

Her Majesty The Queen, as represented by
the Department of Agriculture, and the
Deputy Minister of Agriculture *Appellant*

v.

Robert Thomson *Respondent*

and

Security Intelligence Review
Committee *Intervener*

INDEXED AS: THOMSON v. CANADA (DEPUTY MINISTER
OF AGRICULTURE)

File No.: 22020.

1991: October 28; 1992: February 13.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka,
Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

*Public Service — Security clearance — Successful
candidate denied requisite security clearance — Secu-
rity Intelligence Review Committee recommending secu-
rity clearance — Deputy Minister refusing to follow
Committee's recommendation — Whether Deputy Min-
ister required to follow Committee's recommendation —
Canadian Security Intelligence Service Act, S.C. 1984,
c. 21, ss. 42, 52(1), (2).*

*Statutes — Interpretation — Public Service — Secu-
rity clearance — Successful candidate denied requisite
security clearance — Security Intelligence Review Com-
mittee recommending security clearance — Deputy Min-
ister refusing to follow Committee's recommendation —
Meaning of word "recommendations" in Canadian
Security Intelligence Service Act.*

*Administrative law — Natural justice — Right to be
heard — Public Service — Security clearance — Suc-
cessful candidate denied requisite security clearance —
Security Intelligence Review Committee recommending
security clearance — Deputy Minister refusing to follow
Committee's recommendation — Candidate not given
hearing by Deputy Minister — Whether denial of natu-
ral justice.*

Sa Majesté la Reine, représentée par le
ministère de l'Agriculture, et le sous-
ministre de l'Agriculture *Appelante*

^a
c.

Robert Thomson *Intimé*

^b et

Comité de surveillance des activités de
renseignement de sécurité *Intervenant*

^c RÉPERTORIÉ: THOMSON c. CANADA (SOUS-MINISTRE DE
L'AGRICULTURE)

N° du greffe: 22020.

^d 1991: 28 octobre; 1992: 13 février.

Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé,
Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Stevenson.

^e EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

*Fonction publique — Habilitation de sécurité —
Refus d'accorder l'habilitation de sécurité au candidat
retenu — Recommandation du comité de surveillance
des activités de renseignement de sécurité d'accorder
l'habilitation de sécurité — Refus du sous-ministre de
suivre la recommandation du comité — Le sous-ministre
est-il tenu de suivre la recommandation du comité? —
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécu-
rité, S.C. 1984, ch. 21, art. 42, 52(1), (2).*

^f *Législation — Interprétation — Fonction publique —
Habilitation de sécurité — Refus d'accorder l'habilita-
tion de sécurité au candidat retenu — Recommandation
du comité de surveillance des activités de renseignement
de sécurité d'accorder l'habilitation de sécurité —
Refus du sous-ministre de suivre la recommandation du
comité — Sens du mot «recommandations» dans la Loi
sur le Service canadien du renseignement de sécurité.*

^g *Droit administratif — Justice naturelle — Droit d'être
entendu — Fonction publique — Habilitation de sécu-
rité — Refus d'accorder l'habilitation de sécurité au
candidat retenu — Recommandation du comité de sur-
veillance des activités de renseignement de sécurité
d'accorder l'habilitation de sécurité — Refus du sous-
ministre de suivre la recommandation du comité — Le
sous-ministre n'a pas entendu le candidat — Y a-t-il eu
déné de justice naturelle?*

Respondent was offered a public service position in 1984, subject to his obtaining security clearance. The Canadian Security Intelligence Service conducted an investigation and advised the department against granting the requisite security clearance. The department's Deputy Minister considered the CSIS report, and after consulting with the Privy Counsel Office, denied the security clearance and rescinded the job offer. The respondent then filed a complaint with the Security Intelligence Review Committee pursuant to s. 42 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*. The Committee conducted an investigation, held two meetings where the parties were present and/or represented by counsel, and issued a report pursuant to s. 52 which recommended that respondent be granted the security clearance. The Deputy Minister nevertheless decided to maintain his denial of the security clearance.

The respondent first commenced an action in the Federal Court of Appeal, pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*, to have the Deputy Minister's decision to deny the security clearance set aside. The court held that, while the Deputy Minister was bound by the Review Committee's recommendation, the court did not have jurisdiction under s. 28 to review and set aside his decision. The respondent then sought *certiorari* to set aside the Deputy Minister's decision and *mandamus* to require the Deputy Minister to grant him security clearance. The judge denied the application. He concluded that "recommendations", according to the ordinary meaning of the word, was not binding. The Federal Court of Appeal reversed that decision, set aside the Deputy Minister's decision to deny security clearance and ordered him to grant it.

At issue here is whether a Deputy Minister is bound to follow the "recommendations" of the Security Intelligence Review Committee, and more particularly, the meaning to be given the word "recommendations" in s. 52(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

Held (L'Heureux-Dubé J. dissenting): The appeal should be allowed.

Per La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson JJ.: In order to interpret "recommendations" in s. 52(2), the *Canadian Security and Intelligence Service Act* must be read as a whole in order to ascertain its aim and object. When the words used in the

En 1984, l'intimé s'est vu offrir un poste dans la fonction publique à la condition qu'il obtienne une habilitation de sécurité. Après avoir mené une enquête, le Service canadien du renseignement de sécurité a conseillé au ministère de ne pas accorder l'habilitation de sécurité. Après avoir pris connaissance du rapport du SCRS et après avoir consulté le Bureau du Conseil privé, le sous-ministre a refusé d'accorder à l'intimé l'habilitation de sécurité et il a révoqué l'offre d'emploi. L'intimé a alors déposé une plainte auprès du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité en application de l'art. 42 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*. Le comité a fait enquête, a tenu deux réunions au cours desquelles les parties étaient présentes ou représentées par un avocat et, conformément à l'art. 52, a rédigé un rapport qui recommandait l'octroi de l'habilitation de sécurité à l'intimé. Le sous-ministre a néanmoins maintenu sa décision de refuser l'habilitation de sécurité.

