

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20180517**

**Dossier : T-240-17**

**Référence : 2018 CF 519**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 17 mai 2018**

**En présence de monsieur le juge Gleeson**

**ENTRE :**

**HARMINDER SINGH DHESI**

**demandeur**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**JUGEMENT ET MOTIFS**

I. Aperçu

[1] Le demandeur, M. Dhesi, est un débardeur qui travaille pour l'Administration portuaire Vancouver Fraser. Son habilitation de sécurité en matière de transport maritime a été annulée en 2015. Le délégué du ministre des Transports [le délégué] a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner qu'il y avait un risque que M. Dhesi puisse commettre un acte ou

aider ou encourager toute personne à commettre un acte qui pourrait poser un risque pour la sûreté maritime.

[2] À la demande de M. Dhesi, l'affaire a été réexaminée, mais la décision d'annulation a finalement été maintenue. M. Dhesi, qui se représente lui-même en l'espèce, demande maintenant un contrôle judiciaire de la décision en réexamen et demande également à la Cour de rétablir son habilitation de sécurité en matière de transport maritime.

[3] Dans le cadre du processus de réexamen, les services d'un conseiller indépendant ont été retenus pour réviser la décision initiale. Dans sa décision en réexamen, le délégué n'a pas tenu compte du rapport du conseiller indépendant [rapport du CI] qui contredit directement sa décision. Pour les motifs énoncés plus en détail ci-dessous, je suis d'avis que le défaut de tenir compte de l'essentiel du rapport du CI mine la transparence et l'intelligibilité de la décision et la rend déraisonnable. La demande est accueillie, la décision est annulée et l'affaire est renvoyée pour un nouvel examen. M. Dhesi sollicite une mesure de réparation sous la forme d'un résultat dirigé. Une telle mesure de réparation est toutefois exceptionnelle, et la Cour ne devrait exercer son pouvoir de l'accorder dans le cadre d'un contrôle judiciaire que dans les cas les plus clairs (arrêt *Canada (Ministre du Développement des ressources humaines) c. Rafuse*, 2002 CAF 31, au paragraphe 14). Il ne s'agit pas de l'un de ces cas.

## II. Résumé des faits

[4] Une habilitation de sécurité en matière de transport maritime a été accordée à M. Dhesi en 2008 et elle a été reconduite en 2013.

[5] En mai 2014, Transports Canada a reçu un rapport de vérification des antécédents criminels [rapport de VAC] de la Gendarmerie royale du Canada [GRC]. Ce rapport faisait mention de six incidents au cours desquels M. Dhesi a eu des démêlés avec la police entre 2008 et 2012. Tous ces incidents étaient liés à l'utilisation ou à la possession de drogues illicites et, lors de l'un d'eux, M. Dhesi a été accusé de voies de fait et de méfait. M. Dhesi n'a pas nié sa consommation de drogues illicites ni sa dépendance, mais il dit avoir suivi avec succès un traitement. Il nie toutefois les allégations de voies de fait et de méfait et précise que ces accusations ont été suspendues. Il n'a pas de casier judiciaire.

[6] En se basant sur les renseignements contenus dans le rapport de VAC, un délégué du ministre des Transports a conclu qu'il y avait des motifs raisonnables de soupçonner que M. Dhesi était dans une position où il risquait d'être suborné afin de commettre un acte ou d'aider ou d'encourager toute personne à commettre un acte qui pourrait poser un risque pour la sûreté maritime. Le délégué du ministre a annulé l'habilitation de sécurité de M. Dhesi en 2015.

