

Cour fédérale



Federal Court

Date : 20190905

Dossier : T-1656-18

Référence : 2019 CF 1137

[TRADUCTION FRANÇAISE CERTIFIÉE, NON RÉVISÉE]

Ottawa (Ontario), le 5 septembre 2019

En présence de monsieur le juge Fothergill

ENTRE :

**RODERICK THOMAS MCCULLOCH
RUSSELL**

demandeur

et

LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

défendeur

JUGEMENT ET MOTIFS

I. Aperçu

[1] Roderick Thomas McCulloch Russell demande le contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Service canadien du renseignement de sécurité [le SCRS] a rejeté sa demande de communication de [TRADUCTION] « [t]ous les documents, sans limitation ou restriction,

concernant Roderick Thomas McCulloch Russell quel que soit leur emplacement (que ces documents soient ou non détenus physiquement, électroniquement, mécaniquement ou autrement par le SCRS) ».

[2] M. Russell croit que sa famille et lui sont victimes d'une campagne de persécution illicite menée de façon coordonnée par le SCRS et d'autres acteurs gouvernementaux, tant à l'échelle nationale qu'internationale. Il affirme que cela fait plus de 30 ans que sa famille et lui sont persécutés au Canada et au Royaume-Uni.

[3] M. Russell a demandé communication de documents du SCRS en vertu de l'article 6 de la *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985, c A-1 [la LAI]. Le SCRS a rejeté sa demande dans une lettre datée du 4 juillet 2014 [la lettre de refus] en invoquant les exceptions prévues au paragraphe 15(1), à l'alinéa 16(1)a) et à l'alinéa 16(1)c) de la LAI. Ces exceptions ne s'appliquent que si les documents réels ou hypothétiques demandés portent sur l'exercice valide du mandat du SCRS, qui est d'enquêter sur les menaces à la sécurité nationale, à la défense nationale ou aux relations internationales du Canada et de les prévenir.

[4] M. Russell a déposé une plainte auprès du Commissariat à l'information [le CI]. Le CI a jugé qu'il était raisonnable que le SCRS refuse de confirmer ou de nier l'existence de renseignements pertinents dans l'un de ses fichiers de renseignements personnels [les FRP]. Le CI a également jugé qu'il était inapproprié que le SCRS fasse référence aux FRP dans sa lettre de refus et a donc conclu que la plainte de M. Russell était fondée et résolue.

[5] À mon avis, le SCRS a conclu avec raison que les documents réels ou hypothétiques demandés par M. Russell sont visés par les exceptions prévues dans la LAI. La décision du SCRS d'appliquer ces exceptions était donc raisonnable. Aucune preuve ne permet à la Cour de conclure que M. Russell et sa famille sont victimes d'une campagne de persécution illicite menée de façon coordonnée par le SCRS et d'autres acteurs gouvernementaux, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale.

[6] La demande de contrôle judiciaire est donc rejetée.

II. Contexte

[7] La lettre de refus indiquait que le SCRS avait effectué des recherches dans trois FRP. Le SCRS a conclu que les FRP intitulés « Évaluations de sécurité/Avis » [le fichier SCRS PPU 005] et « Dossiers du Service canadien du renseignement de sécurité » [le fichier SCRS PPU 015] ne contenaient aucun renseignement personnel concernant M. Russell.

[8] Toutefois, s'appuyant sur le paragraphe 10(2) de la LAI, le SCRS n'a ni confirmé ni nié l'existence de documents pertinents dans le FRP intitulé « Dossiers d'enquête du Service canadien du renseignement de sécurité » [le fichier SCRS PPU 045]. La lettre de refus indiquait également que, si de tels documents existent, [TRADUCTION] « il serait raisonnable de s'attendre à ce qu'ils soient visés par au moins l'une des exceptions prévues au paragraphe 15(1), à l'alinéa 16(1)a) ou à l'alinéa 16(1)c) de la [LAI] », comme le dispose l'alinéa 10(1)b) de la LAI.