L'intimé a d'abord intenté une action devant la Cour d'appel fédérale en application de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour demander l'annulation de la décision du sous-ministre de refuser l'habilitation de sécurité. La cour a conclu que, bien que le sous-ministre ait été tenu de donner suite à la recommandation, elle n'avait pas compétence, suivant l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour annuler sa décision. L'intimé a ensuite demandé la délivrance d'un bref de *certiorari* ayant pour effet d'annuler la décision du sous-ministre ainsi que celle d'un bref de *mandamus* enjoignant au sous-ministre de lui accorder l'habilitation. Le juge a rejeté la demande. Il a conclu que le mot «recommandations» conservait son sens ordinaire et n'imposait pas d'obligation. La Cour d'appel fédérale a infirmé ce jugement, annulé la décision du sous-ministre de refuser l'habilitation de sécurité et enjoint au sous-ministre de l'accorder.

Il s'agit ici de savoir si un sous-ministre est tenu de suivre les «recommandations» du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité et, plus particulièrement, quel sens il faut donner au mot «recommandations» qui figure à l'art. 52(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

Arrêt (le juge L'Heureux-Dubé est dissidente): Le pourvoi est accueilli.

Les juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Stevenson: Aux fins de l'interprétation du mot «recommandations» qui figure au par. 52(2), la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* doit être considérée dans son ensemble afin d'en déga-

statute are clear and unambiguous, no other step is needed to identify the Parliament's intention.

The simple term "recommendations" should be given its ordinary meaning. "Recommendations" ordinarily means the offering of advice and should not be taken to mean a binding decision. There is nothing in either the section or the Act as a whole which indicates that the word "recommendations" should have anything other than its usual meaning.

The Committee's recommendation constitutes a report put forward as something worthy of acceptance. It serves to ensure the accuracy of the information on which the Deputy Minister makes the decision, and it gives the Deputy Minister a second opinion to consider. It is no more than that. The wording of this section would be strained by giving the statute any wider scope. The Deputy Minister bears the onerous responsibility not only for the granting of security clearance but also for the ongoing security in his or her department. Accordingly, the final decision as to security clearance should be left to the Deputy Minister, notwithstanding the recommendations of the Committee.

The word "recommendations" is used in other provisions of the Act. Unless the contrary is clearly indicated by the context, a word should be given the same interpretation or meaning whenever it appears in an Act. In s. 52(1) "recommendations" has its ordinary and plain meaning of advising or counselling. Parliament could not have intended the word "recommendations" in s. 52(2) to receive a different interpretation.

Finally, the Deputy Minister had evidence upon which he could reasonably have concluded that the respondent's security clearance should have been denied.

Per L'Heureux-Dubé J. (dissenting): The Deputy Minister was bound to follow the "recommendations" of the Security Intelligence Review Committee.

To determine the meaning of any particular statutory provision, the act must be read as a whole in order to ascertain its aim and object. Heed must be paid to the language used, the context of both the specific provision and the law itself, and the purpose or intent of the legislation. Although Parliament's intent can sometimes be discerned by the "plain meaning" of a statutory provision, "plain meaning" itself depends on the context of the provision and the overall scheme of the act. The

ger l'objet. Aucune autre démarche n'est nécessaire pour établir l'intention du législateur lorsque le texte de la loi est clair et sans ambiguïté.

Le terme «recommandations» doit être interprété suivant son sens ordinaire. «Recommendations» renvoie ordinairement au fait de conseiller et ne saurait équivaloir à une décision obligatoire. Ni la disposition en cause ni la Loi dans son ensemble ne permettent de conclure que le mot «recommandations» a un autre sens que son sens usuel.

La recommandation du comité est un rapport présenté comme étant digne d'acceptation. Elle sert à garantir l'authenticité des renseignements sur lesquels le sous-ministre fonde sa décision et lui donne l'avantage d'une seconde opinion, rien de plus. Ce serait forcer le sens de la disposition en cause de conférer à la Loi une portée plus grande. Le sous-ministre a la lourde responsabilité non seulement d'accorder les habilitations de sécurité, mais également d'assurer la sécurité de son ministère en général. Par conséquent, la décision finale concernant l'habilitation de sécurité devrait appartenir au sous-ministre quelles que soient les recommandations du comité.

Le mot «recommandations» est employé dans d'autres dispositions de la Loi et, à moins que le contexte ne s'y oppose clairement, un mot doit recevoir la même interprétation et avoir le même sens tout au long d'un texte législatif. Le mot «recommandations», au par. 52(1), a le sens ordinaire de conseils. Le législateur n'a certainement pas eu l'intention de donner un sens différent au mot «recommandations» au par. 52(2).

Enfin, le sous-ministre avait des éléments de preuve sur lesquels il pouvait raisonnablement s'appuyer pour refuser d'accorder à l'intimé l'habilitation de sécurité.

