

T-232-17
2017 FC 872T-232-17
2017 CF 872**Jade Elizabeth Thelwell** (*Applicant*)**Jade Elizabeth Thelwell** (*demanderesse*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)**Le procureur général du Canada** (*défendeur*)**INDEXED AS: THELWELL v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)****RÉPERTORIÉ : THELWELL c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

Federal Court, Mactavish J.—Ottawa, September 14 and October 3, 2017.

Cour fédérale, juge Mactavish—Ottawa, 14 septembre et 3 octobre 2017.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Citizens — Passports — Judicial review of decision of Investigations Division of Passport Program Integrity Branch of Citizenship and Immigration Canada finding that applicant provided false or misleading information in connection with passport application — Consequently, applicant imposed five-year suspension of passport services — Applicant, 25-year-old Canadian citizen, aspiring pop singer — Charged with extortion, criminal harassment — Police subsequently seizing applicant's passport — Applicant tried unsuccessfully to recover seized passport — Applied for new passport but ultimately provided false information; later, notified by Passport Integrity Branch that under investigation — Passport Integrity Branch issuing decision pursuant to Canadian Passport Order — Finding that sufficient evidence existing to support finding that applicant provided false or misleading information — Five-year refusal of passport services imposed on applicant — Whether imposition of five-year suspension of passport services on applicant reasonable — Passport Integrity Branch not reasonably balancing competing considerations in this case — No indication in decision under review that Passport Integrity Branch aware that applicant's Charter rights implicated in this case — Reasons provided for imposing five-year period of passport ineligibility on applicant not addressing impact that decision would have on applicant's mobility rights; decision maker also not balancing applicant's interests against objectives of Passport Program as required — Review of passport cases conducted — Misconduct in cases reviewed far more serious than applicant's — No indication in reasons provided by Passport Integrity Branch that it engaged with applicant's important evidence on negative consequences of decision thereon in any meaningful way; not explaining why reasonably necessary to refuse applicant's passport for five years in order to preserve integrity of Canadian passport system — Therefore, Passport Integrity Branch failing to carry out necessary analysis in balancing severity of interference with applicant's Charter-protected mobility rights with objectives of Passport Program — Decision set aside, matter

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Citoyens — Passeports — Contrôle judiciaire d'une décision de la Division des enquêtes de la Direction de l'intégrité du Programme de passeport de Citoyenneté et Immigration Canada, qui a conclu que la demanderesse a fourni des renseignements faux ou trompeurs concernant sa demande de passeport — En conséquence, une suspension de cinq années des services de passeport a été imposée à la demanderesse — La demanderesse, une citoyenne canadienne âgée de 25 ans, aspirait à devenir chanteuse pop — Elle a été accusée d'extorsion et de harcèlement criminel — La police a ensuite saisi son passeport — La demanderesse a tenté de le récupérer, sans succès — Elle a présenté une nouvelle demande de passeport, mais elle a en fin de compte fourni de faux renseignements; la Direction de l'intégrité du Programme de passeport a ensuite informé la demanderesse qu'elle faisait l'objet d'une enquête — La Direction de l'intégrité du Programme de passeport a rendu une décision en application du Décret sur les passeports canadiens — Elle a conclu qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour justifier une conclusion selon laquelle la demanderesse avait fourni des renseignements faux ou trompeurs — Une période de refus de services de passeport pour une période de cinq ans a été imposée à la demanderesse — Il s'agissait de savoir si l'imposition d'une suspension de cinq ans des services de passeport à l'encontre de la demanderesse était raisonnable — La Direction de l'intégrité du Programme de passeport n'a pas raisonnablement soupesé les considérations concurrentes en l'espèce — Il n'y avait aucune indication dans la décision faisant l'objet d'un contrôle que la Direction de l'intégrité du Programme de passeport était informée que les droits de la demanderesse garantis par la Charte étaient impliqués en l'espèce — Les motifs présentés pour justifier l'imposition d'une période d'inadmissibilité aux services de passeport de cinq ans à l'encontre de la demanderesse n'ont pas abordé l'incidence que cette décision aurait sur sa liberté de circulation; le décideur n'a pas non plus soupesé les intérêts de la demanderesse et les objectifs du Programme de passeport, tel

remitted to different decision maker for reconsideration — Application allowed.

Constitutional Law — Charter of Rights — Mobility Rights — Investigations Division of Passport Program Integrity Branch of Citizenship and Immigration Canada finding that applicant provided false or misleading information in connection with passport application; therefore, imposing five-year suspension of passport services on applicant — Passport Program Delivery Instructions, which govern administration of Passport Program, not recognizing Charter-protected mobility rights implicated in decisions such as this — No indication in decision under review that Passport Integrity Branch aware that applicant's Charter rights implicated in this case; decision not addressing, in particular, impact that decision would have on applicant's mobility rights — Decision makers required to balance severity of interference with individual's Charter-protected rights against objectives of program in question — Required individualized assessment absent in this case; thus, imposition of five-year period of passport ineligibility not reflecting proportionate restriction on applicant's Charter-protected mobility rights.

This was an application for judicial review of a decision of the Investigations Division of the Passport Program Integrity Branch of Citizenship and Immigration Canada which found that the applicant had provided false or misleading information in connection with her passport application. Consequently, a five-year suspension of passport services was imposed on her.

qu'il était tenu de le faire — Un examen des affaires portant sur les passeports a été effectué — Les inconduites dans ces affaires étaient beaucoup plus graves que l'inconduite de la demanderesse — Rien n'indiquait dans les motifs présentés par la Direction de l'intégrité du Programme de passeport que cette dernière a examiné d'une manière significative les éléments de preuve abondants de la demanderesse quant à l'incidence dévastatrice de la décision; elle n'a pas non plus expliqué pourquoi il était raisonnablement nécessaire de refuser à la demanderesse de lui délivrer un passeport pendant une période de cinq ans afin de préserver l'intégrité du système de passeport canadien — Par conséquent, la Direction de l'intégrité du Programme de passeport a omis de procéder à l'analyse nécessaire en mettant en balance la gravité de l'atteinte à l'encontre de la liberté de circulation garantie par la Charte de la demanderesse, d'une part, et les objectifs du Programme de passeport, d'autre part — La décision a été annulée et l'affaire a été renvoyée à un autre décideur pour une nouvelle décision — Demande accueillie.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Liberté de circulation et d'établissement — La Division des enquêtes de la Direction de l'intégrité du Programme de passeport de Citoyenneté et Immigration Canada a conclu que la demanderesse avait fourni des renseignements faux ou trompeurs concernant sa demande de passeport; en conséquence, une suspension de cinq années des services de passeport a été imposée à la demanderesse — L'administration du Programme de passeport est régie par les Instructions sur l'exécution du Programme de passeport, qui ne reconnaissent pas que la liberté de circulation garantie par la Charte était impliquée dans des décisions telles que celle-ci — Il n'y avait aucune indication dans la décision faisant l'objet d'un contrôle que la Direction de l'intégrité du Programme de passeport était informée que les droits de la demanderesse garantis par la Charte étaient impliqués en l'espèce; la décision n'a pas abordé notamment l'incidence que cette décision aurait sur sa liberté de circulation — Les décideurs sont tenus de mettre en balance la gravité de l'atteinte aux droits garantis par la Charte de l'individu, d'une part, et les objectifs du programme en question, d'autre part — L'évaluation individualisée requise était absente en l'espèce; donc, l'imposition d'une période d'inadmissibilité aux services de passeport de cinq ans n'a pas tenu compte d'une restriction proportionnée à l'égard de la liberté de circulation garantie par la Charte de la demanderesse.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Division des enquêtes de la Direction de l'intégrité du Programme de passeport de Citoyenneté et Immigration Canada, qui a conclu que la demanderesse a fourni des renseignements faux ou trompeurs concernant sa demande de passeport. En conséquence, une suspension de cinq années des services de passeport a été imposée à cette dernière.

The applicant is a 25-year-old Canadian citizen and aspiring pop singer. Because of failed dealings with a putative investor who was going to support her work, the applicant behaved in a way that led to extortion and criminal harassment charges against her. Afterwards, the police seized the applicant's passport in satisfaction of a bail condition. The charges were either dropped or the applicant received an absolute discharge after pleading guilty to one of the charges. Afterwards, she tried unsuccessfully to obtain her seized passport from the police. She thus applied for a new passport but ultimately provided false information. Further to this, the applicant was notified by the Passport Integrity Branch that she was under investigation. An investigator concluded that the applicant had provided false or misleading information in connection with her passport application. She was then offered the opportunity to submit information that would "contradict or neutralize" this finding prior to a final decision, which the applicant did. Nevertheless, the Passport Integrity Branch issued its decision pursuant to the *Canadian Passport Order*. The Passport Integrity Branch found that there was sufficient evidence to support a finding that the applicant had provided false or misleading information in the declaration that she had submitted with her passport application. As a result, it refused to issue the applicant a passport and a five-year period of refusal of passport services was imposed on her.

The applicant argued that the five-year suspension of passport services was unreasonable since it failed to take relevant facts into account, failed to consider the disproportionate effect that a lengthy period of passport ineligibility would have on her and failed to properly balance the objectives of the Passport Program against the impact that a five-year suspension of passport services would have on her mobility rights protected by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

The issue was whether the imposition of a five-year suspension of passport services on the applicant was reasonable.

Held, the application should be allowed.

