

T-1277-16
2017 FC 376

T-1277-16
2017 CF 376

Mila Kah Kate Ng (*Applicant*)

Mila Kah Kate Ng (*demanderesse*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*défendeur*)

INDEXED AS: NG v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : NG C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court, Annis J.—Vancouver, February 1; Ottawa, April 19, 2017.

Cour fédérale, juge Annis—Vancouver, 1^{er} février; Ottawa, 19 avril 2017.

Transportation — Security clearance — Judicial review of decision by Director General of Aviation Security (Minister's delegate) on behalf of Minister of Transport denying applicant's security clearance application — Applicant needing security clearance from Transportation Security Clearance Program (TSCP) — Applicant involved in drug-related incidents, associated with individual having criminal record — TSCP advisory board recommending refusal of application for security clearance pursuant to TSCP policy, s. I.8 — Minister's delegate issuing impugned decision — Believing that applicant would be prone or induced to commit act, or assist or abet any person to commit act unlawfully interfering with civil aviation — Applicant submitting that decision unintelligible for same reasons as in Britz v. Canada (Attorney General) applicable herein — Whether decision unintelligible by not permitting applicant or Court to determine basis for cancellation of security clearance — "Either/or" ruling in Britz not good law, not applied in present matter — Court in Britz finding, inter alia, that Minister making "unreasonable 'either/or' decision" by borrowing from TSCP policy's language — Distinguishing facts in Britz from those in Sargeant v. Canada (Attorney General) — Here, Minister borrowing same language from TSCP policy as in Britz — No distinction may be made between Britz, Sargeant unless Minister required not only to identify finding relied upon, but also to describe evidence supporting each finding — Britz requiring unnecessary distinctions between findings underlying rejection — Sargeant decision implicitly confirming that TSCP policy not imposing duty on Minister to specifically link evidence to each factor — Flexible, deferential application of TSCP policy more consistent with Dunsmuir v. New Brunswick principles — Reasons sufficiently intelligible if decision sufficiently advising individual of facts, presenting logical association with at least one ground for rejection — Where two alternative grounds for rejection existing, security clearance not given if either one reasonably sustained — Here, evidence relied upon by Minister's delegate reasonably

Transports — Habilitation de sécurité — Contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision de la Directrice générale (déléguée du ministre), Sûreté de l'aviation pour Transports Canada, rejetant la demande d'habilitation de sécurité de la demanderesse — La demanderesse devait obtenir une habilitation de sécurité en application du Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport (le programme d'habilitation) — La demanderesse avait été impliquée dans des incidents liés à la drogue et était associée à une personne ayant un casier judiciaire — L'organisme consultatif du programme d'habilitation a recommandé de refuser la demande d'habilitation de sécurité conformément à l'art. I.8 de la politique sur le programme d'habilitation — La déléguée du ministre a rendu la décision contestée — Elle croyait que la demanderesse pouvait être sujette ou être incitée à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile ou à aider ou à inciter toute autre personne à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile — La demanderesse a fait valoir que, pour les mêmes motifs que ceux développés dans la décision Britz c. Canada (Procureur général), la décision n'était pas intelligible — Il s'agissait de savoir si la décision était inintelligible dans la mesure où elle ne permettait pas à la demanderesse ou à la Cour de déterminer le fondement de l'annulation de l'habilitation de sécurité — La décision portant sur la « dichotomie » de la décision Britz n'est pas valable en droit et n'a pas été appliquée en l'espèce — Dans la décision Britz, la Cour a conclu, entre autres, que le ministre avait rendu une « décision dichotomique déraisonnable » en empruntant le libellé de la Politique du programme d'habilitation — Elle a distingué les faits de ceux retrouvés dans la décision Sargeant c. Canada (Procureur général) — En l'espèce, le ministre a utilisé le même libellé de la Politique que celui invoqué dans la décision Britz — Il est impossible de distinguer les décisions Britz et Sargeant, à moins que le ministre doive non seulement préciser la conclusion sur laquelle il se fonde, mais également décrire la preuve qui soutient chacune de ces conclusions — La décision

sustaining conclusion that applicant may be a risk to civil aviation — Application dismissed.

This was an application for judicial review of a decision by the Director General of Aviation Security (Minister's delegate) on behalf of the Minister of Transport denying the applicant's security clearance application.

The applicant, who became employed as a flight attendant, needed to obtain a security clearance from the Transportation Security Clearance Program (TSCP). A law enforcement records check revealed that the applicant had been involved in three drug-related incidents and had associated with an individual who had a criminal record. In particular, the applicant had been charged with two counts of possession for the purpose of trafficking. Those charges were later stayed. In response, the applicant explained, *inter alia*, that she was young at the time of those incidents and had been manipulated by her boyfriend. Pursuant to section I.8 of the TSCP policy, the TSCP advisory board recommended that the Minister refuse the application. The Minister's delegate agreed with the advisory board and issued the impugned decision. The Minister's delegate believed, on a balance of probabilities, that the applicant would 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.

The applicant submitted that, for the same reasons as in *Britz v. Canada (Attorney General)*, the decision was not intelligible.

The main issue was whether the decision was unintelligible by not permitting the applicant or the Court to determine the basis for the cancellation of the security clearance.

Britz oblige à faire des distinctions non nécessaires entre les conclusions justifiant le rejet d'une demande — La décision Sargeant confirme de façon implicite que la Politique sur le programme d'habilitation n'oblige pas le ministre à relier explicitement la preuve à chaque facteur — Une application flexible et déférente de la Politique s'accorde mieux aux principes établis dans l'arrêt Dunsmuir — Les motifs sont suffisamment intelligibles si la décision informe suffisamment la personne concernée des faits et qu'elle démontre un lien logique avec au moins un des motifs de refus — Lorsqu'il existe deux motifs possibles de refus, l'habilitation de sécurité ne sera pas accordée si l'un des deux motifs est raisonnablement justifié — En l'espèce, la preuve sur laquelle s'est fondée la déléguée du ministre soutenait raisonnablement la conclusion selon laquelle la demanderesse peut poser un risque à l'aviation civile — Demande rejetée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision de la Directrice générale (déléguée du ministre), Sûreté de l'aviation pour Transports Canada, rejetant la demande d'habilitation de sécurité de la demanderesse.

La demanderesse, qui avait obtenu un emploi comme agente de bord, devait obtenir une habilitation de sécurité en application du Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport (le programme d'habilitation). Une vérification des antécédents criminels a révélé que la demanderesse avait été impliquée dans trois incidents liés à la drogue et qu'elle était associée à une personne ayant un casier judiciaire. Plus particulièrement, la demanderesse avait été accusée de deux chefs de possession en vue de trafic. Ces accusations ont par la suite été suspendues. En réponse, la demanderesse a, entre autres, expliqué qu'elle était jeune au moment de ces incidents et qu'elle avait été manipulée par son petit ami. Conformément à l'article I.8 de la politique sur le programme d'habilitation, l'organisme consultatif a recommandé au ministre de refuser la demande. La déléguée du ministre, étant en accord avec l'organisme consultatif, a rendu la décision contestée. La déléguée croyait, selon la prépondérance des probabilités, que la demanderesse pouvait être sujette ou être incitée à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile ou à aider ou à inciter toute autre personne à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile.

La demanderesse a fait valoir que, pour les mêmes motifs que ceux développés dans la décision *Britz c. Canada (Procureur général)*, la décision n'était pas intelligible.

Il s'agissait principalement de savoir si la décision était inintelligible dans la mesure où elle ne permettait pas à la demanderesse ou à la Cour de déterminer le fondement de l'annulation de l'habilitation de sécurité.

Held, the application should be dismissed.

The “either/or” ruling in *Britz* is not good law and was not applied. The decision in *Britz* concerned the application of the same TSCP policy as in the present case. In *Britz*, the Court:

- determined that the applicant was only at risk of being “induced” to commit unlawful acts;
- found, *inter alia*, that the Minister made an “unreasonable ‘either/or’ decision” by borrowing from the TSCP policy’s language and finding 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”;
- determined that the decision was unintelligible because it did not permit the applicant or the Court to determine the basis for the cancellation of the applicant’s security clearance; and
- distinguished its facts from those in the matter of *Sargeant v. Canada (Attorney General)* by finding that the Minister in *Sargeant* had grounds to find the applicant may personally be prone, and also had grounds to conclude that the applicant might be induced, into unlawful activity.

Here, the Minister borrowed the same language from the TSCP policy as in *Britz* in finding that “the applicant may be prone or induced to commit” an unlawful act. No distinction may be made between the *Britz* and *Sargeant* decisions unless, as a corollary to *Britz*, the Minister is required not only to identify the finding relied upon, but also to describe the evidence that supports each finding. *Britz* “judicializes” the Minister’s decision-making process by requiring unnecessary distinctions between the findings underlying rejection in a manner contrary to the principles in *Dunsmuir v. New Brunswick*. *Britz* and *Sargeant* can only be reconciled in terms of an intelligibility requirement if the TSCP policy was interpreted to impose a duty on the Minister to specifically link the evidence in the decision to each factor, or only one factor if those were the underlying facts. The *Sargeant* decision implicitly confirms that this is not necessary.

A flexible and deferential application of the policy is more consistent with the *Dunsmuir* principles on interpreting reasons and with the Federal Courts’ case law. As long as the

Jugement : la demande doit être rejetée.

La décision portant sur la « dichotomie » de la décision *Britz* n’est pas valable en droit et n’a pas été appliquée. La décision *Britz* examinait l’application de la même Politique que celle visée en l’espèce. Dans la décision *Britz*, la Cour :

- a établi que la demanderesse était uniquement à risque d’être « incitée » à se livrer à une activité illicite;
- a conclu, entre autres, que le ministre avait rendu une « décision dichotomique déraisonnable » en empruntant le libellé de la Politique du programme d’habilitation et en concluant que la demanderesse « pouvait être sujette ou incitée à commettre un acte d’intervention illicite pour l’aviation civile »;
- a déterminé que la décision était inintelligible parce qu’elle ne permettait pas à la demanderesse ou à la Cour de déterminer le fondement de l’annulation de l’habilitation de sécurité de la demanderesse;
- a distingué les faits de ceux retrouvés dans la décision *Sargeant c. Canada (Procureur général)* en concluant que le ministre, dans *Sargeant*, avait des motifs de croire que le demandeur pouvait être personnellement sujet à se livrer à une activité illicite, et avait des motifs de croire que le demandeur pouvait être incité à se livrer à une activité illicite.

En l’espèce, le ministre a utilisé le même libellé de la Politique que celui invoqué dans la décision *Britz* en concluant que [TRADUCTION] « la demanderesse pouvait être sujette ou incitée à commettre » un acte illicite. Il est impossible de distinguer les décisions *Britz* et *Sargeant*, à moins de considérer cette dernière comme un corollaire à la décision *Britz*, alors que le ministre doit non seulement préciser la conclusion sur laquelle il se fonde, mais doit également décrire la preuve qui soutient chacune de ces conclusions. La décision *Britz* a pour effet de « judiciariser » le processus décisionnel du ministre en l’obligeant à faire des distinctions non nécessaires entre les conclusions justifiant le rejet d’une demande d’une façon contraire aux principes établis dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*. Les décisions *Britz* et *Sargeant* peuvent seulement être conciliées pour ce qui est de l’exigence relative à l’intelligibilité si la Politique est interprétée comme imposant au ministre l’obligation de relier explicitement la preuve à la décision relative à chaque facteur ou à un seul facteur s’il s’agit des faits sous-jacents. La décision *Sargeant* confirme de façon implicite que cela n’est pas nécessaire.

Une application flexible et déférente de la Politique s’accorde mieux aux principes établis dans l’arrêt *Dunsmuir* sur l’interprétation des motifs et à la jurisprudence de la Cour

decision sufficiently advises the affected individual of the facts giving rise to the finding of the person's inclination of risk to aviation safety and presents a logical association with at least one of the grounds for rejection, the reasons should be found to be sufficiently intelligible. It is somewhat a misnomer to describe the Minister's decision as a disjunctive "either/or" finding. Both options are available, but choosing one eliminates the possibility of the other. Because the Court's criticism in *Britz* was that no decision had been made, reference to the "either/or" terminology appears to implicitly express a conclusion that a finding on one factor would exclude the other when used together. However, proneness and inducibility are expressed as alternatives in the Policy. The better interpretation of the decision in accordance with the direction in *Dunsmuir* is that the Minister made a decision that both factors apply. This was the case in *Sargeant* where the same disjunctive formulation as in the Policy was used. Thus, where there are two alternative grounds for rejection, the security clearance will not be given if either one is reasonably sustained.

The reasoning in *Britz* was also rejected for a variety of practical reasons. These were discussed.

Applying the above to the case at bar, the evidence relied upon by the Minister's delegate reasonably sustained a conclusion that the applicant may be a risk to civil aviation.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2, s. 4.8.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.1.
Marine Transportation Security Regulations, SOR/2004-144.

CASES CITED

NOT FOLLOWED:

Britz v. Canada (Attorney General), 2016 FC 1286, [2017] 3 F.C.R. 221.

APPLIED:

Clue v. Canada (Attorney General), 2011 FC 323;
Sargeant v. Canada (Attorney General), 2016 FC 893;
Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union*

fédérale. Tant que la décision informe suffisamment la personne concernée des faits donnant lieu à la conclusion qu'elle pose un risque pour la sécurité aérienne et que cette décision démontre un lien logique avec au moins un des motifs de refus, les motifs devraient être jugés suffisamment intelligibles. Il est inapproprié de qualifier la décision du ministre de conclusion disjunctive « dichotomique ». Les deux options sont possibles, mais en choisissant l'une des deux, il devient impossible d'opter également pour la seconde. Étant donné que la critique de la Cour dans la décision *Britz* visait le fait qu'aucune décision n'avait été prise, le renvoi au terme « dichotomique » indique implicitement que la conclusion sur l'un des facteurs exclut nécessairement le second lorsqu'ils sont utilisés ensemble. Toutefois, dans la Politique, le fait d'être « sujet à » et le fait d'être « incité à » sont présentés comme une alternative. La meilleure interprétation à donner à la décision conformément à la directive établie dans l'arrêt *Dunsmuir* est que le ministre a rendu une décision où les deux facteurs s'appliquent. C'était le cas dans la décision *Sargeant*, où la formulation disjunctive retrouvée dans la Politique a été utilisée. Par conséquent, lorsqu'il existe deux motifs possibles de refus, l'habilitation de sécurité ne sera pas accordée si l'un des deux motifs est raisonnablement justifié.

Le raisonnement adopté dans la décision *Britz* a également été rejeté pour diverses raisons pratiques qui ont été examinées.