Le juge L'Heureux-Dubé (dissidente): Le sous-ministre était tenu de suivre les «recommandations» du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Pour déterminer la portée d'une disposition législative donnée, une loi doit être considérée dans son ensemble afin d'en dégager l'objet. Il faut tenir compte des mots employés, du contexte dans lequel s'inscrivent tant la disposition en cause que la loi dans son ensemble ainsi que de l'objet de la loi ou de l'intention du législateur. Même si l'on peut parfois déceler l'intention du législateur en faisant appel au «sens littéral» d'une disposition législative, ce «sens littéral» dépend du con-

meaning of specific terms must also be reconciled with the intent of Parliament.

Reference to context and intent is important since the word "recommendations" does not lend itself automatically to a single, rigid definition. Dictionary definitions are all merely suggested meanings; the true meaning of the word must necessarily flow from its context within the entire statute. Thus, while "recommendations" often connotes advice or information which the recipient may disregard, the term might also refer to directions or orders which are binding.

The words in the Act must also be given a meaning consistent with both its French and English texts. Section 52(2) of the French text of the *Canadian Security and Intelligence Service Act* refers to "*recommandations*". The words "*commandement*" and "*ordre*" are dictionary synonyms for "*recommandation*".

Context refers both to the provisions immediately surrounding the provision under examination and to the overall scheme of the statute. Nothing necessarily compels that a permissive meaning be attributed to the term "recommendations". Other provisions in the Act, moreover, are consistent with the less restrictive interpretation.

The section 42 mechanism for review of denials of security clearance suggests something more than an advisory role for the Committee. The Deputy Minister's adversarial role in the Committee's hearing also indicates that the Committee's recommendations are more than suggestive. A fundamental tenet of natural justice is contradicted if the deputy minister can, following a hearing to which he or she has been a party and without any other reasons than those he or she expressed at the hearings, reverse the decision that resulted from the hearing.

Finally, a judge's fundamental consideration in statutory interpretation is the purpose of legislation. In setting up the review mechanism under s. 42, Parliament must have intended to provide a system of redress for parties who were unjustly deprived of employment due to erroneous or flawed CSIS reports. Parliament could not have intended to create a situation where a civil servant could be denied employment or promotion with-

texte de celle-ci et de l'économie générale de la loi. Le sens de termes particuliers doit également tenir compte de l'intention du législateur.

Il importe de tenir compte du contexte et de l'intention du législateur étant donné que le mot «recommandations» ne se prête pas automatiquement à une seule et rigide définition. Les dictionnaires ne font que suggérer des définitions, car le sens véritable d'un mot dépend nécessairement du contexte dans lequel il s'insère dans une loi considérée dans son entier. Par conséquent, bien que le mot «recommandations» renvoie souvent au fait de donner un conseil ou une information dont le destinataire peut ne pas tenir compte, il peut également signifier des directives ou des ordres obligatoires.

Les mots que la Loi emploie doivent également recevoir une interprétation que supportent les textes tant français qu'anglais. La version française du par. 52(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* emploie le mot «recommandations». Les mots «commandement» et «ordre» figurent dans les dictionnaires parmi les synonymes du vocable «recommandation».

Le contexte s'entend des dispositions qui voisinent immédiatement la disposition en cause ainsi que de l'économie générale de la loi. Rien n'oblige nécessairement à donner au mot «recommandations» un sens facultatif. En outre, d'autres dispositions de la Loi vont dans le sens d'une interprétation moins restrictive.

La procédure d'examen du refus de l'habilitation de sécurité que prévoit l'art. 42 de la Loi incite à conclure que le comité a plus qu'un simple rôle consultatif. Le rôle que joue le sous-ministre dans la procédure contradictoire qui se déroule devant le comité indique également que les recommandations du comité ne sont pas que des suggestions. Un principe fondamental de justice naturelle est écarté si le sous-ministre peut à la suite de l'audience du comité à laquelle il a participé à titre de partie, sans autres motifs que ceux invoqués à l'audience, renverser la décision qui est ressortie de l'audience.

Enfin, il incombe fondamentalement au juge qui est appelé à interpréter un texte législatif de déterminer quel est l'objet de la loi en cause. En établissant la procédure d'examen prévue à l'art. 42, le législateur doit avoir voulu mettre sur pied un mécanisme de redressement à l'intention des personnes qui se voient injustement refuser un emploi en raison d'un rapport inexact du SCRS. Le législateur n'a pas pu vouloir créer une situation où

out any chance of righting a wrong done to him or her, especially given the context of today's labour relations.

Only where a candidate has proved to the Committee that the CSIS report contains spurious or unfounded allegations and the Committee recommends that the clearance be granted must the Deputy Minister accept the candidate. Although the Deputy Minister must bear ultimate responsibility for security even if acting on another body's directives, this situation is not unique.

Even if the Deputy Minister had the discretion to deny a security clearance notwithstanding the Committee's report, the appeal should be dismissed on the grounds that he did not exercise that discretion properly. The Deputy Minister's decision disregarded the Review Committee's recommendations on the strength of the original CSIS report. Since the Review Committee's findings served to correct and revise the CSIS report, the Deputy Minister should have relied almost exclusively on them rather than on the erroneous CSIS allegations.

The Deputy Minister also failed to respect the requirements of natural justice, since he neither gave the respondent reasons for his decision nor a chance to be heard.

Cases Cited

By Cory J.