[7] M. Dhesi a demandé que cette décision annulant son habilitation soit réexaminée. Lors du processus de réexamen, le Bureau de réexamen de Transports Canada a demandé à un conseiller indépendant de revoir la décision d'annulation et de formuler une recommandation. Dans le rapport produit à l'issue de cet examen, le conseiller indépendant mentionne que la question en litige est de déterminer si les préoccupations invoquées par le délégué pour annuler l'habilitation de sécurité de M. Dhesi reposent sur des [TRADUCTION] « faits objectivement discernables » qui appuient une [TRADUCTION] « norme des motifs raisonnables de soupçonner ». Le rapport du CI passe en revue les faits sous-jacents, examine les lois qui s'appliquent et conclut comme suit :

[TRADUCTION] Il n'y a rien dans ce dossier pouvant étayer des motifs raisonnables de soupçonner que le demandeur pourrait être suborné afin de commettre un acte ou d'aider ou d'encourager toute personne à commettre un acte qui pourrait poser un risque pour la sûreté du transport maritime.

Recommandation

Je recommande que la décision d'annuler l'habilitation de sécurité en matière de transport maritime du demandeur soit réexaminée.  
[Non souligné dans l'original.]

[8] La recommandation du conseiller indépendant de revoir la décision d'annulation se reflète dans le synopsis du 3 octobre 2016 produit par le Bureau de réexamen. Le synopsis passe toutefois sous silence la conclusion du conseiller indépendant selon laquelle [TRADUCTION] « [i]l n'y a rien dans ce dossier pouvant étayer des motifs raisonnables de soupçonner que le demandeur pourrait être suborné afin de commettre un acte ou d'aider ou d'encourager toute personne à commettre un acte qui pourrait poser un risque pour la sûreté du transport maritime ».

[9] Un document produit à l'appui de la décision de réexamen, daté du 25 novembre 2016, mentionne ce qui suit : [TRADUCTION] « [a]près examen par un conseiller indépendant, le comité d'examen du programme recommande que le ministre maintienne la décision annulant l'habilitation de sécurité en matière de transport du demandeur dans cette affaire ». Ni ce document ni une note d'information jointe demandant au délégué du sous-ministre adjoint, Sécurité et sûreté, d'approuver cette recommandation ne fait mention de la recommandation contraire ou des conclusions du rapport du conseiller indépendant.

[10] La lettre de décision du délégué, datée du 17 janvier 2017, cite le rapport du conseiller indépendant dans la liste des documents examinés et pris en compte. Dans sa lettre de décision,

le délégué reconnaît que les incidents mentionnés dans le rapport de VAC datent, mais il note que ces incidents soulèvent néanmoins des préoccupations quant au jugement et à la fiabilité du demandeur. Le représentant conclut la lettre de décision en indiquant qu'il existe des motifs raisonnables de soupçonner, conformément à l'alinéa 509c) du *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144, que M. Dhesi risque d'être suborné afin de commettre un acte ou d'aider ou d'encourager toute personne à commettre un acte qui pourrait poser un risque pour le transport maritime.

### III. Question préliminaire – Intitulé de la cause

[11] Dans sa plaidoirie, l'avocat du procureur général a souligné le fait que l'intitulé de la cause mentionne à tort le ministre des Transports à titre de défendeur, alors que le défendeur en l'espèce est en fait le procureur général du Canada.

[12] En vertu du paragraphe 303(2) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, si aucune autre partie n'est dûment désignée à titre de défenderesse, le procureur général du Canada est désigné à titre de défendeur. L'intitulé est modifié de façon à y substituer le procureur général du Canada à titre de défendeur.

### IV. Questions en litige

[13] Dans sa demande de contrôle judiciaire, M. Dhesi énonce un certain nombre de questions portant, entre autres, sur l'examen, par le représentant, des renseignements contenus dans le rapport du VAC et sur le poids qu'il a accordé à ces renseignements. Je n'ai toutefois pas à

statuer sur ces questions, car le défaut du délégué de tenir compte des conclusions du rapport du conseiller indépendant est déterminant. La seule question que je dois trancher est donc la suivante :

- A. Était-il déraisonnable pour le délégué du ministre de maintenir l'annulation de l'habilitation de sécurité, sans tenir compte de la conclusion du conseiller indépendant selon laquelle [TRADUCTION] « [i]l n'y a rien dans ce dossier pouvant étayer » l'annulation?