Appliquant ce qui précède au cas en l'espèce, la preuve sur laquelle s'est fondée la déléguée du ministre soutenait raisonnablement la conclusion selon laquelle la demanderesse peut poser un risque à l'aviation civile.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 4.8.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.1.
Règlement sur la sûreté du transport maritime, DORS/2004-144.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION NON SUIVIE :

Britz c. Canada (Procureur général), 2016 CF 1286, [2017] 3 R.C.F. 221.

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Clue c. Canada (Procureur général), 2011 CF 323;
Sargeant c. Canada (Procureur général), 2016 CF 893;
Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Newfoundland and Labrador Nurses'*

v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board), 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Canada (Minister of Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006.

CONSIDERED:

Appulonappar v. Canada (Citizenship and Immigration), 2016 FC 914; *Scott v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2013 BCCA 554, 53 B.C.L.R. (5th) 246; *R. v. Williams*, [1998] 1 S.C.R. 1128, (1998), 159 D.L.R. (4th) 493.

REFERRED TO:

Lorenzen v. Canada (Transport), 2014 FC 273; *Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, affd 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572; *Singh Kailley v. Canada (Transport)*, 2016 FC 52; *Henri v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 1141, 469 F.T.R. 124, affd 2016 FCA 38, 395 D.L.R. (4th) 176; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 35, 1998 CanLII 8667 (F.C.T.D.); *Meyler v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 357; *Kaczor v. Canada (Transport)*, 2015 FC 698.

AUTHORS CITED

Brown, Donald J.M. and John M. Evans; with the assistance of Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, looseleaf. Toronto: Carswell, 2009.

APPLICATION for judicial review of a decision by the Director General of Aviation Security on behalf of the Minister of Transport denying the applicant's security clearance application. Application dismissed.

APPEARANCES

Scott R. Wright for applicant.
Lisa M.G. Nevens for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Sutherland Jetté, Vancouver, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor), 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Canada (Ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Appulonappar c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2016 CF 914; *Scott v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicles)*, 2013 BCCA 554, 53 B.C.L.R. (5th) 246; *R. c. Williams*, [1998] 1 R.C.S. 1128.

DÉCISIONS CITÉES :

Lorenzen c. Canada (Transport), 2014 CF 273; *Société canadienne des postes c. Alliance de la Fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, conf. par 2011 CSC 57, [2011] 3 R.C.S. 572; *Singh Kailley c. Canada (Transport)*, 2016 CF 52; *Henri c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1141, conf. par 2016 CAF 38; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.); *Meyler c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 357; *Kaczor c. Canada (Transport)*, 2015 CF 698.

DOCTRINE CITÉE

Brown, Donald J.M. et John M. Evans; avec l'aide de Christine E. Deacon. *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, feuilles mobiles. Toronto : Carswell, 2009.

DEMANDE de contrôle judiciaire à l'encontre d'une décision de la Directrice générale, Sûreté de l'aviation pour Transports Canada, rejetant la demande d'habilitation de sécurité de la demanderesse au nom du ministre. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Scott R. Wright pour la demanderesse.
Lisa M.G. Nevens pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Sutherland Jetté, Vancouver, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] ANNIS J.: This is a judicial review, pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, of a decision by the Minister's delegate, the Director General of Aviation Security for Transport Canada (the Minister) dated July 19, 2016 (the Decision), denying the applicant's security clearance application (the application).

[2] The application for judicial review is dismissed with costs.

I. Background

[3] In May 2014, the applicant became employed as a flight attendant. At this time, she applied for a Restricted Area Identity Card (RAIC) which first requires that the applicant obtain a security clearance pursuant to the Transportation Security Clearance Program (TSCP). While her application was being processed, the applicant held a temporary RAIC.

[4] Applicants for a security clearance under the TSCP are subject to a comprehensive background check. Where this background check raises concerns, the TSCP requires that an advisory body be convened to review the application and make a recommendation to the Minister.

[5] On September 1, 2015, the TSCP received the applicant's Law Enforcement Records Check (LERC Report) from the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). The LERC Report described three drug-related incidents as well as her association with her former boyfriend:

Stayed Trafficking Charges:

- In April 2008, Vancouver Police observed a "hand to hand" transaction between a pedestrian and the driver of a vehicle in an area known by police to be

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

[1] LE JUGE ANNIS : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7, à l'encontre d'une décision de la déléguée du ministre, la Directrice générale, sûreté de l'aviation pour Transports Canada (le ministre), datée du 19 juillet 2016 (la décision) et rejetant la demande d'habilitation de sécurité de la demanderesse (la demande).

[2] La demande de contrôle judiciaire est rejetée, avec dépens.

I. Contexte

[3] En mai 2014, la demanderesse a obtenu un emploi comme agente de bord. À ce moment, elle a présenté une demande pour obtenir une carte d'identité de zones réglementées (CIZR), demande qui nécessite d'abord l'obtention d'une habilitation de sécurité en application du Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport (le programme d'habilitation). La demanderesse a obtenu une CIZR temporaire pendant le traitement de sa demande.

[4] Les demandes d'habilitation de sécurité déposées en vertu du programme d'habilitation font l'objet d'une vérification complète des antécédents. Lorsque cette vérification des antécédents soulève des préoccupations, le programme d'habilitation exige qu'un organisme consultatif soit convoqué pour examiner la demande et présenter des recommandations au ministre.

[5] Le 1^{er} septembre 2015, le programme d'habilitation a reçu le rapport de vérification des antécédents criminels (rapport de VAC) de la Gendarmerie royale du Canada (GRC). Ce rapport de VAC fait état de trois incidents liés à la drogue ainsi que de l'association de la demanderesse à son ancien petit ami :

Accusations de trafic de drogue suspendues :

- En avril 2008, la police de Vancouver a observé une transaction « de la main à la main » entre un piéton et le conducteur d'un véhicule dans un secteur

frequented by several property crime criminals, drug users and addicts. Police initiated a vehicle stop of the suspected drug dealer's vehicle.

- As officers approached the vehicle they witnessed the driver pass something to the passenger. Both driver and passenger were arrested for Possession for the Purpose of Trafficking.
- The passenger was identified as the Applicant.
- On the passenger seat officers found loose flaps believed to contain heroin weighing 0.56 grams and 0.44 grams of rock cocaine. The driver claimed he had a heroin habit and that the drugs were his.
- While being processed at Vancouver Police jail, the driver was found to be in possession of several more pieces of rock cocaine (5.45 grams) and flaps of heroin (0.51 grams) which were found in a special compartment in his underwear.
- A search of the vehicle incident to arrest revealed a cell phone on the passenger seat along with a purse. Inside the purse were 2 wallets containing identification of both the driver and the Applicant. Both wallets had large sums of Canadian currency (the driver was in possession of \$990.00, the Applicant of \$260.00). The purse had two cellular phones which were locked, a practice which the LERC Report identifies as common in an attempt to prevent police from collecting further evidence.
- In the centre console was a used yogurt container about 3/4 full with change. The majority of the change was loonies and toonies. The LERC Report notes that the money was consistent with drug dealing as the majority of customers obtain money through property crime.
- The Applicant was charged with two counts of Possession for the Purpose of Trafficking contrary to s. 5(2) of the *Controlled Drugs and Substances Act*, SC 1996, c 19 [CDSA], but both charges were entered in a Stay of Proceedings.

connu par la police pour être fréquenté par plusieurs criminels commettant des infractions contre les biens, ainsi que par des utilisateurs de drogue et des toxicomanes. La police a arrêté le véhicule du trafiquant de drogue présumé.

- Alors qu'ils s'approchaient du véhicule, les agents ont vu le conducteur donner quelque chose à la passagère. Le conducteur et la passagère ont été arrêtés pour possession en vue de trafic.
- La passagère a été identifiée comme étant la demanderesse.
- Sur le siège passager, les agents ont trouvé des sachets contenant ce qui semblait être 0,56 gramme d'héroïne et 0,44 gramme de roche de cocaïne. Le conducteur a affirmé qu'il consommait de l'héroïne et que la drogue retrouvée lui appartenait.
- Alors qu'il était fouillé à la prison de la station de police de Vancouver, plusieurs roches de cocaïne (5,45 grammes) ainsi que des sachets d'héroïne (0,51 gramme) ont été retrouvés dans un compartiment spécial situé dans les sous-vêtements du conducteur.
- Une fouille du véhicule incidente à l'arrestation a permis de découvrir un cellulaire sur le siège passager, ainsi qu'une sacoche. À l'intérieur de cette sacoche se trouvaient deux portefeuilles contenant les pièces d'identité du conducteur et de la demanderesse. Les deux portefeuilles contenaient des sommes importantes en devise canadienne (990 \$ pour le conducteur et 260 \$ pour la demanderesse). La sacoche contenait également deux téléphones cellulaires bloqués, ce qui est d'après le rapport de VAC une pratique fréquente pour tenter d'empêcher les policiers de recueillir plus d'éléments de preuve.
- À l'intérieur de la console centrale se trouvait un contenant à yogurt utilisé rempli au 3/4 de monnaie, principalement des pièces de 1 \$ et de 2 \$. Selon le rapport de VAC, le fait de retrouver cette monnaie est cohérent avec le trafic de drogue puisque la majorité des clients obtiennent leur argent en perpétrant des crimes contre les biens.
- La demanderesse a été accusée de deux chefs de possession en vue de trafic en contravention du paragraphe 5(2) de la *Loi réglementant certaines drogues et autres substances*, LC 1996, ch. 19 [LRDAS], mais ces deux accusations ont fait l'objet d'une suspension de l'instance.

b. Vehicle Loan:

- In February 2011, Delta Police pulled over a vehicle registered to the Applicant for an illegal u-turn. The lone occupant was identified as the Applicant's boyfriend. Officers detected the odour of burnt marijuana and the driver admitted to smoking marijuana prior to driving.
- Officers seized one gram of marijuana. A pipe and scale with residue were also seized.
- The Applicant, the vehicle's registered owner, was notified that the vehicle would be towed and the driver departed in a taxi.

c. Home Invasion:

- In June 2012, Coquitlam RCMP received a complaint of a home invasion that had just occurred.
- Upon arrival officers noticed that the front door was open and a glass pane was smashed next to the door. An injured male victim was in the doorway.
- Officers asked if there were any persons still inside the house, and the victim replied that his girlfriend was upstairs hiding in a closet. Officers found the Applicant hiding in a bedroom closet upstairs, frightened and couching in a defensive position.
- A search of the residence located a grow operation. A total of 80-100 plants were found, all approximately 4 feet tall. The home owner explained that it was a legal medical marijuana grow operation. Documentation provided to officers indicated an allowance for a total of 60 plants between two licensed growers residing at the residence.
- The Applicant provided an audio video recorded statement to police, in which she stated that while she was hiding in the bedroom closet she heard the suspects drag her boyfriend into the bedroom and beat him.
- She said the suspects repeatedly asked the victim where his girlfriend (the Applicant) was. She

b. Prêt d'un véhicule :

- En février 2011, la police de Delta a intercepté un véhicule immatriculé au nom de la demanderesse pour un demi-tour illégal. Le seul occupant du véhicule a été identifié comme étant le petit ami de la demanderesse. Les agents ont senti une odeur de marijuana brûlée et le conducteur a admis en avoir fumé avant de conduire.
- Les agents ont saisi un gramme de marijuana. Une pipe et une balance montrant des résidus ont également été saisies.
- La demanderesse, qui était la propriétaire inscrite du véhicule, a été avisée que l'automobile serait remorquée et le conducteur est reparti en taxi.

c. Cambriolage de domicile :

- En juin 2012, la GRC de Coquitlam a reçu une plainte pour un cambriolage de domicile qui venait de se produire.
- À leur arrivée, les agents ont constaté que la porte d'entrée avant était ouverte et qu'un panneau vitré avait été fracassé à côté de la porte. Un homme blessé se trouvait sur le pas de la porte.
- Les agents lui ont demandé si quelqu'un se trouvait toujours dans la maison et la victime a répondu que sa petite amie se cachait dans une garde-robe à l'étage. Les agents ont trouvé la demanderesse cachée dans une garde-robe de chambre, effrayée et recroquevillée en position défensive.
- La fouille de la résidence a révélé une installation de culture de marijuana. Au total, 80 à 100 plants ont été trouvés, faisant tous environ 1,20 mètre (4 pieds). Le propriétaire de la maison a expliqué qu'il s'agissait d'une installation légale de culture de marijuana médicale. Les documents fournis aux agents indiquaient que les deux producteurs enregistrés demeurant à la résidence étaient en droit de faire pousser ensemble un total de 60 plants.
- La demanderesse a offert une déclaration audio-vidéo enregistrée à la police, où elle a déclaré qu'alors qu'elle se cachait dans la garde-robe de la chambre, elle a entendu les suspects traîner son petit ami dans la chambre et le battre.
- Elle a affirmé que les suspects avaient demandé à plusieurs reprises à la victime où était sa petite amie

explained she could hear the suspects searching for her and they looked in the closet but did not see her.

- There was no explanation provided as to why the suspects were looking for the Applicant or how they knew she was at the residence as it was not her residence.
- The suspects were arrested a few blocks away and each charged with 2 counts of Robbery with a Firearm Contrary to s. 344(1)(a) of the *Criminal Code*, RSC 1985, c C-46 [*Criminal Code*], 2 counts of Assault Causing Bodily Harm Contrary to s. 267(b) of the *Criminal Code*.

[6] On September 24, 2015, the applicant received a letter from Transport Canada outlining adverse information raising concerns regarding her application (the 2015 Notification). This letter set out in detail, almost verbatim, the information contained in the LERC Report. The 2015 Notification encouraged the applicant to respond to these concerns.

[7] On December 1, 2015, after two extensions, the applicant provided her response to the 2015 Notification. She provided the following documents: a notarized explanation of the three incidents; a letter from Crown counsel relating to the home invasion incident; and a number of character reference letters. The applicant's statement addressed the issues raised in the 2015 Notification as follows:

Subject "A":

- The Applicant identified Subject A as her former boyfriend and the person involved in the Stayed Trafficking Charges and the Vehicle Loan incidents.
- The Applicant explained that she was young at the time of the 2008 trafficking charges (18 years old) and believed her boyfriend's lies that it was a misunderstanding.
- She said she tried to leave the relationship multiple times, but her boyfriend manipulated her into staying through threats to herself and her family, and

(la demanderesse). Elle a expliqué qu'elle avait entendu les suspects la chercher et qu'ils ont regardé dans la garde-robe sans toutefois l'apercevoir.