[9] Dans la plainte qu'il a déposée auprès du CI, M. Russell soutenait que le SCRS avait appliqué à tort ces exceptions afin de refuser de manière injustifiée la communication des documents qu'il avait demandés. Il soutenait également que le SCRS ne lui avait pas fourni tous les documents qui répondaient à sa demande.

[10] Le CI a étudié les plaintes de M. Russell séparément. Il a attribué le numéro de dossier 3214-00850 à sa plainte concernant les exceptions invoquées par le SCRS, et le numéro de dossier 3214-00851 à sa plainte concernant le caractère suffisant des recherches.

[11] Le 1^{er} août 2018, le CI a remis son rapport de conclusions, dans lequel il résumait les résultats de son enquête afférente au dossier n^o 3214-00850 [le rapport n^o 850]. Le CI a conclu que [TRADUCTION] « il était raisonnable que le SCRS s'appuie sur le paragraphe 10(2) de la [LAI] et que la confirmation ou l'infirmerie de l'existence de documents est assujettie aux paragraphes 15(1) et [...], et aux alinéas 16(1)a) et 16(1)c) de la [LAI] ».

[12] Le CI a néanmoins conclu qu'il n'était pas approprié que le SCRS fasse référence aux FRP dans sa lettre de refus. Le CI a fait observer qu'il est approprié de faire référence aux FRP dans les réponses aux demandes présentées en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, LRC 1985, c P-21 [la LPRP] et non dans les réponses aux demandes présentées en vertu de la LAI. En effet, depuis novembre 2015, le SCRS ne fait plus référence aux FRP dans ses réponses aux demandes présentées en vertu de la LAI. Le CI a donc conclu que la plainte dans le dossier n^o 3214-00850 était fondée et résolue.

[13] Le 15 février 2019, après que M. Russell eut introduit la présente demande de contrôle judiciaire, le CI a remis son rapport de conclusions sur le dossier n° 3214-00851

[le rapport n° 851]. Le CI a conclu que le SCRS n'avait pas procédé à une recherche raisonnable pour donner suite à la demande de M. Russell. Après l'intervention du CI, le SCRS a repris ses recherches et a fourni des documents supplémentaires à M. Russell le 18 janvier 2019. Par conséquent, le CI a conclu que la plainte était fondée et résolue.

III. Historique des procédures

[14] Le 9 novembre 2018, le procureur général du Canada a demandé, entre autres choses, que l'affaire soit entendue par un juge désigné conformément à l'article 52 de la LAI. Il a également demandé l'autorisation de déposer un affidavit supplémentaire secret ainsi que des observations confidentielles. Le juge Richard Mosley a accueilli ces demandes le 27 novembre 2018. Le procureur général a déposé l'affidavit supplémentaire secret et les observations confidentielles le 7 décembre 2018.

[15] Le procureur général a déposé un affidavit public le 27 décembre 2018. Cet affidavit expliquait la façon dont le SCRS avait effectué des recherches pour donner suite à la demande de communication de documents de M. Russell. M. Russell a affirmé que c'est à ce moment qu'il a découvert que le CI avait divisé sa plainte en deux, attribué des numéros de dossiers différents à ses plaintes et étudié ses plaintes séparément. De plus, M. Russell semblait ne pas savoir que l'enquête afférente au dossier n° 3214-00851 n'était pas encore terminée.

[16] Le 7 février 2019, le procureur général a présenté une requête par écrit en vue d'obtenir l'ajournement, *sine die*, de l'instance en attendant que le CI remette le rapport n° 851. Comme je l'ai déjà mentionné, le CI a remis le rapport n° 851 une semaine plus tard – le 15 février 2019 – et a conclu que la plainte de M. Russell était fondée et résolue. Le procureur général a retiré sa requête en ajournement le 6 mars 2019.

