

T-1911-15
2016 FC 1286

T-1911-15
2016 CF 1286

Carol Frances Britz (*Applicant*)

Carol Frances Britz (*demanderesse*)

v.

c.

Canada (Attorney General) (*Respondent*)

Canada (Procureur général) (*défendeur*)

INDEXED AS: BRITZ v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : BRITZ c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court, Brown J.—Calgary, September 7; Ottawa, November 22, 2016.

Cour fédérale, juge Brown—Calgary, 7 septembre; Ottawa, 22 novembre 2016.

Transportation — Security clearance — Judicial review of Director General of Aviation Security decision made on behalf of Minister of Transport (Minister) and acting on advice from Transportation Security Clearance Advisory Body (Advisory Body), cancelling applicant's security clearance pursuant to Transportation Security Clearance Program Policy (Policy), s. I.4(4), Aeronautics Act, s. 4.8, Canadian Aviation Security Regulations, 2012 — Applicant, flight attendant, applying to renew security clearance — Report noting that applicant's husband associated with Hells Angels — Applicant explaining, inter alia, that husband service manager for motorcycle business whose customers include RCMP officers, members of Hells Angels — Advisory Body recommending cancellation of applicant's security clearance on belief applicant may be prone or induced to commit act or assist or abet any person to commit act interfering unlawfully with civil aviation — In cancelling applicant's security clearance, Minister largely adopting Advisory Body's recommendation — Whether Minister's decision revoking applicant's security clearance reasonable — Minister's decision unreasonable, set aside — Three different findings possible according to Policy — Individual may be found to be an individual who may be prone, who may be induced, or who both may be prone and induced to commit or assist or abet an unlawful act — Words "prone", "induced" having different meaning — Whether applicant "may be prone" asking whether applicant having inclination to, or is likely or inclined to commit unlawful acts Policy aiming to prevent — Whether one may be "induced" to commit unlawful acts involving assessment of additional factors — Decision applicant "may be prone" not defensible — No evidence of any inclination or weakness or susceptibility or likelihood on applicant's part to commit, assist or abet unlawful activity — Minister acting reasonably may not find disjunctively that applicant may either be prone to or induced to commit unlawful activities — Here, Minister not deciding one way or the other — Failing in duty to decide in accordance with law — No reasons for equivocal finding provided — Thus not possible to ascertain which of three alternative findings forming basis of Minister's decision — Minister not

Transports — Habilitation de sécurité — Contrôle judiciaire de la décision de la directrice générale de la sûreté aérienne au nom du ministre des Transports (le ministre) et sur avis de l'Organisme consultatif d'examen d'habilitation de sécurité en matière de transport (l'Organisme consultatif), dans laquelle l'habilitation de sécurité de la demanderesse a été annulée conformément à l'art. I.4(4) de la politique sur le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport, à l'art. 4.8 de la Loi sur l'aéronautique, et au Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne — La demanderesse, une agente de bord, a présenté une demande de renouvellement de son habilitation de sécurité — Un rapport soulignait que le mari de la demanderesse fréquentait les Hells Angels — La demanderesse a expliqué, entre autres, que son mari est directeur du service d'entretien et de réparation dans une entreprise de motocyclettes dont la clientèle comprend des agents de la GRC et des membres des Hells Angels — L'Organisme consultatif a recommandé l'annulation de l'habilitation de sécurité de la demanderesse au motif que la demanderesse pouvait être sujette ou incitée à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile — Lorsque le ministre a annulé l'habilitation de sécurité en matière de transport de la demanderesse, les motifs de sa décision reposaient dans une large mesure sur la recommandation de l'Organisme consultatif — Il s'agissait de savoir si la décision du ministre de révoquer l'habilitation de sécurité de la demanderesse était raisonnable — La décision du ministre a été annulée parce qu'elle n'était pas raisonnable — La politique décrit trois conclusions différentes possibles — L'individu peut être sujet, susceptible d'être incité ou peut être sujet et susceptible d'être incité à la fois à commettre un acte illicite, ou à aider ou à encourager une personne à commettre un acte illicite — Les expressions « être sujet à » et « être incité à » n'ont pas la même signification — La question de savoir si la demanderesse « peut être sujette » à se livrer à de telles activités consiste à se demander si la demanderesse a tendance à commettre ou est susceptible de commettre les actes illicites que la politique vise à empêcher — Pour établir si une personne peut être incitée à commettre des actes illicites, il faut évaluer d'autres facteurs — La

appreciating, duly considering applicant's submissions — Core duty of Minister, as administrative decision maker, to hear, consider both applicant's case, Advisory Body's case — Omission of applicant's submissions in reasons giving rise to transparency, intelligibility, procedural fairness concerns — Minister's reasons one-sided, not addressing critical relationships advanced by applicant — Application allowed.

This was an application for judicial review of a decision of the Director General of Aviation Security made on behalf of the Minister of Transport (Minister) and acting on the advice of the Transportation Security Clearance Advisory Body (Advisory Body), cancelling the applicant's security clearance pursuant to paragraph I.4(4) of the Transportation Security Clearance Program Policy (Policy), section 4.8 of the *Aeronautics Act* and the *Canadian Aviation Security Regulations, 2012*.

The applicant, a flight attendant working with Air Canada, was initially granted a security clearance in 2004. In 2014, she applied to renew her security clearance. A Law Enforcement Record Check report noted that the applicant interacted on a daily basis with a person, her husband, who associates with the Hells Angels. In response to a Transport Canada Security Screening Programs procedural fairness letter, the applicant explained, *inter alia*, that her husband is a service manager for a motorcycle business whose customers are varied and include doctors, lawyers, RCMP officers and members of the Hells Angels. The Advisory Body recommended cancelling the applicant's transportation security clearance based on her close association to an individual (her husband) who associates with the Hells Angels on the belief that the applicant may be prone or induced to commit an act or assist or abet any person to commit an act that may

conclusion selon laquelle la demanderesse « peut être sujette » à commettre de tels actes n'était pas étayée par les faits — Il n'y avait aucune preuve de faiblesse de la part de la demanderesse ou d'inclinaison ou de propension à se livrer à une activité illégale visée par la politique, ou encore, à aider ou à encourager une personne à se livrer à une telle activité — Le ministre ne peut pas raisonnablement conclure de façon disjonctive, comme il l'a fait en l'espèce, que la demanderesse peut être sujette ou incitée à se livrer à des activités illicites — Le ministre n'a pas tranché entre « être sujette à » et « être incitée à » — Le ministre a manqué à son devoir de se prononcer conformément à la loi — Il n'a fourni aucun motif pour justifier cette conclusion équivoque — Ni la demanderesse ni la Cour ne sont en mesure de déterminer laquelle des trois conclusions subsidiaires a servi de fondement à la décision du ministre — Le ministre n'a pas évalué et dûment pris en considération les observations de la demanderesse pour parvenir à une conclusion en l'espèce — Le ministre, en tant que décideur administratif, doit entendre et examiner à la fois le dossier de la demanderesse et celui de l'Organisme consultatif — L'omission des arguments de la demanderesse dans les motifs du ministre donne lieu à des questions de transparence et d'intelligibilité et soulève des préoccupations quant à l'équité procédurale — Les motifs du ministre sont indûment unilatéraux et ils ne permettent pas de cerner ou d'aborder la relation essentielle que la demanderesse a avancée — Demande accueillie.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de la décision de la directrice générale de la sûreté aérienne au nom du ministre des Transports (le ministre) et sur avis de l'Organisme consultatif d'examen d'habilitation de sécurité en matière de transport (l'Organisme consultatif), dans laquelle l'habilitation de sécurité de la demanderesse a été annulée conformément au paragraphe I.4(4) de la politique sur le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport (la politique), à l'article 4.8 de la *Loi sur l'aéronautique*, et au *Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne*.

La demanderesse, une agente de bord qui travaille pour Air Canada, s'était initialement vu accorder une habilitation de sécurité en 2004. En 2014, la demanderesse a présenté une demande de renouvellement de son habilitation de sécurité. Un rapport de vérification des antécédents criminels soulignait que la demanderesse interagissait quotidiennement avec une personne, son mari, lequel fréquente les Hells Angels. En réponse à une lettre relative à l'équité procédurale des programmes de filtrage de sécurité de Transports Canada, la demanderesse a expliqué, entre autres, que son mari est directeur du service d'entretien et de réparation d'une entreprise de motocyclettes dont la clientèle est variée et comprend des médecins, des avocats, des agents de la GRC et des membres des Hells Angels. L'Organisme consultatif a recommandé l'annulation de l'habilitation de sécurité en matière de transport de la demanderesse compte tenu de son lien très étroit

unlawfully interfere with civil aviation. The Minister (through his delegate) rendered a decision cancelling the applicant's security clearance. That decision largely adopted the Advisory Body's Summary of Discussion and Recommendation.

The main issue was whether the Minister's decision to revoke the applicant's security clearance was reasonable.

Held, the application should be allowed.

The Director General's decision was unreasonable and was set aside. According to the Policy, an individual may be found to be an individual *who may be prone, who may be induced*, or who both *may be prone and induced* to commit or assist or abet an unlawful act. These three alternative findings are separate. The words "prone" and "induced" do not have the same meaning. An individual's personal inclinations, their likely conduct and individual characteristics are the primary focus in considering the issue of whether one is prone to commit unlawful acts. However, determining whether one may be *induced* to commit unlawful acts involves an assessment of additional factors. Whether one may be induced will generally involve consideration of a third party (i.e. the impact of a third party on the individual). The proper analysis of whether the applicant "may be prone" asks whether the applicant has an inclination to, or is likely or inclined to commit the unlawful acts the Policy aims to prevent.

The Minister's finding that the applicant "may be prone" was not defensible in terms of the facts because there was no evidence of any inclination or weakness or susceptibility or likelihood on the applicant's part to commit, assist or abet the unlawful activity aimed at by the Policy.

The Minister acting reasonably may not find disjunctively that the applicant may *either* be prone to *or* induced to commit unlawful activities without actually deciding the basis for his decision to cancel. Here, the Minister did not decide one way or the other. In failing to decide on one of the three possible bases for cancellation allowed by the Policy in this respect, the Minister failed his duty to decide in accordance with law. No reasons for this equivocal finding were provided. Such a finding did not allow one to ascertain which of the

avec un individu (son mari) qui fréquente les Hells Angels au motif que la demanderesse pouvait être amenée ou incitée à commettre un acte, ou à aider ou à encourager une personne à commettre un acte qui pourrait illégalement interférer avec l'aviation civile. Le ministre (par l'entremise de son délégué) a rendu une décision annulant l'habilitation de sécurité en matière de transport de la demanderesse. Les motifs de la décision reposaient dans une large mesure, sur le résumé de la discussion et la recommandation de l'Organisme consultatif.

Il s'agissait principalement de savoir si la décision du ministre de révoquer l'habilitation de sécurité de la demanderesse était raisonnable.

Jugement : la demande doit être accueillie.

La décision de la directrice générale n'était pas raisonnable et elle a été annulée. Conformément à la politique, un individu *peut être sujet, est susceptible d'être incité, ou peut être sujet et susceptible d'être incité* à la fois à commettre un acte illicite, ou à aider ou à encourager une personne à commettre un acte illicite. Ces trois conclusions subsidiaires sont distinctes. Les expressions « être sujet à » et « être incité à » n'ont pas la même signification. Les préférences personnelles d'une personne, son comportement probable et ses caractéristiques individuelles sont les principaux éléments qui permettent d'analyser de façon appropriée la question de savoir si cette personne est sujette à commettre des actes illicites. Cependant, pour établir si une personne peut être *incitée* à commettre des actes illicites, il faut évaluer d'autres facteurs. La question de savoir si une personne peut être incitée à faire quelque chose implique généralement la prise en considération d'un tiers, c'est-à-dire l'influence d'un tiers sur cette personne. L'analyse appropriée de la question de savoir si la demanderesse « peut être sujette » à se livrer à de telles activités consiste à se demander si la demanderesse a tendance à commettre ou est susceptible de commettre les actes illicites que la politique vise à empêcher.

La conclusion du ministre selon laquelle la demanderesse « peut être sujette » à commettre de tels actes n'était pas étayée par les faits, car il n'y avait aucune preuve de faiblesse de sa part ou d'inclinaison ou de propension à se livrer à une activité illégale visée par la politique, ou encore, à aider ou à encourager une personne à se livrer à une telle activité.

Ce que le ministre ne peut pas raisonnablement faire est de conclure de façon disjonctive, comme il l'a fait en l'espèce, que la demanderesse peut être sujette *ou* incitée à se livrer à des activités illicites sans établir le fondement de sa décision d'annuler l'habilitation de sécurité. En l'espèce, le ministre n'a pas tranché entre « être sujette à » et « être incitée à ». En omettant de se prononcer sur l'une des trois possibilités d'annulation permises par la politique à cet égard, le ministre a manqué à son devoir de se prononcer conformément à la loi.

three alternative findings formed the basis of the Minister's decision to cancel the applicant's security clearance, and thus made it impossible to determine what was being reviewed on judicial review.

The Minister did not appreciate and duly consider the applicant's submissions. The material parts of the Director General's decision are taken almost word for word from the Summary of Discussion and Recommendation of the Advisory Body. While the Minister may adopt the finding of this specialized body, the Minister must hear and consider both the applicant's case and the Advisory Body's case. It is a core duty of administrative decision makers to hear both sides. The omission of the applicant's submissions in the Minister's reasons gave rise to both transparency and intelligibility issues and implicated procedural fairness concerns. The Minister's reasons were impermissibly one-sided and failed to identify or address the critical relationship advanced by the applicant, i.e. that her husband's employer also services Harley Davidson motorcycles belonging to the RCMP and the Alberta Sheriff's Department. The only reasonable basis on which the Minister might have made a decision to cancel on the facts of this case would be if the Minister had concluded that the husband's dealing with the Hells Angels put the applicant's employment in such jeopardy that the applicant fell into the "may be ... induced" category. This option could only arise if a disjunctive "either/or" finding is reasonably permitted, which it was not.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2, s. 4.8.
Canadian Aviation Security Regulations, 2012, SOR/2011-318.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44].

CASES CITED

APPLIED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Saporsantos Leobrera v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 587, [2011] 4 F.C.R. 290; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v.*

Il n'a fourni aucun motif pour justifier cette conclusion équivoque. Cette conclusion ne permettait pas de déterminer laquelle des trois conclusions subsidiaires a servi de fondement à la décision du ministre d'annuler l'habilitation de sécurité de la demanderesse, et par conséquent, a rendu impossible le fait de déterminer ce qui faisait l'objet d'un contrôle judiciaire.

Le ministre n'a pas évalué et dûment pris en considération les observations de la demanderesse. Les éléments importants de la décision sont tirés presque mot pour mot du résumé de la discussion et de la recommandation de l'Organisme consultatif. Bien que le ministre puisse adopter les conclusions de cet organisme spécialisé, il doit entendre et examiner à la fois le dossier de la demanderesse et celui de l'Organisme consultatif. Les décideurs administratifs ont l'obligation essentielle d'entendre les deux parties. Cette omission presque totale des arguments de la demanderesse dans les motifs du ministre ont donné lieu à des questions de transparence et d'intelligibilité et ont soulevé des préoccupations quant à l'équité procédurale. Les motifs du ministre étaient indûment unilatéraux et ils ne permettaient pas de cerner ou d'aborder la relation essentielle que la demanderesse a avancée, c'est-à-dire que l'employeur de son mari assurait également l'entretien des motocyclettes Harley Davidson de la GRC et du Service des shérifs de l'Alberta. Ce n'est que dans le cas où le ministre aurait conclu que les affaires du mari de la demanderesse avec les Hells Angels constituaient une telle menace pour l'emploi de la demanderesse que cette dernière se serait retrouvée dans la catégorie « peut être incitée à » que la décision d'annuler l'habilitation compte tenu des faits en l'espèce aurait été raisonnablement étayée. Cette option ne pouvait se produire que si une conclusion dichotomique et disjonctive est raisonnablement permise, ce qui n'était pas le cas.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44].
Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 4.8.
Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne, DORS/2011-318.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Saporsantos Leobrera c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 587, [2011] 4 R.C.F. 290; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-*

Newfoundland and Labrador (Treasury Board), 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Ho v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 865.

DISTINGUISHED:

Sargeant v. Canada (Attorney General), 2016 FC 893.

CONSIDERED:

Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright), 2012 FCA 22, 428 F.T.R. 297; *Brosnan v. Bank of Montreal*, 2015 FC 925, 483 F.T.R. 311; *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405; *Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd.*, 2013 SCC 34, [2013] 2 S.C.R. 458.

REFERRED TO:

Henri v. Canada (Attorney General), 2016 FCA 38, 395 D.L.R. (4th) 176, leave to appeal to S.C.C. refused, [2016] 2 S.C.R. viii; *Clue v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 323; *Mitchell v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 241; *Lavoie v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 435; *Fontaine v. Canada (Transport)*, 2007 FC 1160, 73 Admin. L.R. (4th) 1; *Brown v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 1081, 468 F.T.R. 1; *Yee Tam v. Canada (Transport)*, 2016 FC 105; *Doan v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 138; *O'Grady v. Bell Canada*, 2015 FC 1135; *Neale v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 655; *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, 2009 FCA 234, 202 C.R.R. (2d) 156.