- Elle n'a fourni aucune explication sur la raison pour laquelle les suspects la cherchaient ni comment ils savaient qu'elle se trouvait dans la maison puisqu'il ne s'agissait pas de sa demeure.
- Les suspects ont été arrêtés quelques coins de rue plus loin et ont chacun été accusés de deux chefs de vol qualifié à main armée en contravention de l'alinéa 344(1)a) du *Code criminel*, LRC 1985, ch. C-46 [*le Code criminel*] et de deux chefs de voies de fait causant des lésions corporelles en contravention du paragraphe 267(b) du *Code criminel*.

[6] Le 24 septembre 2015, la demanderesse a reçu une lettre de Transports Canada faisant mention des renseignements défavorables soulevant des préoccupations à l'égard de sa demande (l'avis de 2015). Cette lettre décrit en détail les renseignements retrouvés dans le rapport de VAC, les reprenant presque mot pour mot. L'avis de 2015 encourageait la demanderesse à répondre à ces préoccupations.

[7] Le 1^{er} décembre 2015, après deux prolongations de délai, la demanderesse a donné sa réponse à l'avis de 2015. Elle a fourni les documents suivants : une explication notariée des trois incidents, une lettre du procureur de la Couronne relativement au cambriolage de domicile et plusieurs lettres de référence morale. La déclaration de la demanderesse répond ainsi aux questions soulevées dans l'avis de 2015 :

Sujet « A » :

- La demanderesse y identifie le sujet A comme étant son ancien petit ami et la personne impliquée dans les accusations suspendues de trafic et dans l'incident du prêt de véhicule.
- La demanderesse explique qu'elle était jeune lorsque les accusations de trafic ont été portées en 2008 (elle était âgée de 18 ans) et qu'elle croyait les mensonges de son petit ami lorsqu'il lui affirmait qu'il s'agissait d'un malentendu.
- Elle affirme dans sa déclaration qu'elle a tenté de quitter son petit ami à de nombreuses reprises, mais que ce dernier la manipulait par des menaces

physical violence. She said that she was “finally free from his tyranny” in 2010, when he was incarcerated for possession for the purpose of trafficking.

- When he was released in 2011, he contacted the Applicant to ask for her help by loaning her vehicle to him. She agreed.
- She said that after the Vehicle Loan incident she told her former boyfriend that she could no longer lend him her vehicle because she felt he was not telling her the truth.
- In response, the Applicant said he assaulted her and began to threaten her and her family again, so she cut off ties to him.

b. Stayed Trafficking Charges:

- The Applicant said that she had fallen asleep in the car on the way home from dinner and was woken by a police officer asking her to step out of the car.

c. Vehicle Loan:

- The Applicant said she lent her former boyfriend her vehicle when he was released from prison to help him get his life on track.
- After the incident, she said she cut off ties with him.

d. Home Invasion:

- The Applicant said that the burglars were not looking for her, but rather were looking for anyone in the house so they “could detain them, and gain control of the situation”.
- She said that the investigation relating to the medical marijuana was separate from the break and enter investigation.
- She said that, upon investigation, the police found the marijuana operation to be legal.
- The Applicant concluded that “[t]his is all information which is easy to obtain if your investigating

envers elle et sa famille et était violent physiquement envers elle afin qu’elle ne le quitte pas. Elle déclare qu’elle a « enfin été libérée de sa tyrannie » en 2010, lorsqu’il a été emprisonné pour possession en vue de trafic.

- Lors de sa libération en 2011, il a communiqué avec la demanderesse pour lui demander de l’aider en lui prêtant son véhicule, ce qu’elle a accepté.
- Elle affirme qu’après l’incident du prêt du véhicule, elle a dit à son ancien petit ami qu’elle ne pouvait plus lui prêter son véhicule parce qu’elle avait l’impression qu’il ne lui disait pas la vérité.
- La demanderesse déclare qu’en réponse, il l’a attaquée et a recommencé à la menacer et à menacer sa famille; elle a donc décidé de couper les ponts avec lui.

b. Accusations de trafic de drogue suspendues :

- La demanderesse affirme qu’elle s’était endormie dans la voiture en rentrant à la maison après un souper et qu’elle a été réveillée par un agent de police lui demandant de sortir du véhicule.

c. Prêt d’un véhicule :

- La demanderesse déclare qu’elle a prêté son véhicule à son ancien petit ami lorsqu’il a été libéré de prison pour l’aider à reprendre sa vie en main.
- Elle affirme qu’elle a coupé les ponts avec lui après cet incident.

d. Cambriolage de domicile :

- La demanderesse affirme que les cambrioleurs ne la cherchaient pas, mais cherchaient plutôt quiconque se trouvant dans la maison qu’ils pourraient [TRA-DUCTION] « détenir et ainsi obtenir le contrôle de la situation ».
- Elle précise que l’enquête portant sur la marijuana médicale a été menée séparément de celle sur l’introduction par effraction.
- Elle affirme qu’après enquête, la police a conclu que l’installation de culture de marijuana était légale.
- La demanderesse conclut en déclarant que [TRA-DUCTION] « tous ces renseignements sont faciles à

officer is willing to give the matter it's [*sic*] proper due diligence.”

- She did not provide any supporting evidence for her claim.

[8] In his letter relating to the home invasion incident, the Crown counsel, who had been assigned to the home invasion case, explains:

The evidence was unclear as to how the two suspects came to target the residence. As noted in your letter there was another victim who resided in a separate unit who was first attacked by the suspects. This victim was uncooperative with the prosecution. Ms. Ng and her boyfriend Andrew St. Clair testified at the trial. I did not call Ms. Ng as a witness as it was clear to me that she remained shaken from the incident and could not provide any additional evidence beyond what Mr. St. Clair could testify to. Specifically, she could not provide any evidence assisting in the identification of the suspects.

In terms of why the suspects were looking for Ms. Ng, based on all the evidence I reviewed I did not see any connection between her and the perpetrators. I took that part of her statement to be a reflection of the circumstances she found herself in while hiding in a closet, the realization that the suspects knew that there was another person in the residence, and their desire to ensure that the police were not called (which Ms. Ng attempted to do).

[9] On April 12, 2016, pursuant to section I.8 of the Transportation Security Clearance Program policy (the Policy), the advisory board recommended that the Minister refuse the application as described in its summary of discussion contained in the LERC Report, the summary of which is as follows:

The Advisory Body recommends refusing the applicant's transportation security clearance based on a police report detailing the applicant's involvement in multiple incidents related to drug trafficking. The Advisory Body also noted the applicant's very close association to an individual with a serious criminal record. An in-depth review of the information on file led the Advisory Body to reasonably believe, on a balance of probabilities, that the applicant may be prone or induced to commit an act,

obtenir si votre agent effectuant l'enquête est prêt à exercer une diligence raisonnable ».

- Elle ne fournit aucune preuve à l'appui de ce qu'elle affirme.

[8] Dans sa lettre concernant le cambriolage de domicile, le procureur de la Couronne affecté au dossier explique ce qui suit :

[TRADUCTION] Les éléments de preuve n'indiquaient pas clairement pourquoi les deux suspects avaient ciblé cette résidence. Comme vous l'avez mentionné dans votre lettre, une autre victime, qui résidait dans [une] unité séparée, a d'abord été attaquée par les suspects. Cette victime n'a pas coopéré dans le cadre des poursuites. M^{me} Ng et son petit ami, Andrew St. Clair, ont témoigné lors du procès. Je n'ai pas appelé M^{me} Ng à témoigner puisqu'il me semblait évident qu'elle demeurerait troublée par l'évènement et qu'elle ne pourrait offrir plus d'éléments de preuve que ce que M. St-Clair pouvait déjà apporter par son témoignage. Plus précisément, elle ne pouvait fournir de preuve aidant à identifier les suspects.

Quant à la question de savoir pourquoi les suspects cherchaient M^{me} Ng, en fonction de tous les éléments de preuve que j'ai examinés, je n'ai trouvé aucun lien entre elle et les auteurs du crime. J'ai considéré cette partie de sa déclaration comme étant le reflet des circonstances dans lesquelles elle se trouvait alors qu'elle se cachait dans la garde-robe et qu'elle s'est rendu compte que les suspects savaient qu'il y avait quelqu'un d'autre dans la résidence et voulaient s'assurer que personne n'appelait la police (ce que M^{me} Ng a tenté de faire).

[9] Le 12 avril 2016, conformément à l'article I.8 de la politique sur le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport (la Politique), l'Organisme consultatif a recommandé au ministre de refuser la demande, tel que cela était présenté dans son résumé de la discussion figurant dans le rapport de VAC :

[TRADUCTION] L'Organisme consultatif recommande de refuser d'accorder l'habilitation de sécurité en matière de transport à la demanderesse en raison de l'existence d'un rapport de police détaillant l'implication de la demanderesse dans plusieurs incidents reliés au trafic de stupéfiants. L'Organisme consultatif a également noté que la demanderesse entretenait des liens très étroits avec une personne possédant un casier criminel chargé. Un examen approfondi des renseignements retrouvés au dossier

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.

[10] On July 19, 2016, the Minister's delegate issued a decision refusing the applicant's clearance on the following grounds:

The information regarding your two (2) stayed charges for Possession for the Purpose of Trafficking and your involvement in multiple incidents related to drug trafficking, along with your very close association to individuals involved in drug trafficking raised concerns regarding your judgment, trustworthiness and reliability. I note your involvement in three (3) incidents related to illegal drug activities, one (1) of which involved rock cocaine and heroin, which are not considered entry-level drugs, leading me to believe that these incidents are related to an historical pattern of involvement in illegal drugs. I also note the incident in June 2012, in which the RCMP received a complaint of a home invasion in which you admitted to being one (1) of the targets. When police searched the residence, a total of 80-100 marijuana plants were found, more than double the permitted quantity, leading me to believe these plants were grown for the purpose of trafficking and not simply for personal use. I note you stated that fewer plants were found than permitted to be grown, however you provided no evidence to support this claim. As a result, I defer to the police report. I further note the vulnerability to airport security that is created by security clearance holders having association to individuals involved in serious criminal activities related to drugs. Furthermore, I found your submission to be dismissive, lack personal accountability and found the discrepancies between the Law Enforcement Record Check and your submission to be significant, leading me to question your credibility. An in-depth review of the information on file led me to reasonably 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 you provided; however, the information presented was not sufficient to address my concerns. For these reasons, on behalf of the Minister of Transport, I have refused your security clearance.

a conduit l'Organisme consultatif à raisonnablement croire, selon la prépondérance des probabilités, que la demanderesse pouvait être sujette ou être incitée à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile ou à aider ou à inciter toute autre personne à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile. En outre, les observations de la demanderesse ne fournissaient pas suffisamment de renseignements pour dissiper les préoccupations de l'Organisme consultatif.

[10] Le 19 juillet 2016, la déléguée du ministre a rendu une décision refusant d'accorder l'habilitation à la demanderesse pour les motifs suivants :

[TRADUCTION] Les renseignements concernant vos deux (2) accusations suspendues de possession en vue de trafic ainsi que votre implication dans plusieurs incidents reliés au trafic de drogue, de même que votre grande proximité avec des individus impliqués dans le trafic de drogue soulèvent des inquiétudes à l'égard de votre jugement, de votre loyauté et de votre fiabilité. Je constate que vous avez été impliquée dans trois (3) incidents concernant des activités liées aux drogues illicites, l'un (1) d'eux impliquant de la roche de cocaïne et de l'héroïne, qui ne sont pas considérées comme étant des drogues douces, ce qui m'amène à croire que ces incidents s'inscrivent dans des antécédents récurrents d'implication dans des activités liées aux drogues illicites. Je note également l'incident de juin 2012, à l'occasion duquel la GRC a reçu une plainte de cambriolage de domicile où vous avez admis être une (1) des cibles. Lorsque la police a fouillé la résidence, elle a trouvé 80 à 100 plants de marijuana, ce qui constitue plus du double de la quantité permise, me portant à croire que ces plants étaient cultivés aux fins de trafic et non seulement pour un usage personnel. J'observe que vous avez déclaré que moins de plants que la limite permise avaient été trouvés; toutefois, vous n'avez fourni aucune preuve pour soutenir cette allégation. Je dois donc m'en remettre au rapport de police. Je souligne également la vulnérabilité de la sûreté aéroportuaire engendrée par les détenteurs d'une habilitation de sécurité entretenant des liens avec des personnes impliquées dans de graves activités criminelles liées aux drogues. Je suis en outre d'avis que vos observations sont méprisantes, que vous vous montrez peu encline à assumer vos responsabilités et que les divergences entre le rapport de vérification des antécédents criminels et vos observations sont importantes, ce qui me fait douter de votre crédibilité. Un examen approfondi des renseignements retrouvés au dossier me fait raisonnablement à croire, selon la prépondérance des probabilités, que vous pouvez être sujette ou être incitée à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile ou à aider ou à inciter toute autre

personne à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile. J'ai examiné la déclaration que vous avez fournie, mais les renseignements donnés n'ont pas suffi à dissiper mes inquiétudes. Pour ces motifs, au nom du ministre des Transports, j'ai rejeté votre demande d'habilitation de sécurité.

II. Relevant Legislation

[11] The relevant provisions of the *Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2 (*Aeronautics Act*) as well as relevant provisions of the Policy are provided in the annex.

III. Issues

[12] The applicant submits the Decision was unreasonable and procedurally unfair for the following reasons:

- (1) The Decision was unintelligible in that it does not permit the applicant or the Court to determine the basis for the cancellation of the applicant's security clearance.
- (2) The Minister's credibility and fact determination analysis was manifestly flawed.
 - (a) The Minister erred in finding that the applicant lacked credibility and in rejecting her evidence regarding the home invasion incident.
 - (b) The Minister erred in finding that the applicant had a historical pattern of involvement with illegal drugs without proper or any evidence to support this conclusion.
- (3) The applicant was denied procedural fairness as the Minister applied her own knowledge about entry-level drugs as a substitute for expert evidence and did so without notice.

II. Dispositions législatives pertinentes

[11] Les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2 (*Loi sur l'aéronautique*) de même que les dispositions pertinentes de la Politique se retrouvent en annexe.