Distinguished: *Myer Queenstown Garden Plaza Pty. Ltd. v. City of Port Adelaide* (1975), 11 S.A.S.R. 504; **referred to:** *Lee v. Attorney General of Canada*, [1981] 2 S.C.R. 90; *Attorney General of Canada v. Murby*, [1981] 1 F.C. 713; *R. v. Multiform Manufacturing Co.*, [1990] 2 S.C.R. 624; *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643.

By L'Heureux-Dubé J. (dissenting)

Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission), [1987] 1 S.C.R. 1114; *Cloutier v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 709; *Quebec Railway, Light, Heat and Power Co. v. Vandry*, [1920] A.C. 662; *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384; *Attorney-General v. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436; *R. v.*

un fonctionnaire pourrait se voir refuser un emploi ou une promotion sans que ne lui soit accordée quelque possibilité d'obtenir un redressement quant au préjudice subi, particulièrement dans le contexte actuel des relations de travail.

C'est uniquement lorsqu'un candidat convainc le comité que le rapport du SCRS renferme des données inexactes et sans fondement et que le comité recommande d'accorder l'habilitation de sécurité, que le sous-ministre doit retenir la candidature en cause. Bien que le sous-ministre doive supporter la responsabilité ultime quant à la sécurité même lorsqu'il agit suivant les directives d'un autre organisme, cette situation n'est pas unique.

Même si le sous-ministre avait le pouvoir de refuser l'habilitation de sécurité malgré le rapport du comité, le pourvoi serait rejeté pour le motif que ce pouvoir n'a pas été exercé adéquatement. Le sous-ministre n'a pas tenu compte des recommandations du comité et s'est fondé essentiellement sur le rapport initial du SCRS. Comme les conclusions du comité ont apporté des corrections et des modifications à ce rapport, le sous-ministre aurait dû s'appuyer presque exclusivement sur ces conclusions plutôt que sur les allégations erronées du SCRS.

Le sous-ministre n'a pas respecté les exigences de la justice naturelle puisqu'il n'a pas fourni à l'intimé les motifs de sa décision et ne lui a pas permis de se faire entendre.

Jurisprudence

Citée par le juge Cory

Distinction d'avec l'arrêt: *Myer Queenstown Garden Plaza Pty. Ltd. c. City of Port Adelaide* (1975), 11 S.A.S.R. 504; **arrêts mentionnés:** *Lee c. Procureur général du Canada*, [1981] 2 R.C.S. 90; *Procureur général du Canada c. Murby*, [1981] 1 C.F. 713; *R. c. Multiform Manufacturing Co.*, [1990] 2 R.C.S. 624; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643.

Citée par le juge L'Heureux-Dubé (dissidente)

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne), [1987] 1 R.C.S. 1114; *Cloutier c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 709; *Quebec Railway, Light, Heat and Power Co. c. Vandry*, [1920] A.C. 662; *City of Victoria c. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384; *Attorney-General c. Prince Ernest Augustus of Hanover*,

Sommerville, [1974] S.C.R. 387; *Julius v. Bishop of Oxford* (1880), 5 App. Cas. 214; *Hands v. Law Society of Upper Canada* (1890), 17 O.A.R. 41; *Bridge v. The Queen*, [1953] 1 S.C.R. 8; *Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen*, [1956] S.C.R. 82; *Cité de Côte St-Luc v. Canada Iron Foundries Ltd.*, [1970] C.A. 62; *Reference as to the constitutional validity of certain sections of The Fisheries Act, 1914*, [1928] S.C.R. 457; *R. v. S.(S.)*, [1990] 2 S.C.R. 254; *Myer Queenstown Garden Plaza Pty. Ltd. v. City of Port Adelaide* (1975), 11 S.A.S.R. 504; *The King v. Christ's Hospital Governors*, [1917] 1 K.B. 19; *The Queen v. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 S.C.R. 865; *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997; *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643; *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311; *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653.

Statutes and Regulations Cited

Cabinet Directive No. 35, August 9, 1978.
Canadian Security Intelligence Service Act, S.C. 1984, c. 21 (now R.S.C., 1985, c. C-23), ss. 5(i), 41, 42, 52(1), (2).
Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28.
Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10.
Official Languages Act, R.S.C. 1970, c. O-2, ss. 8(1), (2)(d).
Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32.

Authors Cited

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1991.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985.
 Petit Robert 1. Paris: Le Robert, 1984, "recommandation".

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 820, setting aside a judgment of the Federal Court, Trial Division, [1989] 1 F.C. 86, dismissing an application for writs of *certiorari* and *mandamus* after the dismissal, for want of jurisdiction, of an application to the Fed-

[1957] A.C. 436; *R. c. Sommerville*, [1974] R.C.S. 387; *Julius c. Bishop of Oxford* (1880), 5 App. Cas. 214; *Hands c. Law Society of Upper Canada* (1890), 17 O.A.R. 41; *Bridge c. The Queen*, [1953] 1 R.C.S. 8; *Labour Relations Board of Saskatchewan c. The Queen*, [1956] R.C.S. 82; *Cité de Côte St-Luc c. Canada Iron Foundries Ltd.*, [1970] C.A. 62; *Reference as to the constitutional validity of certain sections of The Fisheries Act, 1914*, [1928] R.C.S. 457; *R. c. S.(S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254; *Myer Queenstown Garden Plaza Pty. Ltd. c. City of Port Adelaide* (1975), 11 S.A.S.R. 504; *The King c. Christ's Hospital Governors*, [1917] 1 K.B. 19; *La Reine c. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 R.C.S. 865; *Padfield c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997; *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643; *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311; *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653.

d Lois et règlements cités

Directive du Cabinet n° 35, 9 août 1978.
Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10, art. 28.
Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, ch. F-10.
Loi sur l'emploi dans la Fonction publique, S.R.C. 1970, ch. P-32.
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, S.C. 1984, ch. 21 (maintenant L.R.C. (1985), ch. C-23), art. 5(i), 41, 42, 52(1), (2).
Loi sur les langues officielles, S.R.C. 1970, ch. O-2, art. 8(1), (2)d).

g Doctrine citée

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1990.
 Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Hogg, Peter W. *Constitutional Law of Canada*, 2nd ed. Toronto: Carswell, 1985.
 Petit Robert 1. Paris: Le Robert, 1984, «recommandation».