V. Norme de contrôle

[14] Le demandeur ne se prononce pas sur la norme de contrôle. Le défendeur soutient quant à lui que la norme de la décision raisonnable est celle qui s'applique. Je suis d'accord. La question sur laquelle la Cour doit statuer concerne l'application de normes juridiques aux éléments de preuve, une question de fait et de droit qui doit être examinée en regard de la norme de la décision raisonnable (arrêt *Canada (Ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités) c. Jagjit Singh Farwaha*, 2014 CAF 56, aux paragraphes 84 à 86 [arrêt *Farwaha*]).

[15] Durant un examen en regard de la norme de la décision raisonnable, le rôle de la Cour n'est pas d'apprécier de nouveau la preuve et de tirer ses propres conclusions. Plutôt, l'examen du caractère raisonnable « tient principalement à la justification de la décision, à la transparence et à l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi qu'à l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » (arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, au paragraphe 47).

[16] La détermination de la gamme des issues possibles acceptables exige la prise en compte de tous les facteurs pertinents pour la prise de décision (arrêt *Farwaha*, au paragraphe 88). Pour examiner l'éventail des décisions raisonnables dans les affaires de cette nature, la Cour d'appel fédérale a défini un certain nombre de facteurs pertinents (arrêt *Farwaha*, au paragraphe 92). Ces facteurs et les commentaires supplémentaires de la Cour d'appel au sujet du dernier facteur ont récemment été résumés par le juge René LeBlanc dans la décision *Randhawa c. Canada (Transports)*, 2017 CF 556, aux paragraphes 16 à 18 :

[16] Dans l'arrêt *Farwaha*, au paragraphe 92, la Cour d'appel fédérale énonce les facteurs pertinents à prendre en compte pour examiner « l'éventail des décisions raisonnables que le ministre [peut] prendre » pour accorder, refuser, suspendre ou annuler une habilitation de sécurité :

- a) La décision du ministre revêt une grande importance pour les demandeurs, étant donné qu'elle a une incidence sur la nature de leur travail, leur situation financière et leurs chances d'avancement;
- b) La décision porte sur des questions de sécurité. Une mauvaise décision peut avoir de graves conséquences;
- c) L'évaluation de sécurité implique la prise en compte de certains principes ainsi qu'une évaluation délicate des faits;
- d) La décision du ministre en l'espèce l'oblige à apprécier le risque en se fondant sur la question de l'existence de motifs raisonnables de soupçonner.

[17] La Cour d'appel fédérale apporte ces précisions supplémentaires au sujet du dernier de ces quatre facteurs :

- a) [L]'appréciation du risque et la question de savoir s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner sont des normes qui supposent un examen délicat des faits et une recherche attentive des faits, des démarches qui sont normalement susceptibles de donner lieu à une vaste gamme de

décisions acceptables pouvant se justifier (*Farwaha*, au paragraphe 94);

b) L'appréciation du risque implique la formulation d'éventualités ainsi qu'une analyse prospective. De par leur nature, ces questions ne donnent pas lieu à des calculs scientifiques exacts, mais supposent l'exercice du jugement et le recours à des nuances (*Farwaha*, au paragraphe 94);

c) Contrairement à la norme des « motifs raisonnables et probables », la norme des « motifs raisonnables de soupçonner » est une norme moins exigeante et plus souple qui appelle l'exercice du jugement en cernant des « possibilités » et non des « probabilités » (*Farwaha*, au paragraphe 96);

d) Bien que les suppositions, les conjectures ou les intuitions fantaisistes ne répondent pas à la norme des « motifs raisonnables de soupçonner », l'« ensemble des circonstances » et les inférences qu'on peut en tirer, y compris les renseignements fournis par d'autres personnes, les circonstances apparentes et les liens qu'entretiennent des personnes sont susceptibles d'y répondre (*Farwaha*, au paragraphe 97);

e) Pour satisfaire à la norme des « motifs raisonnables de soupçonner », il n'est pas nécessaire de présenter des éléments de preuve fiables et vérifiables établissant un lien entre une personne et un incident – c'est-à-dire le genre de preuve nécessaire pour pouvoir obtenir une condamnation ou même un mandat de perquisition (*Farwaha*, au paragraphe 97).