[17] M. Russell a déposé une demande d'audience le 1^{er} mai 2019. L'avocate du procureur général n'a pas sollicité la possibilité de présenter des arguments en l'absence de l'autre partie, comme le prévoit le paragraphe 52(3) de la LAI, mais elle a donné des dates de disponibilité au cas où la Cour juge que la tenue d'une audience *ex parte* soit nécessaire. Compte tenu de la préoccupation de M. Russell en ce qui a trait au délai dans le déroulement de l'instance, et à la lumière de la preuve claire et non équivoque contenue dans l'affidavit secret, j'ai conclu qu'une audience *ex parte* n'était pas nécessaire. L'instruction de la demande par vidéoconférence a donc été fixée au 23 juillet 2019.

IV. Questions en litige

[18] La présente demande de contrôle judiciaire soulève les questions suivantes :

- A. Quelle est la portée de la demande de contrôle judiciaire?
- B. Était-il approprié que le SCRS refuse de confirmer ou de nier l'existence de documents pertinents dans le fichier SCRS PPU 045?

V. Analyse

A. *Quelle est la portée de la demande de contrôle judiciaire?*

[19] L'article 41 de la LAI est ainsi libellé :

Révision par la Cour fédérale

41 La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

Review by Federal Court

41 Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow.

[20] Il ressort clairement de cette disposition qu'une demande de contrôle judiciaire peut être présentée à la Cour seulement si une plainte a été déposée auprès du CI, et uniquement après que le CI a fait un compte rendu de son enquête. M. Russell a introduit la présente demande de contrôle judiciaire concernant le rapport n° 850 le 13 septembre 2018, et le CI n'a remis son rapport n° 851 que le 15 février 2019.

[21] Même si M. Russell affirme qu'il n'a appris que le CI avait divisé sa plainte en deux et avait étudié les plaintes séparément que lorsqu'il a lu l'affidavit public déposé par le procureur général le 27 décembre 2018, il n'en demeure pas moins qu'il n'a jamais introduit de demande de contrôle judiciaire concernant le rapport n° 851. Par conséquent, la Cour n'a pas compétence pour procéder au contrôle judiciaire de ce rapport (*Construction de défense Canada c Ucanu Manufacturing Corp.*, 2017 CAF 133, au par. 32; *Westerhaug c Service canadien du renseignement de sécurité*, 2009 CF 321 [*Westerhaug*], au par. 5).

[22] Je note que les documents décrits dans le rapport n° 851 ont finalement été remis à M. Russell après avoir été expurgés afin de protéger principalement l'identité des employés du SCRS. Il est évident que la principale préoccupation de M. Russell est le refus du SCRS de confirmer ou de nier l'existence de documents pertinents dans le fichier SCRS PPU 045.

B. *Était-il approprié que le SCRS refuse de confirmer ou de nier l'existence de documents pertinents dans le fichier SCRS PPU 045?*

[23] La LAI et la LPRP sont conçues comme un « code homogène » et doivent être interprétées de façon harmonieuse suivant un « modèle d'interprétation parallèle »

(*Edw. Leahy c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2012 CAF 227, au par. 68). Les principes élaborés par la jurisprudence en vertu de la LAI et de la LPRP sont donc pertinents aux fins de l'interprétation et l'application de ces deux lois (*VB c Canada (Procureur général)*, 2018 CF 394 [VB], au par. 44).

[24] Le contrôle judiciaire de la décision d'une institution fédérale de ne pas communiquer des renseignements est un processus qui se déroule en deux étapes. La Cour doit d'abord déterminer si les renseignements demandés, réels ou hypothétiques, sont visés par les dispositions qui ont été invoquées. La Cour doit ensuite apprécier l'exercice, par l'institution fédérale, de son pouvoir discrétionnaire de ne pas communiquer les renseignements demandés. La norme de la décision correcte s'applique à la première étape de ce processus, tandis que la norme de la décision raisonnable s'applique à la deuxième étape (*Braunschweig c Canada (Sécurité publique)*, 2014 CF 218 [Braunschweig], au par. 29; *Llewellyn c Service canadien du renseignement de sécurité*, 2014 CF 432 [Llewellyn], au par. 23).