The Passport Integrity Branch did not reasonably balance the competing considerations in this case. The administration of the Passport Program is governed by the *Passport Program Delivery Instructions* (Instructions). There is nothing in the Instructions that recognizes that Charter-protected mobility

La demanderesse est une citoyenne canadienne âgée de 25 ans qui aspire à devenir chanteuse pop. Après que sa relation avec un bailleur de fonds potentiel qui s'était engagé à la soutenir financièrement a pris fin, la demanderesse s'est comportée d'une manière qui a abouti à des accusations d'extorsion et de harcèlement criminel contre elle. La police a subséquemment saisi le passeport de la demanderesse en satisfaction à une condition de mise en liberté. Les accusations ont par la suite été retirées ou encore la demanderesse a reçu une absolution inconditionnelle après avoir plaidé coupable à l'une des accusations. Elle a tenté par la suite de récupérer son passeport auprès de la police, sans succès. Elle a donc présenté une nouvelle demande de passeport, mais elle a en fin de compte fourni de faux renseignements. La Direction de l'intégrité du Programme de passeport a ensuite informé la demanderesse qu'elle faisait l'objet d'une enquête. Un enquêteur a conclu que la demanderesse avait fourni des renseignements faux ou trompeurs concernant sa demande de passeport. On lui a ensuite donné la possibilité de présenter des renseignements qui auraient « contredit ou neutralisé » cette conclusion avant qu'une décision finale soit rendue, ce que la demanderesse a fait. La Direction de l'intégrité du Programme de passeport a néanmoins rendu une décision en application du *Décret sur les passeports canadiens*. La Direction de l'intégrité du Programme de passeport a conclu qu'il y avait suffisamment d'éléments de preuve pour justifier une conclusion selon laquelle la demanderesse avait fourni des renseignements faux ou trompeurs dans la déclaration qu'elle avait soumise dans sa demande de passeport. En conséquence, elle a refusé de délivrer un passeport au nom de la demanderesse et une période de refus de services de passeport pour une période de cinq ans a été imposée à cette dernière.

La demanderesse a fait valoir le fait que la suspension de cinq années des services de passeport était déraisonnable, car elle omettait de tenir compte de faits pertinents, de tenir compte de l'effet disproportionné qu'une longue période d'inadmissibilité à un passeport aurait sur elle, et d'établir un équilibre adéquat entre les objectifs du Programme de passeport et les répercussions qu'une suspension de cinq années des services de passeport aurait sur sa liberté de circulation garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Il s'agissait de décider si l'imposition d'une suspension de cinq ans des services de passeport à l'encontre de la demanderesse était raisonnable.

Jugement : la demande doit être accueillie.

La Direction de l'intégrité du Programme de passeport n'a pas raisonnablement soupesé les considérations concurrentes en l'espèce. L'administration du Programme de passeport est régie par les *Instructions sur l'exécution du Programme de passeport* (les Instructions). Aucune disposition dans les

rights are implicated in decisions such as this. Nor was there any indication in the decision under review that the Passport Integrity Branch was aware that the applicant's Charter rights were implicated in this case. The reasons provided for imposing a five-year period of passport ineligibility on the applicant did not address the impact that the decision would have on her mobility rights. Nor did the decision maker balance the applicant's interests against the objectives of the Passport Program, as was required.

A review of the passport cases decided by this Court and by the Federal Court of Appeal was made. However, all of the misconduct in those cases was far more serious than that of the applicant herein. Decision makers must balance the severity of the interference with the individual's Charter-protected rights against the objectives of the program in question. This type of individualized assessment was absent in this case, with the result that the imposition of a five-year period of passport ineligibility did not reflect a proportionate restriction on the applicant's Charter-protected mobility rights. The applicant provided the Passport Integrity Branch with information regarding, in particular, her mental health and the devastating impact that a suspension of passport services would have on her musical career. There was no indication in the reasons provided by the Passport Integrity Branch that it engaged with any of this evidence in any meaningful way and it did not explain why it was reasonably necessary to refuse the applicant's passport for five years in order to preserve the integrity of the Canadian passport system.

Moreover, since it was determined that a five-year refusal of passport services was a disproportionate infringement of the applicant's Charter-protected mobility rights, in these circumstances, the possibility for the applicant of applying for a limited validity travel document for urgent and compassionate reasons did not sufficiently mitigate this interference.

Therefore, the Passport Integrity Branch failed to carry out the necessary analysis in balancing the severity of the interference with the applicant's Charter-protected mobility rights with the objectives of the Passport Program. The decision was set aside and the matter was remitted to a different decision maker for reconsideration.

Instructions ne reconnaît que la liberté de circulation garantie par la Charte est impliquée dans des décisions telles que celle-ci. En outre, il n'y avait aucune indication dans la décision faisant l'objet d'un contrôle que la Direction de l'intégrité du Programme de passeport était informée que les droits de la demanderesse garantis par la Charte étaient impliqués en l'espèce. Les motifs présentés pour justifier l'imposition d'une période d'inadmissibilité aux services de passeport de cinq ans à l'encontre de la demanderesse n'ont pas abordé l'incidence que cette décision aurait sur sa liberté de circulation. Le décideur n'a pas non plus soupesé les intérêts de la demanderesse et les objectifs du Programme de passeport, tel qu'il était tenu de le faire.

Un examen des affaires portant sur les passeports, décidées par notre Cour et par la Cour d'appel fédérale, a été effectué. Toutefois, toutes les inconduites dans ces affaires étaient beaucoup plus graves que l'inconduite de la demanderesse en l'espèce. Les décideurs doivent mettre en balance la gravité de l'atteinte aux droits garantis par la Charte de l'individu, d'une part, et les objectifs du programme en question, d'autre part. Ce type d'évaluation individualisée était absent en l'espèce, le résultat étant que l'imposition d'une période d'inadmissibilité aux services de passeport de cinq ans n'a pas tenu compte d'une restriction proportionnée à l'égard de la liberté de circulation garantie par la Charte de la demanderesse. La demanderesse a fourni à la Direction de l'intégrité du Programme de passeport des renseignements concernant notamment sa santé mentale de même que l'incidence dévastatrice qu'une suspension des services de passeport aurait sur sa carrière musicale. Rien n'indiquait dans les motifs présentés par la Direction de l'intégrité du Programme de passeport que cette dernière a examiné ces éléments de preuve d'une manière significative, et elle n'a pas non plus expliqué pourquoi il était raisonnablement nécessaire de refuser à la demanderesse de lui délivrer un passeport pendant une période de cinq ans afin de préserver l'intégrité du système de passeport canadien.

En outre, étant donné la conclusion selon laquelle un refus des services de passeport d'une durée de cinq ans était une atteinte disproportionnée à l'encontre de la libre circulation garantie par la Charte de la demanderesse, dans cette situation, la possibilité de demander un passeport à durée de validité limitée pour des motifs urgents et de compassion n'a pas atténué suffisamment cette atteinte.

Par conséquent, la Direction de l'intégrité du Programme de passeport a omis de procéder à l'analyse nécessaire en mettant en balance la gravité de l'atteinte à l'encontre de la liberté de circulation garantie par la Charte de la demanderesse, d'une part, et les objectifs du Programme de passeport, d'autre part. La décision a été annulée et l'affaire a été renvoyée à un autre décideur pour une nouvelle décision.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 6(1).
Canadian Passport Order, SI/81-86, ss. 4, 9, 10, 10.2.

CASES CITED

APPLIED:

Doré v. Barreau du Québec, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190.

DISTINGUISHED:

Kamel v. Canada (Attorney General), 2013 FCA 103, 448 N.R. 217, [2013] F.C.J. No. 402 (QL); *Fontaine v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 376, [2016] F.C.J. No. 343 (QL).

CONSIDERED:

Thelwell v. Canada (Attorney General), 2016 FC 1304, 46 Imm. L.R. (4th) 43; *Kamel v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 21, [2009] 4 F.C.R. 449, leave to appeal to S.C.C. refused, [2009] 2 S.C.R. vii; *Loyola High School v. Québec (Attorney General)*, 2015 SCC 12, [2015] 1 S.C.R. 613; *Abdi v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 642, [2012] F.C.J. No. 945 (QL); *Brar v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 763, 460 F.T.R. 248; *Desmond De Hoedt v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 829, 462 F.T.R. 162; *Dias v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 64, [2014] 4 F.C.R. 915, 466 N.R. 80, affd 2014 FCA 195, 30 Imm. L.R. (4th) 47, [2014] F.C.J. No. 958 (QL); *Gomravi v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 1044, 441 F.T.R. 28; *Latifi v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 939, [2013] F.C.J. No. 975 (QL); *Lipskaia v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 526, [2016] F.C.J. No. 489 (QL); *Mikhail v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 724, 435 F.T.R. 235; *Okhionkpanmwonyi v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 1129, [2011] F.C.J. No. 1389 (QL); *Saint-Vil v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 48, 446 F.T.R. 79, *sub nom. Eastwood v. Canada*; *Sathasivam v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 419, 431 F.T.R. 261; *Simmonds v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 967, 439 F.T.R. 206; *Slaeman v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 641, 412 F.T.R. 103; *Villamil v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 686, 435 F.T.R. 88; *Wong v. Canada (Attorney General)*, 2017 FC 152, [2017] F.C.J. No. 177 (QL); *Mbala v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 107, 447 F.T.R. 121; *Krivicky v. Canada (Attorney*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 6(1).
Décret sur les passeports canadiens, TR/81-86, art. 4, 9, 10, 10.2.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Doré c. Barreau du Québec, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Kamel c. Canada (Procureur général), 2013 CAF 103, [2013] A.C.F. n° 402 (QL); *Fontaine c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 376, [2016] A.C.F. n° 343 (QL).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Thelwell c. Canada (Procureur général), 2016 CF 1304; *Kamel c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 21, [2009] 4 R.C.F. 449, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2009] 2 R.C.S. vii; *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, [2015] 1 R.C.S. 613; *Abdi c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 642, [2012] A.C.F. n° 945 (QL); *Brar c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 763; *Desmond De Hoedt c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 829; *Dias c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 64, [2014] 4 R.C.F. 915, conf. par 2014 CAF 195, [2014] A.C.F. n° 958 (QL); *Gomravi c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 1044; *Latifi c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 939, [2013] A.C.F. n° 975 (QL); *Lipskaia c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 526, [2016] A.C.F. n° 489 (QL); *Mikhail c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 724; *Okhionkpanmwonyi c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1129, [2011] A.C.F. n° 1389 (QL); *Saint-Vil c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 48, *sub nom. Eastwood c. Canada*; *Sathasivam c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 419; *Simmonds c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 967; *Slaeman c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 641; *Villamil c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 686; *Wong c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 152, [2017] A.C.F. n° 177 (QL); *Mbala c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 107; *Krivicky c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 1236, [2013] A.C.F. n° 1335 (QL); *Siska c. Passeport Canada*, 2014 CF 298, [2014] A.C.F. n° 326 (QL).

General), 2013 FC 1236, [2013] F.C.J. No. 1335 (QL); *Siska v. Passport Canada*, 2014 FC 298, [2014] F.C.J. No. 326 (QL).