III. Questions en litige

[12] La demanderesse fait valoir que la décision est déraisonnable et qu'elle est inéquitable sur le plan procédural pour les motifs suivants :

- 1) La décision est inintelligible dans la mesure où elle ne permet pas à la demanderesse ou à la Cour de déterminer le fondement de l'annulation de l'habilitation de sécurité de la demanderesse.
- 2) L'analyse de la crédibilité et de la détermination des faits du ministre est manifestement viciée.
 - a) Le ministre a commis une erreur en concluant que la demanderesse manquait de crédibilité et en rejetant ses éléments de preuve à l'égard du cambriolage de domicile.
 - b) Le ministre a également commis une erreur en concluant, sans posséder d'éléments de preuve appuyant cette conclusion, que la demanderesse avait des antécédents d'implication dans des activités liées aux drogues illicites.
- 3) La demanderesse soutient qu'il y a eu manquement à l'équité procédurale puisque le ministre a appliqué sa propre connaissance à propos des drogues douces plutôt que de se fonder sur une preuve d'expert, et ce, sans donner d'avis préalable de son intention.

IV. Standard of Review

[13] The parties agree that the standard of review for the Minister's decision of the Minister's delegate under section 4.8 of the *Aeronautics Act* is reasonableness and that the standard of review with respect to whether there was a breach of procedural fairness is correctness (*Lorenzen v. Canada (Transport)*, 2014 FC 273, at paragraph 12).

V. Analysis

A. *The Minister's Reasons Were Intelligible*

(1) Introduction

[14] At the hearing, the applicant provided the Court with the case of *Britz v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 1286, [2017] 3 F.C.R. 221 (*Britz*). The applicant submitted that, for the same reasons as in *Britz*, the Decision was not intelligible.

[15] *Britz* concerns the application of the same Policy as in the present case. In that case, however, the Court determined that the applicant was only at risk of being "induced" to commit unlawful acts. The Minister's delegate found the applicant was residing with a partner who had a history of associations with the Hells Angels motorcycle gang, but that she had no criminal record, nor was there evidence of any unlawful behaviour to support a conclusion that she would be "prone" to commit unlawful acts.

[16] The facts in *Britz* provided the basis for the Court to conclude that the reasons were unintelligible. It found that the Minister made what was described as an "unreasonable 'either/or' decision" by borrowing from the Policy's language and finding 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" (emphasis added). The decision was said to be unintelligible because it did

IV. Norme de contrôle

[13] Les parties conviennent que la norme de contrôle d'une décision de ministre prise par la déléguée du ministre en vertu de l'article 4.8 de la *Loi sur l'aéronautique* est la norme de la décision raisonnable et que la norme de contrôle relative au manquement à l'équité procédurale est la norme de la décision correcte (*Lorenzen c. Canada (Transport)*, 2014 CF 273, au paragraphe 12).

V. Analyse

A. *Intelligibilité des motifs du ministre*

1) Introduction

[14] Lors de l'audience, la demanderesse a invoqué la décision *Britz c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 1286, [2017] 3 R.C.F. 221 (*Britz*). La demanderesse fait valoir que pour les mêmes motifs que ceux développés dans la décision *Britz*, la décision n'était pas intelligible.

[15] La décision *Britz* examine l'application de la même Politique que celle visée en l'espèce. Toutefois, dans cette décision, la Cour a établi que la demanderesse était uniquement à risque d'être « incitée » à se livrer à une activité illicite. La déléguée du ministre a conclu que la demanderesse vivait avec un conjoint qui avait des antécédents d'association avec le gang de motards Hells Angels, mais qu'elle-même ne possédait pas de casier judiciaire et qu'il n'y avait pas de preuve qu'elle s'était livré à un comportement illicite pouvant justifier la conclusion qu'elle serait « sujette » à commettre un acte illicite.

[16] Les faits particuliers de la décision *Britz* ont mené la Cour à conclure que les motifs étaient inintelligibles. La Cour a conclu que le ministre avait rendu ce qui a été décrit comme étant une « décision dichotomique déraisonnable » en empruntant le libellé de la Politique et en concluant que la demanderesse « pouvait être sujette ou incitée à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile » (non souligné dans l'original). La décision a été considérée comme étant inintelligible parce

not permit the applicant or the Court to determine the basis for the cancellation of the applicant's security clearance.

[17] The Court explained at paragraph 40 of *Britz* that the Minister had to choose between one of three findings:

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. [Italics in original.]

[18] The Court interpreted the terms “prone” and “induced” to have different meanings based on the presumption of consistent expression, their differing dictionary definitions, and the qualitative difference between each analysis (*Britz*, at paragraphs 44–48). I do not disagree with this. I also understand proneness relates to character: *viz.* “This provision involves an assessment of a person's character or propensities (‘prone or induced to’)” (emphasis added) (*Clue v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 323 (*Clue*), at paragraph 20).

[19] The Court went on to find that it was unreasonable for the Minister to deny the application without identifying which of these three possible findings had led to that result. The Court's reasoning in support of this conclusion from paragraphs 54 to 56 of *Britz* is as follows:

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.

qu'elle ne permettait pas à la demanderesse ou à la Cour de déterminer le fondement de l'annulation de l'habilitation de sécurité de la demanderesse.

[17] Au paragraphe 40 de la décision *Britz*, la Cour explique que le ministre devait choisir parmi trois conclusions possibles :

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. [Italiques dans l'original.]

[18] La Cour a interprété les termes « être sujet à » et « être incité à » comme ayant une signification différente en fonction de la présomption d'uniformité des expressions, de leurs définitions divergentes retrouvées dans le dictionnaire et de la différence qualitative existant entre chacune des analyses (*Britz*, aux paragraphes 44 à 48). Je suis d'accord avec cela. Je comprends également que le fait d'être sujet à quelque chose renvoie à la réputation : « Cette disposition comporte une appréciation de la réputation d'une personne ou de ses penchants (“sujette ou peut être incitée à”) » (non souligné dans l'original) (*Clue c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 323 (*Clue*), au paragraphe 20).

[19] La Cour a poursuivi en concluant qu'il était déraisonnable de la part du ministre de refuser la demande sans préciser laquelle de ces trois conclusions possibles avait mené à ce résultat. La Cour élabore son raisonnement au soutien de sa conclusion aux paragraphes 54 à 56 de la décision *Britz* :

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.

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.

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. [Emphasis added; italics in original.]

[20] The Court also found at paragraphs 61 of *Britz* and following that even absent the above intelligibility concern, it would still have set aside the decision on the basis of the lack of transparency in the reasons. It concluded that the Minister failed to duly consider the submissions of the applicant contesting the finding that her partner had associations with members of the Hells Angels.

[21] The Court's decision in *Britz* is summarized at paragraph 74 as follows:

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.

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.

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. [Non souligné dans l'original; italiques dans l'original.]

[20] La Cour a également conclu, aux paragraphes 61 et suivants de cette même décision, que même sans la question de l'intelligibilité décrite précédemment, elle aurait tout de même annulé la décision en raison du manque de transparence des motifs. Selon elle, le ministre n'a pas examiné attentivement les observations de la demanderesse contestant la conclusion selon laquelle son conjoint avait des liens avec des membres des Hells Angels.

[21] La décision de la Cour dans la décision *Britz* est résumée au paragraphe 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

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. [Emphasis added; italics in original.]

(2) Distinguishing *Sargeant v. Canada (Attorney General)*

[22] The Court in *Britz* was careful to distinguish its facts from those in the matter of *Sargeant v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 893 (*Sargeant*). In that case, while the Minister used the same language to find that the applicant may be “prone or induced”, there were facts in the reasons to support findings under both headings. I think it important however, to state that no attempt was made in *Sargeant* to link specific evidence to either of the two conclusory findings, both of which were upheld. The Court in *Britz* distinguishes the decision at paragraph 49 as follows:

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 had been before). Therefore, the Minister’s finding was reasonable. [Italics in original.]

[23] In the present matter, the Minister borrowed the same language from the Policy as in *Britz* [at paragraph 17] in finding that “the applicant may be prone or induced to commit” an unlawful act. It is argued that the Minister erred by making the same unreasonable disjunctive finding as in *Britz*. However, the respondent

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. [Non souligné dans l’original; italiques dans l’original.]

2) Distinction avec la décision *Sargeant c. Canada (Procureur général)*

[22] Dans la décision *Britz*, la Cour a pris soin de distinguer les faits de ceux retrouvés dans la décision *Sargeant c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 893 (*Sargeant*). Dans cette décision, bien que le ministre ait utilisé la même formulation pour conclure que le demandeur pouvait être « sujet à ou incité à », il existait dans les motifs des faits appuyant les deux libellés. Je crois qu’il est cependant important de mentionner que cette dernière décision ne relie pas un élément de preuve précis à l’une ou l’autre des conclusions, qui ont par ailleurs toutes deux été maintenues. Dans la décision *Britz*, la Cour a, au paragraphe 49, fait la distinction avec la décision *Sargeant* comme suit :

Dans la décision *Sargeant*, le ministre était parvenu à la même conclusion disjonctive 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 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. [Italiques dans l’original.]

[23] En l’espèce, le ministre a utilisé le même libellé de la Politique que celui invoqué dans la décision *Britz* [au paragraphe 17] en concluant que [TRADUCTION] « la demanderesse pouvait être sujette ou incitée à commettre » un acte illicite. La demanderesse soutient que le ministre a commis une erreur en arrivant à la

relies upon the foregoing passage to distinguish *Britz*, as there is evidence in the present case that supports a reasonable belief that the applicant is both prone to and at risk of being induced to commit an unlawful act.

[24] Normally, I would apply a distinction already made in a case being pleaded before me. However, I feel compelled to express my respectful disagreement with the “either/or” ruling in *Britz*. I do so for a number of reasons, not the least of which is that I do not see how the distinction may be made between the *Britz* and *Sargeant* decisions, unless as a corollary to *Britz*, the Minister is required not only to identify the finding relied upon, but also to describe the evidence that supports each finding. Second, I find that *Britz* effectively “judicializes” the Minister’s decision-making process by requiring unnecessary distinctions between the findings underlying rejection in a manner contrary to the principles in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*). Third, there are also a number of practical concerns with its application, both to the facts in *Britz* and to comparable situations, if the Minister’s decision were to be set aside on the grounds of the “either/or” ruling.

[25] In regard to this last point, it is perhaps also important to note that, in my opinion, the Court’s reasons pertaining to the unintelligibility of a disjunctive “either/or” finding in *Britz* were *obiter dictum*. By that, I mean that the comments on the intelligibility of the Decision were unnecessary, inasmuch as the decision would have otherwise been set aside for lack of reasonableness. There was no evidence in regard to proneness, while the Court found that the Minister had committed a reviewable error regarding inducibility by rejecting the applicant’s eight responses to the fairness letter and two reference letters without providing reasons.

même conclusion disjonctive déraisonnable que celle retrouvée dans la décision *Britz*. Toutefois, le défendeur invoque le passage qui précède pour distinguer la présente affaire de la décision *Britz*, puisqu’en l’espèce, la preuve soutient la croyance raisonnable que la demanderesse est à la fois sujette à commettre un acte illicite et à risque d’être incitée à commettre un tel acte.

[24] En temps normal, j’appliquerais une distinction qui a déjà été faite dans une affaire qui m’est présentée. Toutefois, je me sens obligé d’exprimer respectueusement mon désaccord à l’égard de la décision relative à la « conclusion dichotomique » de la décision *Britz*. J’en viens à cette conclusion pour plusieurs raisons, l’une des principales étant que je ne vois pas comment il est possible de distinguer les décisions *Britz* et *Sargeant*, à moins de considérer cette dernière comme un corolaire à la décision *Britz*, alors que le ministre doit non seulement préciser la conclusion sur laquelle il se fonde, mais doit également décrire la preuve qui soutient chacune de ces conclusions. Deuxièmement, je suis d’avis que la décision *Britz* a pour effet de « judiciariser » le processus décisionnel du ministre en l’obligeant à faire des distinctions non nécessaires entre les conclusions justifiant le rejet d’une demande d’une façon contraire aux principes établis dans l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*). Troisièmement, l’application de cette décision soulève également plusieurs préoccupations de nature pratique, tant à l’égard des faits particuliers à la décision *Britz* qu’aux situations comparables si la décision du ministre doit être écartée en raison de son caractère dichotomique.

[25] Il est peut-être également important de noter sur ce point qu’à mon avis, les motifs de la Cour à l’égard de l’intelligibilité de la conclusion dichotomique et disjonctive retrouvée dans la décision *Britz* constituent une observation incidente, c’est-à-dire que les commentaires sur l’intelligibilité de la décision n’étaient pas nécessaires puisqu’elle aurait malgré tout annulé la décision, qui n’était pas raisonnable. Dans cette décision, rien ne prouvait que la demanderesse était sujette à commettre un acte illicite; toutefois, la Cour a conclu que le ministre avait commis une erreur susceptible de révision quant au fait que la demanderesse pouvait

- (3) The facts in *Britz* and *Sargeant* cannot be reconciled

[26] I have already stressed the importance I attach to the fact that the reasons in *Sargeant* make no attempt to link specific evidence or factual conclusions to each of the two conclusory findings for rejection. Thus, in both *Sargeant* and *Britz*, the Minister did not specifically describe which evidence supported which findings. This effectively means that the exercise of relating the specific evidence to the specific finding is left to the applicant, and is not something that the Minister is required to describe.

[27] As such, I find that if it was reasonable to leave this exercise of linking the facts or evidence in the reasons to the conclusory findings for rejection in *Sargeant*, it was equally reasonable for the applicant in *Britz* to understand that the evidence in question related only to the inducement finding, such that the fact that both findings were mentioned in the Decision did not render the decision unintelligible. This demonstrates, at a minimum, that the Court's difficulty in *Britz* was not that the applicant did not understand the reasons for the rejection. Rather, the essence of the Court's conclusion was that no decision was made when one of the factors had no evidence to support it on the theory that the evidence could apply to either factor. The Court arrived at this decision despite finding that the facts in *Britz* could only relate to the inducement factor.

[28] In my respectful view on the Court's own finding, the applicant must therefore, have understood that the security risk raised a concern in the Minister's mind

être incitée à commettre un acte illicite en rejetant les huit réponses de la demanderesse à la lettre relative à l'équité procédurale ainsi que les deux lettres de recommandation, et ce, sans fournir d'explications quant à ce rejet.

- 3) Impossibilité de concilier les faits des décisions *Britz* et *Sargeant*

[26] J'ai déjà souligné l'importance que j'attache au fait que les motifs énoncés dans la décision *Sargeant* ne relie pas en aucune façon des éléments de preuve précis ou des conclusions factuelles aux deux conclusions menant au rejet de la demande. Ainsi, tant dans la décision *Sargeant* que dans la décision *Britz*, le ministre n'a pas décrit avec précision les éléments de preuve au soutien de chacune des conclusions. Cela signifie donc que l'exercice consistant à relier un élément de preuve précis à une conclusion précise appartient au demandeur et que le ministre n'a pas l'obligation de faire cette description.