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 820, qui a infirmé un jugement de la Cour fédérale, Section de première instance, [1989] 1 C.F. 86, qui rejetait une demande de brefs de *certiorari* et de *mandamus* après le rejet, pour défaut de compétence, d'une demande à

eral Court of Appeal under s. 28 of the *Federal Court Act*, [1988] 3 F.C. 108, 31 Admin. L.R. 14. Appeal allowed, L'Heureux-Dubé J. dissenting.

I. G. Whitehall, Q.C., and B. S. Russell, for the appellant.

Sean T. McGee and Steven J. Welchner, for the respondent.

Simon Noël and Sylvie Roussel, for the intervenor Security Intelligence Review Committee.

The judgment of La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Stevenson JJ. was delivered by

CORY J.—The prime issue on this appeal is whether a deputy minister is bound to follow the “recommendations” of the Security Intelligence Review Committee.

Factual Background

In 1984, Robert Thomson, the respondent, was offered a position with the International Affairs Directorate of Agriculture Canada. The offer was subject to the granting of security clearance to the respondent. The Canadian Security Intelligence Service (“CSIS”) conducted an investigation. CSIS then reported to the Department of Agriculture. It advised that the respondent was not an individual in whom the Canadian government could repose full confidence or who should be in a position where he would have access to documents and matters that were classified for reasons of national interest. The conclusion was based upon the following findings by CSIS:

— that you may have revealed the classified contents of a message from the Canadian Ambassador in Santiago to the Department of External Affairs in Ottawa in 1973;

la Cour d’appel fédérale fondée sur l’art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, [1988] 3 C.F. 108, 31 Admin. L.R. 14. Pourvoi accueilli, le juge L’Heureux-Dubé est dissidente.

I. G. Whitehall, c.r., et B. S. Russell, pour l’appelante.

Sean T. McGee et Steven J. Welchner, pour l’intimé.

Simon Noël et Sylvie Roussel, pour l’intervenant le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Version française du jugement des juges La Forest, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Stevenson rendu par

LE JUGE CORY—La principale question dans le présent pourvoi est de savoir si un sous-ministre est tenu de suivre les «recommandations» du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité.

Les faits

En 1984, l’intimé, Robert Thomson, s’est vu offrir un poste à la Direction des affaires internationales d’Agriculture Canada à la condition qu’il obtienne une habilitation de sécurité. Après avoir mené une enquête, le Service canadien du renseignement de sécurité (le «SCRS») a remis au ministère de l’Agriculture un rapport selon lequel l’intimé n’était pas une personne en qui le gouvernement canadien pouvait avoir pleinement confiance ou qui devrait occuper un poste donnant accès à des affaires ou à des documents classifiés dans l’intérêt national. Cette conclusion s’appuyait sur les éléments suivants relevés par le SCRS:

[TRADUCTION]

— il est possible que vous ayez dévoilé le contenu classifié d’un message de l’ambassadeur du Canada à Santiago au ministère des Affaires extérieures à Ottawa, en 1973;

- that you revealed the contents of a classified telex to a Member of Parliament in 1973 and that you at first denied knowing the Member of Parliament;
- that you refused to name the person with whom you said you had discussed the contents of the classified telex . . . ;
- that by your own admission you transmitted letters in a clandestine fashion to a recipient in Guyana;
- that you have maintained contact, in a clandestine manner, with officials and/or agents of foreign governments and offered to provide classified information on at least one known occasion to them.

The Deputy Minister considered the CSIS report. After consulting with the Privy Counsel Office, he denied security clearance to the respondent and rescinded the job offer. The respondent then filed a complaint with the Security Intelligence Review Committee (the "Committee"). This was done pursuant to s. 42 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21 (the "Act"). The Committee conducted an investigation. The Committee then held hearings on August 13, October 9 and November 7, 1985. Throughout the hearings the respondent was present with counsel. The Deputy Minister and the Committee were each represented by separate counsel. Pursuant to s. 52 of the Act, the Committee then issued a report which recommended the granting of security clearance to the respondent. The essential aspects of the report were as follows:

We find that, with one exception, the allegations concerning Mr. Thomson's activities since 1973 are not supported by the evidence. The exception is that Mr. Thomson was not forthright in his interview with the CSIS investigator when he was questioned in 1985 about the unauthorized release of telexes in 1973.

It remains that Mr. Thomson admitted to the unauthorized release of classified information This release was not, it should be noted, to a foreign power, but to a Canadian M.P. It was, nevertheless, a serious breach of trust, and the question which must be answered is: would Mr. Thomson do such a thing in the future if circumstances led to his becoming, once again, emotionally engaged?