REFERRED TO:

Kurukkal v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2009 FC 695, [2010] 3 F.C.R. 195, 347 F.T.R. 60, aff'd 2010 FCA 230, 324 D.L.R. (4th) 292, [2010] F.C.J. No. 1159 (QL); *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Allen v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 213, 476 F.T.R. 116.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Investigations Division of the Passport Program Integrity Branch of Citizenship and Immigration Canada which found that the applicant had provided false or misleading information in connection with her passport application. Consequently, a five-year suspension of passport services was imposed on her. Application allowed.

APPEARANCES

Seamus Murphy for applicant.
Patrick Bendin for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Gerami Law Professional Corporation, Ottawa,
for applicant.
Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered by

[1] MACTAVISH J.: Due to a series of extremely ill-advised decisions on her part, Jade Thelwell finds herself without a Canadian passport. As a result, she is unable to travel to the United States to pursue her dream of a career as a pop singer.

[2] By this application Ms. Thelwell seeks judicial review of a decision of the Investigations Division of the Passport Program Integrity Branch of Citizenship and

DÉCISIONS CITÉES :

Kurukkal c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2009 CF 695, [2010] 3 R.C.F. 195, conf. par 2010 CAF 230, [2010] A.C.F. n° 1159 (QL); *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Allen c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 213.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Division des enquêtes de la Direction de l'intégrité du Programme de passeport de Citoyenneté et Immigration Canada, qui a conclu que la demanderesse avait fourni des renseignements faux ou trompeurs concernant sa demande de passeport. En conséquence, une suspension de cinq années des services de passeport a été imposée à cette dernière. Demande accueillie.

ONT COMPARU :

Seamus Murphy pour la demanderesse.
Patrick Bendin pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Gerami Law Professional Corporation, Ottawa,
pour la demanderesse.
Le procureur général du Canada pour le
défendeur.

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

[1] LA JUGE MACTAVISH : En raison d'une série de décisions extrêmement mal avisées de sa part, Jade Thelwell se retrouve sans passeport canadien. En conséquence, elle n'est pas en mesure de voyager aux États-Unis afin de poursuivre son rêve de mener une carrière de chanteuse pop.

[2] Par la présente demande, M^{me} Thelwell demande le contrôle judiciaire d'une décision de la Division des enquêtes de la Direction de l'intégrité du Programme de

Immigration Canada which found that she had provided false or misleading information in connection with her passport application. Consequently, a five-year suspension of passport services was imposed on Ms. Thelwell.

[3] Ms. Thelwell does not dispute the fact that she provided false information in her passport application. She submits, however, that the five-year suspension of passport services was unreasonable as it failed to take relevant facts into account, including her explanation for her error. The decision maker further erred, Ms. Thelwell says, by failing to consider the disproportionate effect that a lengthy period of passport ineligibility would have on her career and mental health, and by failing to properly balance the objectives of the Passport Program against the impact that a five-year suspension of passport services would have on her Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*]-protected mobility rights.

[4] For the reasons that follow, I have concluded that the Passport Program Integrity Branch failed to recognize that Charter-protected rights were at stake in this case or to weigh the objectives of the Passport Program against Ms. Thelwell's interests, including the effect of a five-year period of suspension of passport services on her Charter-protected mobility rights. Consequently Ms. Thelwell's application for judicial review will be granted.

I. Background

[5] Ms. Thelwell is a 25-year-old Canadian citizen and aspiring pop singer. She asserts that in 2014, she had dealings with a potential backer who told her that he would support her work financially. The promised financial support never materialized, however, and the relationship between Ms. Thelwell and the putative investor ended when it became clear that he wanted there to be more than just a business relationship between the two of them.

passport de Citoyenneté et Immigration Canada, qui a conclu qu'elle avait fourni des renseignements faux ou trompeurs concernant sa demande de passeport. En conséquence, une suspension de cinq années des services de passeport a été imposée à M^{me} Thelwell.

[3] M^{me} Thelwell ne conteste pas le fait qu'elle a fourni de faux renseignements dans sa demande de passeport. Elle fait toutefois valoir le fait que la suspension de cinq années des services de passeport était déraisonnable, car elle a omis de tenir compte de faits pertinents, dont l'explication de son erreur. Le décideur a commis une autre erreur, selon M^{me} Thelwell, en omettant de tenir compte de l'effet disproportionné qu'une longue période d'inadmissibilité à un passeport aurait sur sa carrière et sa santé mentale, ainsi qu'en omettant d'établir un équilibre adéquat entre les objectifs du Programme de passeport et les répercussions qu'une suspension de cinq années des services de passeport aurait sur sa liberté de circulation garantie par la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*].

[4] Pour les motifs qui suivent, je conclus que la Direction de l'intégrité du Programme de passeport a omis de reconnaître que des droits garantis par la Charte étaient en cause en l'espèce ou de mettre en balance les objectifs du Programme de passeport et les intérêts de M^{me} Thelwell, y compris les répercussions d'une suspension de cinq années des services de passeport sur sa liberté de circulation garantie par la Charte. Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire de M^{me} Thelwell sera accueillie.

I. Les faits

[5] M^{me} Thelwell est une citoyenne canadienne âgée de 25 ans qui aspire à devenir chanteuse pop. Elle soutient qu'en 2014, elle a fait affaire avec un bailleur de fonds potentiel qui s'était engagé à la soutenir financièrement. Toutefois, le soutien financier promis ne s'est jamais concrétisé et la relation entre M^{me} Thelwell et l'investisseur putatif a pris fin lorsqu'il est devenu manifeste qu'il voulait qu'il y ait plus qu'une relation d'affaires entre les deux.

[6] Ms. Thelwell says that she was “offended and angry” when she discovered that her putative investor was making similar promises to other young women, and, in a series of emails, she demanded that he pay her the money that he had promised. This led to Ms. Thelwell being charged with extortion and criminal harassment in November of 2014. On December 10, 2014, the Toronto police seized Ms. Thelwell’s passport in satisfaction of a bail condition.

[7] The charge of extortion was subsequently dropped, and Ms. Thelwell pled guilty to the charge of criminal harassment for which she received an absolute discharge. Although she tried to get her passport back from the police, Ms. Thelwell says that the police representative that she was dealing with refused to return the passport to her.

[8] Ms. Thelwell states that she spoke to the lawyer who had represented her in her criminal case and that he told her that the police might have destroyed her passport. Ms. Thelwell states that her lawyer also told her that her absolute discharge meant that she did not have a criminal record, and that she could simply apply for a new passport. Ms. Thelwell asserts that she understood this to mean that she did not have to disclose the fact that she had been arrested or charged with criminal offences in her passport application.

[9] Ms. Thelwell applied for a new passport in June of 2015. Along with her application she included a “Declaration concerning a lost, stolen, inaccessible, damaged or found Canadian passport”, in which she stated that her previous passport was “about to expire, water damaged, inaccessible, thrown out at home by someone else”.

[10] Shortly after Ms. Thelwell applied for a new passport, the Toronto police advised the Passport Integrity Branch that they were holding Ms. Thelwell’s passport and that it had been seized pursuant to a bail condition. Consequently, Ms. Thelwell was asked to complete

[6] M^{me} Thelwell affirme s’être sentie [TRADUCTION] « insultée et en colère » lorsqu’elle a découvert que son investisseur putatif faisait des promesses similaires à d’autres jeunes femmes et, dans une série de courriels, elle a exigé qu’il lui versât l’argent qu’il lui avait promis. Ces courriels ont abouti à des accusations d’extorsion et de harcèlement criminel contre M^{me} Thelwell en novembre 2014. Le 10 décembre 2014, la police de Toronto a saisi le passeport de M^{me} Thelwell en satisfaction à une condition de mise en liberté.

[7] L’accusation d’extorsion a par la suite été retirée et M^{me} Thelwell a plaidé coupable à l’accusation de harcèlement criminel, pour laquelle elle a reçu une absolution inconditionnelle. Même si elle a tenté de récupérer son passeport auprès de la police, M^{me} Thelwell affirme que le représentant du service de police à qui elle a eu affaire a refusé de lui rendre son passeport.

[8] M^{me} Thelwell indique qu’elle s’est adressée à l’avocat qui l’avait représentée dans le cadre de son affaire criminelle et que ce dernier lui a répondu qu’il était possible que le service de police ait détruit son passeport. M^{me} Thelwell affirme que son avocat lui a également indiqué que son absolution inconditionnelle signifiait qu’elle n’avait aucun casier judiciaire et qu’elle pouvait tout simplement présenter une nouvelle demande de passeport. M^{me} Thelwell affirme qu’elle comprenait que cela signifiait qu’elle n’avait pas à révéler le fait qu’elle avait été arrêtée ou accusée d’infractions criminelles dans sa demande de passeport.

[9] M^{me} Thelwell a présenté une nouvelle demande de passeport en juin 2015. Avec sa demande, elle a inclus une « Déclaration concernant un document de voyage canadien perdu, volé, inaccessible, endommagé ou trouvé », dans laquelle elle a indiqué que son passeport précédent était [TRADUCTION] « sur le point d’expirer, endommagé par l’eau, inaccessible, jeté à la maison par une autre personne ».

[10] Peu de temps après que M^{me} Thelwell ait présenté une nouvelle demande de passeport, le service de police de Toronto a informé la Direction de l’intégrité du Programme de passeport qu’il détenait le passeport de M^{me} Thelwell et qu’il avait été saisi aux termes d’une

a questionnaire regarding her allegedly lost passport. Ms. Thelwell stated in her completed questionnaire that she could not remember exactly when she had lost her passport, but that she thought that it had occurred sometime in the preceding four months. She also indicated that she had not filed a police report regarding her lost passport because she knew it was “thrown out/destroyed but not lost”.

[11] The Passport Integrity Branch then sent Ms. Thelwell a letter informing her that she was under investigation as information had been received suggesting that she may have submitted false or misleading information in her passport application. Ms. Thelwell was asked to complete a second questionnaire which included questions that were specifically directed to the allegations against her.