[27] Par conséquent, je suis d'avis que si il était raisonnable de laisser tomber cet exercice consistant à relier les faits ou la preuve aux motifs accompagnant la conclusion de rejet de la demande dans la décision *Sargeant*, il était également raisonnable pour la demanderesse dans la décision *Britz* de comprendre que la preuve en question faisait uniquement référence à la conclusion sur le fait de risquer d'être « incité à », de telle sorte que les deux conclusions mentionnées dans la décision ne la rendaient pas inintelligible. Cela démontre à tout le moins que la difficulté à laquelle était confrontée la Cour dans la décision *Britz* n'était pas l'incompréhension par la demanderesse des motifs de refus. L'essentiel de la conclusion de la Cour était plutôt qu'aucune décision n'avait été rendue alors qu'un des éléments n'était soutenu par aucun élément de preuve, l'hypothèse étant que la preuve pouvait s'appliquer aux deux éléments. La Cour en a conclu ainsi, même si elle considérait que les faits de la décision *Britz* pouvaient seulement renvoyer au critère d'être « incité à ».

[28] À mon humble avis, selon la conclusion de la Cour, la demanderesse devait comprendre que le risque posé pour la sécurité soulevait une inquiétude chez le

about her being influenced by her relationship with someone thought to have links with organized crime. The issue was whether that conclusion was reasonable. The sole fact that the finding of “proneness” was mentioned in the Decision could not, in my respectful opinion, have misled the applicant as to the substance of the Minister’s decision for the cancellation of her security clearance.

[29] In my view, *Britz* and *Sargeant* can only be reconciled in terms of an intelligibility requirement if the Policy was interpreted to impose a duty on the Minister to specifically link the evidence in the decision to each factor, or only one factor if those were the underlying facts. The *Sargeant* decision implicitly confirms that this is not necessary, so long as the reasons contain evidence that supports either one of the factors cited in the reasons.

[30] Accordingly, if *Britz* is correct in imposing this duty on the Minister in formulating the reasons for the decision, then *Sargeant* cannot stand and the Minister will have a duty to treat the facts specific to each head of rejection separately. If such is the Minister’s duty, it seems equally incompatible that the advisory body’s fairness letter would not also be required to make the same distinction, lest the applicant be similarly confused as to what evidence applies to which risk factor. As such, I find that, if the intelligibility finding in *Britz* is to stand, it also imposes a duty on the Minister to outline which evidence supports which finding in the fairness letter.

[31] Moreover, once the Minister starts to distinguish between the factors in the reasons, it will be necessary to do the same thing in the advice of the advisory board, which in turn will lead it to separate the evidence under separate factors. This practice will then extend to the fairness letter provided to the applicant. This in turn will raise the issue of the adequacy of the notice of the

ministre en raison de la possibilité qu’elle soit influencée par sa relation avec une personne ayant des liens avec le crime organisé. La question en litige était de déterminer si cette conclusion était raisonnable. Le seul fait que la conclusion relative à la possibilité d’être « sujet à » ait été mentionnée dans la décision ne peut, à mon humble avis, avoir induit la demanderesse en erreur sur l’essence de la décision du ministre d’annuler son habilitation de sécurité.

[29] À mon avis, les décisions *Britz* et *Sargeant* peuvent seulement être conciliées pour ce qui est de l’exigence relative à l’intelligibilité si la Politique est interprétée comme imposant au ministre l’obligation de relier explicitement la preuve à la décision relative à chaque facteur ou à un seul facteur s’il s’agit des faits sous-jacents. La décision *Sargeant* confirme de façon implicite que cela n’est pas nécessaire, dans la mesure où les motifs contiennent des éléments de preuve soutenant au moins un des facteurs y étant cités.

[30] De même, si la décision *Britz* impose à juste titre cette obligation au ministre dans la formulation des motifs justifiant sa décision, alors la décision *Sargeant* ne peut être maintenue et le ministre aurait l’obligation de développer de façon distincte les faits relatifs à chacun des motifs de refus. Si telle est l’obligation du ministre, il apparaît également incohérent que dans la lettre relative à l’équité procédurale, l’Organisme consultatif n’ait pas la même obligation d’effectuer cette distinction, au risque que le demandeur se retrouve pareillement confus quant à savoir quel élément de preuve s’applique à quel facteur de risque. Ainsi, je suis d’avis que si la conclusion relative à l’intelligibilité retrouvée dans la décision *Britz* doit être maintenue, cela implique que le ministre a l’obligation d’indiquer quel élément de preuve s’applique à chaque conclusion dans la lettre relative à l’équité procédurale.

[31] De plus, si le ministre entreprend de faire la distinction entre les différents facteurs des motifs, il sera nécessaire que l’Organisme consultatif en fasse de même, ce qui mènera à une preuve distincte pour chaque facteur distinct. Cette pratique s’étendra ensuite à la lettre relative à l’équité procédurale envoyée au demandeur. Survient alors la question de la suffisance

case the applicant has to meet as an aspect of the duty to act fairly. It is not unreasonable to conclude that *Britz* will lead the Minister, on a practical basis for the sake of avoiding new challenges, to apply its reasoning at all steps of the decision-making process, without being limited to circumstances where both factors are referred to in the decision letter alone, but the underlying facts only point to one of them.

- (4) The requirement for the specific identification of factors that relate to the facts sustaining them for the Minister's reasons to be intelligible should be rejected as inconsistent with the deference owed the Minister's broad discretionary authority and the applicable principles of judicial review

[32] My concern with *Britz* is that it imposes on the Minister an analytical structure of reasoning based on the Policy that is inconsistent with the jurisprudence that supports a highly deferential approach in all respects to the Minister's broad discretionary decision-making authority including that of the intelligibility of the Minister's reasons.

[33] A summary of the Federal Court's jurisprudence on this issue was set out at paragraphs 26 to 29 of *Sargeant*, as cited with approval at paragraph 35 of *Britz*:

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 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,

de l'avis des faits que le demandeur doit réfuter en tant qu'aspect de l'obligation d'agir équitablement. Il n'est pas déraisonnable de conclure que la décision *Britz* conduirait le ministre, de façon pratique afin d'éviter de nouvelles contestations, à appliquer son raisonnement à toutes les étapes du processus décisionnel, sans se limiter aux circonstances où les deux facteurs sont uniquement mentionnés dans la lettre de décision alors que les faits de la demande ne visent qu'un seul de ces deux facteurs.

- 4) L'exigence de désignation précise des facteurs reliés à chacun des faits afin de rendre la décision du ministre intelligible doit être rejetée puisqu'elle n'est pas conforme à la déférence due au vaste pouvoir discrétionnaire du ministre et aux principes applicables du contrôle judiciaire

[32] Ma préoccupation à l'égard de la décision *Britz* est que cette décision impose au ministre une structure de raisonnement analytique fondée sur la Politique allant à l'encontre de la jurisprudence qui commande d'accorder une très grande déférence envers tous les aspects du vaste pouvoir décisionnel discrétionnaire du ministre, y compris celui de l'intelligibilité de ses motifs.

[33] La décision *Sargeant* résume aux paragraphes 26 à 29 la jurisprudence de la Cour fédérale sur cette question, citée avec approbation par la décision *Britz* au paragraphe 35 :

[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 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

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” unlawfully 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*]). [Emphasis added.]

[34] I find that, contrary to the broad discretion described above, the Court in *Britz* has interpreted the Policy as though it were a statutory enactment, as opposed to a mere guideline. The context of the statutory language of section 4.8 of the *Aeronautics Act* is expressed about as broadly as it could be without making it a form of unreviewable discretion. It provides that “[t]he Minister may, for the purposes of this Act, grant or refuse to grant a security clearance to any person”. It is equally significant that the Policy is not statutorily

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*]). [Non souligné dans l’original.]

[34] Je suis d’avis que la Cour, dans la décision *Britz*, a interprété la Politique comme s’il s’agissait d’un texte législatif plutôt qu’une simple ligne directrice, ce qui entre en contradiction avec le vaste pouvoir discrétionnaire du ministre décrit précédemment. Le contexte du libellé législatif de l’article 4.8 de la *Loi sur l’aéronautique* est rédigé de la façon la plus large possible sans pour autant en faire une forme de pouvoir discrétionnaire non susceptible de révision. Il dispose que « [l]e ministre peut, pour l’application de la présente

supported by a Regulation. There is no Regulation providing direction as to how the Minister’s discretion is to be exercised, or even a Regulation requiring a policy to be adopted for the same purpose. This reflects the policy reasons underlying section 4.8 of the *Aeronautics Act* as described at paragraph 28 of *Sargeant*: “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”.

[35] Moreover, with specific reference to the notion of deference applied to the reasons of the decision maker, the Supreme Court in *Dunsmuir* instructed reviewing courts to start from the position of seeking to supplement the decisions maker’s reasons, before seeking to subvert them: *viz. Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708 (*Newfoundland*), at paragraph 12 of the decision:

It is important to emphasize the Court’s endorsement of Professor Dyzenhaus’s observation that the notion of deference to administrative tribunal decision-making requires “a respectful attention to the reasons offered or which could be offered in support of a decision”. In his cited article, Professor Dyzenhaus explains how reasonableness applies to reasons as follows:

“Reasonable” means here that the reasons do in fact or in principle support the conclusion reached. That is, even if the reasons in fact given do not seem wholly adequate [emphasis added by Annis J.] to support the decision, the court must first seek to supplement them before it seeks to subvert them [emphasis added by Abella J.]. For if it is right that among the reasons for deference are the appointment of the tribunal and not the court as the front line adjudicator, the tribunal’s proximity to the dispute, its expertise, etc, then it is also the case that its decision should be presumed

loi, accorder, refuser, suspendre ou annuler une habilitation de sécurité ». Le fait que la Politique n’est pas appuyée par un règlement est également significatif. Il n’y a pas de règlement prévoyant dans quelle mesure le pouvoir discrétionnaire du ministre peut être exercé, ni même de règlement exigeant l’adoption d’une politique à cette fin. Cela reflète les motifs de politique à l’origine de l’article 4.8 de la *Loi sur l’aéronautique* tels qu’ils sont décrits au paragraphe 28 de la décision *Sargeant* : « 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 ».

[35] De plus, en faisant directement référence à la notion de déférence devant être accordée aux motifs des décideurs administratifs, la Cour suprême dans l’arrêt *Dunsmuir* a donné l’instruction aux cours de révision de tenter avant tout de compléter les motifs du décideur administratif avant de tenter de les contrecarrer; voir *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708 (*Newfoundland*), au paragraphe 12 :

Il importe de souligner que la Cour a souscrit à l’observation du professeur Dyzenhaus selon laquelle la notion de retenue envers les décisions des tribunaux administratifs commande [TRADUCTION] « une attention respectueuse aux motifs donnés ou qui pourraient être donnés à l’appui d’une décision ». Dans son article cité par la Cour, le professeur Dyzenhaus explique en ces termes comment le caractère raisonnable se rapporte aux motifs :

[TRADUCTION] Le « caractère raisonnable » s’entend ici du fait que les motifs étaient, effectivement ou en principe, la conclusion. Autrement dit, même si les motifs qui ont en fait été donnés ne semblent pas tout à fait convenables [souligné par le juge Annis] pour étayer la décision, la cour de justice doit d’abord chercher à les compléter avant de tenter de les contrecarrer [souligné par le juge Abella]. Car s’il est vrai que parmi les motifs pour lesquels il y a lieu de faire preuve de retenue on compte le fait que c’est le tribunal, et non la cour de justice, qui a été désigné

to be correct even if its reasons are in some respects defective. [Emphasis added by Annis J.]

(David Dyzenhaus, “The Politics of Deference: Judicial Review and Democracy”, in Michael Taggart, ed., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, at p. 304)

[36] In my view, a flexible and deferential application of the Policy is more consistent with the *Dunsmuir* principles on interpreting reasons and with the Federal Courts’ jurisprudence. A contextual and purposive interpretation of the supporting legislation and the Policy would, I conclude, favour adopting a liberal construction of intelligibility in these types of cases that focuses on the explanation provided and the affected applicant’s understanding, as opposed to expressing concerns from a citation of factors from the Policy whether the Minister logically or imperfectly made any decision at all. This is in line with the view “that *Dunsmuir* seeks to ‘avoid an unduly formalistic approach to judicial review’” (*Newfoundland*, at paragraph 18; citing Evans J.A. in *Canada Post Corp. v. Public Service Alliance of Canada*, 2010 FCA 56, [2011] 2 F.C.R. 221, affd 2011 SCC 57, [2011] 3 S.C.R. 572, at paragraph 164).

[37] As long as the Decision sufficiently advises the affected individual of the facts giving rise to the finding of the person’s inclination of risk to aviation safety and presents a logical association with at least one of the grounds for rejection, the reasons should be found to be sufficiently intelligible. It is the Court’s duty for the same reasons to judge whether the reasons “allow the reviewing court to understand why the tribunal made its decision and permit it to determine whether the conclusion is within the range of acceptable outcomes” (*Newfoundland*, at paragraph 16).

[38] The fact that there is no evidence to support a conclusion on one factor has no bearing on the conclusion that all the evidence in the reasons in *Britz* relates to the

comme décideur de première ligne, la connaissance directe qu’a le tribunal du différend, son expertise, etc., il est aussi vrai qu’on doit présumer du bien-fondé de sa décision même si ses motifs sont lacunaires à certains égards. [Souligné par le juge Annis.]

(David Dyzenhaus, « The Politics of Deference : Judicial Review and Democracy », dans Michael Taggart, dir., *The Province of Administrative Law* (1997), 279, p. 304)

[36] À mon avis, une application flexible et déférente de la Politique s’accorde mieux à la jurisprudence de la Cour fédérale et aux principes établis dans l’arrêt *Dunsmuir* sur l’interprétation des motifs. Une interprétation contextuelle et téléologique de la législation applicable et de la Politique milite, selon moi, en faveur de l’adoption d’une interprétation libérale de la notion d’intelligibilité dans ce type de dossiers, qui s’en tient à l’explication fournie et à son incidence pour la compréhension du demandeur, plutôt que d’exprimer des préoccupations découlant de la citation de facteurs provenant de la Politique quant à savoir si le ministre a, de façon logique ou imparfaite, rendu une décision en fin de compte. Cette interprétation est conforme à la théorie selon laquelle l’arrêt *Dunsmuir* cherche à « [éviter] qu’on [aborde] le contrôle judiciaire sous un angle trop formaliste » (*Newfoundland*, au paragraphe 18; citant le juge Evans dans l’arrêt *Société canadienne des postes c. Alliance de la fonction publique du Canada*, 2010 CAF 56, [2011] 2 R.C.F. 221, conf. par 2011 SCC 57, [2011] 3 R.C.S. 572, au paragraphe 164).