- vous avez dévoilé le contenu d'un télex classifié à un député du Parlement, en 1973, en niant d'abord connaître ledit député;
- vous avez refusé de nommer la personne avec laquelle vous avez déclaré avoir discuté du contenu du télex classifié. . . ;
- de votre propre aveu, vous avez transmis clandestinement des lettres à un destinataire en Guyane;
- vous avez, clandestinement, maintenu des contacts avec des fonctionnaires et agents de gouvernements étrangers à qui vous avez proposé, au moins à une occasion, de fournir des renseignements classifiés.

Après avoir pris connaissance du rapport du SCRS et après avoir consulté le Bureau du Conseil privé, le sous-ministre a refusé d'accorder à l'intimé l'habilitation de sécurité et il a révoqué l'offre d'emploi. L'intimé a alors déposé une plainte auprès du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le «comité») en application de l'art. 42 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, ch. 21 (la «Loi»). Le comité a fait enquête puis, les 13 août, 9 octobre et 7 novembre 1985, a tenu des audiences au cours desquelles l'intimé était assisté d'un avocat. Le sous-ministre et le comité étaient chacun représentés par avocat. Conformément à l'art. 52 de la Loi, le comité a rédigé un rapport dans lequel il recommande l'octroi de l'habilitation de sécurité à l'intimé. Voici les points essentiels de ce rapport:

[TRADUCTION] A l'exception d'une seule, les allégations relatives aux activités de M. Thomson depuis 1973 ne sont pas, à notre avis, appuyées par la preuve. L'exception relevée concerne le fait que M. Thomson a manqué de franchise lorsqu'il a été interrogé par l'enquêteur du SCRS en 1985 au sujet de la divulgation de télex sans autorisation en 1973.

Il reste que M. Thomson a admis avoir dévoilé sans autorisation [. . .] des renseignements classifiés [. . .] On notera cependant que le destinataire n'était pas une puissance étrangère, mais un député canadien. Il s'agissait malgré tout d'un grave abus de confiance et la question qui se pose est la suivante: M. Thomson agirait-il de la même façon à l'avenir si les circonstances l'amenaient encore une fois à s'engager émotionnellement?

The answer to that question must be entirely subjective. We believe that since the incidents took place some twelve years ago when Mr. Thomson was both less experienced and less mature, his actions then cannot, in the absence of other evidence, lead to the conclusion that, in similar circumstances, he would act in the same way now or in the future. There was no other evidence which would have led us to that conclusion.

We find, therefore, that Mr. Thomson would be unlikely to release classified information if he were once again employed in a position with access to such material.

Recommendation

We recommend that the Deputy Minister of Agriculture Canada grant Mr. Thomson a Secret security clearance so that he may continue his career in the position offered to him in 1984.

Despite the recommendation, the Deputy Minister decided to maintain his decision to deny security clearance. It was his opinion that he should not grant security clearance until his doubts as to the reliability of the respondent had been resolved. Neither the report of CSIS nor that of the Committee had resolved these doubts.

Decisions in the Courts Below

Federal Court of Appeal, [1988] 3 F.C. 108

The respondent first commenced an action in the Federal Court of Appeal, pursuant to s. 28 of the *Federal Court Act*, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, to have the Deputy Minister's decision set aside. Stone J.A. writing for the court recognized that the interpretation of the word "recommendations" as it appears in s. 52(2) of the Act was crucial. He concluded that the word was not used in its literal sense. It was his opinion that the Deputy Minister was not entitled to "re-make" a decision he had already rendered after the matter had become the subject of a "complaint" and of a "recommendation". Stone J.A. concluded that the Deputy Minister was bound by the recommendation. However, it was his view that the court did not have jurisdiction under s. 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the decision of the Deputy Minister denying security clearance.

La réponse à cette question est nécessairement tout à fait subjective. Pour notre part, nous croyons que ces incidents survenus il y a environ 12 ans, à une époque où M. Thomson avait moins d'expérience et de maturité, ne peuvent à eux seuls justifier la conclusion qu'en pareilles circonstances il agirait, aujourd'hui ou demain, de la même façon. Il n'y avait pas d'autre preuve nous permettant de tirer cette conclusion.

Nous concluons, par conséquent, qu'il serait improbable que M. Thomson dévoile des renseignements classifiés s'il obtenait une fois de plus un poste lui donnant accès à des renseignements de cette nature.

Recommandation

Nous recommandons que le sous-ministre d'Agriculture Canada accorde à M. Thomson l'habilitation de sécurité au niveau 'Secret' de façon à ce qu'il puisse poursuivre sa carrière dans le poste qui lui a été offert en 1984.

Malgré la recommandation, le sous-ministre a maintenu sa décision de refuser l'habilitation de sécurité. Selon lui, le refus s'imposait tant que persistaient ses doutes concernant la fiabilité de l'intimé. Or, ni le rapport du SCRS ni celui du comité n'avaient dissipé ces doutes.

Les décisions des tribunaux d'instance inférieure

La Cour d'appel fédérale, [1988] 3 C.F. 108

L'intimé a d'abord intenté une action devant la Cour d'appel fédérale en application de l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e supp.), ch. 10, pour demander l'annulation de la décision du sous-ministre. S'exprimant au nom de la cour, le juge Stone a reconnu que l'interprétation donnée au mot «recommandations» utilisé au par. 52(2) de la Loi était cruciale. Il a conclu que le mot n'était pas employé au sens littéral. Selon lui, le sous-ministre ne pouvait pas «re-prendre» une décision qu'il avait déjà prise une fois que l'affaire avait fait l'objet d'une «plainte» puis d'une «recommandation». Il a par conséquent statué que le sous-ministre était tenu de donner suite à la recommandation, mais que la cour n'avait pas compétence, suivant l'art. 28 de la *Loi sur la Cour fédérale*, pour annuler sa décision de refuser l'habilitation de sécurité.