[12] In particular, Ms. Thelwell was asked whether a Canadian passport in her name had ever been seized by the police, to which she responded: “[n]o a passport has never been seized”. The very next question noted that information had been received from the Toronto police that Ms. Thelwell’s passport had been seized as part of a bail condition, and she was asked for an explanation. She responded that her most recent passport had been taken by the police, but that the police did not want to return it “when the charges were dropped”. She went on to state that her lawyer had advised her to apply for a new passport “since first was damaged and second police is giving hard time”.

[13] Between July 31, 2015 and August 18, 2015, Ms. Thelwell sent more than 20 emails to the Passport Integrity Branch explaining her version of events. Amongst other things, she suggested that she had been confused as to whether it was her current passport that had been damaged or an earlier one. Ms. Thelwell stated

condition de mise en liberté. En conséquence, on a demandé à M^{me} Thelwell de remplir un questionnaire à propos de son passeport qui aurait été perdu. M^{me} Thelwell a déclaré dans le questionnaire qu’elle avait rempli qu’elle ne se souvenait pas exactement à quel moment elle avait perdu son passeport, mais que cela s’était produit à un moment quelconque au cours des quatre mois précédents. Elle a également indiqué qu’elle n’avait pas rempli un rapport de police concernant la perte de son passeport, car elle savait qu’il avait été [TRADUCTION] « jeté/détruit, mais pas perdu ».

[11] La Direction de l’intégrité du Programme de passeport a ensuite envoyé une lettre à M^{me} Thelwell l’informant qu’elle faisait l’objet d’une enquête, car des renseignements avaient été reçus et laissaient entendre qu’elle pouvait avoir présenté des renseignements faux ou trompeurs dans sa demande de passeport. On a demandé à M^{me} Thelwell de remplir un deuxième questionnaire qui comprenait des questions directement liées aux allégations qui pesaient contre elle.

[12] Plus particulièrement, on a demandé à M^{me} Thelwell si un passeport canadien à son nom avait déjà été saisi par la police, ce à quoi elle a répondu : [TRADUCTION] « [n]on, aucun passeport n’a jamais été saisi ». La question suivante indiquait que des renseignements avaient été reçus en provenance du service de police de Toronto selon lesquels le passeport de M^{me} Thelwell avait été saisi dans le cadre d’une condition de mise en liberté, et on lui a demandé une explication. Elle a répondu que son dernier passeport avait été saisi par la police, mais que celle-ci ne le lui avait pas rendu [TRADUCTION] « lorsque les accusations ont été retirées ». Elle a poursuivi en affirmant que son avocat lui avait conseillé de présenter une nouvelle demande de passeport [TRADUCTION] « puisque, d’abord, il était endommagé et, deuxièmement, la police pose des difficultés ».

[13] Entre le 31 juillet 2015 et le 18 août 2015, M^{me} Thelwell a envoyé plus de 20 courriels à la Direction de l’intégrité du Programme de passeport expliquant sa version des événements. Entre autres choses, elle a laissé entendre qu’il n’était pas clair pour elle si son passeport actuel avait été endommagé ou s’il s’agissait d’un

in an August 3, 2015 email that “[e]verything was true on that application I sent! I was just referring to my other passport I had before the one seized”.

II. The Decision Under Review

[14] A Passport Integrity Branch investigator concluded that Ms. Thelwell had provided false or misleading information in connection with her passport application. She was then offered the opportunity to submit information that would “contradict or neutralize” this finding. Ms. Thelwell responded with another flurry of emails that primarily focused on the impact that a period of refusal of passport services would have on her musical career.

[15] Ms. Thelwell also repeated her claim that she was referring to an earlier passport when she declared that her passport had been damaged or thrown out, and not the one that had been seized by the police. However, the Passport Integrity Branch noted that Ms. Thelwell’s previous passport application contradicted her description of how her earlier passport had been lost. Consequently, it advised Ms. Thelwell that its investigation had concluded and that a decision would be made in her case, which would consider whether a period of refusal of passport services would be imposed.

[16] On September 11, 2015, the Passport Integrity Branch issued a decision pursuant to sections 4, 9, 10 and 10.2 of the *Canadian Passport Order*, SI/81-86, which provides the Passport Integrity Branch with the discretionary power to refuse passport services to individuals who provide false or misleading information in a passport application.

[17] The Passport Integrity Branch found that there was sufficient evidence to support a finding that Ms. Thelwell had provided false or misleading information in the declaration that she had submitted with her passport application. As a result, it refused to issue a

passport antérieur. M^{me} Thelwell a déclaré dans un courriel du 3 août 2015 que [TRADUCTION] « [t]out était vrai dans la demande que j’ai envoyée! Je faisais référence au passeport que j’avais avant celui qui a été saisi ».

II. La décision faisant l’objet d’un contrôle

[14] Un enquêteur de la Direction de l’intégrité du Programme de passeport a conclu que M^{me} Thelwell avait fourni des renseignements faux ou trompeurs concernant une demande de passeport. On lui a ensuite donné la possibilité de présenter des renseignements qui auraient [TRADUCTION] « contredit ou neutralisé » cette conclusion. M^{me} Thelwell a répondu par une autre avalanche de courriels qui étaient principalement axés sur les répercussions qu’une période d’inadmissibilité aux services de passeport aurait sur sa carrière musicale.

[15] M^{me} Thelwell a également répété l’allégation selon laquelle elle faisait référence à un passeport antérieur lorsqu’elle a déclaré que son passeport avait été endommagé ou jeté, et non pas à celui qui avait été saisi par la police. Toutefois, la Direction de l’intégrité du Programme de passeport a remarqué que la demande de passeport antérieure de M^{me} Thelwell contredisait sa description de la façon dont son passeport antérieur avait été perdu. En conséquence, elle a informé M^{me} Thelwell que son enquête était close et qu’une décision serait rendue dans son affaire, qui examinerait si une période d’inadmissibilité aux services de passeport serait imposée.

[16] Le 11 septembre 2015, la Direction de l’intégrité du Programme de passeport a rendu une décision en application des articles 4, 9, 10 et 10.2 du *Décret sur les passeports canadiens*, TR/81-86, qui confère à la Direction de l’intégrité du Programme de passeport de refuser les services de passeport aux personnes qui fournissent des renseignements faux ou trompeurs dans une demande de passeport.

[17] La Direction de l’intégrité du Programme de passeport a conclu qu’il y avait suffisamment d’éléments de preuve pour justifier une conclusion selon laquelle M^{me} Thelwell avait fourni des renseignements faux ou trompeurs dans la déclaration qu’elle avait soumise

passport in Ms. Thelwell's name, and a five-year period of refusal of passport services was imposed on her.

[18] On October 29, 2015, Ms. Thelwell's counsel provided further written submissions to the Passport Integrity Branch, requesting reconsideration of the five-year refusal period. These submissions were primarily based on the impact that the decision would have on Ms. Thelwell's career as an aspiring pop singer for whom travel to the United States was critical for success. By letter dated November 30, 2015, the Passport Integrity Branch advised Ms. Thelwell that its September 11, 2015 decision was final.

[19] Ms. Thelwell sought judicial review of the November 30, 2015 decision, arguing that the Passport Integrity Branch erred in refusing to reconsider her passport application in light of the new evidence provided by her counsel. In a decision reported at 2016 FC 1304, 46 Imm. L.R. (4th) 43, Justice Southcott found that the Passport Integrity Branch had inappropriately fettered its discretion by failing to recognize that it had the discretion to reconsider passport decisions. This constituted a reviewable error of the sort recognized by this Court in *Kurukkal v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 695, [2010] 3 F.C.R. 195, 347 F.T.R. 60, aff'd 2010 FCA 230, [2010] F.C.J. No. 1159 (QL).

[20] Consequently, Justice Southcott set aside the November 30, 2015 Passport Integrity Branch decision and remitted Ms. Thelwell's reconsideration request to a different decision maker for redetermination.

III. The Reconsideration Decision

[21] Following Justice Southcott's decision, Ms. Thelwell provided additional submissions to the

dans sa demande de passeport. En conséquence, elle a refusé de délivrer un passeport au nom de M^{me} Thelwell et une période de refus de services de passeport pour une période de cinq ans lui a été imposée.

[18] Le 29 octobre 2015, l'avocat de M^{me} Thelwell a présenté d'autres observations écrites à la Direction de l'intégrité du Programme de passeport, demandant un nouvel examen de la période de refus de cinq ans. Ces observations étaient essentiellement fondées sur les répercussions que la décision aurait sur la carrière de M^{me} Thelwell en tant que chanteuse pop en devenir, pour qui le fait de voyager aux États-Unis était essentiel au succès. Dans une lettre datée du 30 novembre 2015, la Direction de l'intégrité du Programme de passeport a informé M^{me} Thelwell que sa décision du 11 septembre 2015 était définitive.

[19] M^{me} Thelwell a demandé un contrôle judiciaire de la décision du 30 novembre 2015, faisant valoir que la Direction de l'intégrité du Programme de passeport a commis une erreur en refusant de réexaminer sa demande de passeport à la lumière des nouveaux éléments de preuve présentés par son avocat. Dans une décision publiée à 2016 CF 1304, le juge Southcott est arrivé à la conclusion que la Direction de l'intégrité du Programme de passeport avait limité de manière inappropriée son pouvoir discrétionnaire en omettant de reconnaître qu'elle avait le pouvoir discrétionnaire de réexaminer des décisions relatives aux passeports. Cela constituait une erreur susceptible de contrôle du type reconnu par la Cour dans la décision *Kurukkal c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 695, [2010] 3 R.C.F. 195, confirmée dans 2010 CAF 230, [2010] A.C.F. n° 1159 (QL).

[20] En conséquence, le juge Southcott a annulé la décision de la Direction de l'intégrité du Programme de passeport du 30 novembre 2015 et a renvoyé la demande de réexamen de M^{me} Thelwell à un autre décideur pour nouvelle décision.

III. La décision de réexamen

[21] Suite à la décision du juge Southcott, M^{me} Thelwell a fourni des observations supplémentaires

Passport Integrity Branch, including a letter from her therapist describing her mental state, as well as social media postings and a completed passport application. In a letter dated January 23, 2017, the Passport Integrity Branch informed Ms. Thelwell that the five-year refusal of passport services would stand. This decision is the subject of the present application for judicial review.