[18] J'ajouterais que, durant l'évaluation des risques pour la sécurité, le ministre a le droit, compte tenu de la grande importance que revêt la sécurité du transport maritime (*Farwaha*, au paragraphe 16), tout comme la sécurité aérienne d'ailleurs, de privilégier la sécurité du public (*Britz c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 1286, au paragraphe 35; *Sargeant v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 893, au paragraphe 28; *Thep-Outhainthany c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 59, au paragraphe 17; *Fontaine c. Canada (Transports)*, 2007 CF 1160, aux paragraphes 53, 59, 313 FTR 309 [*Fontaine*]; *Clue c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 323, au paragraphe 14), *Rivet c.*

*Canada (Procureur général)*, 2007 CF 1175, au paragraphe 15, 325 FTR 178).

## VI. Discussion

[17] Le décideur bénéficie d'une présomption selon laquelle il a examiné toute la preuve au dossier.

[18] En général, le décideur n'a pas à faire référence à chaque élément de preuve dont il est saisi pour convaincre l'instance révisionnelle que la preuve a été examinée (décision *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (1998), 157 FTR 35, au paragraphe 16, 1998 CanLII 8667 (TD) [décision *Cepeda*]). Toutefois, « plus la preuve qui n'a pas été mentionnée expressément ni analysée dans les motifs de l'organisme est importante, et plus une cour de justice sera disposée à inférer de ce silence que l'organisme a tiré une conclusion de fait erronée “sans tenir compte des éléments dont il [disposait]” » (décision *Cepeda*, au paragraphe 17, citant la décision *Bains c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* (1993), 63 FTR 312, 20 Imm LR (2d) 296 (TD)).

[19] En l'espèce, le Bureau de réexamen a retenu les services d'un conseiller indépendant pour revoir la décision annulant l'habilitation de sécurité et les éléments de preuve sur lesquels cette décision a été fondée. Dans son rapport, le conseiller indépendant a conclu que rien dans le dossier ne permettait d'étayer des motifs raisonnables de soupçonner que M. Dhesi puisse être suborné. La conclusion du rapport du CI contredit directement et de manière non ambiguë la conclusion du délégué.

[20] L'absence de référence aux éléments fondamentaux du rapport du CI dans la lettre de décision permet d'inférer que l'essentiel de ce rapport n'a pas été pris en compte. Il est également impossible pour la Cour de se prononcer sur le caractère raisonnable de la décision du délégué lors du contrôle judiciaire. Le fait que la conclusion totalement contradictoire n'a pas été prise en compte nuit à la capacité de la Cour de comprendre les fondements de la décision du représentant.

[21] Le défendeur invoque la tendance à la consommation de drogues de M. Dhesi et ses démêlés avec la police pour prétendre qu'il est possible de déduire que M. Dhesi entretenait depuis longtemps des liens avec des criminels. Le défendeur s'appuie sur les décisions rendues par notre Cour dans *Singh Kailley c. Canada (Transports)*, 2016 CF 52 [*Kailley*] et *Neale c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 655 [*Neale*] pour prétendre qu'il existe en lien entre une association avec des narcotrafiquants et un risque possible de subornation. Bien que ces motifs puissent très bien faire partie des justifications de la décision du délégué, je tiens à souligner :

- 1) que pareille conclusion ne découle pas clairement de l'examen de la décision et que,
- 2) contrairement à la situation dans les décisions *Kailley* et *Neale* où les éléments de preuve établissaient un lien direct entre les demandeurs et des personnes impliquées dans de graves activités criminelles, le lien en l'espèce découle implicitement du fait que M. Dhesi était en possession de drogues illicites à des fins de consommation personnelle.

[22] Pour évaluer le caractère raisonnable d'une décision, l'instance révisionnelle « peut toutefois, si elle le juge nécessaire, examiner le dossier pour apprécier le caractère raisonnable du

résultat » (arrêt *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, au paragraphe 15 [arrêt *Newfoundland Nurses*]).