AUTHORS CITED

Collins Dictionary, 2016, “induce”, “prone”, online: <<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/>>.
Merriam – Webster Online Dictionary, 2015, “induce”, “prone”, online: <<https://www.merriam-webster.com/dictionary/prone>>.
Oxford Dictionaries, 2016, “induce”, “prone”, online: <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/prone>>.
 Transportation Security Clearance Program Policy, online: <<http://www.tc.gc.ca/eng/aviationsecurity/tscp-113.htm>>.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Director General of Aviation Security, made on behalf of the Minister of Transport and acting on the advice of the Transportation Security Clearance Advisory Body, cancelling the applicant’s security clearance. Application allowed.

Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor), 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Ho c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 865.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Sargeant c. Canada (Procureur général), 2016 CF 893.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright), 2012 CAF 22; *Brosnan c. Banque de Montréal*, 2015 CF 925; *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405; *Syndicat canadien des communications, de l’énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier Irving, Ltée*, 2013 CSC 34, [2013] 2 R.C.S. 458.

DÉCISIONS CITÉES :

Henri c. Canada (Procureur général), 2016 CAF 38, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2016] 2 R.C.S. viii; *Clue c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 323; *Mitchell c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 241; *Lavoie c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 435; *Fontaine c. Canada (Transports)*, 2007 CF 1160; *Brown c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1081; *Yee Tam c. Canada (Transports)*, 2016 CF 105; *Doan c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 138; *O’Grady c. Bell Canada*, 2015 CF 1135; *Neale c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 655; *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, 2009 CAF 234.

DOCTRINE CITÉE

Collins Dictionary, 2016, « induce », « prone », en ligne : <<https://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/>>.
Merriam – Webster Online Dictionary, 2015, « induce », « prone », en ligne : <<https://www.merriam-webster.com/dictionary/prone>>.
Oxford Dictionaries, 2016, « induce », « prone », en ligne : <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/prone>>.
 Programme d’habilitation de sécurité en matière de transport, en ligne : <<http://www.tc.gc.ca/fra/sureteaerienne/phst-113.htm>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire de la décision de la directrice générale de la sûreté aérienne au nom du ministre des Transports et sur avis de l’Organisme consultatif d’examen d’habilitation de sécurité en matière de transport, dans laquelle l’habilitation de sécurité de la demanderesse a été annulée. Demande accueillie.

APPEARANCES

Adam Benarzi for applicant.
James Elford for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Horne Wytrychowski, Airdrie, Alberta, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

BROWN J.:

I. Nature of the Matter

[1] This is an application for judicial review by Carol Frances Britz (the applicant) under section II.45 of the Transportation Security Clearance Program Policy (the Policy), challenging a decision of the Director General of Aviation Security (Director General), made on October 13, 2015, on behalf of the Minister of Transport (the Minister) and acting on the advice of the Transportation Security Clearance Advisory Body (Advisory Body), in which the applicant's security clearance was cancelled (the Decision), pursuant to paragraph I.4(4) of the Policy, section 4.8 of the *Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2 (the Act) and the *Canadian Aviation Security Regulations, 2012*, SOR/2011-318 (the Regulations).

[2] Judicial review is granted and redetermination ordered. The decision is unreasonable because it is not justified on either the facts or the law as it must be to comply with governing jurisprudence. The Minister made an unreasonable "either/or" decision, which is unintelligible in that it does not permit the applicant or this reviewing Court to determine the basis for the cancellation of the applicant's security clearance. Even if the Minister's decision was not based on this unreasonable "either/or" finding, it is still unreasonable because there is no basis in the evidence to justify a finding the applicant may be prone to commit the relevant unlawful acts. In addition, the Court is not satisfied

ONT COMPARU

Adam Benarzi pour la demanderesse.
James Elford pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Horne Wytrychowski, Airdrie, Alberta, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement et du jugement rendus par

LE JUGE BROWN :

I. Nature de l'affaire

[1] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée par Carol Frances Britz (la demanderesse) en vertu de l'article II.45 de la politique sur le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport (la politique), contestant une décision de la directrice générale de la sûreté aérienne (directrice générale), en date du 13 octobre 2015, au nom du ministre des Transports (le ministre) et sur avis de l'Organisme consultatif d'examen d'habilitation de sécurité en matière de transport (l'Organisme consultatif), dans laquelle l'habilitation de sécurité de la demanderesse a été annulée (la décision), conformément au paragraphe I.4(4) de la politique, à l'article 4.8 de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2 (la Loi), et au *Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne*, DORS/2011-318 (le Règlement).

[2] Le contrôle judiciaire est accueilli et un nouvel examen est ordonné. La décision est déraisonnable parce qu'elle n'est justifiée ni au regard des faits ni au regard de la loi. En effet, elle doit être conforme à la jurisprudence applicable. Le ministre a rendu une décision dichotomique déraisonnable, ce qui est inintelligible dans la mesure où elle ne permet pas à la demanderesse ou à la cour de révision de déterminer le fondement de l'annulation de l'habilitation de sécurité de la demanderesse. Même si la décision du ministre ne reposait pas sur cette conclusion dichotomique déraisonnable, elle serait encore déraisonnable parce que rien dans la preuve ne permet de justifier une conclusion selon laquelle la

that the applicant's submissions were considered by the Minister.

II. Facts

[3] The applicant is a 49-year-old flight attendant working with Air Canada at the Calgary International Airport. She was initially granted a security clearance in 2004, which was valid until September 12, 2018. It required renewal every five years. She does not have any criminal convictions. She had a spotless record with Air Canada.

[4] On September 4, 2014, the applicant applied to renew her security clearance.

[5] On February 5, 2015, a Law Enforcement Record Check (LERC) report was prepared by the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). This report was sent to the Director of Security Screening Programs. The report noted that the applicant had no criminal convictions. The report also noted that the applicant interacted on a daily basis with an associate, referred to by the RCMP only as "Subject A", who associates with the Hells Angels in Calgary.

[6] Both parties agree "Subject A" is the applicant's husband, Gerald MacMullin (husband or MacMullin).

[7] The applicant has lived with her husband since 1989; they were married in May 2011.

[8] The RCMP's LERC report stated:

1. The Applicant has no known criminal convictions; however she interacts on a daily basis with a very close associate whom [*sic*] associates with members of the Hells Angels of Calgary, Alberta.

demanderesse pourrait être sujette à commettre les actes illicites en question. De plus, la Cour ne peut conclure que les observations de la demanderesse ont été examinées par le ministre.

II. Faits

[3] La demanderesse est une agente de bord de 49 ans qui travaille pour Air Canada à l'aéroport international de Calgary. Elle s'était initialement vu accorder une habilitation de sécurité en 2004, laquelle était valide jusqu'au 12 septembre 2018. L'habilitation devait être renouvelée tous les cinq ans. Elle n'a fait l'objet d'aucune condamnation au criminel. Ses états de service au sein d'Air Canada étaient irréprochables.

[4] Le 4 septembre 2014, la demanderesse a présenté une demande de renouvellement de son habilitation de sécurité.

[5] Le 5 février 2015, la Gendarmerie royale du Canada (GRC) a préparé un rapport de vérification des antécédents criminels (VAC). Ce rapport a été envoyé au directeur des Programmes de filtrage de sécurité. Le rapport faisait remarquer que la demanderesse n'avait fait l'objet d'aucune condamnation au criminel. Le rapport soulignait aussi que la demanderesse interagissait quotidiennement avec un associé, uniquement désigné par la GRC comme étant le « sujet A », lequel fréquente les Hells Angels à Calgary.

[6] Les deux parties conviennent que le « sujet A » est le mari de la demanderesse, Gerald MacMullin (le mari ou M. MacMullin).

[7] La demanderesse vit avec son mari depuis 1989; ils se sont mariés en mai 2011.

[8] Le rapport de VAC de la GRC indiquait ce qui suit :

[TRANSLATION]

1. La demanderesse ne fait l'objet d'aucune condamnation connue; toutefois, elle interagit quotidiennement avec un associé très proche qui fréquente des membres des Hells Angels de Calgary, en Alberta.

- a. The Hells Angels is identified as a one percent outlaw motorcycle gang. “One percenters” are considered to be any group of motorcycle enthusiasts who voluntarily made a commitment to band together and to abide by their organization’s rules which are enforced by violence, who engage in activities that bring them and their club into repeated and serious conflict with society and the law.

2. [The Applicant’s Husband]

- a. Is a very close associate of the Applicant with whom she interacts on a daily basis.
- b. Between 2009 and 2012:
- i. a vehicle registered to [Husband] was observed by the RCMP at the funeral of a Hell’s [*sic*] Angels “Hangaround” (individuals associating closely with the Hell’s [*sic*] Angels).
 - ii. a vehicle registered to [Husband] was observed by the RCMP at the Hell’s [*sic*] Angels Southland clubhouse in Calgary, Alberta during the 1st anniversary festivities of the Southland Chapter.
 - iii. [Husband] was observed by the RCMP driving to and entering the residence of a well-known cocaine and firearm trafficker.
 - iv. [Husband] was observed by the RCMP getting into a vehicle with a well-known cocaine and firearm trafficker.
 - v. [Husband] was observed by the RCMP leaving a location with a member of the Hell’s [*sic*] Angels.
 - vi. a member of the RCMP observed a “Nomads’ support” hat and a memorial picture of a deceased Hell’s Angel [*sic*] member hanging in [Husband’s] garage.
 - vii. a vehicle registered to [Husband] was observed by the RCMP amongst other vehicles owned by members of several motorcycle gangs including Hell’s [*sic*] Angels at a gathering at a local bar in Calgary, Alberta.

- a. Les Hells Angels se définissent comme étant une bande de motards criminalisés représentant le « un pour cent ». Par « un pour cent », on entend tout groupe d’amateurs de moto qui décident volontairement de s’associer et d’exister selon les règles de l’organisation, qui sont mises en force par la violence, qui s’engagent dans des activités, qui les amènent, eux et leur club, dans des conflits répétés et sérieux avec la société et la loi.

2. [Le mari de la demanderesse]

- a. Il s’agit d’un associé très proche de la demanderesse avec lequel elle interagit quotidiennement.
- b. Entre 2009 et 2012 :
- i. La GRC a remarqué la présence d’un véhicule immatriculé au nom [du mari] lors des funérailles d’un « aspirant » (personne étroitement associée aux Hell’s [*sic*] Angels) des Hell’s [*sic*] Angels.
 - ii. La GRC a remarqué la présence d’un véhicule immatriculé au nom [du mari] au repère de la section Southland des Hell’s [*sic*] Angels à Calgary, en Alberta, lors des festivités marquant le premier anniversaire de la section Southland.
 - iii. La GRC a vu [le mari] se rendre en voiture à la résidence d’un trafiquant notoire de cocaïne et d’armes à feu et entrer dans celle-ci.
 - iv. La GRC a vu [le mari] monter dans un véhicule avec un trafiquant notoire de cocaïne et d’armes à feu.
 - v. La GRC a vu [le mari] quitter un endroit en compagnie d’un membre des Hell’s [*sic*] Angels.
 - vi. Un membre de la GRC a remarqué la présence d’une casquette portant la mention « Nomads’ support » et d’un portrait commémoratif d’un membre décédé des Hell’s Angel [*sic*] dans le garage [du mari].
 - vii. La GRC a remarqué la présence d’un véhicule immatriculé au nom [du mari] au milieu d’autres véhicules appartenant à des membres de plusieurs bandes de motards, y compris les Hell’s [*sic*] Angels, lors d’un rassemblement dans un bar local à Calgary, en Alberta.

viii. [Husband] was observed by the RCMP wearing “81 Nomads Support” gear in Red Deer, Alberta.

- Note: Since July 1997, a Hells Angels Nomads chapter exists within the Province of Alberta. Members of Nomads Chapters are generally older and seasoned members and they are not bound by any geographic borders. They can travel and do business anywhere, whereas a member of one chapter entering another’s must report in and abide by their wishes.

[9] On February 17, 2015, Transport Canada Security Screening Programs sent the applicant a procedural fairness letter (PFL) advising that her security clearance would be reviewed by the Advisory Body. The PFL repeated the contents of the LERC report (the contents of which can be found above at paragraph 8 of these reasons).

[10] The PFL encouraged the applicant to provide “additional information, outlining the circumstances surrounding the above noted association, as well as to provide any other relevant information or explanation, including any extenuating circumstances”. It also provided the name and number of a contact person with whom the applicant could speak should she wish to discuss the matter further.

[11] In bold typeface, the PFL stated:

Please consult the *Transportation Security Clearance Program Policy* which is available on our website at <http://www.tc.gc.ca/eng/aviationsecurity/tscp-menu.htm>. [Emphasis in original.]

[12] The PFL also stated:

The various grounds, on which the Advisory Body may make a recommendation, can be found in section 1.4 of the Policy.

viii. La GRC a vu [le mari] en train de porter des vêtements avec la mention « 81 Nomads Support » à Red Deer, en Alberta.

- Remarque : Depuis juillet 1997, il y a une section Nomads des Hells Angels dans la province de l’Alberta. Les membres de la section Nomads sont généralement des membres plus âgés et plus expérimentés qui ne connaissent aucune frontière géographique. Ils peuvent voyager et faire des affaires n’importe où, alors qu’un membre d’une section entrant dans une autre section doit signaler sa présence et respecter les souhaits de cette dernière section.

[9] Le 17 février 2015, les programmes de filtrage de sécurité de Transports Canada ont envoyé à la demanderesse une lettre relative à l’équité procédurale pour l’informer que son habilitation de sécurité serait examinée par l’Organisme consultatif. La lettre relative à l’équité procédurale reprenait le contenu du rapport de VAC (dont le contenu figure ci-dessus au paragraphe 8 des présents motifs).

[10] La lettre relative à l’équité procédurale encourageait la demanderesse [TRADUCTION] « à communiquer toute information supplémentaire décrivant les circonstances entourant l’association susmentionnée, ainsi que toute autre information ou explication pertinente, y compris les circonstances atténuantes ». La lettre donnait également le nom et le numéro d’une personne-ressource avec laquelle la demanderesse pouvait s’entretenir si elle souhaitait discuter plus en détail de cette question.

[11] La lettre relative à l’équité procédurale mentionnait ce qui suit en caractères gras :

[TRADUCTION] **Veillez consulter la *politique sur le Programme d’habilitation de sécurité en matière de transport* qui se trouve sur notre site Web à l’adresse <http://www.tc.gc.ca/fra/sureteaerienne/phst-menu.htm>. [Italiques dans l’original.]**

[12] La lettre relative à l’équité procédurale mentionne également ce qui suit :

[TRADUCTION] Les divers motifs sur lesquels l’Organisme consultatif peut s’appuyer pour formuler une recommandation figurent à l’article 1.4 de la politique.

[13] On March 10, 2015, the applicant sent a response letter to the PFL through her counsel (response letter). In her response letter, she explained the following:

Mr. MacMullin is not now, nor has he ever been, a member or associate of the Hells Angels. He is a service manager for Gasoline Alley Harley Davidson (“GAHD”), a motorcycle business, which has been in operation for over 25 years. GAHD has been rated the number one Harley Davidson dealership in Canada with Mr. MacMullin being the number one service manager in Canada.

Mr. MacMullin’s customers are varied and include doctors, lawyers, RCMP officers and members of the Hells Angels. The extent of his relationship with the Hells Angels is that of agent for GAHD. It is trite to say that the Hells Angels are renowned motorcycle enthusiasts and it’s clear that Mr. MacMullin, as agent for GAHD, would be in close proximity to Hells Angels members.

That being said, Mrs. Britz and Mr. MacMullin intend to cooperate fully with your inquiry and can provide the following answers to your specific concerns:

1. A vehicle registered to Subject “A” was observed by the RCMP at the funeral of Hells Angels “Hangaround” (individual associating closely with the Hells Angels).

Mr. MacMullin is often invited to the funerals of long-term customers. On one or more occasions, a long-term customer who was a member of the Hells Angels passed away. On those occasions, Mr. MacMullin was invited to that customer’s funerals [*sic*] attended the same to offer his condolences to the friends and family of the deceased.

2. A vehicle registered to Subject “A” was observed by the RCMP at the Hells Angels Southland clubhouse in Calgary, Alberta during the 1st anniversary festivities of the Southland Chapter.

GAHD often lends out equipment such as barbecues to customers for social events. If Mr. MacMullin was at a Hells Angels clubhouse, it was for the sole purpose of providing GAHD services to customers for a social event.

[13] Le 10 mars 2015, la demanderesse a envoyé une lettre en réponse (lettre de réponse) à la lettre relative à l’équité procédurale par l’entremise de son avocat. Sa lettre de réponse fournissait les explications suivantes :

[TRADUCTION] M. MacMullin n’est pas, et il n’a jamais été, un membre ou un associé des Hells Angels. Il est directeur du service d’entretien et de réparation à Gasoline Alley Harley Davidson (« GAHD »), une entreprise de motocyclettes en exploitation depuis plus de 25 ans. GAHD a été classée au premier rang des concessionnaires Harley Davidson au Canada, et M. MacMullin est le directeur du service d’entretien et de réparation numéro un au Canada.