Federal Court, Trial Division, [1989] 1 F.C. 86

The respondent next applied for relief by way of *certiorari* to set aside the Deputy Minister's decision to deny the security clearance and by way of *mandamus* to require the Deputy Minister to grant security clearance to him. Dubé J. concluded that the word "recommendations" in the Act retained its ordinary meaning. That is to say that it was not a binding decision or conclusion but simply a recommendation to the Deputy Minister. He found that there was no obligation cast upon the Deputy Minister to follow the Committee's recommendation. Accordingly, Dubé J. denied the application. In his opinion, the Deputy Minister had acted fairly and, therefore, the Court would not interfere with the Deputy Minister's discretionary decision.

Federal Court of Appeal, [1990] 2 F.C. 820

The Federal Court of Appeal reversed the decision of the trial judge, set aside the Deputy Minister's decision to deny security clearance and ordered him to grant the required security clearance to Mr. Thomson.

The Key Statutory Provisions

The *Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21, s. 52 (now R.S.C., 1985, c. C-23) provides:

52. ...

(2) On completion of an investigation in relation to a complaint under section 42, the Review Committee shall provide the Minister, the Director, the deputy head concerned and the complainant with a report containing any recommendations that the Committee considers appropriate, and those findings of the investigation that the Committee considers it fit to report to the complainant.

A reading of the section makes it clear that this case will turn upon the meaning given to the word "recommendations".

La Cour fédérale, Section de première instance, [1989] 1 C.F. 86

L'intimé a ensuite demandé la délivrance d'un bref de *certiorari* ayant pour effet d'annuler la décision du sous-ministre de refuser l'habilitation de sécurité ainsi que celle d'un bref de *mandamus* enjoignant au sous-ministre de la lui accorder. Le juge Dubé a conclu que le mot «recommandations» dans la Loi conservait son sens ordinaire. Par conséquent, il ne s'agissait pas d'une décision ou d'une conclusion obligatoire, mais simplement d'une recommandation au sous-ministre. Il a jugé que le sous-ministre n'était pas tenu de donner suite à la recommandation du comité. Le juge Dubé a donc rejeté la demande. Selon lui, le sous-ministre avait agi de manière équitable, de sorte que la cour ne devait pas modifier la décision que ce dernier avait prise dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

La Cour d'appel fédérale, [1990] 2 C.F. 820

La Cour d'appel fédérale a infirmé le jugement de première instance, annulé la décision du sous-ministre de refuser l'habilitation de sécurité et enjoint au sous-ministre d'accorder l'habilitation à M. Thomson.

Les dispositions législatives

L'art. 52 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, ch. 21 (maintenant L.R.C. (1985), ch. C-23) prévoit, entre autres, ce qui suit:

52. ...

(2) À l'issue d'une enquête sur une plainte présentée en vertu de l'article 42, le comité de surveillance envoie au ministre, au directeur, à l'administrateur général concerné et au plaignant un rapport des recommandations qu'il juge indiquées et des conclusions qu'il juge à propos de communiquer au plaignant.

Il ressort de la lecture de cette disposition que l'issue de la présente affaire dépend de l'interprétation donnée au mot «recommandations».

Background*A. The Prerogative Power and Cabinet Directive No. 35*

So long as forms of government have existed they have engendered confidential conversations, confidential documents and confidential materials. All forms of government must have trust in their employees and officers to preserve that degree of security which a government requires to operate effectively. Democracies tend to be more open than other forms of governments. Although some governments are more open than others, it nonetheless remains true that all governments must maintain some degree of security and confidentiality in order to function. The most open democracy still requires a high degree of security and confidentiality with regard to many matters including, for example, the defence of the realm or trade negotiations. The degree of security required will vary with the position and role of the government employee. The higher the position, the greater will be the access to sensitive information, and the greater the need for security.

Originally, it was the monarch that appointed and managed the public service. The power of appointment was historically a royal prerogative. The ever expanding role of public service led to the passage of legislation in the 1960s establishing the Treasury Board, the Public Service Commission and the Public Service Staff Relation Board. The role of these bodies was to manage and control the federal public service. Nonetheless, the power to grant or deny security clearances as a condition of appointment remained part of the royal prerogative or more appropriately, in our times, a function of management controlled by the Crown.

This principle was recognized in *Lee v. Attorney General of Canada*, [1981] 2 S.C.R. 90. That case specifically approved the reasons of Le Dain J.A. (as he then was) in the Federal Court of Appeal

L'Historique*A. La prérogative et la directive du Cabinet n° 35*

Depuis qu'ils existent, sous différentes formes, les gouvernements produisent des conversations et des documents confidentiels. Tous les gouvernements doivent avoir confiance en leurs fonctionnaires afin d'assurer la sécurité nécessaire pour fonctionner de manière efficace. Parmi les différentes formes de gouvernement, la démocratie tend à être la plus ouverte. Or, même si certains gouvernements sont plus ouverts que d'autres, il reste qu'ils doivent tous, pour bien fonctionner, maintenir, jusqu'à un certain point, la sécurité et la confidentialité de diverses informations. Même le régime démocratique le plus ouvert doit assurer un niveau élevé de sécurité et de confidentialité en ce qui concerne bon nombre de questions, notamment la défense du territoire et les négociations commerciales. Le niveau de sécurité requis varie en fonction du poste qu'occupe un fonctionnaire donné et du rôle qui lui est confié. Plus le poste est important, plus son titulaire a accès à des renseignements de nature délicate et plus le niveau de sécurité requis est élevé.