[25] La LAI permet aux institutions fédérales de refuser de communiquer des documents lorsque les documents demandés n'existent pas (al. 10(1)a)), ou de refuser de communiquer des documents réels ou hypothétiques en se fondant sur des dispositions précises de la LAI (al. 10(1)b)). De plus, le paragraphe 10(2) de la Loi permet aux institutions fédérales qui refusent de communiquer des documents en vertu du paragraphe 10(1) de la LAI de ne pas faire état de l'existence des documents demandés.

[26] La Cour d'appel fédérale a confirmé que le SCRS peut refuser de communiquer des documents conformément à une politique générale qui lui permet de ne pas faire état de l'existence des documents demandés lorsque « la simple divulgation de l'existence ou de l'inexistence des renseignements est en soi une communication : à savoir si le demandeur fait l'objet d'une enquête » (*Ruby c Canada (Solliciteur général)*, [2000] 3 CF 589 (CAF), aux par. 65-66, inf. pour d'autres motifs, 2002 CSC 75). De plus, de nombreuses autres décisions de la Cour vont également en ce sens (voir *VB* au par. 43; *Braunschweig*, aux par. 45-46; *Llewellyn*, au par. 37; *Westerhaug*, aux par. 16-21; et *Dzevad Cemerlic MD c Canada (Solliciteur Général)*, 2003 CFPI 133 (CF), aux par. 44-45).

[27] Le procureur général affirme qu'on ne peut établir de distinction entre la présente affaire et la récente décision qui a été rendue par le juge Patrick Gleeson dans l'affaire *VB*. Tout comme M. Russell, *VB* a présenté une demande au SCRS en vertu de la LAI afin d'obtenir communication de documents le concernant. Le SCRS a refusé de confirmer ou de nier l'existence des documents dans le fichier SCRS PPU 045 en invoquant le paragraphe 15(1) et les alinéas 16(1)a) et 16(1)c). Le juge Gleeson a confirmé la validité de la réponse du SCRS à la demande de *VB* et a fait remarquer que « [l]a réponse que le demandeur a reçue à la demande de documents d'enquête a été [...] la réponse que tout citoyen canadien ou résident permanent recevrait » (*VB*, au par. 48).

[28] Je partage l'avis du procureur général selon lequel les règles de droit qui régissent la présente demande sont les mêmes que celles qu'a appliquées le juge Gleeson dans l'affaire *VB*. Cependant, en l'espèce, M. Russell prétend que sa famille et lui sont victimes d'une campagne

de persécution illicite menée de façon coordonnée par le SCRS et d'autres acteurs gouvernementaux, tant à l'échelle nationale qu'internationale. VB n'a pas fait de telles allégations. Il voulait simplement savoir si le SCRS possédait des documents le concernant.

[29] Dans les observations qu'il a présentées à la Cour, M. Russell relate de nombreux incidents qu'il décrit comme [TRADUCTION] « un large éventail de menaces, de harcèlement, de surveillance intrusive, de cyberintimidation, de harcèlement criminel, etc. ». Ces incidents comprennent les suivants :

- (a) des véhicules ont foncé dans son domicile et ont foncé directement sur lui;
- (b) des coups de feu ont été tirés sur l'un de ses fils;
- (c) sa fille a reçu des menaces et a été maltraitée physiquement;
- (d) son fils aîné et son épouse ont failli faire une sortie de route en raison d'un autre véhicule;
- (e) son ordinateur s'est détraqué;
- (f) sa famille reçoit des appels silencieux à répétition;
- (g) des truands ont ouvertement surveillé son domicile;
- (h) sa famille et lui ont fait l'objet de harcèlement criminel explicite.

[30] Les exceptions à la LAI invoquées par le SCRS en l'espèce ne s'appliquent que si les documents réels ou hypothétiques demandés contiennent :

- (a) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives (par. 15(1));
- (b) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'enquêtes licites ayant trait aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada (s.-al. 16(1)a)(iii));
- (c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée, des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle, ou des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête (al. 16(1)c)).