La clientèle de M. MacMullin est variée et comprend des médecins, des avocats, des agents de la GRC et des membres des Hells Angels. L’étendue de sa relation avec les Hells Angels se limite à celle d’agent de l’entreprise GAHD. Il va sans dire que les Hells Angels sont des amateurs de moto renommés et il est clair que M. MacMullin, en tant qu’agent au service de l’entreprise GAHD, serait en contact étroit avec des membres des Hells Angels.

Cela dit, M^{me} Britz et M. MacMullin ont l’intention d’offrir leur entière collaboration en ce qui concerne votre demande de renseignements et ils peuvent répondre à vos préoccupations comme suit :

1. La GRC a remarqué la présence d’un véhicule immatriculé au nom du sujet « A » lors des funérailles d’un « aspirant » (personne étroitement associée aux Hells Angels) des Hells Angels.

M. MacMullin est souvent invité aux funérailles de clients de longue date. À une ou plusieurs occasions, un client de longue date qui appartenait aux Hells Angels est décédé. M. MacMullin a alors été invité aux funérailles de ce client et il s’y est rendu pour offrir ses condoléances aux amis et à la famille du défunt.

2. La GRC a remarqué la présence d’un véhicule immatriculé au nom du sujet « A » au repère de la section Southland des Hells Angels à Calgary, en Alberta, lors des festivités marquant le premier anniversaire de la section Southland.

L’entreprise GAHD prête souvent de l’équipement, notamment des barbecues, à des clients dans le cadre d’activités sociales. Si M. MacMullin se trouvait dans un repère des Hells Angels, c’était uniquement pour offrir les services de l’entreprise GAHD à des clients dans le contexte d’une activité sociale.

3. Subject “A” was observed by the RCMP driving to and entering the residence of a well-known cocaine and firearm trafficker.

Mr. MacMullin is unaware of which of his customers is the aforesaid cocaine and firearm trafficker. As an agent of GAHD, Mr. MacMullin visits many homes without the ability to know whether the home owner is engaged in criminal activities.

4. Subject “A” was observed getting into a vehicle with a well-known cocaine and firearm trafficker.

As above, Mr. MacMullin is unaware of which of his customer [*sic*] is the cocaine and firearm trafficker referred to. Mr. MacMullin has interacted with many of his customers in their vehicles without the ability to know whether said customers are engaged in criminal activities.

5. Subject “A” was observed by the RCMP leaving a location with a member of the Hells Angels.

As Hells Angels members are customers of GAHD, it’s clear that, on occasion, Mr. MacMullin will be leaving locations with them.

6. A member of the RCMP observed a “Nomads’ support” hat and a memorial picture of a deceased Hells Angels member hanging in Subject “A’s” garage.

Mr. MacMullin has many memorial pictures in his garage of customers, family, staff members, and friends. The “Nomads’ support” hat was given to Mr. MacMullin as a gift from his customer.

7. A vehicle registered to Subject “A” was observed by the RCMP amongst other vehicles owned by members of several motorcycle gangs including Hells Angels at a gathering at a local bar in Calgary, Alberta.

Mr. MacMullin advises that when a Hells Angels customer of his dies, wakes are often held at bars. In those instances, Mr. MacMullin will make appearance at the wake to offer his condolences to family and friends of the deceased.

3. La GRC a vu le sujet « A » se rendre en voiture à la résidence d’un trafiquant notoire de cocaïne et d’armes à feu et entrer dans celle-ci.

M. MacMullin ignore lequel de ses clients est le trafiquant de cocaïne et d’armes à feu susmentionné. En tant qu’agent de l’entreprise GAHD, M. MacMullin se rend dans de nombreuses maisons et il lui est impossible de savoir si leur propriétaire se livre à des activités criminelles.

4. Le sujet « A » a été aperçu alors qu’il entrait dans un véhicule avec un trafiquant notoire de cocaïne et d’armes à feu.

Comme il a été dit précédemment, M. MacMullin ignore lequel de ses clients est le trafiquant de cocaïne et d’armes à feu en question. M. MacMullin interagit avec bon nombre de ses clients dans leurs véhicules et il lui est impossible de savoir si ces clients se livrent à des activités criminelles.

5. La GRC a vu le sujet « A » quitter un endroit en compagnie d’un membre des Hells Angels.

Étant donné que l’entreprise GAHD compte des membres des Hells Angels parmi ses clients, il est évident que, à l’occasion, M. MacMullin quittera les lieux en leur compagnie.

6. Un membre de la GRC a remarqué la présence d’une casquette portant la mention « Nomads’ support » et d’un portrait commémoratif d’un membre décédé des Hells Angel dans le garage du sujet « A ».

Dans son garage, M. MacMullin a de nombreux portraits commémoratifs de clients, de membres de sa famille, de membres du personnel et d’amis. La casquette portant la mention « Nomads’ support » est un cadeau qu’un client a fait à M. MacMullin.

7. La GRC a remarqué la présence d’un véhicule immatriculé au nom du sujet « A » au milieu d’autres véhicules appartenant à des membres de plusieurs bandes de motards, y compris les Hells Angels, lors d’un rassemblement dans un bar local à Calgary, en Alberta.

M. MacMullin signale que lorsque l’un de ses clients appartenant aux Hells Angels décède, des veillées sont souvent organisées dans des bars. Il se présente alors à la veillée pour offrir ses condoléances à la famille et aux amis du défunt.

8. Subject “A” was observed by the RCMP wearing “81 Nomads Support” gear in Red Deer, Alberta.

The gear was given to Mr. MacMullin as a gift from his customer.

In reference to the relevant subsections of section 1.4 of the Transportation Security Clearance Program Policy, the information provided above as well as further inquiry should relieve the Transportation Security Clearance Advisory Body of its suspicions that Mr. MacMullin is involved in activities directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property as well as suspicions that Mr. MacMullin is a member of the Hell’s [*sic*] Angels.

Both Mrs. Britz and Mr. MacMullin are hardworking professional [*sic*] who have enjoyed long lasting and fruitful careers. A quick glance at Mrs. Britz’s file will reveal a spotless record. In an effort to demonstrate Mr. MacMullin’s character, we have attached reference letters from the RCMP and GAHD.

[14] In addition, the applicant attached two reference letters for her husband. The first reference letter was from an RCMP sergeant who wrote in regards to the husband’s professionalism and general character. The RCMP sergeant confirmed the applicant’s husband had overseen the servicing of most of the Harley Davidsons used by the RCMP in the K Division Integrated Traffic Services since 2008.

[15] The second reference letter was from the General Manager of the husband’s employer, Gasoline Alley Harley Davidson (GAHD), who confirmed that the dealership also services Harley Davidson motorcycles belonging to the RCMP and the Alberta Sheriff’s Department. The General Manager’s reference letter stated that Mr. MacMullin had formed long-standing relationships with many long-term customers and, like other GAHD employees, he attends at funerals of customers “from all walks of life”.

8. La GRC a vu le sujet « A » en train de porter des vêtements portant la mention « 81 Nomads Support » à Red Deer, en Alberta.

Les vêtements ont été offerts à M. MacMullin par un client.

En ce qui a trait aux paragraphes pertinents de l’article 1.4 de la politique sur le Programme d’habilitation de sécurité en matière de transport, les renseignements fournis ci-dessus ainsi que toute autre enquête devraient dissuader l’Organisme consultatif d’examen d’habilitation de sécurité en matière de transport de soupçonner M. MacMullin d’activités visant à favoriser l’usage de la violence grave ou de menaces de violence contre des personnes ou des biens ainsi que des soupçons selon lesquels M. MacMullin fait partie des Hell’s [*sic*] Angels.

M^{me} Britz et M. MacMullin sont tous deux de professionnels dévoués qui jouissent d’une carrière durable et fructueuse. Un coup d’œil rapide au dossier de M^{me} Britz révèle un parcours irréprochable. Afin d’illustrer la personnalité de M. MacMullin, nous avons joint des lettres de recommandation de la GRC et de l’entreprise GAHD.

[14] En outre, la demanderesse a joint deux lettres de recommandation pour son mari. La première lettre de recommandation émanait d’un sergent de la GRC qui soulignait le professionnalisme et le caractère général du mari. Le sergent de la GRC a confirmé que le mari de la demanderesse avait supervisé l’entretien de la plupart des Harley Davidson utilisées par la GRC au sein des Services intégrés de la circulation de la Division K depuis 2008.

[15] La seconde lettre de recommandation était celle du directeur général de l’entreprise employant le mari de la défenderesse, Gasoline Alley Harley Davidson (GAHD), qui a confirmé que le concessionnaire assurait également l’entretien des motocyclettes Harley Davidson de la GRC et du Service des shérifs de l’Alberta. La lettre de recommandation du directeur général indiquait que M. MacMullin avait établi des relations de longue date avec de nombreux clients fidèles et, comme d’autres employés de l’entreprise GAHD, il assistait aux funérailles de clients [TRADUCTION] « de tous horizons ».

[16] Aside from this response letter, neither the applicant nor the Minister shared any additional information and neither contacted the other.

[16] En dehors de cette lettre de réponse, la demanderesse et le ministre n'ont pas échangé d'autres renseignements et ils n'ont pas communiqué l'un avec l'autre.

[17] The Advisory Body met and recommended cancellation of the applicant's security clearance on July 21, 2015. The Advisory Body's Summary of Discussion states:

[17] L'Organisme consultatif s'est réuni et a recommandé l'annulation de l'habilitation de sécurité de la demanderesse le 21 juillet 2015. Le résumé de la discussion de l'Organisme consultatif stipule ce qui suit :

[TRADUCTION]

**SUMMARY OF DISCUSSION:
BRITZ, Carol Frances**

**RÉSUMÉ DE LA DISCUSSION :
BRITZ, Carol Frances**

1808-0194897

1808-0194897

- The issue is whether to allow Ms. Britz, a Flight Attendant with Air Canada at Calgary International Airport, to retain her transportation security clearance (TSC), or to cancel it in light of new information received by Transport Canada.
- Transport Canada, Security Screening Programs, initially granted the applicant a security clearance in 2004, renewed every 5 years and is currently valid until September 12, 2018.
- Criminal record checks indicate that the applicant has no criminal convictions.
- Security Screening Programs received a report from the RCMP SIBS, dated February 5, 2015, detailing the applicant's association to an individual (her husband) who associates with the Hells Angels and a known cocaine and firearms trafficker.
- The Advisory Body noted the applicant's lawyer mentioned that the applicant's husband is a service manager for Gasoline Alley Harley Davidson (GAHD), a motorcycle business, and that his customers are varied and include members of the Hells Angels. The lawyer also mentioned that the relationship with the Hells Angels is that of agent for GAHD.
- The Advisory Body noted that the applicant's husband has taken the relationship to the next level by attending a funeral of a Hells Angels "Hangaround", leaving a

- La question est de savoir s'il y a lieu de permettre à M^{me} Britz, agente de bord d'Air Canada à l'Aéroport international de Calgary, de conserver son habilitation de sécurité en matière de transport (HST) ou de la révoquer, vu les renseignements récents reçus par Transports Canada.
- Les programmes de filtrage de sécurité de Transports Canada ont à l'origine accordé une habilitation de sécurité à la demanderesse en 2004, laquelle a été renouvelée tous les cinq ans et est en ce moment valide jusqu'au 12 septembre 2018.
- Les vérifications de casier judiciaire indiquent que la demanderesse n'a fait l'objet d'aucune condamnation criminelle.
- Le 5 février 2015, les programmes de filtrage de sécurité ont reçu un rapport provenant du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) de la GRC, exposant en détail l'association de la demanderesse avec un individu (son mari) qui fréquente les Hells Angels et un trafiquant notoire de cocaïne et d'armes à feu.
- L'Organisme consultatif a noté que l'avocat de la demanderesse avait mentionné que le mari de la demanderesse était directeur du service d'entretien et de réparation de Gasoline Alley Harley Davidson (GAHD), une entreprise de motocyclettes, et que ses clients étaient nombreux et comprenaient des membres des Hells Angels. L'avocat a également mentionné le fait que la relation avec les Hells Angels se limitait à celle d'agent de l'entreprise GAHD.
- L'Organisme consultatif a noté que le mari de la demanderesse avait fait passer la relation au niveau supérieur en assistant aux funérailles d'un « aspirant »

location with a member of the Hells Angels and also a vehicle registered to him, was observed at the Hells Angels Southland clubhouse in Calgary during the 1st anniversary festivities of the Southland Chapter.

- The Advisory Body noted the applicant's husband was observed by RCMP and a "Nomads' support" hat and a memorial picture of a deceased Hells Angels member was seen displayed in his garage.
- The Advisory Body was of the opinion that an individual would not get invited to a funeral or club house or even be given support wear unless there would be a high level of trust, which led them to question the applicant [*sic*] husband's level of involvement with the Hells Angels.
- The Advisory Body noted the applicant's husband was also observed by RCMP on different occasions, either entering the residence of a well-known cocaine and firearms trafficker or getting into a vehicle with a well-known cocaine and firearms trafficker.
- The Advisory Body noted the vulnerability to airport security that is created by security clearance holders having spouses associated to individuals who have links with organized crime or persons with serious criminal records.
- A review of the file led the Advisory Body to have reason to believe, on a balance of probabilities, that she may be prone or induced to commit an act, or assist or abet an individual to commit an act that may unlawfully interfere with civil aviation.
- The Advisory Body considered the written submission provided by the applicant's counsel; however, the submission did not provide sufficient information to dispel the Advisory Body's concerns.

[18] All five voting members of the Advisory Board, which included two members from Transport Canada's Security Screening Programs, one member from Transportation Security and one member each from Transport Canada's Aviation Security Operations and Marine Security Operation, signed the following recommendation:

des Hells Angels, en quittant un endroit en compagnie d'un membre des Hells Angels et aussi lorsqu'un véhicule immatriculé à son nom a été aperçu au repère de la section Southland des Hells Angels à Calgary durant les festivités marquant le premier anniversaire de la section Southland.

- L'Organisme consultatif a noté que la GRC avait aperçu le mari de la demanderesse et avait remarqué la présence d'une casquette portant la mention « Nomads' support » et d'un portrait commémoratif d'un membre décédé des Hells Angel dans son garage.
- L'Organisme consultatif était d'avis que pour qu'une personne soit invitée à se rendre à des funérailles ou au repère des Hells Angels ou qu'elle se voit offrir des vêtements à l'effigie des Hells Angels, il fallait que le niveau de confiance établi soit élevé, ce qui l'a amené à remettre en question le degré de participation du mari de la demanderesse avec les Hells Angels.
- L'Organisme consultatif a noté que la GRC avait également aperçu le mari de la demanderesse à plusieurs reprises, en train d'entrer dans la résidence d'un trafiquant notoire de cocaïne et d'armes à feu ou en train de monter dans un véhicule avec un trafiquant notoire de cocaïne et d'armes à feu.
- L'Organisme consultatif a noté la vulnérabilité de la sûreté aéroportuaire engendrée par les détenteurs d'une habilitation de sécurité dont les conjoints sont associés à des personnes ayant des liens avec le crime organisé ou à des personnes ayant des antécédents judiciaires graves.
- Un examen du dossier a mené l'Organisme consultatif à avoir des raisons de croire, selon la prépondérance des probabilités, que la demanderesse pouvait être sujette ou incitée à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile.
- L'Organisme consultatif a examiné les observations écrites présentées par l'avocat de la demanderesse; cependant, elles ne fournissaient pas suffisamment de renseignements pour dissiper ses préoccupations.

[18] Les cinq membres votants de l'Organisme consultatif, à savoir deux membres des programmes de filtrage de sécurité de Transports Canada, un membre de la Sécurité des transports, un membre des Opérations de sûreté de l'aviation de Transports Canada et un membre des Opérations de la sûreté maritime de Transports Canada, ont signé la recommandation suivante :

[TRADUCTION]

JUSTIFICATION/JUSTIFICATION/COMMENTS/**JUSTIFICATION/JUSTIFICATION/
COMMENTAIRES/****COMMENTAIRES:****COMMENTS :**

The Advisory Body recommends cancelling the applicant's transportation security clearance based on the applicant's very close association to an individual (her husband) who associates with the Hells Angels and a known cocaine and firearms trafficker. A review of the information on file led the Advisory Body to believe, on a balance of probabilities, that the applicant may be prone or induced to commit an act or assist or abet any person to commit an act that may unlawfully interfere with civil aviation. Furthermore, the applicant's submission did not provide sufficient information to dispel the Advisory Body's concerns.

L'Organisme consultatif recommande l'annulation de l'habilitation de sécurité en matière de transport de la demanderesse compte tenu de son lien très étroit avec un individu (son mari) qui fréquente les Hells Angels et un trafiquant notoire de cocaïne et d'armes à feu. Un examen des renseignements au dossier a mené l'Organisme consultatif à croire, selon la prépondérance des probabilités, que la demanderesse pouvait être amenée ou incitée à commettre un acte, ou à aider ou à encourager une personne à commettre un acte qui pourrait illégalement interférer avec l'aviation civile. En outre, les observations de la demanderesse ne fournissaient pas suffisamment de renseignements pour dissiper les préoccupations de l'Organisme consultatif.