[37] Dans la mesure où la décision informe suffisamment la personne concernée des faits donnant lieu à la conclusion qu’elle pose un risque pour la sécurité aérienne et que cette décision démontre un lien logique avec au moins un des motifs de refus, les motifs devraient être jugés suffisamment intelligibles. Il est du devoir de la Cour pour ces mêmes raisons de juger si les motifs permettent « à la cour de révision de comprendre le fondement de la décision du tribunal et de déterminer si la conclusion fait partie des issues possibles acceptables » (*Newfoundland*, au paragraphe 16).

[38] Le fait qu’il n’y a pas d’élément de preuve au soutien d’une conclusion portant sur l’un des facteurs n’a pas d’incidence sur la conclusion selon laquelle

risk of the inducibility of the applicant. It is clear from the reasons in *Britz* that the risk stems from the applicant being perceived as having associations with an illegal gang. If the applicant can relate the different evidence in *Sargeant* to the different factors without being told, so too can the applicant and the reviewing Court in *Britz*.

[39] Nor do I believe that any argument can be sustained that it is “preferable” for a decision maker to indicate under which of the three findings outlined in *Britz* the security clearance is rejected so as to “contribute to the clarity” of the decision-making process and to enhance the applicant’s ability to understand it. Ultimately, what is being determined is whether a judicial-like duty is to be imposed on the Minister in rendering reasons for a decision, such that it would constitute a reviewable error not to provide such clarity. In judicial review on this issue, there is no preferred procedure, only reasonable or unreasonable ones. Moreover, administrative practices soon become judicially enforceable ones, if regularly followed over time as raising an expectation interest.

[40] In this regard, I also respectfully conclude that it is somewhat a misnomer to describe the Minister’s decision as a disjunctive “either/or” finding. The dictionaries indicate that the “either/or” phraseology refers to an unavoidable choice between two options. This means that both options are available, but choosing one eliminates the possibility of the other, e.g. on today’s luncheon special you may have either soup or a salad, but not both. Because the Court’s criticism in *Britz* was that that no decision had been made, reference to the either/or terminology appears to implicitly express a conclusion that a finding on one factor would exclude the other when used together.

tous les éléments de preuves retrouvés dans les motifs de la décision *Britz* sont reliés au risque que la demanderesse soit incitée à commettre un acte illicite. Il ressort clairement des motifs de la décision *Britz* que le risque provient du fait que la demanderesse est perçue comme ayant une relation avec un groupe illégal. Si le demandeur peut faire le lien entre les différents éléments de preuve retrouvés dans la décision *Sargeant* et les différents facteurs énoncés sans qu’on les lui indique, la demanderesse et la cour de révision le peuvent tout autant dans la décision *Britz*.

[39] Je ne crois pas non plus qu’il soit possible de soutenir l’argument qu’il est « préférable » qu’un décideur indique en fonction de laquelle des trois conclusions énumérées dans la décision *Britz* l’habilitation de sécurité est rejetée afin de « contribuer à la clarté » du processus décisionnel et d’améliorer la capacité du demandeur de le comprendre. En définitive, ce qui est déterminé est de savoir si un devoir semblable au devoir judiciaire doit être imposé au ministre dans la rédaction des motifs d’une décision, de telle sorte que le fait de ne pas fournir ce degré de clarté constituerait une erreur susceptible de révision. Dans les contrôles judiciaires portant sur cette question, il n’y a pas de procédure favorisée, il n’y a que des décisions raisonnables et déraisonnables. De plus, les pratiques administratives deviennent rapidement judiciairement exécutoires si elles sont suivies au fil du temps et soulèvent une attente.

[40] À cet égard, je conclus qu’il est inapproprié de qualifier la décision du ministre de conclusion disjunctive « dichotomique ». Les dictionnaires indiquent que le terme « dichotomique » renvoie à un choix inévitable entre deux options. Cela signifie que les deux options sont possibles, mais qu’en choisissant l’une des deux, il devient impossible d’opter également pour la seconde. Par exemple, aujourd’hui pour dîner, vous avez le choix entre la soupe ou la salade, mais vous ne pouvez avoir les deux. Étant donné que la critique de la Cour dans la décision *Britz* visait le fait qu’aucune décision n’avait été prise, le renvoi au terme « dichotomique » indique implicitement que la conclusion sur l’un des facteurs exclut nécessairement le second lorsqu’ils sont utilisés ensemble.

[41] However, proneness and inducibility are expressed as alternatives in the Policy. I think the better interpretation of the Decision in accordance with the direction in *Dunsmuir* is that the Minister made a decision that both factors apply. This was the case in *Sargeant* where the same disjunctive formulation as in the Policy was used. Thus, where there are two alternative grounds for rejection, the security clearance will not be given if either one is reasonably sustained. This is also consistent with the Court's reasoning in *Clue*, which found that the decision involves examining "a person's behaviour to determine if, on balance, it supports a reasonable belief that a person may in the future be inclined to act unlawfully in the context of aeronautical safety" (at paragraph 20, with my emphasis). *Britz*, adds requirements not found in this test, which this Court has always applied.

[42] In essence, a contextual and deferential approach to reviewing the decision would recognize that when the only evidence in the reasons relates to the factor of inducement, the decision is sufficiently intelligible to the applicant for her to realize that this was the factor used by the Minister to reject her clearance. In other words, there was a decision, and it was adequately intelligible for the applicant to understand the factor being relied upon by the Minister for her rejection because of the risk that was perceived of her having associations through her partner with a gang that is notoriously contemptuous of the law.

(5) Practical Considerations Impeding the Application of *Britz*

[43] I would respectfully submit that there are also a variety of practical reasons why the reasoning in *Britz* should be rejected. First, I do not believe the Minister's decision could have been set aside, had the Court not found that the determination that the applicant was at

[41] Toutefois, dans la Politique, le fait d'être « sujet à » et le fait d'être « incité à » sont présentés comme une alternative. Je crois que la meilleure interprétation à donner à la décision conformément à la directive établie dans l'arrêt *Dunsmuir* est que le ministre a rendu une décision où les deux facteurs s'appliquent. C'était le cas dans la décision *Sargeant*, où la formulation disjunctive retrouvée dans la Politique a été utilisée. Par conséquent, lorsqu'il existe deux motifs possibles de refus, l'habilitation de sécurité ne sera pas accordée si l'un des deux motifs est raisonnablement justifié. Cette interprétation est également conforme au raisonnement élaboré par la Cour dans la décision *Clue* lorsqu'elle conclut que la décision nécessite d'examiner « le comportement d'une personne pour déterminer, selon la prépondérance des probabilités, s'il est raisonnable de croire que celle-ci peut commettre à l'avenir un acte d'intervention illicite touchant à la sécurité aéronautique » (au paragraphe 20, non souligné dans l'original). La décision *Britz* ajoute une exigence qui ne se trouve pas dans ce critère, que la Cour a par ailleurs appliqué de façon constante.

[42] Essentiellement, une approche contextuelle et faisant preuve de déférence à l'examen de la décision reconnaîtrait que lorsque la seule preuve des motifs est reliée au facteur de l'incitation, la décision est suffisamment intelligible pour la demanderesse pour qu'elle comprenne qu'il s'agit du facteur utilisé par le ministre pour justifier le rejet de sa demande d'habilitation. Autrement dit, il y a eu une décision et cette décision était suffisamment intelligible pour permettre à la demanderesse de comprendre que le facteur sur lequel s'est fondé le ministre pour rejeter sa demande en raison du risque perçu était son association, par l'intermédiaire de son conjoint, à un groupe de motard célèbre pour son mépris de la loi.

5) Considérations pratiques empêchant l'application de la décision *Britz*

[43] Il existe également, à mon humble avis, diverses raisons pratiques me poussant à rejeter le raisonnement adopté dans la décision *Britz*. Premièrement, je ne crois pas que la décision du ministre aurait pu être écartée si la Cour n'avait pas estimé que la conclusion

risk of being induced to commit an unlawful act was unreasonable due to the lack of transparency of the reasons in failing to address her counterarguments. It is well established that judicial review should not be granted where, “had the tribunal applied the right test, it would have come to the same conclusion” (*Appulonappar v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2016 FC 914, at paragraph 26). Had the Court in *Britz* sent the decision back to the Minister for a redetermination solely on the basis of the unintelligibility of the decision (if it had concluded that the decision concerning the risk of inducement was transparent), the Minister’s redetermination would have been upheld by merely striking the reference to “prone” in the original decision, and rendering the same decision on the inducement factor, as that which was set aside.

[44] A second practical consequence is the problem of distinguishing the situation where there is “no evidence” of a particular risk factor, as opposed to the situation where there is insufficient evidence to sustain the factor. Both are, in reality, a situation of “insufficient evidence” capable of sustaining the factor. If the applicant can determine that the evidence supporting proneness is insufficient to sustain the allegation of risk to aviation safety based on a factor, he or she should equally be able to determine that no evidence is even more insufficient to the point of being non-existent. It is in essence all a matter of degree. Both are evidentiary decisions not “fal[ling] within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts” (emphasis added) [*Dunsmuir*, at paragraph 47]. The inadequacy of the reasons is with respect to the facts sustaining the decision concerning one of the factors, not the intelligibility of the reasons. The fact that there is no evidence to support a conclusion on one factor has no bearing on the conclusion that all the evidence in the reasons relates to the risk of the inducibility of the applicant, which may or may not be sufficient to sustain the factor.

selon laquelle la demanderesse risquait d’être incitée à commettre un acte illicite était déraisonnable en raison du manque de transparence des motifs, qui ne traitaient pas de ses arguments. Il est bien établi que le contrôle judiciaire ne doit pas être accueilli dans les cas où « si le tribunal avait adopté le bon critère, il en serait venu à la même conclusion » (*Appulonappar c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2016 CF 914, au paragraphe 26). Si, dans la décision *Britz*, la Cour avait renvoyé la décision au ministre pour nouvelle détermination sur le seul fondement de l’inintelligibilité de la décision (si elle avait conclu que la décision relative au risque d’incitation était transparente), la nouvelle détermination du ministre aurait été maintenue et les références au fait d’être « sujet à » auraient simplement été retirées de la décision initiale; le ministre aurait donc rendu même décision fondée sur le facteur de l’incitation.

[44] Une seconde conséquence pratique est le problème de la distinction des situations où il n’y a « pas de preuve » d’un facteur de risque précis par rapport aux situations où la preuve est insuffisante pour justifier ce facteur. Ces deux situations sont, en fait, des situations où la « preuve est insuffisante » pour soutenir le facteur. Si le demandeur peut établir que la preuve au soutien du fait d’être « sujet à » est insuffisante pour justifier l’allégation de risque à la sécurité aérienne en fonction d’un facteur, il sera également capable d’établir que l’absence de preuve est encore plus insuffisante puisqu’elle est non existante. Tout cela revient en fait à une question de degré. Les deux possibilités constituent des décisions à l’égard de la preuve n’appartenant pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits » (non souligné dans l’original) [*Dunsmuir*, au paragraphe 47]. L’insuffisance des motifs concerne les faits soutenant la décision relative à l’un des facteurs, et non l’inintelligibilité des motifs. Le fait qu’il n’y a pas d’élément de preuve au soutien d’une conclusion portant sur l’un des facteurs n’a pas d’incidence sur la conclusion selon laquelle tous les éléments de preuves retrouvés dans les motifs sont reliés au risque que la demanderesse soit incitée à commettre un acte illicite, ce qui peut ou non être suffisant pour soutenir le facteur.

[45] My third concern with *Britz* is that I do not necessarily find it useful to distinguish between whether some conduct supports a finding of proneness or inducibility, as there are situations where the conduct implies both a risk of proneness and inducibility. This would seem to apply to evidence showing that the applicant was closely associated with, i.e. resides with, someone who has a history of unlawful activity. Such evidence could raise concerns of proneness, and not just that of inducibility to be involved in unlawful activity. I understand proneness relates to character: *viz.* “This provision involves an assessment of a person’s character or propensities (‘prone or induced to’)” (emphasis added) (*Clue*, at paragraph 20). I think a persuasive argument can be made that character is largely formed by a person’s environment, and is often reflected in the company the person keeps.

[46] Taking a hypothetical example, if it can be demonstrated that an applicant accepts to live with a spouse who is known to have links, say, with organized crime, then there is risk evidence of turning a blind eye to such conduct in order to maintain the relationship, and thereby implicitly accepting to live with it. This is why it is said that a person’s character is reflected in the company the person keeps. The applicant has thereby demonstrated his or her weakness of character and could be said to be “prone” to rationalize the next step, being his or her own unlawful behaviour, if required to maintain the relationship. It is thus the weakness of the person’s character that makes the individual “prone” to being induced. Living with a person of unsavory character is simply evidence of that proneness. In this example, the two risk factors are inseparable.

[47] For the above reasons, I respectfully conclude that the “either/or” ruling in *Britz* is not good law and will not apply it in this matter.

[45] Ma troisième préoccupation à l’égard de la décision *Britz* repose sur le fait qu’il ne me semble pas nécessairement utile de se demander si la conduite soutient une conclusion relative à la possibilité d’être « sujet à » ou « incité à », puisqu’il existe des situations où existent à la fois le risque d’être « sujet à » et celui d’être « incité à ». Cela semble s’appliquer aux éléments de preuve indiquant que la demanderesse entretenait des liens très étroits avec une personne ayant des antécédents d’activités illicites, c’est-à-dire qu’elle demeurait avec cette personne. De tels éléments de preuve peuvent soulever des préoccupations relativement au risque qu’elle soit « sujette à » et non seulement au risque qu’elle soit incitée à commettre un acte illicite. Je comprends que le fait d’être sujet à quelque chose renvoie à la réputation : « Cette disposition comporte une appréciation de la réputation d’une personne ou de ses penchants (“sujette ou peut être incitée à”) » (non souligné dans l’original) (*Clue*, au paragraphe 20). Je crois qu’il peut être plaidé de façon convaincante que la réputation d’une personne est en grande partie formée par son environnement et qu’elle se révèle souvent par les personnes qu’elle fréquente.