IV. The Issues

[22] While she claims that it was inadvertent, Ms. Thelwell does not dispute that she provided false or misleading information in her 2015 passport application. Nor does she dispute that decisions refusing passport services are reviewable on the standard of reasonableness. Ms. Thelwell submits, however, that the duration of the penalty imposed on her by the January 23, 2017 decision was unreasonable, as the decision maker failed to take relevant facts into consideration, and to proportionally balance these facts against the objectives of the Passport Program as required by the Supreme Court of Canada's decision in *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395.

V. Analysis

[23] Subsection 6(1) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], provides that “[e]very citizen of Canada has the right to enter, remain in and leave Canada.” The Federal Court of Appeal has determined that the refusal of passport services infringes the mobility rights protected under subsection 6(1) of the Charter: *Kamel v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 21, [2009] 4 F.C.R. 449, at paragraphs 15 and 68, leave to appeal to S.C.C. refused, [2009] 2 S.C.R. vii (*Kamel* No. 1); *Kamel v. Canada (Attorney General)*, 2013 FCA 103, 448 N.R. 217, [2013] F.C.J. No. 402 (QL) (*Kamel* No. 2).

à la Direction de l'intégrité du Programme de passeport, y compris une lettre de son thérapeute décrivant son état mental, ainsi que des publications dans les médias sociaux et une demande de passeport remplie. Dans une lettre datée du 23 janvier 2017, la Direction de l'intégrité du Programme de passeport a informé M^{me} Thelwell que le refus des services de passeport pendant une période de cinq ans serait maintenu. Cette décision fait l'objet de la demande de contrôle judiciaire en l'espèce.

IV. Les questions en litige

[22] Même si elle soutient qu'elle l'a fait par inadvertance, M^{me} Thelwell ne conteste pas qu'elle a fourni des renseignements faux ou trompeurs dans sa demande de passeport de 2015. Elle ne conteste pas non plus que les décisions de refuser les services de passeports sont susceptibles de révision selon la norme de la décision raisonnable. M^{me} Thelwell fait toutefois valoir que la durée de la sanction qui lui a été imposée par la décision du 23 janvier 2017 était déraisonnable, car le décideur a omis de tenir compte de faits pertinents et de mettre en balance de manière proportionnée ces faits et les objectifs du Programme de passeport, tel qu'il est exigé dans l'arrêt de la Cour suprême du Canada dans *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395.

V. Discussion

[23] Le paragraphe 6(1) de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], prévoit que « [t]out citoyen canadien a le droit de demeurer au Canada, d'y entrer ou d'en sortir. » La Cour d'appel fédérale a décidé que le refus des services de passeport porte atteinte à la liberté de circulation garantie en vertu du paragraphe 6(1) de la Charte : *Kamel c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 21, [2009] 4 R.C.F. 449, aux paragraphes 15 et 68, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2009] 2 R.C.S. vii (*Kamel* n° 1); *Kamel c. Canada (Procureur général)*, 2013 CAF 103, [2013] A.C.F. n° 402 (QL) (*Kamel* n° 2).

[24] Discretionary administrative decisions that engage Charter rights are to be arrived at using the analytical framework established by the Supreme Court in *Doré*. As Justice Abella subsequently noted, “*Doré* requires administrative decision-makers to proportionately balance the *Charter* protections — values and rights — at stake in their decisions with the relevant statutory mandate”: *Loyola High School v. Quebec (Attorney General)*, 2015 SCC 12, [2015] 1 S.C.R. 613, at paragraph 35.

[25] Although Ms. Thelwell asserts that the errors in the information that she provided to the Passport Integrity Branch were the result of innocent mistakes on her part, she has not challenged the finding that she provided false or misleading information in connection with her passport application. Given the inconsistent and evolving nature of the explanations that Ms. Thelwell provided over the course of this matter, suffice it to say that the Passport Integrity Branch’s finding on this point is entirely reasonable.

[26] The issue for determination is thus whether the imposition of a five-year suspension of passport services on Ms. Thelwell was reasonable.

[27] The parties agree that the objectives of the Passport Program include contributing to the international fight against terrorism and complying with Canada’s commitments in this area, as well as maintaining the good reputation of the Canadian passport: *Kamel* No. 1, at paragraph 50.

[28] The parties disagree, however, as to the factors that are to be balanced in determining whether the infringement of Ms. Thelwell’s mobility rights was reasonable. The respondent submits that the objectives of the Passport Program have to be balanced against the seriousness of Ms. Thelwell’s misconduct. According to the respondent, Ms. Thelwell’s personal circumstances are irrelevant to the balancing exercise that has to be carried out by the Passport Integrity Branch.

[24] Les décisions administratives discrétionnaires qui font intervenir les droits garantis par la Charte sont rendues au moyen du cadre analytique établi par la Cour suprême dans l’arrêt *Doré*. Comme la juge Abella l’a fait remarquer par la suite, « *Doré* oblige les décideurs administratifs à procéder à une mise en balance proportionnée des protections — droits et valeurs — offertes par la Charte en jeu dans leurs décisions, d’une part, et du mandat légal pertinent » : *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, [2015] 1 R.C.S. 613, au paragraphe 35.

[25] M^{me} Thelwell fait valoir le fait que les erreurs dans les renseignements qu’elle a fournis à la Direction de l’intégrité du Programme de passeport découlaient d’erreurs innocentes de sa part, mais elle n’a pas contesté la conclusion selon laquelle elle avait fourni des renseignements faux ou trompeurs relativement à sa demande de passeport. Vu la nature incohérente et évolutive des explications que M^{me} Thelwell a fournies au cours de cette affaire, il suffit de dire que la conclusion de la Direction de l’intégrité du Programme de passeport sur ce point est tout à fait raisonnable.

[26] Il s’agit donc de décider si l’imposition d’une suspension de cinq ans des services de passeport à l’encontre de M^{me} Thelwell était raisonnable.

[27] Les parties conviennent que les objectifs du Programme de passeport comprennent la contribution à la lutte internationale contre le terrorisme et le respect des engagements du Canada dans ce domaine, ainsi que le maintien de la bonne réputation du passeport canadien : *Kamel* n° 1, au paragraphe 50.

[28] Les parties sont toutefois en désaccord quant aux facteurs qui doivent être mis en balance au moment de décider si la violation de la liberté de circulation de M^{me} Thelwell était raisonnable. Le défendeur soutient que les objectifs du Programme de passeport doivent être mis en balance par rapport à la gravité de l’inconduite de M^{me} Thelwell. Selon le défendeur, la situation personnelle de M^{me} Thelwell est sans pertinence pour l’exercice de mise en balance qui doit être exécuté par la Direction de l’intégrité du Programme de passeport.

[29] In contrast, Ms. Thelwell submits that the objectives of the Passport Program have to be balanced against the impact on her of a decision suspending her access to passport services, in light of her particular personal circumstances.

[30] The Supreme Court of Canada held in *Doré* that once the relevant statutory or program objectives have been identified, decision makers must then consider “how the *Charter* value at issue will best be protected in view of the statutory objectives”: at paragraph 56. The Court went on to note that this is “at the core of the proportionality exercise, and requires the decision-maker to balance the severity of the interference of the *Charter* protection with the statutory objectives”: at paragraph 56. This proportionality test will be satisfied if the measure “falls within a range of possible, acceptable outcomes”: at paragraph 56, referencing *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 47.

[31] The Federal Court of Appeal determined in *Kamel No. 2* that the Passport Program must balance program objectives against an applicant’s interests in imposing a period of suspension of passport services: at paragraph 32. The Court further noted that this is a highly fact-based exercise, which calls for deference in reviewing a decision to impose a period of suspension of passport services: *Kamel No. 2*, at paragraph 35.

[32] However, the Federal Court of Appeal went on in *Kamel No. 2* to state that it “would not give any deference to a ministerial decision that does not take Charter rights into account or that restricts them disproportionately” as “[t]hat would be an unreasonable decision”: *Kamel No. 2*, at paragraph 35.

[33] I am not persuaded that the Passport Integrity Branch reasonably balanced the competing considerations in this case.

[29] En revanche, M^{me} Thelwell fait valoir que les objectifs du Programme de passeport doivent être mis en balance par rapport à l’incidence qu’a sur elle une décision de suspendre son accès aux services de passeport, à la lumière de sa situation personnelle particulière.

[30] La Cour suprême du Canada a statué dans l’arrêt *Doré* qu’une fois que les objectifs prévus par une loi ou un programme pertinents ont été cernés, les décideurs doivent alors se demander « comment protéger au mieux la valeur en jeu consacrée par la *Charte* compte tenu des objectifs visés par la loi » : au paragraphe 56. La Cour poursuit en faisant remarquer que cette réflexion constitue « l’essence même de l’analyse de la proportionnalité et exige que le décideur mette en balance la gravité de l’atteinte à la valeur protégée par la *Charte*, d’une part, et les objectifs que vise la loi, d’autre part » : au paragraphe 56. Ce critère de la proportionnalité sera rempli à condition que la mesure « “[appartienne] aux issues possibles acceptables” » : au paragraphe 56, citant l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 47.

[31] La Cour d’appel fédérale a décidé dans l’arrêt *Kamel n° 2* que le Programme de passeport devait soulever les objectifs du programme, d’une part, et les intérêts d’un demandeur, d’autre part, concernant l’imposition d’une période de suspension des services de passeport : au paragraphe 32. En outre, la Cour a fait remarquer qu’il s’agissait d’un exercice qui repose en grande partie sur les faits et qui appelle à la retenue dans l’examen d’une décision d’imposer une période de suspension des services de passeport : *Kamel n° 2*, au paragraphe 35.

[32] Cependant, la Cour d’appel fédérale a poursuivi dans l’arrêt *Kamel n° 2* en affirmant qu’elle « n’accorderai[t] aucune déférence à une décision ministérielle qui ne tienne pas compte des droits protégés par la *Charte* ou qui les restreigne de manière disproportionnée », car « [i]l s’agirait là d’une décision déraisonnable » : *Kamel n° 2*, au paragraphe 35.

[33] Je ne suis pas convaincu que la Direction de l’intégrité du Programme de passeport ait raisonnablement soulevé les considérations concurrentes en l’espèce.