[19] On October 13, 2015, the Minister (through his delegate) rendered a Decision cancelling the applicant's security clearance. The Decision largely—though not entirely—adopted the Summary of Discussion and Recommendation of the Advisory Body as set out above at paragraph 17, as its reasons:

[19] Le 13 octobre 2015, le ministre (par l'entremise de son délégué) a rendu une décision annulant l'habilitation de sécurité en matière de transport de la demanderesse. Les motifs de la décision reposent dans une large mesure, mais pas entièrement, sur le résumé de la discussion et la recommandation de l'Organisme consultatif tels qu'ils sont exposés ci-dessus au paragraphe 17 :

The information regarding your very close association to an individual (your husband) who associates with the Hells Angels and a known cocaine and firearms trafficker raised concerns regarding your judgment, trustworthiness and reliability. I note your husband works as a manager for Gasoline Alley Harley Davidson and his customers include members of the Hells Angels. I also note that your husband attended a funeral of a Hells Angels "Hangaround", went to a Hells Angels club house, and was observed by police leaving a location with a member of the Hells Angels indicating a relationship closer than mere business ties. I also note a "Nomad's support" hat and a memorial picture of a deceased Hells Angels were observed in your husband's garage. I further note your husband was observed by police entering a residence of a well-known cocaine and firearms trafficker and also getting into a vehicle with him. The ongoing and frequent interactions between your husband and the Hells Angels, led me to believe that there would be a high level of trust between him and the Hells Angels. I note the vulnerability to airport security that is created by security clearance holders having spouses associated to individuals who

[TRADUCTION] Les renseignements concernant votre association très proche avec une personne (votre mari) qui est associée aux Hells Angels et à un trafiquant notoire de cocaïne et d'armes à feu ont soulevé des préoccupations au sujet de votre jugement, de votre loyauté et de votre fiabilité. Je constate que votre mari travaille en tant que directeur au sein de l'entreprise Gasoline Alley Harley Davidson et que des membres des Hells Angels figurent au nombre de ses clients. Je constate également que votre mari a assisté aux funérailles d'un « aspirant » des Hells Angels, qu'il est allé dans un repère des Hells Angels et qu'il a été vu par la police alors qu'il quittait un endroit en compagnie d'un membre des Hells Angels, tout cela indiquant une relation plus étroite que de simples liens commerciaux. Je note aussi qu'une casquette portant la mention « Nomads' support » et un portrait commémoratif d'un membre décédé des Hells Angel ont été vus dans le garage de votre mari. Je note également que la police a aperçu votre mari alors qu'il entraînait dans la résidence d'un trafiquant notoire de cocaïne et d'armes à feu et qu'il montait dans un véhicule en sa compagnie. Les interactions continues et fréquentes entre votre mari et les

have links with organized crime or persons with serious criminal records. A review of the information on file led me to believe, on a balance of probabilities, that you may be prone or induced to commit an act or assist or abet any person to commit an act that may unlawfully interfere with civil aviation. I considered the statement provided by your counsel; however, the information presented was not sufficient to address my concerns. For these reasons, on behalf of the Minister of Transport, I have cancelled your security clearance. [Emphasis added.]

Hells Angels m'ont amené à penser qu'il y aurait un niveau de confiance élevé entre lui et les Hells Angels. Je souligne la vulnérabilité de la sûreté aéroportuaire engendrée par les détenteurs d'une habilitation de sécurité dont les conjoints sont associés à des personnes ayant des liens avec le crime organisé ou des personnes ayant des antécédents judiciaires graves. Un examen des renseignements au dossier m'a amené à penser, selon la prépondérance des probabilités, que vous pourriez être amenée ou incitée à commettre un acte, ou à aider ou à encourager une personne à commettre un acte qui pourrait illégalement interférer avec l'aviation civile. J'ai examiné la déclaration fournie par votre avocat, mais les renseignements fournis n'ont pas suffi à dissiper mes inquiétudes. Pour ces motifs, au nom du ministre des Transports, j'ai annulé votre habilitation de sécurité. [Non souligné dans l'original.]

[20] This is an application for judicial review of the Minister's decision. The applicant filed an affidavit in support of this application which contains both argument and evidence not before the Minister. The Minister asks that large portions be struck as inadmissible.

[20] Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire de la décision du ministre. La demanderesse a déposé un affidavit à l'appui de cette demande qui contient à la fois des arguments et des éléments de preuve qui n'ont pas été présentés au ministre. Le ministre demande que la majeure partie de l'affidavit soit considérée comme irrecevable.

III. Issues

[21] In my view, the following issues arise:

1. Whether all or some part of the applicant's affidavit is inadmissible, and
2. Whether the Minister's decision to revoke the applicant's Security Clearance is reasonable.

IV. Admissibility of the Applicant's Affidavit

[22] New evidence is not generally admissible on judicial review. While there are limited exceptions, judicial review generally proceeds on the basis of the record that was before the decision maker, with some exceptions. As the Federal Court of Appeal stated in *Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access*

III. Questions en litige

[21] À mon avis, les questions en litige suivantes se posent :

1. la question de savoir si la totalité ou une partie de l'affidavit de la demanderesse est irrecevable; et
2. la question de savoir si la décision du ministre de révoquer l'habilitation de sécurité de la demanderesse est raisonnable.

IV. Admissibilité de l'affidavit de la demanderesse

[22] Les nouveaux éléments de preuve ne sont généralement pas admissibles dans le cadre d'un contrôle judiciaire. Bien qu'il y ait un nombre limité d'exceptions, le contrôle judiciaire procède généralement en se fondant sur le dossier dont disposait le décideur, à quelques exceptions près. Comme la Cour d'appel fédérale l'a déclaré dans l'arrêt *Association des universités*

Copyright), 2012 FCA 22, 428 F.T.R. 297 [at paragraphs 18–20]:

Now before the Court is an application for judicial review from this decision on the merits. In such proceedings, this Court has only limited powers under the *Federal Courts Act* to review the Copyright Board's decision. This Court can only review the overall legality of what the Board has done, not delve into or re-decide the merits of what the Board has done.

Because of this demarcation of roles between this Court and the Copyright Board, this Court cannot allow itself to become a forum for fact-finding on the merits of the matter. Accordingly, as a general rule, the evidentiary record before this Court on judicial review is restricted to the evidentiary record that was before the Board. In other words, evidence that was not before the Board and that goes to the merits of the matter before the Board is not admissible in an application for judicial review in this Court. As was said by this Court in *Gitsan Treaty Society v. Hospital Employees' Union*, [2000] 1 F.C. 135 at pages 144-45 (C.A.), “[t]he essential purpose of judicial review is the review of decisions, not the determination, by trial *de novo*, of questions that were not adequately canvassed in evidence at the tribunal or trial court.” See also *Kallies v. Canada*, 2001 FCA 376 at paragraph 3; *Bekker v. Canada*, 2004 FCA 186 at paragraph 11.

There are a few recognized exceptions to the general rule against this Court receiving evidence in an application for judicial review, and the list of exceptions may not be closed. These exceptions exist only in situations where the receipt of evidence by this Court is not inconsistent with the differing roles of the judicial review court and the administrative decision-maker (described in paragraphs 17-18, above). In fact, many of these exceptions tend to facilitate or advance the role of the judicial review court without offending the role of the administrative decision-maker. Three such exceptions are as follows:

(a) Sometimes this Court will receive an affidavit that provides general background in circumstances where

et collègues du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright), 2012 CAF 22 [aux paragraphes 18 à 20] :

La Cour est saisie en l'espèce d'une demande de contrôle judiciaire de la décision sur le fond qui a ainsi été rendue. Dans le cas d'une telle demande, notre Cour ne dispose que de pouvoirs limités en vertu de la *Loi sur les Cours fédérales* en ce qui concerne le contrôle de la décision de la Commission du droit d'auteur. Notre Cour ne peut examiner que la légalité générale de ce que la Commission a fait et elle ne peut se pencher sur le bien-fondé de la décision de la Commission ou rendre une nouvelle décision sur le fond.

En raison des rôles bien distincts que jouent respectivement notre Cour et la Commission du droit d'auteur, notre Cour ne saurait se permettre de tirer des conclusions de fait sur le fond. Par conséquent, en principe, le dossier de la preuve qui est soumis à notre Cour lorsqu'elle est saisie d'une demande de contrôle judiciaire se limite au dossier de preuve dont disposait la Commission. En d'autres termes, les éléments de preuve qui n'ont pas été portés à la connaissance de la Commission et qui ont trait au fond de l'affaire soumise à la Commission ne sont pas admissibles dans le cadre d'une demande de contrôle judiciaire présentée à notre Cour. Ainsi que notre Cour l'a déclaré dans l'arrêt *Gitsan Treaty Society v. Hospital Employees' Union*, [2000] 1 C.F. 135 aux pages 144 et 145 (C.A.F.), « [l]e but premier du contrôle judiciaire est de contrôler des décisions, et non pas de trancher, par un procès *de novo*, des questions qui n'ont pas été examinées de façon adéquate sur le plan de la preuve devant le tribunal ou la cour de première instance » (voir également les arrêts *Kallies c. Canada*, 2001 CAF 376, au paragraphe 3, et *Bekker c. Canada*, 2004 CAF 186, au paragraphe 11).

Le principe général interdisant à notre Cour d'admettre de nouveaux éléments de preuve dans le cadre d'une instance en contrôle judiciaire souffre quelques exceptions reconnues et la liste des exceptions n'est sans doute pas exhaustive. Ces exceptions ne jouent que dans les situations dans lesquelles l'admission, par notre Cour, d'éléments de preuve n'est pas incompatible avec le rôle différent joué par la juridiction de révision et par le tribunal administratif (nous avons déjà expliqué cette différence de rôle aux paragraphes 17 et 18). En fait, bon nombre de ces exceptions sont susceptibles de faciliter ou de favoriser la tâche de la juridiction de révision sans porter atteinte à la mission qui est confiée au tribunal administratif. Voici trois de ces exceptions :

a) Parfois, notre Cour admettra en preuve un affidavit qui contient des informations générales qui sont

that information might assist it in understanding the issues relevant to the judicial review: see, e.g., *Estate of Corinne Kelley v. Canada*, 2011 FC 1335 at paragraphs 26-27; *Armstrong v. Canada (Attorney General)*, 2005 FC 1013 at paragraphs 39-40; *Chopra v. Canada (Treasury Board)* (1999), 168 F.T.R. 273 at paragraph 9. Care must be taken to ensure that the affidavit does not go further and provide evidence relevant to the merits of the matter decided by the administrative decision-maker, invading the role of the latter as fact-finder and merits-decider. In this case, the applicants invoke this exception for much of the Juliano affidavit.

- (b) Sometimes affidavits are necessary to bring to the attention of the judicial review court procedural defects that cannot be found in the evidentiary record of the administrative decision-maker, so that the judicial review court can fulfil its role of reviewing for procedural unfairness: e.g., *Keeprite Workers' Independent Union v. Keeprite Products Ltd.* (1980) 29 O.R. (2d) 513 (C.A.). For example, if it were discovered that one of the parties was bribing an administrative decision-maker, evidence of the bribe could be placed before this Court in support of a bias argument.
- (c) Sometimes an affidavit is received on judicial review in order to highlight the complete absence of evidence before the administrative decision-maker when it made a particular finding: *Keeprite, supra*.

[23] The respondent takes exception to several parts of the affidavit, setting out the objected-to evidence. The Minister's objections are italicized, and my comments on each follow the Minister's objection:

- A. *The Applicant's assertion of her belief that she has never been suspected of a crime.* In my view, this is a fact which could have been put into the response letter. Though it is of little probative value, it does not qualify under the background exception.
- B. *The Applicant's assertion that cancellation of her Security Clearance effectively ends her career as*

susceptibles d'aider la Cour à comprendre les questions qui se rapportent au contrôle judiciaire (voir, par ex. *Succession de Corinne Kelley c. Canada*, 2011 CF 1335, aux paragraphes 26 et 27; *Armstrong c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1013, aux paragraphes 39 et 40; *Chopra c. Canada (Conseil du Trésor)* (1999), 168 F.T.R. 273, au paragraphe 9). On doit s'assurer que l'affidavit ne va pas plus loin en fournissant des éléments de preuve se rapportant au fond de la question déjà tranchée par le tribunal administratif, au risque de s'immiscer dans le rôle que joue le tribunal administratif en tant que juge des faits et juge du fond. En l'espèce, les demandereses invoquent cette exception en ce qui concerne la plus grande partie de l'affidavit de M. Juliano.

- b) Parfois les affidavits sont nécessaires pour porter à l'attention de la juridiction de révision des vices de procédure qu'on ne peut déceler dans le dossier de la preuve du tribunal administratif, permettant ainsi à la juridiction de révision de remplir son rôle d'organe chargé de censurer les manquements à l'équité procédurale (voir, par ex. *Keeprite Workers' Independent Union c. Keeprite Products Ltd.*, (1980) 29 O.R. (2d) 513 (C.A.)). Ainsi, si l'on découvrait qu'une des parties a versé un pot-de-vin au tribunal administratif, on pourrait soumettre à notre Cour des éléments de preuve relatifs à ce pot-de-vin pour appuyer un argument fondé sur l'existence d'un parti pris.
- c) Parfois, un affidavit est admis en preuve dans le cadre d'un contrôle judiciaire pour faire ressortir l'absence totale de preuve dont disposait le tribunal administratif lorsqu'il a tiré une conclusion déterminée (*Keeprite, précitée*).

[23] Le défendeur s'oppose à plusieurs parties de l'affidavit, exposant les objections à la preuve. Les objections du ministre sont en italique et mes observations figurent à la suite de chacune de ces objections :

[TRANSDUCTION]

- A. *L'affirmation de la demanderesse selon laquelle elle n'a jamais été soupçonnée d'un crime.* À mon avis, ce fait aurait pu être inscrit dans la lettre de réponse. S'il a peu de valeur probante, il n'est pas admissible en vertu de l'exception relative aux informations générales.
- B. *L'affirmation de la demanderesse selon laquelle l'annulation de son habilitation de sécurité met*

- a flight attendant.* In my view, this also could have been put into the response letter. Additionally, this evidence is not necessary as that consequence would be obvious to the Minister as it is to the Court.
- C. *The Applicant's assertion that some of the locations where her Husband was observed were unclear to her, thereby failing to give her a meaningful opportunity to present her response [Kaczor v. Canada (Transport), 2015 FC 698] and depriving her of procedural fairness.* I note that in many cases, responses were given in the response letter to similarly undetailed allegations and the Applicant did, in fact, provide a response to this RCMP observation. Her concern as to specificity could have been raised in the response letter and, furthermore, the Applicant did not request further particulars despite the invitation contained in the PFL to contact and discuss her concerns with Transport Canada staff.
- D. *The Applicant's assertion that certain "Nomads" gear and hats, etc., were available on the internet.* In my view, this is a matter that could easily have been added to the response letter but for whatever reason was not. In any event, the Applicant had advised that the gear was given to her Husband as "a gift from his customer." If that was not from a Hells Angels member, the time to say so was in the response letter.
- E. *The Applicant's assertion that she had no reason to think that her Husband had any connection with the Hells Angels, or any other criminals, that went beyond his business connection with GAHD customers.* In my view, this could readily have been added to the response letter, but was not.
- effectivement fin à sa carrière d'agente de bord.* À mon avis, ce fait aurait également pu être inscrit dans la lettre de réponse. De plus, cet élément de preuve n'est pas nécessaire étant donné que la conséquence serait évidente pour le ministre comme pour la Cour.
- C. *L'affirmation de la demanderesse selon laquelle elle ne connaissait pas plusieurs des endroits où son époux avait été vu et que, par conséquent, elle n'a pas vraiment eu la possibilité de présenter sa réponse [Kaczor c. Canada (Transports), 2015 CF 698] et a été privée de son droit à l'équité procédurale.* Je note que bien souvent, les réponses ont été fournies dans la lettre de réponse à des allégations semblables et que la demanderesse a effectivement fourni une réponse à cette observation de la GRC. Sa préoccupation quant à la spécificité aurait pu être soulevée dans la lettre de réponse et, en outre, la demanderesse n'a pas demandé d'autres précisions malgré l'invitation contenue dans la lettre relative à l'équité procédurale de communiquer avec le personnel de Transports Canada et de discuter de ses préoccupations avec lui.
- D. *L'affirmation de la demanderesse selon laquelle certains vêtements et casquettes portant la mention « Nomads » étaient disponibles sur Internet.* À mon avis, ce point aurait facilement pu être ajouté à la lettre de réponse, mais, pour une quelconque raison, il ne l'a pas été. Quoiqu'il en soit, la demanderesse a signalé que les vêtements avaient été [TRADUCTION] « offerts à son mari par un client ». Si ce cadeau ne provenait pas d'un membre des Hells Angels, il aurait fallu le dire dans la lettre de réponse.
- E. *L'affirmation de la demanderesse selon laquelle elle n'avait aucune raison de penser que son mari avait un lien quelconque avec les Hells Angels ou d'autres criminels au-delà de son lien d'affaires avec les clients de l'entreprise GAHD.* À mon avis, cet argument aurait facilement pu être ajouté à la lettre de réponse, mais, pour une quelconque raison, il ne l'a pas été.

F. *The Applicant's addition of another reference letter, from a different RCMP officer, concerning the Husband's professionalism and general character.* In my view, this letter could have been added to the two reference letters which she did file with her Response and which were to the same effect.

[24] In a word, therefore, I find the objections valid.