[23] Conformément aux directives dans l'arrêt *Newfoundland Nurses*, j'ai examiné le dossier. Le document daté du 25 novembre 2016 et la note d'information qui y a été jointe, qui ont été remis au délégué, ne mentionnent pas la conclusion contradictoire formulée dans le rapport du CI. Ces documents ne font qu'indiquer qu'un examen a été fait par un conseiller indépendant. Sans plus que ce simple énoncé, un lecteur du document du 25 novembre 2016 et de la note d'information jointe pourrait donc conclure que le rapport du conseiller indépendant était conforme à la recommandation de maintenir l'annulation de l'habilitation de sécurité. Tout comme la lettre de décision, la documentation qui a été présentée au délégué fait abstraction de la conclusion du rapport du CI.

[24] Comme l'a déclaré le juge Donald Rennie dans la décision *Komolafe c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2013 CF 431, au paragraphe 11, il y a des limites à la déférence que l'on doit aux décideurs en vertu de l'arrêt *Newfoundland Nurses* :

[11] L'arrêt *Newfoundland Nurses* ne donne pas à la Cour toute la latitude voulue pour fournir des motifs qui n'ont pas été donnés, ni ne l'autorise à deviner quelles conclusions auraient pu être tirées ou à émettre des hypothèses sur ce que le tribunal a pu penser. C'est particulièrement le cas quand les motifs passent sous silence une question essentielle. Il est ironique que l'arrêt *Newfoundland Nurses*, une affaire qui concerne essentiellement la déférence et la norme de contrôle, soit invoqué comme le précédent qui commanderait au tribunal ayant le pouvoir de surveillance de faire le travail omis par le décideur, de fournir les motifs qui auraient pu être donnés et de formuler les conclusions de fait qui n'ont pas été tirées. C'est appliquer la jurisprudence à l'envers. L'arrêt *Newfoundland Nurses* permet aux cours de contrôle de relier les points sur la page quand les lignes, et la direction qu'elles

prennent, peuvent être facilement discernées. Ici, il n'y a même pas de points sur la page.

[25] L'arrêt *Newfoundland Nurses* n'est d'aucune utilité en l'espèce. Il n'y a simplement pas de points sur la page.

[26] Je suis également conscient du fait que la décision du délégué concernant les risques futurs pour la sécurité commande une grande déférence et je ne conteste pas ce fait. Cependant, la déférence n'est pas un chèque en blanc. La déférence ne soustrait pas une décision à l'obligation de comporter des éléments de transparence et de justification. L'absence de ces éléments obligatoires en l'espèce rend la décision déraisonnable.

## VII. Dépens

[27] Les parties conviennent que des dépens de 1 800 \$ seront adjugés à la partie qui aura gain de cause, et je partage cet avis.

**JUGEMENT DANS LE DOSSIER T-240-17**

**LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :**

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. L'affaire est renvoyée afin qu'une nouvelle décision soit rendue.
3. Les dépens en faveur du demandeur sont établis à 1 800 \$, y compris les débours et les taxes.
4. L'intitulé est modifié de façon à y substituer le procureur général du Canada à titre de défendeur.

« Patrick Gleeson »

---

Juge

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIER :** T-240-17

**INTITULÉ :** HARMINDER SINGH DHESI c. LE PROCUREUR  
GÉNÉRAL DU CANADA

**LIEU DE L'AUDIENCE :** VANCOUVER (COLOMBIE-BRITANNIQUE)

**DATE DE L'AUDIENCE :** LE 16 AVRIL 2018

**JUGEMENT ET MOTIFS :** LE JUGE GLEESON

**DATE DES MOTIFS :** LE 17 MAI 2018

**COMPARUTIONS :**

Harminder Singh Dhési

POUR LE DEMANDEUR  
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Jan Verspoor

POUR LE DÉFENDEUR

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Procureur général du Canada  
Vancouver (Colombie-Britannique)

POUR LE DÉFENDEUR