[34] The administration of the Passport Program is governed by the *Passport Program Delivery Instructions* [Instructions]. These instructions provide that where it has been determined that an individual has provided false or misleading information in connection with a passport application, a maximum period of suspension of passport services of 10 years is possible in accordance with provisions of section 10 of the *Canadian Passport Order*. The Instructions state, however, that the period of passport ineligibility that will usually be imposed is five years. The Instructions also note that co-operation with the Passport Program during the course of an investigation may reduce the period of refusal of passport services. No other possible mitigating factor is identified in the Instructions.

[35] There is nothing in the *Passport Program Delivery Instructions* that recognizes that Charter-protected mobility rights are implicated in decisions such as this. Nor is there any indication in the decision under review that the Passport Integrity Branch was aware that Ms. Thelwell's Charter rights were implicated in this case.

[36] The decision maker was clearly aware of Ms. Thelwell's claim that she was "not an average Canadian", and that a five-year suspension of passport services would have more of an impact on her than it would on an average person who used their passport only occasionally. However, the reasons provided for imposing a five-year period of passport ineligibility on Ms. Thelwell do not address the impact that the decision would have on her mobility rights. Nor does the decision maker balance Ms. Thelwell's interests against the objectives of the Passport Program, as he or she was required to do: *Kamel* No. 2, at paragraph 32.

[37] Instead, the "standard ineligibility period" of five years was simply imposed on Ms. Thelwell on the basis that five-year suspensions of passport services have been found by this Court "to be a reasonable period in

[34] L'administration du Programme de passeport est régie par les *Instructions sur l'exécution du Programme de passeport* [les Instructions]. Ces instructions prévoient que lorsqu'il a été décidé qu'une personne a fourni des renseignements faux ou trompeurs concernant une demande de passeport, une période de suspension maximale de 10 ans est possible en application des dispositions de l'article 10 du *Décret sur les passeports canadiens*. Les Instructions précisent toutefois que la période d'inadmissibilité qui sera habituellement imposée est de cinq ans. Les Instructions précisent également que la collaboration avec le Programme de passeport dans le cadre d'une enquête peut réduire la période de refus des services de passeport. Aucun autre facteur atténuant possible n'est indiqué dans les Instructions.

[35] Aucune disposition dans les *Instructions sur l'exécution du Programme de passeport* ne reconnaît que la liberté de circulation garantie par la Charte est impliquée dans des décisions telles que celle-ci. Il n'y a non plus aucune indication dans la décision faisant l'objet d'un contrôle que la Direction de l'intégrité du Programme de passeport était informée que la liberté de circulation garantie par la Charte de M^{me} Thelwell était impliquée en l'espèce.

[36] Le décideur était manifestement informé de l'allégation de M^{me} Thelwell selon laquelle elle n'était [TRADUCTION] « pas une Canadienne moyenne », et qu'une suspension des services de passeport de cinq ans aurait une conséquence plus grande sur elle que sur une personne moyenne ne faisant usage de son passeport qu'occasionnellement. Cependant, les motifs présentés pour justifier l'imposition d'une période d'inadmissibilité aux services de passeport de cinq ans à l'encontre de M^{me} Thelwell n'abordent pas l'incidence que cette décision aurait sur sa liberté de circulation. Le décideur ne soupèse pas non plus les intérêts de M^{me} Thelwell, d'une part, et les objectifs du Programme de passeport, d'autre part, tel qu'il aurait été tenu de le faire : *Kamel* n° 2, au paragraphe 32.

[37] Au lieu de cela, on a tout simplement imposé à M^{me} Thelwell une « période d'inadmissibilité [qui] dure généralement » cinq ans au motif que les suspensions des services de passeport de cinq ans ont été jugées par

light of the facts on which those cases were decided” (my emphasis).

[38] As the Supreme Court observed in *Doré*, “the nature of the reasonableness analysis is always contingent on its context”: at paragraph 7, citing *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5. The Supreme Court went on to observe that “[i]n the *Charter* context, the reasonableness analysis is one that centres on proportionality, that is, on ensuring that the decision interferes with the relevant *Charter* guarantee no more than is necessary given the statutory objectives”. The Court went on to observe that “[i]f the decision is disproportionately impairing of the guarantee, it is unreasonable. If, on the other hand, it reflects a proper balance of the mandate with *Charter* protection, it is a reasonable one”: at paragraph 7.

[39] A review of the passport cases decided by this Court and by the Federal Court of Appeal confirms that, almost without exception, a five-year period of passport ineligibility is imposed once it is determined that there has been misconduct, including providing false or misleading information in a passport application: *Kamel* No. 2; *Abdi v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 642, [2012] F.C.J. No. 945 (QL); *Allen v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 213, 476 F.T.R. 116; *Brar v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 763, 460 F.T.R. 248; *Desmond De Hoedt v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2014 FC 829, 462 F.T.R. 162; *Dias v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 64, [2014] 4 F.C.R. 915, 466 N.R. 80, affd 2014 FCA 195, 30 Imm. L.R. (4th) 47, [2014] F.C.J. No. 958 (QL); *Fontaine v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 376, [2016] F.C.J. No. 343 (QL); *Gomravi v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 1044, 441 F.T.R. 28; *Latifi v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 939, [2013] F.C.J. No. 975 (QL); *Lipskaia v. Canada (Attorney General)*, 2016 FC 526, [2016] F.C.J. No. 489 (QL); *Mikhail v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 724, 435 F.T.R. 235; *Okhionkpanmwonyi v. Canada (Attorney General)*, 2011 FC 1129, [2011] F.C.J. No. 1389 (QL); *Eastwood v. Canada* also referred to as *Saint-Vil v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 48, 446

la Cour [TRADUCTION] « correspondre à une période raisonnable à la lumière des faits sur lesquels ces affaires ont été tranchées » [non souligné dans l’original].

[38] Comme l’a Cour suprême a fait observer dans l’arrêt *Doré*, « la nature de l’analyse du caractère raisonnable est toujours tributaire du contexte » : au paragraphe 7, citant l’arrêt *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5. La Cour suprême a ajouté que « [d]ans celui de la *Charte*, cette analyse du caractère raisonnable porte avant tout sur la proportionnalité, soit, sur la nécessité d’assurer que la décision n’interfère avec la garantie visée par la *Charte* pas plus qu’il n’est nécessaire compte tenu des objectifs visés par la loi ». La Cour a ensuite fait remarquer que « [s]i la décision porte atteinte à la garantie de manière disproportionnée, elle est déraisonnable. Si, par contre, elle établit un juste équilibre entre le mandat et la protection conférée par la *Charte*, elle est raisonnable » : au paragraphe 7.

[39] Un examen des affaires portant sur les passeports décidées par notre Cour et par la Cour d’appel fédérale confirme, presque sans exception, qu’une période d’inadmissibilité de cinq ans aux services de passeport est imposée une fois que l’on détermine l’existence d’une inconduite, y compris la communication de renseignements faux ou trompeurs dans une demande de passeport : *Kamel* n° 2; *Abdi c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 642, [2012] A.C.F. n° 945 (QL); *Allen c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 213; *Brar c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 763; *Desmond De Hoedt c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2014 CF 829; *Dias c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 64, [2014] 4 R.C.F. 915, confirmée dans 2014 CAF 195, [2014] A.C.F. n° 958 (QL); *Fontaine c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 376, [2016] A.C.F. n° 343 (QL); *Gomravi c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 1044; *Latifi c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 939, [2013] A.C.F. n° 975 (QL); *Lipskaia c. Canada (Procureur général)*, 2016 CF 526, [2016] A.C.F. n° 489 (QL); *Mikhail c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 724; *Okhionkpanmwonyi c. Canada (Procureur général)*, 2011 CF 1129, [2011] A.C.F. n° 1389 (QL); *Eastwood c. Canada* aussi désignée comme *Saint-Vil c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 48; *Sathasivam c. Canada*

F.T.R. 79; *Sathasivam v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 419, 431 F.T.R. 261; *Simmonds v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 967, 439 F.T.R. 206; *Slaeman v. Canada (Attorney General)*, 2012 FC 641, 412 F.T.R. 103; *Villamil v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 686, 435 F.T.R. 88; *Wong v. Canada (Attorney General)*, 2017 FC 152, [2017] F.C.J. No. 177 (QL).

[40] While the same period of suspension of passport services was imposed in each of these cases, they cover a wide range of misconduct. Virtually all of this misconduct was far more serious than that of Ms. Thelwell—misconduct that in many cases was clearly intended to allow non-Canadians to use Canadian passports in order to gain unlawful entry to this country, thereby compromising the integrity of the Canadian passport system and potentially threatening the national security of this country.

[41] For example, *Kamel No. 2* involved an individual who had been convicted in France of membership in a criminal organization for the purpose of preparing a terrorist act and complicity in the forgery of three passports that he had brought from Canada. The French Court described Mr. Kamel as the “principal organizer of international networks determined to prepare attacks and procure weapons and passports for terrorists acting throughout the world” for which Mr. Kamel was sentenced to eight years imprisonment and permanent exclusion from France: at paragraph 6. Despite the gravity of the circumstances in *Kamel No. 2*, a five-year period of suspension of passport services was imposed in that case.

[42] The applicants in *Slaeman v. Canada* [cited above] were each paid US\$10 000 to allow foreign nationals to use their Canadian passports. The applicants then provided false information to Canadian passport officials in support of their applications for replacement passports.

[43] *Abdi, De Hoedt, Dias, Gomravi, Latifi, Mikhail, Okhionkpanmwoyi* and *Sathasivam* all involved

(*Procureur général*), 2013 CF 419; *Simmonds c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 967; *Slaeman c. Canada (Procureur général)*, 2012 CF 641; *Villamil c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 686; *Wong c. Canada (Procureur général)*, 2017 CF 152, [2017] A.C.F. n° 177 (QL).

[40] La même période de suspension des services de passeport a été imposée dans chacune de ces affaires, mais elles portent sur une vaste gamme d'inconduites. Pratiquement l'ensemble de ces inconduites étaient beaucoup plus graves que celles de M^{me} Thelwell — une inconduite qui, dans de nombreux cas, visait manifestement à permettre à des non-Canadiens d'utiliser des passeports canadiens afin d'entrer illégalement dans ce pays, compromettant ainsi l'intégrité du système de passeport canadien et menaçant potentiellement la sécurité nationale de ce pays.