[25] Much of the affidavit contains complaints concerning alleged lack of notice leading to breach of procedural fairness and errors related to various conclusions set out in the Decision. In my view, these are all arguments relating to errors in the Minister's decision, which belong in the applicant's memorandum.

[26] I wish to add that the affidavit, even if admitted, would add little, if anything, to the applicant's case. The only possible exceptions are paragraphs 74 and 75, which deal with the fact the Minister did not seek additional information after receiving the response letter. With respect, this is not a valid issue of procedural fairness; it is the applicant who had the onus to establish her claim for the renewal of her security clearance.

[27] The affidavit is therefore inadmissible and as a consequence, I may not consider it.

V. Relevant Provisions

[28] The granting or cancellation of security clearance is governed by the Act and the Regulations: *Henri v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 38, 395 D.L.R. (4th) 176 (*Henri*), leave to appeal to S.C.C. refused, [2016] 2 S.C.R. viii (15 September 2016).

[29] The applicable provisions from the Act and Regulations are set out in the Appendix to these reasons. In summary, the Act gives the Minister the authority to, among other things, cancel a security clearance for the purposes of the Act. Pursuant to the Regulations, only

F. *L'ajout par la demanderesse d'une autre lettre de recommandation, émanant d'un autre agent de la GRC, concernant le professionnalisme et le caractère général du mari.* À mon avis, cette lettre aurait pu être ajoutée aux deux lettres de recommandation qu'elle a déposées avec sa réponse et qui allaient dans le même sens.

[24] En un mot, je trouve donc les objections valables.

[25] Une bonne partie de l'affidavit contient des plaintes concernant un prétendu défaut d'avis conduisant à un manquement à l'équité procédurale et des erreurs liées aux diverses conclusions énoncées dans la décision. À mon avis, il s'agit là d'arguments relatifs aux erreurs dans la décision du ministre, qui figurent dans le mémoire de la demanderesse.

[26] Je tiens à ajouter que l'affidavit, même s'il était admis, ne contribuerait guère, voire nullement, à étayer le dossier de la demanderesse. Les seules exceptions possibles sont les paragraphes 74 et 75, qui traitent du fait que le ministre n'a pas demandé d'autres renseignements après avoir reçu la lettre de réponse. En toute déférence, ce n'est pas une question d'équité procédurale valable; c'est à la demanderesse qu'incombe la responsabilité d'établir le bien-fondé de sa demande de renouvellement de son habilitation de sécurité.

[27] L'affidavit est donc irrecevable et, par conséquent, je ne peux pas en tenir compte.

V. Dispositions pertinentes

[28] L'octroi et l'annulation d'une habilitation de sécurité sont régis par la Loi et ses règlements : *Henri c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 38 (*Henri*), autorisation d'appel à la C.S.C. refusée [2016] 2 R.C.S. viii (15 septembre 2016).

[29] Les dispositions applicables de la Loi et de ses règlements sont énoncées à l'Annexe des présents motifs. En résumé, la Loi confère au ministre le pouvoir, entre autres, d'annuler une habilitation de sécurité aux fins de la Loi. Conformément aux règlements, seuls les

those with a valid security clearance may be issued a Restricted Area Identity Card (RAIC). The RAIC grants access to restricted areas of the airport.

[30] It is a given that the applicant, a flight attendant with Air Canada, requires a RAIC to do her job.

[31] Ministerial discretion to grant or cancel a RAIC under section 4.8 of the Act is exercised pursuant to the Policy. The most relevant sections of the Policy, namely section I.4 (and in particular paragraph I.4(4)) and section I.8, are set out below; other relevant sections are included in the Appendix.

Transportation Security Clearance Program Policy—
Aviation (excerpt)

Objective

I.4

The objective of this Program is to prevent the uncontrolled entry into a restricted area of a listed airport by any individual who

1. is known or suspected to be involved in activities directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against persons or property;
2. is known or suspected to be a member of an organization which is known or suspected to be involved in activities directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against people or property;
3. is suspected of being closely associated with an individual who is known or suspected of
 - being involved in activities referred to in paragraph (1);
 - being a member of an organization referred to in paragraph (2); or
 - being a member of an organization referred to in subsection (5) hereunder.

détenteurs d'une habilitation de sécurité valide peuvent se voir délivrer une carte d'identité de zone réglementée (CIZR). La CIZR permet d'accéder aux zones réglementées de l'aéroport.

[30] Il va sans dire que la demanderesse, une agente de bord d'Air Canada, a besoin de la CIZR pour son travail.

[31] Le pouvoir discrétionnaire ministériel d'accorder ou d'annuler la délivrance d'une CIZR en vertu de l'article 4.8 de la Loi est exercé conformément à la politique. Les articles les plus pertinents de la politique, à savoir l'article I.4 (et en particulier l'alinéa I.4(4)) et l'article I.8, sont énoncés ci-dessous; d'autres articles pertinents sont inclus dans l'Annexe.

Le programme d'habilitation de sécurité en matière de
transport aérien (extrait)

Objectif

I.4

L'objectif de ce programme est de prévenir l'entrée non contrôlée dans les zones réglementées d'un aéroport énuméré dans le cas de toute personne :

1. connue ou soupçonnée d'être mêlée à des activités relatives à une menace ou à des actes de violence commis contre les personnes ou les biens;
2. connue ou soupçonnée d'être membre d'un organisme connu ou soupçonné d'être relié à des activités de menace ou à des actes de violence commis contre les personnes ou les biens;
3. soupçonnée d'être étroitement associée à une personne connue ou soupçonnée
 - de participer aux activités mentionnées à l'alinéa (1);
 - d'être membre d'un organisme cité à l'alinéa (2); ou
 - être membre d'un organisme cité à l'alinéa (5).

4. the Minister reasonably believes, on a balance of probabilities, may be prone or induced to

- commit an act that may unlawfully interfere with civil aviation; or
- assist or abet any person to commit an act that may unlawfully interfere with civil aviation.

...

5. is known or suspected to be or to have been a member of or a participant in activities of criminal organizations as defined in Sections 467.1 and 467.11(1) of the Criminal Code of Canada;

6. is a member of a terrorist group as defined in Section 83.01(1)(a) of the Criminal Code of Canada.

...

The Advisory Body

I.8

An Advisory Body shall review applicant's information and make recommendations to the Minister concerning the granting, refusal, cancellation or suspension of clearances.

...

Cancellation or Refusal

II.35

1. The Advisory Body may recommend to the Minister the cancellation or refusal of a security clearance to any individual if the Advisory Body has determined that the individual's presence in the restricted area of a listed airport would be inconsistent with the aim and objective of this Program.
2. In making the determination referred to in subsection (1), the Advisory Body may consider any factor that is relevant, including whether the individual:

1. has been convicted or otherwise found guilty in Canada or elsewhere of an offence including, but not limited to:

4. qui, selon le ministre et les probabilités, est sujette ou peut être incitée à :

- commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile; ou
- aider ou à inciter toute autre personne à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile.

[...]

5. est connu ou soupçonné d'être ou d'avoir été membre d'une organisation criminelle ou d'avoir pris part à des activités d'organisations criminelles, tel que défini aux articles 467.1 et 467.11(1) du Code criminel du Canada;

6. est membre d'un groupe terroriste, tel que défini à l'alinéa 83.01(1)(a) du Code criminel du Canada.

[...]

L'organisme consultatif

I.8

Un Organisme consultatif sera tenu d'étudier les renseignements des demandeurs et de formuler des recommandations au ministre concernant l'octroi, le refus, l'annulation ou la suspension d'une habilitation.

[...]

Annulation ou refus

II.35

1. L'Organisme consultatif peut recommander au ministre de refuser ou d'annuler l'habilitation d'une personne s'il est déterminé que la présence de ladite personne dans la zone réglementée d'un aéroport énuméré est contraire aux buts et objectifs du présent programme.
2. Au moment de faire la détermination citée au sous-alinéa (1), l'Organisme consultatif peut considérer tout facteur pertinent, y compris :

1. si la personne a été condamnée ou autrement trouvé coupable au Canada ou à l'étranger pour les infractions suivantes :

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. any indictable offence punishable by imprisonment for more than 10 years, 2. trafficking, possession for the purpose of trafficking or exporting or importing under the <i>Controlled Drugs and Substances Act</i>, 3. any offences contained in Part VII of the Criminal Code - “Disorderly Houses, Gaming and Betting”, 4. any contravention of a provision set out in section 160 of the <i>Customs Act</i>, 5. any offences under the <i>Security Of Information Act</i>; or 6. any offences under Part III of the <i>Immigration and Refugee Protection Act</i>; <p>3. [<i>sic</i>] is likely to become involved in activities directed toward or in support of the threat or use of acts of serious violence against property or persons. [Emphasis added.]</p> | <ol style="list-style-type: none"> 1. tout acte criminel sujet à une peine d’emprisonnement de 10 ans ou plus; 2. le trafic, la possession dans le but d’en faire le trafic, ou l’exportation ou l’importation dans le cadre de la <i>Loi sur les drogues et substances contrôlées</i>; 3. tout acte criminel cité dans la partie VII du Code criminel intitulée « Maison de désordre, jeux et paris »; 4. tout acte contrevenant à une disposition de l’article 160 de la <i>Loi sur les douanes</i>; 5. tout acte stipulé dans la <i>Loi sur les secrets officiels</i>; ou 6. tout acte stipulé dans la partie III de la <i>Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés</i>. <p>3. si elle possède une mauvaise réputation en matière de crédit et qu’elle occupe un poste de confiance; ou</p> <p>4. qu’il est probable qu’elle participe à des activités directes ou en appui à une menace ou qu’elle se livre à des actes de violence sérieuse contre la propriété ou des personnes. [Non souligné dans l’original.]</p> |
|---|---|

VI. Standard of Review

[32] In *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraphs 57 and 62, the Supreme Court of Canada held that a standard of review analysis is unnecessary where “the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question”. The standard of review for assessing an administrative decision to cancel or withhold an airport security clearance has been determined to be reasonableness: *Clue v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 323 (*Clue*), at paragraph 14; *Henri*, above, at paragraph 16; *Mitchell v. Canada (Attorney General)*, 2016 FCA 241, at paragraph 5.

VI. Norme de contrôle

[32] Dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), la Cour suprême du Canada a établi aux paragraphes 57 et 62 qu’il n’est pas nécessaire de se livrer à une analyse du critère de contrôle si « la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier ». Il a été jugé que la norme de contrôle qu’il convient d’appliquer pour évaluer une décision administrative d’annuler ou de suspendre une habilitation de sécurité aéroportuaire est celle de la décision raisonnable : *Clue c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 323 (*Clue*), au paragraphe 14; *Henri*, précité, au paragraphe 16; *Mitchell c. Canada (Procureur général)*, 2016 CAF 241, au paragraphe 5.

[33] In *Dunsmuir*, at paragraph 47, the Supreme Court of Canada explained what is required of a court reviewing on the reasonableness standard of review:

.... A court conducting a review for reasonableness inquires into the qualities that make a decision reasonable, referring both to the process of articulating the reasons and to outcomes. In judicial review, reasonableness is concerned mostly with the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process. But it is also concerned with whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law.

VII. Jurisprudence on cancellation of such security clearances

[34] It is established that the Advisory Body and the Minister have specialized expertise and that the Minister's decisions are entitled to a high degree of deference: *Lavoie v. Canada (Attorney General)*, 2007 FC 435, at paragraph 17; *Fontaine v. Canada (Transport)*, 2007 FC 1160, 73 Admin. L.R. (4th) 1 (*Fontaine*). The Minister is entitled to err on the side of public safety: *Brown v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 1081, 468 F.T.R. 1, at paragraph 71; *Yee Tam v. Canada (Transport)*, 2016 FC 105, at paragraph 16. Further, access to restricted areas in Canadian airports is a privilege, not a right: *Fontaine*, above, at paragraph 78; *Clue*, above, at paragraph 20. As noted already, the applicant has the onus of establishing his or her entitlement to a security clearance.

[35] I agree with and accept my colleague Justice LeBlanc's recent summary of the Court's jurisprudence generally, as set out in *Sargeant v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 893 (*Sargeant*) (at paragraphs 26–30):

In security clearance cases, this Court has stated three important principles.

First, section 4.8 of the Act confers on the Minister a broad discretion to grant, suspend or cancel a security clearance, which empowers him to take into account any

[33] Au paragraphe 47 de l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême du Canada explique ce que doit faire une cour lorsqu'elle effectue une révision selon la norme de la décision raisonnable :

[...] La cour de révision se demande dès lors si la décision et sa justification possèdent les attributs de la raisonnable. Le 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.

VII. Jurisprudence relative à l'annulation de ces habilitations de sécurité

[34] Il est établi que l'Organisme consultatif et le ministre ont des connaissances spécialisées et que les décisions du ministre doivent faire l'objet d'un degré élevé de retenue : *Lavoie c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 435, au paragraphe 17; *Fontaine c. Canada (Transports)*, 2007 CF 1160 (*Fontaine*). Le ministre est autorisé à favoriser la sécurité publique : *Brown c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1081, au paragraphe 71; *Yee Tam c. Canada (Transports)*, 2016 CF 105, au paragraphe 16. De plus, l'accès aux zones protégées d'un aéroport au Canada est un privilège et non un droit : *Fontaine*, précitée, au paragraphe 78; *Clue*, précitée, au paragraphe 20. Comme cela a déjà été mentionné, il incombe à la demanderesse d'établir qu'elle a droit à une habilitation de sécurité.

[35] Je suis d'accord avec le récapitulatif que mon collègue le juge LeBlanc a fait récemment de la jurisprudence de la Cour en général, comme l'énonce la décision *Sargeant c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 893 (*Sargeant*) (aux paragraphes 26 à 30) :

[TRADUCTION]

En matière d'habilitation de sécurité, la Cour a affirmé trois principes importants.

Premièrement, l'article 4.8 de la Loi confère au ministre un large pouvoir discrétionnaire d'accorder, de suspendre ou d'annuler une habilitation de sécurité, qui

relevant factor (*Thep-Outhainthany v Canada (Attorney General)*, 2013 FC 59, at para 19, 425 FTR 247 [*Thep-Outhainthany*]; *Brown v Canada (Attorney General)*, 2014 FC 1081, at para 62 [*Brown*]).

Second, aviation safety being an issue of substantial importance and access to restricted areas being a privilege, not a right, the Minister, in exercising his discretion under section 4.8, is entitled to err on the side of public safety which means that in balancing the interests of the individual affected and public safety, the interests of the public take precedence (*Thep-Outhainthany v Canada*, at para 17; *Fontaine v Canada (Transport)*, 2007 FC 1160, at paras 53, 59, 313 FTR 309 [*Fontaine*]; *Clue v Canada (Attorney General)*, 2011 FC 323, at paragraph 14). *Rivet v Canada (Attorney General)*, 2007 FC 1175, at para 15, 325 FTR 178.

Third, in such matters the focus is on the propensity of airport employees to engage in conduct that could affect aviation safety which requires a broad and forward-looking perspective. In other words, the Minister “is not required to believe on a balance of probabilities that an individual “will” commit an act that “will” lawfully interfere with civil aviation or “will” assist or abet any person to commit an act that “would” unlawfully interfere with civil aviation, only that he or she “may”” (*MacDonnell v Canada (Attorney General)*, 2013 FC 719, at para 29, 435 FTR 202 [*MacDonnell*]; *Brown*, at para 70). As such, the denial or cancellation of a security clearance “requires only a reasonable belief, on a balance of probabilities, that a person may be prone to or induced to commit an act that may interfere with civil aviation” (*Thep-Outhainthany*, above at para 20). Any conduct which causes to question a person’s judgment, reliability and trustworthiness is therefore sufficient ground to refuse or cancel a security clearance (*Brown*, at para 78; *Mitchell v Canada (Attorney General)*, 2015 FC 1117, at paras 35, 38 [*Mitchell*]).

l’autorise à prendre en considération tout facteur qu’il juge pertinent (décision *Thep-Outhainthany c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 59, au paragraphe 19, 425 FTR 247 [*Thep-Outhainthany*]; décision *Brown c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1081, au paragraphe 62 [*Brown*]).

Deuxièmement, puisque la sécurité aérienne est une question de grande importance et que l’accès aux zones réglementées est un privilège, et non un droit, le ministre, dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par l’article 4.8, peut pencher du côté de la sécurité du public, ce qui signifie qu’en évaluant les intérêts de la personne touchée et la sécurité du public, l’intérêt du public a préséance (décision *Thep-Outhainthany c. Canada*, au paragraphe 17; décision *Fontaine c. Canada (Transports)*, 2007 CF 1160, aux paragraphes 53 et 59, 313 FTR 309 [*Fontaine*]; décision *Clue c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 323, au paragraphe 14). Décision *Rivet c. Canada (Procureur général)*, 2007 CF 1175, au paragraphe 15, 325 FTR 178.