[46] Prenons cet exemple hypothétique : s’il est possible de démontrer qu’un demandeur accepte de vivre avec un conjoint connu pour avoir, disons, des liens avec le crime organisé, il y a donc une preuve du risque que le demandeur ferme les yeux sur cette conduite afin de maintenir la relation et, par conséquent, qu’il accepte implicitement de vivre avec cette conduite. C’est pourquoi on dit que les fréquentations d’une personne ont des conséquences sur sa réputation. Par cette relation, le demandeur démontre sa faiblesse de caractère et pourrait être catégorisé comme étant « sujet à » passer à la prochaine étape au besoin, soit d’adopter un comportement illicite pour conserver la relation. C’est donc la faiblesse de caractère d’une personne qui la rend « sujette à » être incitée à quelque chose. Vivre avec une personne ayant une personnalité louche constitue tout simplement une preuve de cette propension à être « sujet à ». Dans cet exemple, les deux facteurs de risques sont indissociables.

[47] Pour les motifs susmentionnés, je conclus donc avec respect que la décision portant sur la « dichotomie » de la décision *Britz* n’est pas valable en droit et n’est pas applicable à l’espèce.

B. *Was the Decision reasonable?*

(1) The Standard of Proof

[48] The parties agree on the standard of proof that needs to be met for the Minister to deny a security clearance pursuant to section I.4 of the Policy. This standard is set out in *Clue*, at paragraph 20:

.... For purposes of revocation of a TSC the standard of proof is much lower and requires only a reasonable belief, on a balance of probabilities, that a person may be prone or induced to commit and act (or to assist such an act) that may unlawfully interfere with civil aviation. This provision involves an assessment of a person's character or propensities ("prone or induced to") and it does not require evidence of the actual commission of an unlawful act: see *Fontaine*, above, at para 78, 81 and 83. What the Director is called upon to do is to examine a person's behaviour to determine if, on balance, it supports a reasonable belief that a person may in the future be inclined to act unlawfully in the context of aeronautical safety. [Emphasis in the original.]

[49] The Court in *Britz* succinctly summarized the law on the cancellation of security clearances at paragraph 34 as follows:

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 para 17; *Fontaine v Transport Canada Safety and Security*, 2007 FC 1160 [*Fontaine*]. The Minister is entitled to err on the side of public safety: *Brown v Canada (Attorney General)*, 2014 FC 1081 at para 71; *Yee Tam v Canada (Transport)*, 2016 FC 105 at para 16. Further, access to restricted areas in Canadian airports is a privilege, not a right: *Fontaine*, above at para 78; *Clue*, above at para 20. As noted already, the Applicant has the onus of establishing his or her entitlement to a Security Clearance.

[50] With respect to the nature, assessment and treatment of evidence necessary to support a reasonable

B. *La décision était-elle raisonnable?*

1) Norme de preuve

[48] Les parties s'entendent sur la norme de preuve devant être satisfaite par le ministre pour refuser une habilitation de sécurité en application de l'article I.4 de la politique. Cette norme est décrite au paragraphe 20 de la décision *Clue* :

[...] Aux fins de la révocation d'une HST, la norme de preuve est beaucoup moins exigeante et ne requiert qu'un motif raisonnable de croire, selon la balance des probabilités, qu'une personne est sujette ou peut être incitée à commettre un acte d'intervention illicite pour l'aviation civile (ou aider toute autre personne à commettre un tel acte). Cette disposition comporte une appréciation de la réputation d'une personne ou de ses penchants (« sujette ou peut être incitée à ») et n'exige aucune preuve de la perpétration d'un acte d'intervention illicite : voir *Fontaine*, précitée, aux par. 78, 81 et 83. Ce que le directeur est tenu de faire est d'examiner le comportement d'une personne pour déterminer, selon la prépondérance des probabilités, s'il est raisonnable de croire que celle-ci peut commettre à l'avenir un acte d'intervention illicite touchant à la sécurité aéronautique. [Souligné dans l'original.]

[49] Dans la décision *Britz*, la Cour a résumé brièvement le droit s'appliquant à l'annulation d'une habilitation de sécurité au paragraphe 34 de sa décision :

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 (Transport)*, 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.

[50] En ce qui a trait à la nature, à l'évaluation et au traitement de la preuve nécessaire pour soutenir

belief that the applicant may be prone or induced to commit a prohibited act, I find that Justice Stratas provided guidance on the issue of determining risk at paragraphs 94 and 97 of *Canada (Minister of Transport, Infrastructure and Communities) v. Farwaha*, 2014 FCA 56, [2015] 2 F.C.R. 1006, even though this case was based on the standard of “reasonable grounds to suspect” arising in the context of the *Marine Transportation Security Regulations*, SOR/2004-144, as opposed to the standard of “reasonable belief” in the, Policy:

However, assessments of risk and whether reasonable grounds for suspicion exist are standards that involve the sensitive consideration of facts and careful fact-finding, tasks that normally entail a broad range of acceptable and defensible decision-making. Assessments of risk are forward-looking and predictive. By nature, these are matters not of exactitude and scientific calculation but rather matters of nuance and judgment.

...

While fanciful musings, speculations or hunches do not meet the standard of “reasonable grounds to suspect”, the “totality of the circumstances” and inferences drawn therefrom, including information supplied by others, apparent circumstances and associations among individuals can. To satisfy the “reasonable grounds to suspect” standard, verifiable and reliable proof connecting an individual to an incident—proof of the sort required to secure a conviction or even a search warrant—is not necessary. See e.g. *Mann*, above; *R. v. Kang Brown*, 2008 SCC 18, [2008] 1 S.C.R. 456; *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652. Instead, “objectively discernable facts” will suffice: *Mann*, at paragraph 43. [Emphasis added.]

une croyance raisonnable que le demandeur peut être sujet ou incité à commettre un acte illicite, je considère que les observations du juge Stratas offrent des indications éclairantes sur la question de la détermination du risque aux paragraphes 94 et 97 de la décision *Canada (Ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités) c. Farwaha*, 2014 CAF 56, [2015] 2 R.C.F. 1006, et ce, même si cet arrêt est fondé sur la norme des « motifs raisonnables de soupçonner » découlant du *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144, alors que la Politique entraîne plutôt l'application de la norme de la « croyance raisonnable » :

Toutefois, l'appréciation du risque et la question de savoir s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner sont des normes qui supposent un examen délicat des faits et une recherche attentive des faits, des démarches qui sont normalement susceptibles de donner lieu à une vaste gamme de décisions acceptables pouvant se justifier. L'appréciation du risque implique la formulation d'éventualités ainsi qu'une analyse prospective. De par leur nature, ces questions ne donnent pas lieu à des calculs scientifiques exacts, mais supposent l'exercice du jugement et le recours à des nuances.

[...]

Bien que les suppositions, les conjectures ou les intuitions fantaisistes ne répondent pas à la norme des « motifs raisonnables de soupçonner », l'« ensemble des circonstances » et les inférences qu'on peut en tirer, y compris les renseignements fournis par d'autres personnes, les circonstances apparentes et les liens qu'entretiennent des personnes sont susceptibles d'y répondre. Pour satisfaire à la norme des « motifs raisonnables de soupçonner », il n'est pas nécessaire de présenter des éléments de preuve fiables et vérifiables établissant un lien entre une personne et un incident — c'est-à-dire le genre de preuve nécessaire pour pouvoir obtenir une condamnation ou même un mandat de perquisition. Voir, p. ex., les arrêts *Mann*, précité; *R. c. Kang Brown*, 2008 CSC 18, [2008] 1 R.C.S. 456; *R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652. Il suffit qu'il existe des « faits objectivement discernables » : *Mann*, précité, au paragraphe 43. [Non souligné dans l'original.]

- (2) The Decision was reasonable as falling within a range of possible, acceptable outcomes based on the facts and law

[51] The Minister's delegate had before her evidence that the applicant: (1) had been charged with two counts of possession for the purpose of trafficking in highly compromising circumstances; (2) had a close association with a person convicted of several drug-related charges; (3) had been threatened by this person; (4) had nevertheless lent her car to this person, who was later found with drugs in her car; and (5) was involved and personally at serious risk in a violent home invasion associated with drugs.

[52] Apart from the charges against the applicant, this Court has confirmed repeatedly that bare associations with drug traffickers provide sufficient grounds to reasonably refuse or cancel a clearance (*Singh Kailley v. Canada (Transport)*, 2016 FC 52, at paragraph 37).

[53] I conclude that the evidence relied upon by the decision maker reasonably sustains a conclusion that the applicant may be a risk to civil aviation, even were I to conclude that one of the foregoing findings was not sufficiently supported, which is not the case.

- (3) Credibility and Sufficiency of Evidence Analysis

- (a) *The Minister did not err in finding that the applicant lacked credibility and in rejecting the applicant's evidence regarding the home invasion incident*

[54] The applicant submits that the Minister erred by drawing a negative credibility finding on the basis that the applicant provided a different version of events than that contained in the LERC Report. She contends that this effectively made the applicant's response futile.

- 2) La décision est raisonnable et appartient aux issues possibles acceptables au regard des faits et du droit

[51] La déléguée du ministre disposait de la preuve que la demanderesse : 1) avait été accusée de deux chefs de possession en vue de trafic dans des circonstances hautement compromettantes; 2) entretenait des liens étroits avec une personne reconnue coupable de plusieurs accusations reliées à la drogue; 3) avait été menacée par cette personne; 4) avait néanmoins prêté sa voiture à cette personne, qui avait ensuite été trouvée en possession de stupéfiants dans ladite voiture; 5) avait été impliquée et mise personnellement en danger dans un cambriolage de domicile violent relié aux stupéfiants.

[52] Indépendamment des accusations portées contre la demanderesse, la Cour a affirmé à de nombreuses reprises que la simple association avec des trafiquants de drogue constitue un motif suffisant pour raisonnablement refuser d'accorder une habilitation ou pour l'annuler (*Singh Kailley c. Canada (Transport)*, 2016 CF 52, au paragraphe 37).

[53] Je conclus que la preuve sur laquelle s'est fondé le décideur soutient raisonnablement la conclusion selon laquelle la demanderesse peut poser un risque à l'aviation civile, et ce, même si je déterminais qu'une des conclusions précédentes était insuffisamment justifiée, ce qui n'est pas le cas.

- 3) Analyse de la crédibilité et de la suffisance de la preuve

- a) *Le ministre n'a pas commis d'erreur en concluant que la demanderesse manquait de crédibilité et en rejetant ses éléments de preuve à l'égard du cambriolage de domicile*

[54] La demanderesse fait valoir que le ministre a commis une erreur en tirant une conclusion défavorable sur sa crédibilité parce qu'elle avait donné une version des événements différente de celle retrouvée au rapport de VAC. Elle soutient que cette conclusion a rendu sa

In *Scott v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicules)*, 2013 BCCA 554, 53 B.C.L.R. (5th) 246, at paragraph 32, a case pertaining to a refusal to provide a police officer with a breath sample, the adjudicator's assessment of credibility was found to be manifestly flawed "because she afforded a presumption of reliability to the officer's report and required the respondent to refute the statements in the report". The applicant claims that the Decision's acceptance of the LERC Report was not the product of a transparent reasoning process and that it even went beyond affording a "presumption of reliability" to the LERC Report. Instead, it made the evidence presented in the LERC Report uncontradictable.

[55] I find that the applicant is asking the Court to reweigh the evidence without justification. It is well-established, as reiterated in *Henri v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 1141, 469 F.T.R. 124 (*Henri*), at paragraph 40 (affirmed in 2016 FCA 38, 395 D.L.R. (4th) 176), that the reliability of the information obtained from the RCMP for the purposes of the verification process for security clearances is sufficient, even if, in such a context, it constitutes hearsay. Further, the onus is on the person who holds the security clearance to address the Minister's concerns, such that the Minister is not required to cross-check information obtained from the RCMP (*Henri*, at paragraph 45).

[56] In any event, there is a reasonable tendency to accept a version of events furnished by an independent professional police force against a contradictory version of a self-interested witness, particularly when a credibility assessment of this contradictory version is not possible in the context of an administrative procedure. In this case, the Minister questioned the applicant's credibility at least in part due to finding her submissions to be dismissive and lacking personal accountability. I also agree that there is a basis to conclude that there were discrepancies between the explanation of the events by the applicant which are not reasonable and touch on her credibility, as discussed below.

réponse futile. Au paragraphe 32 de la décision *Scott v. British Columbia (Superintendent of Motor Vehicules)*, 2013 BCCA 554, 53 B.C.L.R. (5th) 246, une décision liée au refus de fournir un échantillon d'haleine à un agent de police, il a été conclu que l'évaluation de la crédibilité effectuée par la décideuse était faussée [TRADUCTION] « car elle avait accordé une présomption de fiabilité au rapport de l'agent et avait exigé de la défenderesse qu'elle réfute les déclarations retrouvées dans ce rapport ». La demanderesse soutient que le fait que la décision retienne le rapport de VAC n'est pas le fruit d'un processus d'analyse transparent et que cela va même au-delà du fait d'accorder une « présomption de fiabilité » au rapport de VAC. Cette décision de retenir le rapport a eu pour effet de rendre impossible la réfutation de la preuve qui y est présentée.

[55] Je suis d'avis que la demanderesse demande à la Cour de réévaluer la preuve sans justification. Comme l'a rappelé la décision *Henri c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1141 (*Henri*), au paragraphe 40 (confirmé dans 2016 CAF 38), il est bien établi que la fiabilité des renseignements obtenus par la GRC aux fins du processus de vérification pour les habilitations de sécurité est suffisante, même si dans un tel contexte, cette preuve constitue du ouï-dire. En outre, le fardeau de répondre aux préoccupations du ministre incombe à la personne qui détient l'habilitation de sécurité, faisant en sorte que le ministre n'a pas l'obligation de contre-vérifier les renseignements obtenus auprès de la GRC (*Henri*, au paragraphe 45).

[56] Quoi qu'il en soit, on a raisonnablement tendance à retenir la version des événements fournie par un corps de police professionnel indépendant plutôt que la version contradictoire et intéressée d'un témoin, en particulier lorsque l'évaluation de la crédibilité de cette version contradictoire n'est pas possible dans le contexte d'une procédure administrative. En l'espèce, le ministre s'est interrogé sur la crédibilité de la demanderesse, du moins en partie, parce qu'il a constaté que ses observations étaient méprisantes et qu'elle était peu encline à assumer ses responsabilités. Je conviens également qu'il existe un fondement pour conclure qu'il y a des divergences déraisonnables dans les explications des événements données par la demanderesse et que ces

[57] The applicant takes issue with many aspects of the Minister's assessment of the 2012 home invasion incident. First, she challenges the conclusion that the attackers were specifically targeting her and claims they were only trying to find her to gain control of the situation. It is noted that she describes the attackers as "burglars" despite her documented fears for her own safety and the associated violence exceeding any basis to consider that theft was the sole purpose of the break in. The event is described in the 2015 Notification as follows:

Upon arrival, officers noticed the front door was open and the glass pane was smashed next to the door. A male was in the doorway, later identified as a victim, who appeared to be bleeding from his head and the blood was running down his body. The victim stated he had been hit on the head with a gun. He had also been kicked when on the ground that sustained a cut to the right side from a knife being held to his neck. He required stitches on the back of his head from a large laceration caused by from what he believed was being repeatedly hit with a gun. Several other lacerations were sustained that required stitches. He also suffered several other bruises and scrapes to his face and body from being kicked and stomped on.