[41] À titre d'exemple, l'arrêt *Kamel* n° 2 concernait un individu qui avait été condamné en France d'avoir participé à une association de malfaiteurs en vue de la préparation d'un acte de terrorisme et de complicité dans la falsification de trois passeports qu'il avait apportés du Canada. Le Tribunal français a décrit M. Kamel comme le « principal animateur des réseaux internationaux déterminé à préparer des attentats et à procurer des armes et des passeports à des terroristes agissant partout dans le monde », ce pour quoi M. Kamel a été condamné à une peine d'emprisonnement de huit ans et s'est vu imposer l'interdiction définitive du territoire français : au paragraphe 6. Malgré la gravité de la situation dans l'arrêt *Kamel* n° 2, une période de suspension de cinq ans des services de passeport lui a été imposée dans cette affaire.

[42] Les demandeurs dans la décision *Slaeman c. Canada* [précitée] avaient reçu chacun 10 000 \$US afin de permettre à des ressortissants étrangers d'utiliser leurs passeports canadiens. Les demandeurs avaient ensuite fourni de faux renseignements aux fonctionnaires canadiens des passeports à l'appui de leurs demandes de remplacement.

[43] Les affaires *Abdi, De Hoedt, Dias, Gomravi, Latifi, Mikhail, Okhionkpanmwoyi* et *Sathasivam*

Canadian citizens who were facilitating or attempting to facilitate travel by foreign nationals on false Canadian passports. Like *Kamel* No. 2 and *Slaeman*, these cases raised significant security concerns, and negatively affected the integrity of the Canadian passport system.

[44] *Brar*, *Eastwood*, *Lipskaia* and *Wong* were cases where individuals tried to obtain multiple Canadian passports in different names, once again potentially undermining the integrity of the Canadian passport system and jeopardizing our national security.

[45] In *Simmonds* and *Villamil*, applicants were seeking passports for their children, in breach of the terms of custody orders.

[46] It is true that in *Fontaine*, above, this Court upheld the imposition of a five-year period of passport ineligibility in a factual situation that was similar to that in Ms. Thelwell's case. However, Mr. Fontaine failed to respond to correspondence from the Passport Integrity Branch, and he provided no information regarding his personal circumstances or any submissions with respect to the appropriate period of passport ineligibility that should be imposed on him before a decision was made in that regard. There were thus no countervailing considerations that had to be weighed in arriving at an appropriate period of passport ineligibility in the *Fontaine* case.

[47] I have only been able to identify three cases where something less than a five-year period of passport ineligibility was imposed. A four-year period of passport ineligibility was imposed in *Mbala v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 107, 447 F.T.R. 121. In that case, the applicant admitted to submitting false or misleading information to obtain a passport issued in his name with his brother's photo in order to facilitate his illegal entry into Canada. Once again, the applicant's actions had

concernaient toutes des citoyens canadiens qui avaient facilité ou tenté de faciliter le voyage de ressortissants étrangers au moyen de passeports canadiens. Comme l'arrêt *Kamel* n° 2 et la décision *Slaeman*, ces affaires ont soulevé des préoccupations importantes en matière de sécurité et ont eu une incidence négative sur l'intégrité du système de passeport canadien.

[44] Les décisions *Brar*, *Eastwood*, *Lipskaia* et *Wong* étaient des affaires dans lesquelles les individus ont tenté d'obtenir plusieurs passeports canadiens sous différents noms, une fois de plus minant l'intégrité du système de passeport canadien et compromettant notre sécurité nationale.

[45] Dans les décisions *Simmonds* et *Villamil*, les demandeurs voulaient obtenir des passeports pour leurs enfants, en contravention avec les modalités de leurs ordonnances de garde.

[46] Il est vrai que dans la décision *Fontaine*, précitée, notre Cour a confirmé l'imposition d'une période d'inadmissibilité au passeport de cinq ans dans une situation de fait qui était similaire à celle de l'affaire de M^{me} Thelwell. Cependant, M. Fontaine a omis de répondre à la correspondance de la Direction de l'intégrité du Programme de passeport, et il n'a fourni ni renseignement concernant sa situation personnelle, ni observation quant à la période d'inadmissibilité aux services de passeport appropriés qu'on devrait lui imposer avant de rendre une décision à cet égard. En conséquence, il n'y avait aucune considération pouvant faire contre-poids pouvant être pondérée pour décider d'une période d'inadmissibilité aux services de passeport appropriée dans l'affaire *Fontaine*.

[47] Je n'ai été en mesure de relever que trois affaires où une période d'inadmissibilité aux services de passeport inférieure à cinq ans a été imposée. Une période d'inadmissibilité aux services de passeport de quatre ans a été imposée dans la décision *Mbala c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 107. Dans cette affaire, le demandeur a admis avoir fourni des renseignements faux ou trompeurs pour obtenir un passeport délivré à son nom avec la photo de son frère afin de faciliter son

the potential to undermine the integrity of the Canadian passport system, even though the actions were taken for allegedly humanitarian reasons.

[48] A four-year period of passport ineligibility was also imposed in *Krivicky v. Canada (Attorney General)*, 2013 FC 1236, [2013] F.C.J. No. 1335 (QL). The facts of this case are not discussed in any detail in the Court's decision, but it noted that the evidence before it was "sufficient to find that the applicant participated in a sham relating to the issuance of a passport": at paragraph 12.

[49] Finally, a four-year period of passport ineligibility had been imposed in *Siska v. Passport Canada*, 2014 FC 298, [2014] F.C.J. No. 326 (QL). In that case, the applicant had attempted to use a Canadian passport to assist her in committing the indictable offence of possessing a forged passport and of attempting to use a forged or altered document for the purpose of entering Canada. The applicant's actions thus once again undermined the integrity of the Canadian passport system and potentially raised national security concerns. An application for judicial review of this decision was granted by this Court for reasons that are not germane to the analysis in this case.

[50] Making a false statement in a passport application is undoubtedly a serious matter, and the sanction for such misconduct must reflect the gravity of the matter. That said, *Doré* requires decision makers to balance the severity of the interference with the individual's Charter-protected rights against the objectives of the program in question. This type of individualized assessment was absent in this case, with the result that it cannot be said that the imposition of a five-year period of passport ineligibility reflects a proportionate restriction on Ms. Thelwell's Charter-protected mobility rights.

entrée illégale au Canada. Une fois de plus, les actions du demandeur avaient le potentiel de miner l'intégrité du système de passeport canadien, même si ces actions avaient été considérées comme des motifs prétendument humanitaires.

[48] Une période d'inadmissibilité aux services de passeport de quatre ans a également été imposée dans la décision *Krivicky c. Canada (Procureur général)*, 2013 CF 1236, [2013] A.C.F. n° 1335 (QL). Les faits de cette affaire ne font pas l'objet d'une discussion détaillée dans la décision de la Cour, mais on y indique que la preuve dont elle était saisie était « suffisante pour conclure que la demanderesse a participé à une imposture relativement à l'émission d'un passeport » : au paragraphe 12.

[49] Enfin, une période d'inadmissibilité aux services de passeport a été imposée dans la décision *Siska c. Passeport Canada*, 2014 CF 298, [2014] A.C.F. n° 326 (QL). Dans cette affaire, la demanderesse avait tenté d'utiliser un passeport canadien afin de l'aider à commettre l'acte criminel qui consiste à avoir en sa possession un faux passeport et de tenter d'utiliser un document faux ou contrefait dans le but d'entrer au Canada. Les actions de la demanderesse ont donc une fois de plus miné l'intégrité du système de passeport canadien et ont potentiellement soulevé des préoccupations en matière de sécurité nationale. Une demande de contrôle judiciaire de cette décision a été accordée par la Cour pour des motifs qui ne sont pas pertinents à l'analyse en l'espèce.

[50] Il ne fait aucun doute que le fait de faire une fausse déclaration dans une demande de passeport est une affaire sérieuse et que la sanction pour une telle inconduite doit tenir compte de la gravité de l'affaire. Cela dit, l'arrêt *Doré* appelle les décideurs à mettre en balance la gravité de l'atteinte aux droits garantis par la Charte de l'individu, d'une part, et les objectifs du programme en question, d'autre part. Ce type d'évaluation individualisé était absent en l'espèce, le résultat étant que l'on ne saurait affirmer que l'imposition d'une période d'inadmissibilité aux services de passeport de cinq ans tient compte d'une restriction proportionnée à l'égard de la liberté de circulation garantie par la Charte de M^{me} Thelwell.

[51] Ms. Thelwell was 22 years old when she filed her passport application. She is a Canadian citizen, and there is no suggestion that she was not otherwise entitled to a Canadian passport. Nor is there any suggestion that she intended to use her passport for any improper or unlawful purposes that might have undermined the integrity of the Canadian passport system or implicated Canada's national security. Without in any way condoning Ms. Thelwell's conduct, the gravity of her misconduct was nowhere near the order of magnitude of the misconduct of other individuals who received four – or five-year suspensions of passport services.

[52] Ms. Thelwell also provided the Passport Integrity Branch with information regarding her mental health, and the shame that she evidently felt with respect to the criminal charges that she had faced. She also provided substantial evidence with respect to the devastating impact that a suspension of passport services would have on her musical career. There is, however, no indication in the reasons provided by the Passport Integrity Branch that it engaged with any of this evidence in any meaningful way. Nor did it explain why it was reasonably necessary to refuse Ms. Thelwell a passport for five years in order to preserve the integrity of the Canadian passport system. It simply noted that “courts have found five years to be a reasonable period in light of the facts on which those cases were decided”—facts, that, as I have already noted, were very different than the facts of this case.

[53] Finally, while it is true that the negative impact of the refusal of passport services is somewhat mitigated by the fact that Ms. Thelwell can apply for a limited validity passport with geographical restrictions for urgent, compelling and compassionate reasons, such as a life-threatening illness or death in the family, this does not address the infringement on her Charter-protected right to leave and re-enter Canada for other reasons.

[51] M^{me} Thelwell était âgée de 22 ans lorsqu'elle a présenté sa demande de passeport. Elle est une citoyenne canadienne et rien n'indique qu'elle n'avait pas par ailleurs droit à un passeport canadien. Rien n'indique non plus qu'elle a tenté d'utiliser son passeport à des fins irrégulières ou illicites qui pourraient avoir miné l'intégrité du système de passeport canadien ou qui aurait touché la sécurité nationale du Canada. Sans tolérer de quelque façon que ce soit la conduite de M^{me} Thelwell, la gravité de son inconduite est bien loin de l'importance de l'inconduite des autres individus à qui on a imposé des suspensions de quatre ou cinq ans des services de passeport.