Troisièmement, dans de telles affaires, l’accent est mis sur la propension des employés des aéroports à s’engager dans des activités susceptibles d’avoir une incidence sur la sécurité aérienne, ce qui exige une perspective large et tournée vers l’avenir. En d’autres termes, la politique « n’exige pas que le ministre croie selon la prépondérance des probabilités qu’un individu “commettra” un acte qui “constituera” un acte d’intervention illicite pour l’aviation civile ou qu’il “aidera ou incitera” toute autre personne à commettre un acte qui “constituerait” une intervention illicite pour l’aviation civile, mais seulement qu’il soit “sujet” à le faire » (décision *MacDonnell c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 719, au paragraphe 29, 435 FTR 202 [*MacDonnell*]; décision *Brown*, au paragraphe 70). Par conséquent, le refus ou l’annulation d’une habilitation de sécurité « ne requiert qu’une conviction raisonnable, selon la prépondérance des probabilités, qu’une personne est sujette ou susceptible de commettre un acte qui peut être préjudiciable pour l’aviation civile » (décision *Thep-Outhainthany*, précitée, au paragraphe 20). Toute conduite susceptible de mettre en doute le jugement, la fiabilité et l’honnêteté d’une personne constitue par conséquent un motif suffisant pour refuser ou annuler une habilitation de sécurité (décision *Brown*, au paragraphe 78; décision *Mitchell c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 1117, aux paragraphes 35 et 38 [*Mitchell*]).

VIII. Discussion and Analysis

[36] This Decision must be set aside because it is unreasonable. It is unreasonable for several reasons considered as a whole.

The finding that the Applicant “may be prone or induced”

Discussion of “prone” and “induced”

[37] To begin this discussion it is necessary to consider the meaning of “prone” and “induced”. The Minister cancelled the applicant’s security clearance stating:

A review of the information on file led me to believe, on a balance of probabilities, that you may be prone or induced to commit an act or assist or abet any person to commit an act that may unlawfully interfere with civil aviation. [Emphasis added.]

[38] In making this finding, the Minister repeated word for word the language found in paragraph I.4(4) of the Policy, which states:

Objective

I.4

The objective of this Program is to prevent the uncontrolled entry into a restricted area of a listed airport by any individual who

...

4. the Minister reasonably believes, on a balance of probabilities, may be prone or induced to
 - commit an act that may unlawfully interfere with civil aviation; or
 - assist or abet any person to commit an act that may unlawfully interfere with civil aviation. [Emphasis added.]

VIII. Commentaires et analyse

[36] La présente décision doit être annulée parce qu’elle n’est pas raisonnable. Elle est déraisonnable pour plusieurs motifs considérés dans leur ensemble.

La conclusion selon laquelle la demanderesse « peut être sujette ou susceptible d’être incitée à »

Discussion relative aux termes « être sujet à » et « être incité à »

[37] Pour amorcer cette discussion, il est nécessaire d’examiner le sens des termes « être sujet à » et « être incité à ». Le ministre a annulé l’habilitation de sécurité de la demanderesse en déclarant ce qui suit :

[TRADUCTION] Un examen des renseignements au dossier m’a amené à penser, selon la prépondérance des probabilités, que vous pourriez être amenée ou incitée à commettre un acte, ou à aider ou à encourager une personne à commettre un acte qui pourrait illégalement interférer avec l’aviation civile. [Non souligné dans l’original.]

[38] En rendant cette conclusion, le ministre a répété mot pour mot la formulation de l’alinéa I.4(4) de la politique qui se lit comme suit :

Objectif

1.4

L’objectif de ce programme est de prévenir l’entrée non contrôlée dans les zones réglementées d’un aéroport énuméré de toute personne :

[...]

4. qui selon le ministre et les probabilités, est sujette ou peut être incitée à :
 - commettre un acte d’intervention illicite visant l’aviation civile; ou
 - aider ou inciter toute autre personne à commettre un acte d’intervention illicite pour l’aviation civile. [Non souligné dans l’original.]

[39] The underlined words in paragraph I.4(4) of the Policy are worded disjunctively; one may be either “prone” to do certain unlawful acts, or one may be “induced” to do certain unlawful act, or both.

[40] Accordingly, as I read it, the Policy’s wording describes three different findings which the Minister may make. First, an individual may be found to be an individual *who may be prone* to commit or assist or abet an unlawful act. Secondly, an individual may be found to be an individual *who may be induced* to commit or assist or abet an unlawful act. Third, an individual may be found to be an individual who both *may be prone* and *induced* to commit or assist or abet an unlawful act.

[41] These three alternative findings are separate. A fourth option for the Minister, of course, would be to renew the licence but as he did not, I will not consider that option further.

[42] Therefore, to cancel a security clearance, the Minister, acting reasonably i.e., in a manner which is defensible in accordance with the law per *Dunsmuir*, is required to decide this case on one of these three possible bases.

[43] It is important to determine the meaning of prone and induced. The first step in this analysis is to consider if the words “prone” and “induced” have the same meaning. In my view, they do not.

[44] As a matter of interpretative first principles, I am unable to find that “prone” and “induced” have the same meaning; to do so would offend the presumption of consistent expression. As stated by the Supreme Court of Canada in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559 [at paragraph 81]:

[39] Les mots soulignés à l’alinéa I.4(4) de la politique sont rédigés de façon disjonctive; on peut être « [sujet] » à commettre certains actes illicites, ou on peut être « [incité] » à commettre un acte illicite, voire les deux.

[40] Par conséquent, comme je l’interprète, le libellé de la politique décrit trois conclusions différentes auxquelles le ministre peut parvenir. Tout d’abord, on peut conclure qu’un individu *peut être sujet* à commettre un acte illicite, ou à aider ou à encourager une personne à commettre un acte illicite. Ensuite, on peut conclure qu’un individu *est susceptible d’être incité* à commettre un acte illicite, ou à aider ou à encourager une personne à commettre un acte illicite. Enfin, on peut conclure qu’un individu *peut être sujet et susceptible d’être incité* à commettre un acte illicite, ou à aider ou à encourager une personne à commettre un acte illicite.

[41] Ces trois conclusions subsidiaires sont distinctes. Une quatrième option pour le ministre, bien sûr, consisterait à renouveler la licence, mais comme il ne l’a pas fait, je n’irai pas plus loin dans l’examen de cette option.

[42] Par conséquent, pour annuler une habilitation de sécurité, le ministre, en agissant raisonnablement, c’est-à-dire d’une manière qui est défendable conformément à la loi selon l’arrêt *Dunsmuir*, est tenu de trancher cette affaire en s’appuyant sur l’un de ces trois fondements possibles.

[43] Il est important d’établir le sens des expressions « être sujet à » et « être incité à ». La première étape de cette analyse consiste à établir si les expressions « être sujet à » et « être incité à » ont la même signification. À mon avis, ce n’est pas le cas.

[44] En ce qui concerne les premiers principes interprétatifs, je ne peux pas conclure que les expressions « être sujet à » et « être incité à » ont la même signification; le faire serait contraire à la présomption d’uniformité des expressions. Comme l’a déclaré la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 [au paragraphe 81] :

First, according to the presumption of consistent expression, when different terms are used in a single piece of legislation, they must be understood to have different meanings. If Parliament has chosen to use different terms, it must have done so intentionally in order to indicate different meanings. [Emphasis added.]

[45] And see *Saporsantos Leobrera v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 587, [2011] 4 F.C.R. 290 [at paragraph 51]:

(b) The presumption of consistent expression

...

Although it has already been established that “dependent child” does not apply to the IRPA, the Court also finds that the use of the “dependent child” to interpret “child” is contrary to the presumption of consistent expression. In *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th edition, Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008), Ruth Sullivan explains this presumption in the following terms (at pages 214–215):

It is presumed that the legislature uses language carefully and consistently so that within a statute or other legislative instrument the same words have the same meaning and different words have different meanings. Another way of understanding this presumption is to say that the legislature is presumed to avoid stylistic variation. Once a particular way of expressing a meaning has been adopted, ... it makes sense to infer that where a different form of expression is used, a different meaning is intended.

[Emphasis added.]

[46] The distinction between one who may be prone and one who may be induced to commit unlawful acts is also supported by their differing dictionary definitions:

Prone

- Having an inclination to do something: *Collins Dictionary*, 2016, *sub verbo* “prone” <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/prone_1>;

Premièrement, selon la présomption d’uniformité d’expression, lorsque des termes différents sont employés dans un même texte législatif, il faut considérer qu’ils ont un sens différent. Il faut tenir pour acquis que le législateur a délibérément choisi des termes différents dans le but d’indiquer un sens différent. [Non souligné dans l’original.]

[45] Voir la décision *Saporsantos Leobrera c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 587, [2011] 4 R.C.F. 290 [au paragraphe 51] :

b) La présomption d’uniformité des expressions

[...]

Quoiqu’il ait déjà été établi que le terme « enfant à charge » ne s’applique pas à la LIPR, la Cour conclut également qu’il est contraire à la présomption d’uniformité des expressions d’utiliser le terme « enfant à charge » pour interpréter le terme « enfant ». Dans *Sullivan on the Construction of Statutes* (5^e édition, Markham, Ont. : LexisNexis, 2008), Ruth Sullivan donne l’explication suivante de cette présomption (aux pages 214 et 215) :

[TRADUCTION] On présume que le législateur rédige les lois avec soin et d’une manière cohérente, de sorte que dans une loi ou un autre texte législatif, les mêmes termes ont le même sens et les mots différents ont un autre sens. Une autre manière de comprendre cette présomption est de dire que le législateur est présumé éviter les variations stylistiques. Lorsqu’une expression particulière a été adoptée, [...] il convient d’inférer que, lorsqu’une forme différente est employée, un sens différent est voulu.

[Non souligné dans l’original.]

[46] La distinction entre celui qui peut être sujet à commettre des actes illicites et celui qui peut être incité à commettre des actes illicites est également étayée par les définitions divergentes des dictionnaires :

[TRADUCTION]

Être sujet à (« prone »)

- Être enclin à faire quelque chose : *Collins Dictionary*, 2016, sous l’entrée « prone » <http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/prone_1>;

- Likely to do, have, or suffer from something: *Merriam–Webster Online Dictionary*, 2015, *sub verbo* “prone” <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/prone>>;
 - (prone to/to do something) Likely or liable to suffer from, do, or experience something unpleasant or regrettable: *Oxford Dictionaries*, 2016, *sub verbo* “prone” <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/prone>>.
- Être susceptible de faire, d’avoir ou de subir quelque chose : *Merriam–Webster Online Dictionary*, 2015, sous l’entrée « *prone* » <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/prone>>;
 - (sujet à/enclin à faire quelque chose) Être susceptible de subir, de faire ou d’éprouver quelque chose de déplaisant ou de regrettable : *Oxford Dictionaries*, 2016, sous l’entrée « *prone* » <<http://www.oxforddictionaries.com/definition/english/prone>>.

Induced

Être incité à (« *induced* »)

- (*transitive verb*) 1. (often foll by an infinitive) to persuade or use influence on; 2. to cause or bring about: *Collins Dictionary*, 2016, *sub verbo* “induce” <<http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/induce>>;
 - (*simple definition*) 1. to cause (someone or something) to do something; 2. to cause (something) to happen or exist; (*full definition, transitive verb*) 1(a). to move by persuasion or influence; 1(b). to call forth or bring about by influence or stimulation; 2(a). effect, cause; 2(b). to cause the formation of; 3. To determine by induction; *specifically*: to infer from particulars: *Merriam–Webster Online Dictionary*, 2015, *sub verbo* “induce” <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/induce>>;
 - (*verb with object*) 1. Succeed in persuading or leading (someone) to do something; 2. Bring about or give rise to: *Oxford Dictionaries*, 2016, *sub verbo* “induce” <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/induce>>.
- (*verbe transitif*) 1. (souvent suivi d’un infinitif) persuader quelqu’un ou user de son influence sur quelqu’un; 2. causer ou provoquer : *Collins Dictionary*, 2016, sous l’entrée « *induce* » <<http://www.collinsdictionary.com/dictionary/english/induce>>;
 - (*définition simple*) 1. amener quelqu’un à faire quelque chose ou occasionner quelque chose; 2. faire en sorte que quelque chose se produise ou existe; (*définition complète, verbe transitif*) 1(a). user de persuasion ou d’influence; 1(b). susciter ou provoquer par l’influence ou la stimulation; 2(a). provoquer, causer; 2(b). provoquer la formation de; 3. établir par induction; *notamment* : faire des déductions à partir de certains éléments : *Merriam–Webster Online Dictionary*, 2015, sous l’entrée « *induce* » <<http://www.merriam-webster.com/dictionary/induce>>;
 - (*verbe avec complément d’objet*) 1. réussir à persuader ou à mener (quelqu’un) à faire quelque chose; 2. provoquer quelque chose ou donner lieu à : *Oxford Dictionaries*, 2016, sous l’entrée « *induce* » <<https://en.oxforddictionaries.com/definition/induce>>.

[47] In my view, on a proper analysis, an individual’s personal inclinations, their likely conduct and individual characteristics are the primary focus in considering the issue of whether one is prone to commit unlawful acts. However, determining whether one may be *induced* to commit unlawful acts involves an assessment of

[47] À mon avis, les préférences personnelles d’une personne, son comportement probable et ses caractéristiques individuelles sont les principaux éléments qui permettent d’analyser de façon appropriée la question de savoir si cette personne est sujette à commettre des actes illicites. Cependant, pour établir si une

additional factors in addition to one's personal inclinations and likely conduct. Whether one may be induced will generally involve consideration of a third party, i.e., someone else who is inducing or leading the individual to wrongful conduct. Therefore, an individual's associations, along with other considerations including personal inclinations and likely conduct, are relevant in assessing whether one may be *induced* to commit unlawful acts. In short, whether one may be prone focusses on the individual applying for the security clearance; whether one may be induced looks at the individual as well as the impact of a third party on that individual. The two are qualitatively different.

[48] This interpretation of the Policy accords with *Sargeant*, although the distinction between being "prone" and "induced" was not at issue in that case. In *Sargeant* the problem for the applicant was his *personal* involvement in smuggling a large quantity of marijuana and U.S. currency into the United States. In *Sargeant*, the applicant was arrested, along with another, in possession of 26 pounds of marijuana and \$353 430 in United States currency. The applicant in *Sargeant* stated to U.S. police that he knew he was smuggling marijuana and was to be paid \$200 by someone else to complete the job. During the interview, the other individual also admitted to smuggling the marijuana and currency and stated that he hired the applicant for \$200 to assist him with the smuggling.

[49] The Minister in *Sargeant* made the same disjunctive finding as made in the case at bar. However, unlike the case at bar, the Minister in *Sargeant* not only had grounds to find the applicant may personally be *prone* i.e., inclined to unlawful activity (he admitted to have acted unlawfully before), but in addition, the Minister also had grounds to conclude that the applicant might be *induced* into unlawful activity (as in fact the applicant

personne peut être *incitée* à commettre des actes illicites, il faut évaluer d'autres facteurs que les inclinations personnelles et son comportement probable. La question de savoir si une personne peut être incitée à faire quelque chose implique généralement la prise en considération d'un tiers, c'est-à-dire d'une autre personne qui entraîne la première à adopter une conduite fautive. Par conséquent, les affiliations d'une personne, ainsi que d'autres facteurs, y compris ses penchants personnels et sa conduite probable, sont pertinentes pour déterminer si cette personne peut être *incitée* à commettre des actes illicites. En bref, la question de savoir si une personne peut être sujette à faire quelque chose se concentre sur la personne qui fait une demande d'habilitation de sécurité, tandis que la question de savoir si une personne peut être incitée à faire quelque chose se concentre sur la personne et sur l'influence qu'exerce un tiers sur cette personne. Ces deux questions sont différentes sur le plan qualitatif.

[48] Cette interprétation de la politique est conforme à la décision *Sargeant* en dépit du fait que la distinction entre « être sujet à » et « être incité à » n'était pas en cause dans cette affaire. Dans la décision *Sargeant*, le problème qui se posait pour le demandeur était sa participation *personnelle* dans la contrebande d'une grande quantité de marijuana et de monnaie américaine vers les États-Unis. Dans la décision *Sargeant*, le demandeur avait été arrêté, avec une autre personne, en possession de 26 livres de marihuana et de 353 430 \$ en devises américaines. Dans la décision *Sargeant*, le demandeur avait déclaré qu'il savait qu'il faisait la contrebande de marihuana et qu'il devait recevoir d'une personne la somme de 200 \$ pour ce travail. Durant l'interrogatoire, l'autre individu avait aussi admis faire la contrebande de marihuana et de devises et avait indiqué avoir embauché le demandeur pour 200 \$ afin de l'aider avec ces activités de contrebande.

[49] Dans la décision *Sargeant*, le ministre était parvenu à la même conclusion disjunctive que celle qui a été faite en l'espèce. Toutefois, contrairement à l'affaire qui nous occupe, non seulement le ministre, dans la décision *Sargeant*, avait des motifs de croire que le demandeur pouvait être personnellement *sujet* à se livrer à une activité illicite (il avait avoué avoir déjà agi illégalement), mais encore il avait conclu que le demandeur

had been before). Therefore, the Minister’s finding was reasonable.

No evidence the Applicant may be prone to commit unlawful activities

[50] In my view, the proper analysis of whether the applicant “may be prone” asks whether this individual applicant has an inclination to, or is likely or inclined to commit the unlawful acts the Policy aims to prevent. The Minister’s finding that the applicant “may be prone” is not supported by the facts. It is not defensible in terms of the facts because there is no evidence to support that finding.