[31] Après avoir examiné les éléments de preuve publics et secrets déposés par le SCRS dans le cadre de la présente demande, je suis convaincu que le SCRS a eu raison de conclure que les documents réels ou hypothétiques demandés étaient soustraits à la communication. C'est là une conclusion importante, car ces documents ne seraient pas soustraits à la communication s'ils révélaient la complicité du SCRS dans une campagne de persécution illicite menée de façon

coordonnée contre M. Russell et sa famille. En effet, aux termes du paragraphe 15(1) et des alinéas 16(1)a) et 16(1)c), le SCRS peut refuser de communiquer des renseignements contenus dans le fichier SCRS PPU 045 seulement si les renseignements réels ou hypothétiques demandés portent sur l'exercice valide du mandat que lui confère la loi, qui est d'enquêter sur les menaces à la sécurité nationale, à la défense nationale ou aux relations internationales du Canada et de les prévenir.

[32] En tirant cette conclusion, je ne confirme pas et je ne nie pas l'existence de documents concernant M. Russell dans le fichier SCRS PPU 045. Je dis simplement que, par effet de la loi, le SCRS peut refuser de confirmer ou de nier l'existence de documents seulement si les documents demandés portent sur l'exercice valide du mandat que confère la loi au SCRS. Je suis convaincu que la décision du SCRS d'appliquer les exceptions à la LAI en l'espèce était raisonnable.

[33] Bien que M. Russell ne soit pas entièrement satisfait de cette conclusion, il peut être assuré que la Cour n'a relevé aucune preuve d'une campagne de persécution illicite à son encontre et à l'encontre de sa famille qui serait menée de façon coordonnée par le SCRS et d'autres acteurs gouvernementaux, que ce soit à l'échelle nationale ou internationale.

VI. Dépens

[34] L'adjudication des dépens est une décision qui relève du pouvoir discrétionnaire de la Cour et qui suit habituellement le sort du principal, à condition que l'instance ne soulève pas un

principe important et nouveau quant à la Loi (LAI, aux par. 53(1) et 53(2)). Bien que le procureur général ait obtenu gain de cause dans la présente demande et qu'aucun principe important et nouveau n'ait été soulevé, je ne suis pas convaincu qu'il y a lieu d'adjuger des dépens.

[35] Le CI a divisé l'examen des plaintes de M. Russell en deux enquêtes distinctes, mais il ne semble pas en avoir informé M. Russell. Le CI a mis un temps excessif à effectuer ses deux enquêtes, qui ont révélé que les plaintes de M. Russell étaient en partie fondées. Compte tenu de la position du procureur général selon laquelle le rapport n° 851 ne devrait pas être visé par la présente demande, la requête qu'il a présentée en vue d'obtenir l'ajournement, *sine die*, de l'instance en attendant que le CI remette ce rapport n'était pas nécessaire et a compliqué inutilement le déroulement de l'instance.

VII. Conclusion

[36] La demande de contrôle judiciaire est rejetée sans dépens.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la demande de contrôle judiciaire est rejetée sans dépens.

« Simon Fothergill »

Juge

Traduction certifiée conforme
Ce 17^e jour de septembre 2019

Caroline Tardif, traductrice

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-1656-18

INTITULÉ : RODERICK THOMAS MCCULLOCH RUSSELL c LE
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 23 JUILLET 2019

JUGEMENT ET MOTIFS : LE JUGE FOTHERGILL

**DATE DU JUGEMENT ET
DES MOTIFS :** LE 5 SEPTEMBRE 2019

COMPARUTIONS :

Roderick Thomas McCulloch
Russell

POUR LE DEMANDEUR
(POUR SON PROPRE COMPTE)

Debjani Poddar

POUR LE DÉFENDEUR

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Procureur général du Canada
Edmonton (Alberta)

POUR LE DÉFENDEUR