[52] En outre, M^{me} Thelwell a également fourni à la Direction de l'intégrité du Programme de passeport des renseignements concernant sa santé mentale, de même que la honte qu'elle éprouvait manifestement à l'égard des chefs d'accusation au criminel auxquels elle a eu à faire face. Elle a aussi présenté des éléments de preuve abondants quant à l'incidence dévastatrice qu'une suspension des services de passeport aurait sur sa carrière musicale. Rien n'indique toutefois dans les motifs présentés par la Direction de l'intégrité du Programme de passeport que cette dernière a examiné ces éléments de preuve d'une manière significative. Elle n'a pas non plus expliqué pourquoi il était raisonnablement nécessaire de refuser à M^{me} Thelwell de lui délivrer un passeport pendant une période de cinq ans afin de préserver l'intégrité du système de passeport canadien. Elle a simplement indiqué que [TRADUCTION] « les tribunaux ont conclu qu'une période de cinq ans était raisonnable à la lumière des faits sur lesquels ces affaires ont été tranchées » — des faits qui, comme je l'ai déjà fait remarquer, étaient très différents des faits en l'espèce.

[53] En dernier lieu, bien qu'il soit vrai que l'incidence négative du refus des services de passeport se trouve quelque peu atténuée par le fait que M^{me} Thelwell peut présenter une demande en vue d'obtenir un passeport à durée de validité limitée comprenant des restrictions géographiques pour des motifs urgents, impérieux et de compassion, par exemple une maladie présentant une menace pour la vie ou un décès dans la famille, cela n'aborde pas la question relative à l'atteinte à son droit garanti par la Charte de sortir du Canada et d'y entrer pour d'autres motifs.

[54] The Federal Court of Appeal noted in *Kamel* No. 2 that the refusal of passport services was mitigated by the possibility of applying for a limited validity passport for urgent and compassionate reasons. However, the option of applying for a limited validity passport is not a safety valve that renders any refusal of passport services, imposed for any reason, of any duration, reasonable. In *Kamel* No. 2, the Court concluded that there was a “causal link between national security and the Minister’s refusal to issue a passport to Mr. Kamel, who was sentenced in France for crimes directly related to terrorism, including the counterfeiting of passports” (my emphasis): paragraph 48. It was within this context that the Court concluded that the possibility of obtaining a limited validity travel document provided sufficient evidence of proportionality.

[55] Ms. Thelwell’s situation is distinguishable. As discussed above, in this case the Passport Integrity Branch failed to show a causal link between the five-year refusal of services imposed on Ms. Thelwell and the need to preserve the integrity of the Canadian passport system. As I have determined that a five-year refusal of passport services was a disproportionate infringement of Ms. Thelwell’s Charter-protected mobility rights, in these circumstances, the possibility of applying for a limited validity travel document for urgent and compassionate reasons does not sufficiently mitigate this interference.

VI. Conclusion

[56] For these reasons, I am satisfied that the Passport Integrity Branch failed to carry out the necessary analysis in balancing the severity of the interference with Ms. Thelwell’s Charter-protected mobility rights with the objectives of the Passport Program. Consequently, her application for judicial review will be granted. In accordance with the agreement of the parties, Ms. Thelwell shall have her costs fixed in the amount of \$2000.

[54] La Cour d’appel fédérale a fait observer dans l’arrêt *Kamel* n° 2 que le refus des services de passeport était atténué par la possibilité de présenter une demande de passeport à durée de validité limitée pour des raisons urgentes et impérieuses de compassion. Cependant, la possibilité de présenter une demande de passeport à durée de validité limitée n’est pas assimilable à une soupape qui rend tout refus des services de passeport, imposé pour un motif quelconque, d’une durée quelconque, raisonnable. Dans l’arrêt *Kamel* n° 2, la Cour a conclu qu’il y avait un « lien causal entre la sécurité nationale et le refus du ministre de délivrer un passeport à M. Kamel qui a été condamné en France pour des crimes intimement reliés au terrorisme, incluant la falsification de passeports » (les soulignements sont de moi) : paragraphe 48. C’est dans ce contexte que la Cour a tiré la conclusion que la possibilité d’obtenir un passeport à durée de validité limitée présentait une preuve suffisante de proportionnalité.

[55] La situation de M^{me} Thelwell diffère. Comme il en a été question ci-dessus, en l’espèce, la Direction de l’intégrité du Programme de passeport n’a pas réussi à montrer un lien causal entre le refus des services d’une période de cinq ans imposé à M^{me} Thelwell et la nécessité de préserver l’intégrité du système de passeport canadien. Étant donné que j’ai conclu qu’un refus des services de passeport d’une durée de cinq ans était une atteinte disproportionnée à l’encontre de la libre circulation garantie par la Charte de M^{me} Thelwell, dans cette situation, la possibilité de demander un passeport à durée de validité limitée pour des motifs urgents et de compassion n’atténue pas suffisamment cette atteinte.

VI. Conclusion

[56] Pour ces motifs, je suis convaincue que la Direction de l’intégrité du Programme de passeport a omis de procéder à l’analyse nécessaire en mettant en balance la gravité de l’atteinte à l’encontre de la liberté de circulation garantie par la Charte de M^{me} Thelwell, d’une part, et les objectifs du Programme de passeport, d’autre part. En conséquence, sa demande de contrôle judiciaire sera accueillie. Conformément à l’entente entre les parties, les dépens de M^{me} Thelwell seront fixés à 2 000 \$.

VII. The Request for Directions

[57] Ms. Thelwell asks that if her application for judicial review is granted, that the matter be returned to the Passport Integrity Branch with Directions. These include Directions that Ms. Thelwell be provided with a period of 30 days in which to submit new evidence and arguments, and that the Passport Integrity Branch be required to render a decision within 60 days of the date on which it receives any new evidence and arguments from Ms. Thelwell, or is advised that no new evidence or arguments will be provided. I note that Justice Southcott provided similar Directions in relation to Ms. Thelwell's earlier application for judicial review and I am prepared to issue such Directions in this case.

[58] Ms. Thelwell also asks that the Passport Integrity Branch be directed to explicitly consider her reasons for what she calls "the omission", as well as the impact that the refusal of passport services will have on her career and whether any further limitations on Ms. Thelwell's rights under subsection 6(1) of the Charter are absolutely necessary to protect national security, public order, public health or morals, or the rights and freedoms of others.

[59] The obligations on the Passport Integrity Branch to consider the Charter-protected rights of passport applicants in determining whether a period of passport ineligibility is appropriate are clearly set out in the jurisprudence, including my reasons in this case. It is thus unnecessary to direct the Passport Integrity Branch to comply with the law.

VII. La demande de directives

[57] M^{me} Thelwell demande, si sa demande de contrôle judiciaire est accueillie, que l'affaire soit renvoyée à la Direction de l'intégrité du Programme de passeport avec des directives. Celles-ci comprennent des directives selon lesquelles M^{me} Thelwell disposera d'une période de 30 jours pour présenter de nouveaux éléments de preuve et de nouveaux arguments, et selon lesquelles la Direction de l'intégrité du Programme de passeport sera tenue de rendre une décision dans les 60 jours suivant la date à laquelle elle recevra de nouveaux éléments de preuve et de nouveaux arguments de M^{me} Thelwell, ou qu'elle sera informée que de nouveaux éléments de preuve ou de nouveaux arguments ne seront pas fournis. Je fais remarquer que le juge Southcott a fourni des directives similaires relativement à la demande de contrôle judiciaire antérieure de M^{me} Thelwell et je suis prête à formuler de telles directives en l'espèce.

[58] M^{me} Thelwell demande également que l'on ordonne à la Direction de l'intégrité du Programme de passeport d'examiner explicitement ses motifs pour ce qu'elle désigne comme [TRADUCTION] « l'omission », ainsi que l'incidence que le refus des services de passeport aura sur sa carrière et si d'autres restrictions à l'encontre des droits de M^{me} Thelwell en vertu du paragraphe 6(1) de la Charte sont absolument nécessaires à la protection de la sécurité, de l'ordre public, de la santé publique ou de la morale, ou des libertés et droits fondamentaux d'autrui.

[59] Les obligations de la Direction de l'intégrité du Programme de passeport d'examiner les droits garantis par la Charte des demandeurs de passeport au moment de décider si une période d'inadmissibilité est appropriée sont clairement énoncées dans la jurisprudence, y compris mes motifs en l'espèce. Il est donc inutile d'ordonner à la Direction de l'intégrité du Programme de passeport de respecter la loi.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that

1. The application for judicial review is granted;
2. The January 23, 2017 decision of the Passport Integrity Branch is set aside and the matter is remitted to a different decision maker for reconsideration;
3. Within 30 days of this judgment, Ms. Thelwell may submit additional evidence and arguments to the Passport Integrity Branch or advise the Passport Integrity Branch that no new evidence or arguments will be provided;
4. The Passport Program shall make a decision within 60 days of the date it receives any new evidence and arguments from Ms. Thelwell or is advised that no new evidence or arguments will be provided; and
5. Ms. Thelwell shall have her costs of this application fixed in the amount of \$2000.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que

1. La demande de contrôle judiciaire est accordée.
2. La décision du 23 janvier 2017 de la Direction de l'intégrité du Programme de passeport est annulée et l'affaire est renvoyée à un autre décideur pour nouvelle décision.
3. Dans les 30 jours du présent jugement, M^{me} Thelwell peut présenter des éléments de preuve et des arguments supplémentaires à la Direction de l'intégrité du Programme de passeport ou l'informer qu'aucun nouvel élément de preuve ou argument ne sera présenté.
4. Le Programme de passeport doit rendre une décision dans les 60 jours suivant la date à laquelle elle reçoit de nouveaux éléments de preuve et de nouveaux arguments de M^{me} Thelwell ou qu'elle est informée qu'aucun nouvel élément de preuve ou argument ne sera présenté.
5. Les dépens de M^{me} Thelwell pour la présente demande sont fixés à 2 000 \$.