[51] Contrary to the finding of the Minister, not only is there no evidence to support a finding that the applicant is prone to such illegal acts, the evidence is to the contrary: the applicant has no such inclination. The applicant has a spotless personnel file, having served Air Canada many years—at least a decade—as a flight attendant. She has no criminal record. In my view, there is no evidence of any inclination or weakness or susceptibility or likelihood on her part to commit, assist or abet the unlawful activity aimed at by the Policy.

[52] The Minister could not reasonably find that the applicant may be prone to commit or assist or abet such activities on this record. That being the case, such a finding is unreasonable per *Dunsmuir*.

The Minister acted unreasonably in making an “either/or” finding

[53] The Policy is written in a disjunctive form in paragraph I.4(4). In my respectful view, in order to cancel a security clearance, a Minister acting reasonably may only make one of three possible findings. As stated earlier, these three possible findings are: (1) that the

pouvait être *incité* à se livrer à une activité illicite (comme il l’avait effectivement déjà été). Par conséquent, la conclusion du ministre était raisonnable.

Aucune preuve que la demanderesse peut être sujette à se livrer à des activités illicites

[50] À mon avis, l’analyse appropriée de la question de savoir si la demanderesse « peut être sujette » à se livrer à de telles activités consiste à se demander si la demanderesse a tendance à commettre ou est susceptible de commettre les actes illicites que la politique vise à empêcher. La conclusion du ministre selon laquelle la demanderesse « peut être sujette » à commettre de tels actes n’est pas étayée par les faits. Elle ne peut pas se justifier au regard des faits étant donné qu’il n’y a aucune preuve à l’appui de cette conclusion.

[51] Contrairement à la conclusion du ministre, non seulement il n’y a pas de preuve à l’appui de la conclusion selon laquelle la demanderesse est sujette à commettre de tels actes illicites, mais encore la preuve indique le contraire : la demanderesse n’est pas encline à commettre de tels actes. Le dossier de la demanderesse, qui a travaillé à Air Canada pendant de nombreuses années — au moins une décennie — comme agente de bord, est impeccable. Elle n’a pas de casier judiciaire. À mon avis, il n’y a aucune preuve de faiblesse de sa part ou d’inclinaison ou de propension à se livrer à une activité illégale visée par la politique, ou encore, à aider ou à encourager une personne à se livrer à une telle activité.

[52] Le ministre ne pouvait pas raisonnablement conclure dans ce dossier que la demanderesse était sujette à se livrer à de telles activités ou à aider ou à inciter toute autre personne à commettre de telles activités. Cela étant, une telle conclusion est déraisonnable selon l’arrêt *Dunsmuir*.

Le ministre a agi de façon déraisonnable en rendant une conclusion dichotomique

[53] La politique est rédigée sous une forme disjunctive à l’alinéa I.4(4). À mon humble avis, pour annuler une habilitation de sécurité, un ministre agissant de façon raisonnable ne peut aboutir qu’à une des trois conclusions possibles. Comme il a été dit précédemment, ces

applicant may be prone to commit or assist or abet unlawful activities; (2) that the applicant may be induced to commit or assist or abet unlawful activities; or, (3) that the applicant may be both prone and induced to commit or assist or abet unlawful activities. Clearly, a finding made under either or both branches of paragraph I.4(4), would supply a reasonable basis for the Minister to cancel a security clearance.

[54] What the Minister acting reasonably may not do is to find disjunctively, as the Minister did here, that the applicant may *either* be prone to *or* induced to commit unlawful activities without actually deciding the basis for his Decision to cancel.

[55] Here, the Minister did not decide one way i.e., prone, or the other i.e., induced. In addition, the Minister did not find that the applicant may be both prone *and* induced. In my respectful view, in failing to decide on one of the three possible bases for cancellation allowed by the Policy in this respect, the Minister failed his duty to decide in accordance with law. The Minister had no authority to cancel the applicant's clearance without deciding the basis for that cancellation.

[56] Essentially, the Minister's disjunctive finding is an equivocation, not a decision. No reasons for this equivocal finding are provided. In my respectful view, the Minister was obliged to do more than make equivocal "maybe this or maybe that" findings as done here.

[57] The unintelligibility of the Minister's equivocal finding may be demonstrated in the following manner. Consider section I.4 of the Policy, which includes six paragraphs, each identifying a different class of persons whose security certificates may be cancelled. The Minister could no more cancel a security certificate on the basis of a finding that "this individual falls into either

trois conclusions possibles sont les suivantes : 1) la demanderesse est sujette à se livrer à des activités illicites ou à aider ou à inciter une autre personne à se livrer à de telles activités; 2) la demanderesse peut être incitée à se livrer à des activités illicites ou à aider ou à inciter une autre personne à se livrer à de telles activités; ou 3) la demanderesse peut être sujette et incitée à se livrer à des activités illicites ou à aider ou à inciter une autre personne à se livrer à de telles activités. De toute évidence, une conclusion tirée en vertu de l'un ou l'autre des volets ou des deux volets de l'alinéa I.4(4) fournirait un fondement raisonnable au ministre pour annuler une habilitation de sécurité.

[54] Ce que le ministre ne peut pas raisonnablement faire est de conclure de façon disjonctive, comme il l'a fait en l'espèce, que la demanderesse peut être sujette *ou* incitée à se livrer à des activités illicites sans établir le fondement de sa décision d'annuler l'habilitation de sécurité.

[55] En l'espèce, le ministre n'a pas tranché entre « être sujette à » et « être incitée à ». De plus, le ministre n'a pas conclu que la demanderesse pouvait être à la fois sujette *et* incitée à commettre des actes illicites. À mon humble avis, en omettant de se prononcer sur l'une des trois possibilités d'annulation permises par la politique à cet égard, le ministre a manqué à son devoir de se prononcer conformément à la loi. Le ministre n'avait pas le pouvoir d'annuler l'habilitation de la demanderesse sans décider du motif de cette annulation.

[56] Essentiellement, la conclusion disjonctive du ministre tient de l'ambiguïté et ne constitue pas une décision. Il n'a fourni aucun motif pour justifier cette conclusion équivoque. À mon humble avis, le ministre ne pouvait pas se contenter de tirer des conclusions équivoques « peut-être ceci ou peut-être cela » comme il l'a fait.

[57] L'incompréhension entourant la conclusion équivoque du ministre peut être démontrée de la façon suivante. Examinons l'article I.4 de la politique, qui comprend six paragraphes, chacun définissant une catégorie différente de personnes dont les certificats de sécurité peuvent être annulés. Le ministre ne pouvait plus annuler un certificat de sécurité en se fondant sur

class 1, or class 2, or class 3, or classes 4, or 5, or 6” without coming to ground on any of them, than the Minister could cancel a certificate based on finding the applicant fell under either one of three possible categories in paragraph I.4(4) without identifying which is the basis for the Decision.

[58] Moreover, the finding that the applicant may be *prone* to commit, *or* in the alternative, that she may be *induced* to commit such unlawful acts is also objectionable and unreasonable because neither the applicant nor this Court are able to ascertain which of the three alternative findings formed the basis of the Minister’s decision to cancel her security clearance. This puts the applicant and reviewing court in an almost, if not completely, impossible position of attempting to determine what is being reviewed on judicial review: is the review on one ground, on the second ground, or on both? Should the applicant deal with all three possibilities, or with only two, or with just one and, if only one, which one should she choose? This lack of clarity leads me to conclude that the Minister must act with greater precision particularly given the potential consequences for an applicant, namely, the termination of what might be very lengthy and loyal service.

[59] If the Decision was based on a finding that the applicant may be prone, the Decision must be set aside as made without evidence, as explained above. Similarly, the Decision could not be reasonably based on a finding that the applicant may be both prone and induced, because a finding the applicant may be prone is not supported by the evidence. However, if the Decision was based on a finding that the applicant may be induced, then other issues are engaged; while the Minister might have hypothetically acted reasonably had the finding been one of “may be induced”, the difficulty is that no such finding was actually made.

une conclusion selon laquelle [TRADUCTION] « cette personne relève soit de la catégorie 1, soit de la catégorie 2, soit de la catégorie 3, soit des catégories 4, 5 ou 6 » sans choisir l’une de ces catégories, pas plus qu’il ne pouvait annuler un certificat en s’appuyant sur la conclusion que la demanderesse relevait de l’une ou l’autre des trois catégories possibles visées à l’alinéa I.4(4) sans définir le fondement de la décision.

[58] De plus, la conclusion selon laquelle la demanderesse peut être *sujette* ou, subsidiairement, être *incitée* à commettre de tels actes illicites est également inacceptable et déraisonnable, car ni la demanderesse ni la Cour ne sont en mesure de déterminer laquelle des trois conclusions subsidiaires a servi de fondement à la décision du ministre d’annuler l’habilitation de sécurité de la demanderesse. Cela place la demanderesse et la Cour de révision dans une position presque impossible, voire complètement impossible, de tenter de déterminer ce qui fait l’objet d’un contrôle judiciaire : le contrôle est-il fondé sur le premier motif, sur le second motif ou sur les deux? La demanderesse devrait-elle aborder les trois possibilités, seulement deux ou l’une d’entre elles et, dans ce dernier cas, laquelle devrait-elle choisir? Ce manque de clarté m’amène à conclure que le ministre doit agir avec plus de précision, compte tenu notamment des conséquences potentielles pour un demandeur, à savoir la fin de très nombreuses et loyales années de service.

[59] Si la décision était fondée sur une conclusion selon laquelle la demanderesse pouvait être sujette à commettre des actes illicites, alors la décision doit être annulée puisqu’elle a été prise en l’absence de preuve, comme je l’ai déjà expliqué. De même, la décision ne pouvait pas raisonnablement être fondée sur une conclusion selon laquelle la demanderesse pouvait être à la fois sujette et incitée à commettre des actes illicites étant donné que la conclusion selon laquelle la demanderesse pouvait être sujette à commettre des actes illicites n’était pas étayée par la preuve. Toutefois, même si la décision était fondée sur une conclusion selon laquelle la demanderesse pouvait être incitée à commettre des actes illicites, cela soulèverait d’autres questions; alors que le ministre aurait pu agir raisonnablement si la conclusion avait été que la demanderesse « aurait pu

[60] Therefore, in my view, the Minister's finding was unreasonable.

Lack of Intelligibility and Transparency

[61] In addition, I am not persuaded that the Minister appreciated and duly considered the applicant's submissions in arriving at a conclusion in this case. Thus, even if the Minister may make a decision on an "either/or" basis without actually deciding one way or the other (which I do not accept), I would still grant judicial review.

[62] A failure to duly consider the submissions of the parties is a matter going to the reasonableness of the decision: *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708 (*Newfoundland Nurses*); *Ho v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 865 (*Ho*); *Doan v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 138. In *Ho*, as my colleague Justice Harrington at paragraph 28, states: "*Dunsmuir*, above, teaches us that a reasonable decision is one which is transparent. To say that Mr. Ho's explanations did not contain sufficient information to address concerns is in and of itself insufficient and opaque. From *Newfoundland Nurses* we learn that a decision may be justified by an analysis of the record. However, in this case there is no indication that Mr. Ho's explanations were actually considered. In these circumstances, it is not up to the Court to substitute its own opinion. The matter must be referred back for reconsideration". That said, a failure of this aspect of a decision maker's duty also implicates the procedural fairness of the decision: *O'Grady v. Bell Canada*, 2015 FC 1135; *Brosnan v. Bank of Montreal*, 2015 FC 925, 483 F.T.R. 311 (*Brosnan*). In this case, it does not matter which because both directions lead to judicial review.

être incitée » à commettre des actes illicites, le problème est qu'aucune conclusion de ce genre n'a été tirée.

[60] Par conséquent, à mon avis, la conclusion du ministre était déraisonnable.

Manque d'intelligibilité et de transparence

[61] De plus, je ne suis pas convaincu que le ministre a évalué et dûment pris en considération les observations de la demanderesse pour parvenir à une conclusion en l'espèce. Par conséquent, même si le ministre pouvait prendre des décisions en s'appuyant sur un fondement dichotomique et sans véritablement décider d'une façon ou d'une autre (ce que je n'accepte pas), j'accorderais quand même le contrôle judiciaire.

[62] Le défaut d'examiner dûment les observations des parties est une question qui se rapporte au caractère raisonnable de la décision : *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708 (*Newfoundland Nurses*); *Ho c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 865 (*Ho*); *Doan c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 138. Dans la décision *Ho*, voici ce que déclare mon collègue le juge Harrington au paragraphe 28 : « L'arrêt *Dunsmuir*, précité, nous enseigne qu'une décision raisonnable est une décision transparente. La simple affirmation que les explications de M. Ho ne renfermaient pas suffisamment d'information pour dissiper les préoccupations est insuffisante et opaque. L'arrêt *Newfoundland Nurses* mentionne qu'une décision peut être justifiée au moyen d'une analyse du dossier. Toutefois, dans la présente affaire rien ne nous permet de conclure que les explications de M. Ho aient en fait été examinées. Dans de telles circonstances, il n'incombe pas à la Cour de substituer son avis à celui précédemment rendu. Il faut renvoyer l'affaire en vue d'un nouvel examen ». Cela dit, un manquement relativement à cet aspect du devoir d'un décideur fait également intervenir l'équité procédurale de la décision : *O'Grady c. Bell Canada*, 2015 CF 1135; *Brosnan c. Banque de Montréal*, 2015 CF 925 (*Brosnan*). En l'espèce, cela n'a pas d'importance, car les deux orientations conduisent à un contrôle judiciaire.

[63] Reasons are sufficient if they allow a reviewing court to understand why the tribunal made its decision and determine if it is within the range of acceptable outcomes set out in *Dunsmuir: Newfoundland Nurses*, above, at paragraph 16.

[64] In the case at bar, the material parts of the Decision are taken almost word for word from the Summary of Discussion and Recommendation of the Advisory Body. I agree the Minister may adopt the finding of this specialized body. However, the Minister must hear and consider both the applicant's case and the Advisory Body's case. It is a core duty of administrative decision makers to hear both sides.

[65] It is trite that not every issue raised by the applicant needs to be separately or specifically assessed by a decision maker: *Newfoundland Nurses*, at paragraph 16; *Construction Labour Relations v. Driver Iron Inc.*, 2012 SCC 65, [2012] 3 S.C.R. 405 [*Driver Iron*], at paragraph 3. The issue here is that the Minister failed to adequately hear and consider the applicant's submissions. This is best assessed by reference to what was said by both the Minister and the Advisory Body and by the applicant.

[66] The Minister gave notice of eight observations reported by the RCMP in the PFL. The applicant responded to each with varying degrees of detail; these responses can be seen in the excerpt provided above at paragraph 13. While all eight RCMP observations are carefully and specifically addressed in the Decision, the only reference to the substance of the applicant's response is as follows:

I note your husband works as a manager for Gasoline Alley Harley Davidson and his customers include members of the Hells Angels.

[67] I am not persuaded that the Minister considered the applicant's submissions. This lack of consideration is evident in light of the almost total absence of any

[63] Les motifs sont suffisants s'ils permettent à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de décider si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables mentionnées dans l'arrêt *Dunsmuir : Newfoundland Nurses*, précité, au paragraphe 16.

[64] En l'espèce, les éléments importants de la décision sont tirés presque mot pour mot du résumé de la discussion et de la recommandation de l'Organisme consultatif. Je conviens que le ministre peut adopter les conclusions de cet organisme spécialisé. Toutefois, le ministre doit entendre et examiner à la fois le dossier de la demanderesse et celui de l'Organisme consultatif. Les décideurs administratifs ont l'obligation essentielle d'entendre les deux parties.

[65] Il est établi que le décideur n'est pas tenu d'évaluer séparément ou spécifiquement toutes les questions soulevées par un demandeur : *Newfoundland Nurses*, au paragraphe 16; *Construction Labour Relations c. Driver Iron Inc.*, 2012 CSC 65, [2012] 3 R.C.S. 405 [*Driver Iron*], au paragraphe 3. Le problème qui se pose en l'espèce est que le ministre n'a pas suffisamment entendu et examiné les observations de la demanderesse. La meilleure façon de procéder est de tenir compte de ce qui a été dit par le ministre, par l'Organisme consultatif et par la demanderesse.

[66] Le ministre a donné avis de huit observations rapportées par la GRC dans la lettre relative à l'équité procédurale. La demanderesse a répondu à chacune des observations avec des degrés de détail différents; ces réponses peuvent être consultées dans l'extrait fourni au paragraphe 13 ci-dessus. Bien que les huit observations de la GRC soient attentivement et spécifiquement traitées dans la décision, la seule référence au contenu de la réponse de la demanderesse est la suivante :

[TRADUCTION] Je constate que votre mari travaille en tant que directeur au sein de l'entreprise Gasoline Alley Harley Davidson et que des membres des Hells Angels figurent au nombre de ses clients.

[67] Je ne suis pas convaincu que le ministre a examiné les arguments de la demanderesse. Ce manque de considération est évident à la lumière de l'absence

mention of the applicant's submissions in the Minister's reasons:

- There is no mention of the applicant's categorical and uncontested denial of the husband's current or prior membership in the Hells Angels;
- There is no mention of GAHD's ranking as the number one Harley Davidson dealership in the country;
- There is no reference made to the submission that the husband is the number one service manager in Canada, which speaks to the importance of his job;
- There is no reference to the various clientele with which the husband interacts, including not only local police but the RCMP itself; the Minister only refers to the fact that the husband's customers are members of Hells Angels;
- The submission that the extent of the husband's interactions with Hells Angels is as agent for GAHD is not referred to by the Minister, although mentioned in the Advisory Body material.

