[13] Lorsque la première demande d'autorisation d'accès aux établissements pénitentiaires de la demanderesse a été refusée, le Service a motivé son refus par trois principaux facteurs :

1. le travail que se proposait d'accomplir la demanderesse dans les établissements contreviendrait aux conditions de sa libération conditionnelle;
2. l'agent de libération conditionnelle de la demanderesse n'avait pas appuyé sa demande;

3. d'après son casier judiciaire, la demanderesse constituait un danger pour la sécurité.

La demanderesse soutient que sa deuxième demande, présentée plus d'un an après la première, était manifestement une nouvelle demande qui exposait une situation nouvelle et une nouvelle preuve. À cette date, la demanderesse n'était plus assujettie à des conditions de libération conditionnelle, et elle a fourni une nouvelle preuve à l'appui de sa position selon laquelle elle ne constituait pas un risque pour la sécurité. La demanderesse prétend que la lettre du 16 novembre 2006 l'informant de la décision établit qu'on n'a pas traité sa demande comme une nouvelle demande, mais plutôt comme une demande de réexamen.

[14] La lettre du 20 septembre 2006 a été rédigée par Bob MacLean, président du comité régional de sélection et d'autorisation pour la région de l'Ontario. La lettre datée du 16 novembre 2006 a été rédigée par Paul Snyder, sous-commissaire adjoint intérimaire pour la région de l'Ontario.

[15] Comme je l'ai indiqué tout au début, la Cour est convaincue que la lettre du 20 septembre 2006 n'a jamais été communiquée à la demanderesse. La seule lettre qui lui a été communiquée est celle du 16 novembre 2006 qui, j'en conviens avec la demanderesse, n'est pas une lettre de décision, mais plutôt une lettre de réexamen. D'après cette lettre de réexamen, la demanderesse avait de bonnes raisons de penser que le défendeur avait refusé de traiter la demande du 21 août 2006 comme une nouvelle demande d'autorisation. Par conséquent, la présente demande de contrôle judiciaire doit être accueillie pour ce seul motif.

[16] La demanderesse prétend également que le défendeur l'a privée de la possibilité de répondre aux préoccupations du Service concernant la sécurité. Elle soutient que la Loi établit un droit de visite dans un pénitencier s'il n'y a pas pour la sécurité de l'établissement un risque qui ne peut être limité en imposant des restrictions raisonnables à la visite. La demanderesse soutient que le Service a l'obligation d'examiner une demande de visite dans un pénitencier et, s'il a l'intention de refuser la demande, il doit informer le demandeur de ses motifs et lui donner la possibilité de répondre.

[17] L'exigence de fournir à la demanderesse la possibilité de connaître les motifs du refus et de présenter des observations à cet égard est codifiée à l'article 18 de la Directive du Commissaire sur les visites. Aucune des lettres déposées devant la Cour ne respecte cette exigence. Par conséquent, la demande doit également être accueillie pour ce motif.

[18] Pour ce qui est de la décision du Service selon laquelle la demanderesse constitue un risque et qu'elle devait donc se voir refuser l'accès dans les établissements visés, il est clair, d'après l'évaluation de la menace et du risque, que le comité régional de sélection et d'autorisation a tenu compte des facteurs suivants :

1. la demanderesse était une ex-délinquante condamnée pour importation de stupéfiants au Canada avec son mari;
2. la demanderesse venait à peine de finir de purger sa peine;
3. la demanderesse n'avait pas l'appui du directeur de l'établissement ni du ministère pour avoir de nouveau accès aux établissements pénitentiaires;
4. la demanderesse s'est rendue en Colombie, pays bien connu comme source de stupéfiants;

5. l'employeur de la demanderesse, le PASAN, fait la promotion d'objectifs et de convictions qui ne sont pas compatibles avec le mandat du Service en vertu de la Loi.

Le Service a conclu que la demanderesse était considérée comme une « menace moyenne ».

[19] Le Service a traité l'évaluation de la menace et du risque à titre confidentiel et n'en a remis aucune copie à la demanderesse. Par conséquent, la demanderesse n'aurait pas su, si cette instance n'avait pas été présentée à la Cour fédérale, que cette évaluation de la menace et du risque existait. Le Service n'est pas tenu de communiquer des documents confidentiels concernant son évaluation de la sécurité des personnes qui demandent à visiter un pénitencier. Toutefois, le Service devrait fournir aux visiteurs à qui l'accès est refusé le fondement général de ses motifs se rapportant à la sécurité. Maintenant que la demanderesse a eu plein accès à l'évaluation de la menace et du risque, elle pourra, en temps et lieu, donner une réponse appropriée.

LA CONCLUSION

[20] On n'a pas communiqué à la demanderesse la décision par laquelle sa demande de 2006 a été refusée. De plus, la décision n'était pas motivée et ne donnait pas à la demanderesse la possibilité de répondre.

[21] La Cour ne peut décider si la demanderesse aurait dû obtenir l'autorisation demandée. Toutefois, la Cour a indiqué au cours de l'audience que la demanderesse semblait consciencieuse et extrêmement sérieuse dans sa tentative sincère d'être autorisée à aider les prisonniers des pénitenciers fédéraux qui sont atteints du VIH ou du sida.

[22] La Cour estime que le dossier de la présente instance est confus. La demanderesse a demandé une autorisation à deux ou trois occasions distinctes. Les documents à l'appui de la dernière demande étaient volumineux tout en étant approfondis. La confusion a été aggravée par le défendeur qui n'a pas communiqué la lettre de décision à la demanderesse. En fait, la Cour se demande si la présumée lettre de décision du défendeur était véritablement la décision ayant trait à la demande, parce qu'elle n'était adressée ni à la demanderesse ni à son avocat.

[23] Quoiqu'il en soit, le défendeur devrait préparer quant à la décision une lettre détaillée énonçant les motifs de sa décision et donnant à la demanderesse la possibilité de répondre avant que la décision définitive soit rendue. La lettre de décision devrait traiter des observations datées du 21 août 2006 qui ont été présentées à l'appui de la demande d'autorisation.

LES DÉPENS

[24] Les deux parties demandent leurs dépens respectifs. Habituellement, les dépens suivent l'issue de la cause et la demanderesse aura donc droit à ses dépens conformément au Tarif.

JUGEMENT

LA COUR ORDONNE ce qui suit :

1. La présente demande de contrôle judiciaire est accueillie, la décision refusant à la demanderesse l'autorisation de visite est infirmée et sa demande est renvoyée à un autre délégué du Commissaire du Service correctionnel du Canada afin qu'une nouvelle décision soit rendue, que les motifs de cette décision soient communiqués d'avance à la demanderesse si elle est défavorable et qu'une possibilité de répondre lui soit accordée.

2. La demanderesse a droit à ses dépens.

« Michael A. Kelen »

Juge

Traduction certifiée conforme
ce 15^e jour d'août 2007

D. Laberge, LL.L.

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-2175-06

INTITULÉ : DORA ARRIOLA LONDONO

c.

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : TORONTO (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 26 JUIN 2007

MOTIFS DU JUGEMENT : LE JUGE KELEN

DATE DES MOTIFS : LE 4 JUILLET 2007

COMPARUTIONS :

Jackie Esmonde POUR LA DEMANDERESSE

Derek Edwards POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Roach, Schwartz & Associates POUR LA DEMANDERESSE
Avocats
Toronto (Ontario)

John H. Sims, c.r. POUR LE DÉFENDEUR
Sous-procureur général du Canada
Toronto (Ontario)