[58] The applicant also challenges the initial responding officer's claim that 80 to 100 marijuana plants were found in the residence by relying on information from a separate investigation by the Coquitlam RCMP which found the permits to be in order and the plant count to be below the allowable limit.

[59] Given the applicant's previous history of involvement in illegal drug-related events, the reason the attackers were looking for her would make little difference. The circumstances of the event are, once again, consistent with an unfavourable impression of the company that the applicant kept. Second, as the Decision

divergences ont affecté sa crédibilité, comme il en sera question ci-après.

[57] La demanderesse conteste plusieurs aspects de l'évaluation du ministre relative au cambriolage de domicile de 2012. Elle conteste premièrement la conclusion selon laquelle les agresseurs la visaient directement et soutient qu'ils voulaient la trouver uniquement pour obtenir le contrôle de la situation. Il est noté qu'elle décrit les agresseurs comme étant des « cambrioleurs », bien que sa peur pour sa propre sécurité et la violence associée à l'évènement, qui sont toutes deux documentées, dépassent la possibilité que le vol ait pu être le seul objectif de l'entrée par effraction. L'évènement est décrit ainsi dans l'avis de 2015 :

[TRADUCTION] À leur arrivée, les agents ont constaté que la porte d'entrée avant était ouverte et qu'un panneau vitré avait été fracassé à côté de la porte. Un homme, identifié par la suite comme étant une victime, se tenait sur le pas de la porte et semblait saigner de la tête; le sang coulait sur son corps. Cet homme a affirmé qu'il avait été frappé sur la tête avec un pistolet. Il a également reçu des coups de pieds alors qu'il était au sol et a subi une coupure sur le côté droit par un couteau qui était appuyé sur son cou. La grande coupure à l'arrière de sa tête, causée par ce qu'il croit être des coups répétés donnés à l'aide d'un pistolet, a nécessité des points de suture. Plusieurs autres coupures ont également nécessité des points de suture. Il a par ailleurs souffert de nombreuses ecchymoses et égratignures sur le visage et le corps après avoir reçu des coups de pieds et s'être fait piétiner.

[58] La demanderesse conteste également la déclaration initiale de l'agent qui a répondu à l'appel, selon qui 80 à 100 plants de marijuana ont été trouvés dans la résidence. Elle se fonde sur les renseignements obtenus dans le cadre d'une enquête distincte de la GRC de Coquitlam qui a conclu que les permis étaient valides et que le nombre de plants était inférieur à la limite permise.

[59] Compte tenu des antécédents de la demanderesse en matière d'activités liées aux drogues illicites, la raison pour laquelle les agresseurs la cherchaient n'aurait que peu d'importance. Les circonstances de l'évènement confirment, une fois de plus, l'impression défavorable engendrée par les relations qu'entretenait

pointed out, there is no explanation why the applicant did not take steps to procure and submit the mitigating police investigation report into the marijuana plants. It was her onus to do so since, as previously stated, the Minister is not required to cross-check information obtained from the RCMP (*Henri*, at paragraph 45).

[60] Third, the applicant submits that the Minister did not mention or consider the letter from the Crown counsel prosecuting the incident, evidence which contradicted the finding that she was a “target” of the home invasion. The prosecutor qualified the applicant’s statement to police as follows:

I took that part of her statement to be a reflection of the circumstances she found herself in while hiding in a closet, the realization that the suspects knew that there was another person in the residence, and their desire to ensure that the police were not called (which Ms. Ng attempted to do).

[61] She contends that, given the importance of this contradictory evidence, it was unreasonable for the Minister to fail to mention it (*Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1998), 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraphs 15–17).

[62] I do not find the “opinion” of the Crown Counsel to be supported by any evidence other than the applicant’s statement. I agree with the respondent’s submission that a decision maker can rely on its own interpretation of the evidence and need not consider the Crown counsel’s opinion on this matter. In any case, this statement is not sufficient to contradict the Minister’s belief that the applicant was involved in a violent home invasion associated with drugs where she was personally at serious risk. Two individuals had already been seriously assaulted. She had a previous history of involvement with drug issues and had been in a relationship with a convicted trafficker. Taking into

la demanderesse. Deuxièmement, comme la décision le souligne, la demanderesse n’a pas expliqué pourquoi elle n’avait pas fait les démarches pour obtenir et déposer le rapport d’enquête de la police qui évoquait un nombre inférieur de plants de marijuana. Il lui incombait de le faire puisque, comme il a été mentionné précédemment, le ministre n’a pas à contre-vérifier les renseignements obtenus auprès de la GRC (*Henri*, au paragraphe 45).

[60] Troisièmement, la demanderesse prétend que le ministre n’a pas mentionné la lettre du procureur de la Couronne chargé des poursuites dans le cadre de l’incident et n’a pas tenu compte de cette lettre, alors que cet élément de preuve contredisait la conclusion selon laquelle elle était une « cible » lors du cambriolage de domicile. Le procureur chargé des poursuites a décrit ainsi la déclaration faite par la demanderesse à la police :

J’ai considéré cette partie de sa déclaration comme étant le reflet des circonstances dans lesquelles elle se trouvait alors qu’elle se cachait dans la garde-robe et qu’elle s’est rendu compte que les suspects savaient qu’il y avait quelqu’un d’autre dans la résidence et voulaient s’assurer que personne n’appelait la police (ce que M^{me} Ng a tenté de faire).

[61] Elle soutient que, compte tenu de l’importance de cette preuve contradictoire, il était déraisonnable de la part du ministre de ne pas la mentionner (*Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.), aux paragraphes 15 à 17).

[62] Je ne vois pas par quelle preuve « l’opinion » du procureur de la Couronne est soutenue, outre la déclaration de la demanderesse. Je suis d’accord avec l’observation du défendeur qui fait valoir qu’un décideur peut se fonder sur sa propre interprétation des éléments de preuve et n’a pas à tenir compte de l’opinion de l’avocat de la Couronne à ce sujet. Quoi qu’il en soit, cette déclaration n’est pas suffisante pour réfuter la croyance du ministre que la demanderesse a été impliquée dans un cambriolage de domicile violent relié aux stupéfiants où elle s’est elle-même trouvée en grave danger. Deux personnes avaient déjà été gravement attaquées. Elle possède des antécédents d’implication dans des

consideration the persons involved in the attack, the violence associated with the home invasion and her admitted fear for her own safety during the incident; the belief that she was a “target” of the invasion, perhaps collaterally but still a target, was not unreasonable given the deference owed to the decision maker.

- (4) Was the Decision made on the basis of erroneous findings of fact?

[63] The applicant takes issue with the assumptions underlying the Minister’s reasoning in the following passage:

I note your involvement in three (3) incidents related to illegal drug activities, one (1) of which involved rock cocaine and heroin, which are not considered entry-level drugs, leading me to believe that these incidents are related to [a] historical pattern of involvement in illegal drugs. [Emphasis added.]

[64] The applicant submits that the Minister erred in basing the Decision on the finding that cocaine and heroin were not entry-level drugs. She argues that there was no evidence on the record before the decision maker suggesting that cocaine and heroin were not entry-level drugs or any definition or expert evidence supporting the conclusion that they were not “entry-level drugs”. On the other hand, the applicant provided no case law, doctrine, or other literature introduced in court proceedings, indicating what was, or was not, an “entry-level drug”.

[65] I reject this submission on a number of grounds. Firstly, the applicant’s involvement with rock cocaine and heroin, in addition to the other incidents, is the basis for the conclusion that the applicant had an historical pattern of involvement with illegal drugs, not the fact that these were not entry-level drugs. Secondly, the advisory body, as a specialized body dealing regularly

incidents reliés aux stupéfiants et a été en relation avec un trafiquant de drogue condamné. Compte tenu des personnes impliquées dans l’attaque, de la violence du cambriolage de domicile et du fait qu’elle s’était sentie en danger pendant l’incident, la conviction d’avoir été « visée » par le cambriolage (même si elle n’était qu’une cible collatérale, elle n’en demeurerait pas moins une cible) n’était pas déraisonnable étant donné la retenue dont il convient de faire preuve vis-à-vis du décideur.

- 4) La décision a-t-elle été rendue d’après des conclusions de fait erronées?

[63] La demanderesse conteste les hypothèses sous-tendant le raisonnement suivant du ministre :

[TRADUCTION] Je constate que vous avez été impliquée dans trois (3) incidents reliés à des activités liées aux drogues illicites, l’un (1) d’eux impliquant de la roche de cocaïne et de l’héroïne, qui ne sont pas considérées comme étant des drogues douces, ce qui m’amène à croire que ces incidents s’inscrivent dans des antécédents récurrents d’implication dans des activités liées aux drogues illicites. [Non souligné dans l’original.]

[64] La demanderesse fait valoir que le ministre a commis une erreur en fondant sa décision sur la conclusion que l’héroïne et la cocaïne ne sont pas des drogues douces. Elle soutient qu’aucune preuve n’a été présentée au décideur indiquant que la cocaïne et l’héroïne ne sont pas des drogues douces ni de définition ou de preuve d’expert soutenant la conclusion qu’il ne s’agit pas de « drogues douces ». La demanderesse n’a cependant déposé aucune jurisprudence, aucun ouvrage de doctrine ou aucun autre ouvrage déposé dans le contexte de débats judiciaires indiquant ce qui constitue et ce qui ne constitue pas des « drogues douces ».

[65] Je rejette cet argument pour plusieurs motifs. Tout d’abord, c’est la participation de la demanderesse dans un incident impliquant de la roche de cocaïne et de l’héroïne, en plus des autres incidents, qui constitue le fondement de la conclusion selon laquelle elle a des antécédents récurrents d’implication dans des activités liées aux drogues illicites, et non le fait qu’il ne s’agit pas de drogues

and specifically with the subject matter in question, ought to be able to rely upon its specialized knowledge and expertise in reaching such conclusions. Moreover, the respondent argued, and I agree, that the meaning of “entry-level drugs” and the fact that heroin and rock cocaine are not entry-level drugs is not the “subject of dispute among reasonable persons” (*R. v. Williams*, [1998] 1 S.C.R. 1128, at paragraph 54; Brown, Donald J.M., Q.C., John M. Evans and Christine E. Deacon, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, [looseleaf] at section 10:8100, Volume 3 (Toronto: Carswell, 2009)).

C. *Was the applicant denied procedural fairness?*

[66] The Court also rejects the applicant’s submission that she was not afforded a sufficient level of procedural fairness. The applicant relies upon some of the case law that recognizes that where a decision revokes an existing RAIC, a higher level of procedural fairness is engaged (*Meyler v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 357, at paragraph 26). The applicant had been issued a temporary RAIC and was exercising her employment on this basis. As such the applicant submits that the Decision is analogous to one revoking an existing RAIC (*Kaczor v. Canada (Transport)*, 2015 FC 698 (*Kaczor*), at paragraph 12).

[67] Either way, the case law recognizes that even where this “higher level” of procedural fairness exists, applicants are only entitled to be advised of concerns with respect to their application and to be provided an opportunity to respond to these concerns (*Kaczor*, at paragraph 12). This obligation was met in these circumstances.

VI. Conclusion

[68] The application is dismissed with costs fixed at \$500, the minimum figure normally awarded in these cases, given the absence of submissions on costs from the respondent.

douces. Deuxièmement, l’Organisme consultatif, en tant qu’organisme spécialisé traitant régulièrement et précisément du sujet en question, doit être en mesure de se fier à sa connaissance spécialisée et à son expertise pour en venir à ce type de conclusions. De plus, le défendeur soutient, et je suis d’accord avec lui, que la signification de « drogue douce » et le fait que l’héroïne et la roche de cocaïne ne sont pas « un sujet de débat entre personnes raisonnables » (*R. c. Williams*, [1998] 1 R.C.S. 1128, au paragraphe 54; Brown, Donald J.M., c.r., John M. Evans et Christine E. Deacon, *Judicial Review of Administrative Action in Canada*, [feuilles mobiles] à la section 10:8100, volume 3 (Toronto : Carswell, 2009)).

C. *A-t-on refusé l’équité procédurale à la demanderesse?*

[66] La Cour rejette également l’argument de la demanderesse selon lequel elle n’a pas eu droit à un degré d’équité procédurale suffisant. La demanderesse se fonde sur certaines décisions jurisprudentielles reconnaissant que lorsqu’une décision révoque une CIZR, un plus grand degré d’équité procédurale est requis (*Meyler c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 357, au paragraphe 26). La demanderesse a reçu une CIZR temporaire et exerçait son emploi grâce à celle-ci. Elle soutient donc que la décision est semblable à une décision révoquant une CIZR existante (*Kaczor c. Canada (Transport)*, 2015 CF 698 (*Kaczor*), au paragraphe 12).

[67] De toute façon, la jurisprudence reconnaît que même s’il doit y avoir un « niveau plus élevé » d’équité procédurale, les demandeurs sont uniquement en droit d’être avisés des inquiétudes soulevées par leur demande et de recevoir l’occasion d’y répondre (*Kaczor*, au paragraphe 12). Cette obligation a été satisfaite dans les circonstances.

VI. Conclusion

[68] La demande est rejetée et des dépens de 500 \$ sont accordés, ce qui est le montant minimal généralement accordé dans ces dossiers compte tenu de l’absence d’observations sur les dépens de la part du défendeur.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that the application is dismissed with costs to the respondent in the all-in amount of \$500.

ANNEX

Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2 (*Aeronautics Act*)

Granting, suspending, 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.

Transportation Security Clearance Program Policy

Aim

I.1 The aim of the Transportation Security Clearance Program Policy is the prevention of unlawful acts of interference with civil aviation by the granting of clearances to persons who meet the standards set out in this Program.

...

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.

JUGEMENT

LA COUR rejette la demande, avec dépens fixés à 500 \$ en faveur du défendeur, tout compris.

ANNEXE

Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2 (*Loi sur l'aéronautique*)

Délivrance, refus, etc.

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

Politique sur le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport

Objet

I.1 L'objet du Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport est de prévenir les actes d'intervention illicite dans l'aviation civile en accordant une habilitation aux gens qui répondent aux normes dudit programme.

[...]

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 :

[...]

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.