[68] This almost complete omission of the applicant's submissions in the Minister's reasons gives rise to both transparency and intelligibility issues and implicates procedural fairness concerns.

[69] I am further concerned by the Minister's failure to refer to either of the two reference letters concerning her husband, which are substantively summarized above at paragraphs 14 and 15 of these reasons. I reiterate there is no need to refer to every piece of evidence. However, in my view, these letters are material. Despite their materiality, the Minister says nothing about either.

[70] In essence, the Minister and Advisory Body material evinces inadequate awareness or appreciation of the applicant's submissions, namely that her husband had an important *business relationship* with Hells

presque totale de mention des arguments de la demanderesse dans les motifs du ministre :

- il n'y a aucune mention du refus catégorique et incontesté de la demanderesse de l'appartenance actuelle ou antérieure du mari aux Hells Angels;
- il n'y a aucune mention du classement de l'entreprise GAHD comme étant le premier concessionnaire de Harley Davidson au pays;
- il n'y a aucune référence au fait que le mari de la demanderesse est le directeur du service d'entretien et de réparation numéro un au Canada, ce qui témoigne de l'importance de son travail;
- il n'y a aucune référence aux divers clients avec lesquels le mari de la demanderesse interagit, y compris non seulement la police locale, mais aussi la GRC; le ministre se réfère seulement au fait que les clients du mari de la demanderesse font partie des Hells Angels;
- l'argument selon lequel c'est en tant qu'agent de l'entreprise GAHD que le mari de la demanderesse interagit avec les Hells Angels n'est pas mentionné par le ministre, bien que l'Organisme consultatif l'ait mentionné dans ses documents.

[68] Cette omission presque totale des arguments de la demanderesse dans les motifs du ministre donne lieu à des questions de transparence et d'intelligibilité et soulève des préoccupations quant à l'équité procédurale.

[69] Je suis également préoccupé par le fait que le ministre n'a pas mentionné l'une ou l'autre des deux lettres de recommandation concernant son mari, qui sont résumées ci-dessus aux paragraphes 14 et 15 des présents motifs. Je répète qu'il n'est pas nécessaire de prendre en considération chaque élément de preuve. Cependant, à mon avis, ces lettres sont importantes. Malgré leur importance, le ministre ne les évoque pas du tout.

[70] En substance, les documents du ministre et de l'Organisme consultatif témoignent d'une connaissance insuffisante ou d'une appréciation insuffisante des arguments de la demanderesse, à savoir que son mari

Angels customers as agent for his employer, GAHD, in his capacity as number one service agent in Canada working for the largest Harley Davidson dealership in the country and that, in fact, his dealership also supplied Harley Davidson motorcycles to both the RCMP and to the Alberta Sheriff's Department. Instead, on this the Minister (in addition to a relatively meaningless boilerplate¹) says only:

I note your husband works as a manager for Gasoline Alley Harley Davidson and his customers include members of the Hells Angels.

[71] In my view, that summary of the applicant's response is inadequate and is also inaccurate. The Minister's implication that the Hells Angels are the only type of customers serviced by GAHD suggests a failure to engage with the explanations and substantive submissions put forward, submissions that go to the "heart of the complaint under adjudication", as per *Brosnan*, above, at paragraph 28.

[72] In my respectful view, the Minister's reasons are impermissibly one-sided and fail to identify or address the critical relationship advanced by the applicant. In this sense, the Decision in the case at bar is analogous to *Ho*, where the Court found the Minister's decision did not meet the transparency standard outlined by *Dunsmuir*, thereby requiring judicial review.

[73] The Court appreciates it has a duty to review the Decision in the context of the record and that, in some cases, the Court may supply matters found in the record that are not explicit in the decision: *Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada, Local 30 v. Irving Pulp & Paper, Ltd.*, 2013 SCC 34, [2013] 2 S.C.R. 458, at paragraph 54 ("The board's decision should be approached as an organic whole, without a line-by-line treasure hunt for error"); *Driver Iron*, above,

entretenait une *relation commerciale* importante avec des clients membres des Hells Angels en tant qu'agent au service de son employeur, GAHD, en sa qualité d'agent du premier service d'entretien et de réparation au Canada pour le plus grand concessionnaire Harley Davidson du pays et qu'en effet, son concessionnaire fournissait également des motos Harley Davidson à la GRC et au Service des shérifs de l'Alberta. Au lieu de cela, le ministre (en plus d'un libellé relativement standard¹) s'est contenté de dire ce qui suit :

[TRADUCTION] Je constate que votre mari travaille en tant que directeur au sein de l'entreprise Gasoline Alley Harley Davidson et que des membres des Hells Angels figurent au nombre de ses clients.

[71] À mon avis, ce résumé de la réponse de la demanderesse est inadéquat et est également inexact. L'insinuation du ministre selon laquelle les Hells Angels sont les seuls clients desservis par l'entreprise GAHD suggère que les explications et les observations de fond avancées n'ont pas été abordées, des observations qui sont au « cœur de la plainte faisant l'objet de l'examen » selon la décision *Brosnan*, précitée, au paragraphe 28.

[72] À mon humble avis, les motifs du ministre sont indûment unilatéraux et ils ne permettent pas de cerner ou d'aborder la relation essentielle que la demanderesse a avancée. En ce sens, la décision en l'espèce est analogue à celle de *Ho*, où la Cour a conclu que la décision du ministre ne respectait pas la norme de transparence décrite par l'arrêt *Dunsmuir*, ce qui exige un contrôle judiciaire.

[73] La Cour se rend compte qu'elle a le devoir de réexaminer la décision dans le contexte du dossier et que, dans certains cas, la Cour peut fournir des éléments qui ne sont pas explicites dans la décision : *Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier, section locale 30 c. Pâtes & Papier Irving, Ltée*, 2013 CSC 34, [2013] 2 R.C.S. 458, au paragraphe 54 (« Il faudrait considérer la sentence arbitrale comme un tout et s'abstenir de faire une chasse au trésor, phrase par

¹ This "boilerplate sentence" states "I considered the statement provided by your counsel; however, the information presented was not sufficient to address my concerns".

¹ La « phrase standard » en question est la suivante : [TRADUCTION] « J'ai examiné la déclaration fournie par votre avocat, mais les renseignements fournis n'ont pas suffi à dissiper mes inquiétudes. »

at paragraph 3 (“The Board did not have to explicitly address all possible shades of meaning of these provisions”).

[74] The only reasonable basis on which the Minister might have made a decision to cancel on the facts of this case would be if the Minister had concluded that the husband’s dealing with the Hells Angels put the applicant’s employment in such jeopardy that the applicant fell into the “may be ... induced” category. I stress this option could only arise if, contrary to my finding above, a disjunctive “either/or” finding is reasonably permitted. The Court is presented with three difficulties in allowing the decision to stand on this basis. First, that is not what the Minister decided. The Decision did not conclude that the applicant may be induced. Instead, the Minister made a disjunctive “either/or” finding that the applicant may be either prone *or* induced. Second, a disjunctive finding is *per se* unreasonable for the reasons set out above. And finally, to reach the result that the applicant may be induced by her husband, the Minister must, of necessity, have rejected each of the eight responses plus the two reference letters provided. While I may, in some circumstances, supply reasons and “connect the dots”, that would entail writing reasons for why the Minister rejected virtually all the applicant’s responses while knowing only the end result. I am unable to write the reasons the Minister did not write for that conclusion.

[75] I should add that there was no argument that the applicant’s Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*] rights were violated by the Policy, although references were made in argument to *Neale v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 655 and to *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, 2009 FCA 234, 202 C.R.R. (2d) 156.

phrase, à la recherche d’une erreur »); *Driver Iron*, précité, au paragraphe 3 (« La Commission n’était pas tenue de traiter expressément de toutes les interprétations possibles de ces dispositions »).

[74] Ce n’est que dans le cas où le ministre aurait conclu que les affaires du mari de la demanderesse avec les Hells Angels constituaient une telle menace pour l’emploi de la demanderesse que cette dernière se serait retrouvée dans la catégorie « peut être incitée à » que la décision d’annuler l’habilitation compte tenu des faits en l’espèce aurait été raisonnablement étayée. Je souligne que cette option ne peut se produire que si, contrairement à ce que je viens de conclure, une conclusion dichotomique et disjonctive est raisonnablement permise. La Cour est confrontée à trois difficultés en permettant à la décision de reposer sur ce fondement. Premièrement, ce n’est pas ce que le ministre a décidé. Dans sa décision, le ministre n’a pas conclu que la demanderesse pouvait être incitée à commettre des actes illicites. Le ministre a plutôt tiré une conclusion dichotomique et disjonctive selon laquelle la demanderesse peut être à sujette *ou* incitée à commettre des actes illicites. Ensuite, une conclusion disjonctive est en soi déraisonnable pour les motifs exposés ci-dessus. Enfin, pour parvenir au résultat que la demanderesse peut être incitée par son mari à commettre des actes illicites, le ministre a nécessairement rejeté chacune des huit réponses ainsi que les deux lettres de recommandation fournies. Bien que je puisse, dans certains cas, fournir des motifs et « faire le lien », il me faudrait rédiger des motifs pour expliquer pourquoi le ministre a rejeté pratiquement toutes les réponses de la demanderesse alors que je ne connais que le résultat final. Je ne suis pas en mesure de rédiger les motifs pour lesquels le ministre n’a pas expliqué cette conclusion.

[75] J’ajouterais qu’il n’y avait pas d’argument selon lequel les droits garantis à la demanderesse par la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*] ont été violés par la politique, bien que, dans les plaidoiries, il ait été fait mention de la décision *Neale c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 655, et du *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, 2009 CAF 234.

IX. Conclusion

[76] I conclude that the Decision fails to meet the test of reasonableness established by the Supreme Court of Canada in *Dunsmuir*. It is unreasonable because it does not fall within the range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law. The Decision must therefore be set aside and re-determined.

X. Costs

[77] Costs should follow the event and therefore the applicant is entitled to costs of this application. The parties shall have 15 days to make submissions on an appropriate lump sum cost award if they are unable to agree.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that:

1. The application for judicial review is granted.
2. The Decision of the Minister dated October 13, 2015, is set aside.
3. The applicant's application is remanded to a different decision maker for redetermination.
4. The applicant shall have her costs.
5. The parties shall have 15 days to make submissions on an appropriate lump sum cost award if they are unable to agree.

APPENDIX

Aeronautics Act—relevant sections

IX. Conclusion

[76] Je conclus que la décision ne satisfait pas au critère de la décision raisonnable établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir*. La décision est déraisonnable parce qu'elle ne fait pas partie des issues possibles et acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. La décision doit donc être annulée et faire l'objet d'un nouvel examen.

X. Dépens

[77] Les dépens doivent suivre l'issue de la cause et, par conséquent, la demanderesse a droit aux dépens relatifs à la présente demande. Les parties disposent d'un délai de 15 jours pour présenter des observations sur un montant forfaitaire adéquat pour les dépens si elles ne parviennent pas à s'entendre.

JUGEMENT

LA COUR REND LE JUGEMENT SUIVANT :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie.
2. La décision du ministre datée du 13 octobre 2015 est annulée.
3. La demande de la demanderesse est renvoyée à un différent décideur pour révision.
4. La demanderesse a droit à ses dépens.
5. Les parties disposent d'un délai de 15 jours pour présenter des observations sur un montant forfaitaire adéquat pour les dépens si elles ne parviennent pas à s'entendre.

ANNEXE

Loi sur l'aéronautique — articles pertinents

Responsibilities of Minister

Attributions du ministre

Minister's responsibilities respecting aeronautics**Mission**

4.2 (1) The Minister is responsible for the development and regulation of aeronautics and the supervision of all matters connected with aeronautics and, in the discharge of those responsibilities, the Minister may

4.2 (1) Le ministre est chargé du développement et de la réglementation de l'aéronautique, ainsi que du contrôle de tous les secteurs liés à ce domaine. À ce titre, il peut :

...

[...]

(n) subject to subsection (2), investigate matters relating to aviation safety; and

n) sous réserve du paragraphe (2), procéder à des enquêtes sur tout aspect intéressant la sécurité aéronautique;

(o) undertake such other activities in relation to aeronautics as the Minister considers appropriate or as the Governor in Council may direct.

o) entreprendre, à son initiative ou sur les instructions du gouverneur en conseil, toute autre activité liée à l'aéronautique.

...

[...]

Security Clearances

Habitations de sécurité

Granting, suspending, etc.**Délivrance, refus, etc.**

4.8 The Minister may, for the purposes of this Act, grant or refuse to grant a security clearance to any person or suspend or cancel a security clearance.

4.8 Le ministre peut, pour l'application de la présente loi, accorder, refuser, suspendre ou annuler une habilitation de sécurité.

Canadian Aviation Security Regulations
—relevant sections

Règlement canadien de 2012 sur la sûreté aérienne
— articles pertinents

Issuance of Restricted Area Identity Cards

Délivrance des cartes d'identité de zone réglementée

Issuance criteria**Critères de délivrance**

146 (1) The operator of an aerodrome must not issue a restricted area identity card to a person unless the person

146 (1) Il est interdit à l'exploitant d'un aéroport de délivrer une carte d'identité de zone réglementée à une personne à moins qu'elle ne réponde aux conditions suivantes :

(a) applies in writing;

a) elle présente une demande par écrit;

(b) is sponsored in writing by their employer;

b) elle est parrainée par écrit par son employeur;

(c) has a security clearance;

c) elle possède une habilitation de sécurité;

(d) consents in writing to the collection, use, retention, disclosure and destruction of information for the purposes of this Division; and

d) elle consent par écrit à la collecte, à l'utilisation, à la conservation, à la communication et à la destruction des renseignements pour l'application de la présente section;

(e) confirms that the information displayed on the card is correct.

Transportation Security Clearance Program
—relevant sections

Refusal/Cancellation/Suspension

I.5

Any person who is denied a clearance, or any person whose clearance is suspended or cancelled, shall be advised in writing of

1. the refusal, cancellation or suspension; and
2. the reason or reasons for the refusal, cancellation or suspension unless the information is exempted under the Privacy Act; and
3. the right to redress.

...

Cancellation of Security Clearance

II.23

1. The Supervisor of the enrolment site shall notify the Director, Security Screening Programs in writing when a security clearance is no longer required by its holder.
2. A security clearance will be cancelled upon receipt of notification in accordance with subsection (1).

...

Subsequent Applications

II.36

If the Minister refuses to grant or cancel a security clearance, an applicant may submit a new application only if:

- (a) a period of five (5) years has elapsed after the day of the refusal or cancellation; or
- (b) a change has occurred in the circumstances that led to the refusal or cancellation.

...

e) elle confirme l'exactitude des renseignements qui figurent sur la carte.

La politique sur le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport — articles pertinents

Refus/Annulation/Suspension

I.5

Toute personne à qui l'on refuse une habilitation ou dont ladite habilitation est suspendue ou annulée, sera avisée par écrit :

1. du refus, de l'annulation ou de la suspension; et
2. de la raison ou des raisons justifiant le refus, l'annulation ou la suspension à moins que les renseignements ne soient exemptés en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels; et
3. du droit à un redressement.

[...]

Annulation de l'habilitation

II.23

1. Le Superviseur du Bureau de contrôle des laissez-passer avisera par écrit le Directeur, programmes de filtrage de sécurité à l'effet qu'un détenteur n'a plus besoin de son habilitation.
2. Une habilitation sera annulée sur réception d'un avis à cette fin, conformément au sous-alinéa (1).

[...]

Demandes Ultérieures

II.36

Si le Ministre refuse ou révoque une autorisation, le demandeur peut soumettre une nouvelle demande seulement si :

- (a) une période de cinq (5) années s'est écoulée suivant la date du refus ou de l'annulation; ou
- (b) un changement à eu lieu dans les circonstances qui ont menées au refus ou à l'annulation.

[...]

Notification of a Refusal or Cancellation

II.41

1. Where the Minister has refused or cancelled a security clearance, a notice shall be given to the individual and to the Airport Security Manager.
2. The notification to the applicant that a security clearance is refused or cancelled shall refer to the redress described in section II.45 and shall be sent by registered mail to the last known address.

...

Redress

II.45

When a security clearance is cancelled or an application for a security clearance is refused an application for review may be directed to the Federal Court of Canada - Trial Division within thirty (30) days of the receipt of the notice of cancellation or refusal.

Avis d'un refus ou d'une annulation

II.41

1. Lorsque le ministre refuse ou annule une habilitation, un avis sera donné à cet effet au candidat et au gestionnaire de la sécurité aéroportuaire.
2. L'avis du refus ou de l'annulation de l'habilitation contiendra une référence au processus de redressement décrit à l'article II.45 et sera adressé par courrier recommandé à la dernière adresse connue du candidat.

[...]

Redressement

II.45

Lorsqu'une habilitation est révoquée ou qu'une demande d'habilitation est refusée une demande d'examen peut être adressée à la Cour fédérale du Canada, Division de première instance, dans les trente (30) jours suivant la réception de l'avis de révocation ou de refus en supposant que la personne visée ne soit pas décrite dans l'alinéa (a).