À l'origine, c'est au souverain qu'il incombait de gérer la fonction publique et d'en nommer les membres. Historiquement, ce pouvoir de nomination découlait de la prérogative royale. Le rôle sans cesse croissant de la fonction publique a entraîné, au cours des années 1960, l'adoption de lois constituant le Conseil du Trésor, la Commission de la fonction publique et la Commission des relations de travail dans la fonction publique. Ces organismes ont reçu pour mission de gérer et de surveiller la fonction publique fédérale. Cependant, le pouvoir d'accorder ou de refuser une habilitation de sécurité à titre de condition de nomination est demeuré du ressort de la prérogative royale ou, plus pertinemment de nos jours, une fonction de gestion contrôlée par l'État.

Ce principe a été confirmé dans *Lee c. Procureur général du Canada*, [1981] 2 R.C.S. 90. Cet arrêt a expressément approuvé les motifs que le juge Le Dain (alors juge à la Cour d'appel) a

decision of *Attorney General of Canada v. Murby*, [1981] 1 F.C. 713. There it was found that the authority to require security clearance as a condition of appointment and the authority to determine whether such clearance should be granted were part of the management authority. It was held that these functions had not been excluded or reassigned by the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32.

Furthermore, the Federal Court of Appeal noted that Cabinet Directive No. 35 ("C.D. 35") was a directive from the government concerning the exercise of this component of the management authority. It was confirmed that the deputy head or Deputy Minister bore the responsibility for making the decision as to security clearance in any particular case. Le Dain J. concluded that the prerogative power to grant security clearance was delegated to the Deputy Minister in accordance with the requirements of C.D. 35. That directive was superseded in 1987 by a similar one entitled "Security Policy of the Government of Canada" issued by the Treasury Board of Canada, under the authority of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10.

Cabinet Directive No. 35 is not, of course, legislative in nature. Rather, it is an internal directive which instructs civil servants as to the manner in which the royal prerogative is to be exercised. Specifically, the directive requires that a security clearance is mandatory for anyone who will have access to classified material. It outlines the procedures for obtaining information about individuals from appropriate sources. Two paragraphs in C.D. 35 are of particular significance:

13. ... If ... there is in the judgement of the deputy minister ... a reasonable doubt as to the degree of confidence which can be reposed in the subject, the granting of a security clearance will be delayed until the doubt has been resolved to the satisfaction of the deputy minister. ...

25. ... The deputy head of department or agency will be responsible for granting or withholding a security clearance and will assume a continuing responsibility

rédigés dans la décision de la Cour d'appel fédérale *Procureur général du Canada c. Murby*, [1981] 1 C.F. 713. La cour a statué que le pouvoir d'exiger une habilitation de sécurité à titre de condition de nomination et le pouvoir de déterminer s'il y avait lieu de l'accorder relevaient du pouvoir de gestion. Elle a en outre conclu que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique*, S.R.C. 1970, ch. P-32, n'avait ni supprimé ni confié à d'autres ces pouvoirs.

Par ailleurs, la Cour d'appel fédérale a fait remarquer que la directive du Cabinet n° 35 (la «directive n° 35») était une directive du gouvernement sur l'exercice de cette composante du pouvoir de gestion. Elle a confirmé qu'il incombait à l'administrateur général ou au sous-ministre de prendre la décision relative à l'habilitation de sécurité dans un cas donné. Selon le juge Le Dain, la prerogative permettant d'accorder l'habilitation de sécurité a été déléguée au sous-ministre conformément aux exigences de la directive n° 35. Celle-ci a d'ailleurs été remplacée, en 1987, par une autre semblable intitulée «Politique du gouvernement du Canada sur la sécurité» et établie par le Conseil du Trésor du Canada en vertu de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, ch. F-10.

Il va sans dire que la directive n° 35 n'est pas de nature législative. Il s'agit plutôt d'une directive interne renseignant les fonctionnaires sur la manière d'exercer la prerogative. Elle prévoit, plus précisément, que l'habilitation de sécurité est obligatoire pour quiconque aura accès à des documents classifiés. Elle fait état de la procédure à suivre pour obtenir des renseignements personnels auprès de sources appropriées. Voici le libellé de deux paragraphes de la directive n° 35 qui revêtent une importance particulière:

13. ... Si [...] il existe, de l'avis du sous-ministre [...] un doute raisonnable quant à l'ampleur de la confiance pouvant être accordée au candidat, l'octroi de l'habilitation sera différé jusqu'à ce que le doute soit dissipé à la satisfaction du sous-ministre ...

25. ... Il incombera au sous-chef de tout ministère ou organisme d'accorder ou de refuser une habilitation au secret, et c'est de lui que relèvera en tout temps la

ity for a person's access to Top Secret, Secret and Confidential information.

It can thus be seen that before the Act came into existence, there was a system in place which ensured the security of the government.

B. *The Canadian Security Intelligence Service Act*

In 1984, the *Canadian Security Intelligence Service Act* was passed. It provided a statutory means for dealing with security matters in the public service. Part I of the Act established the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). Part II provided for the judicial control of its operation. Part III applied to the control and review of CSIS through the Security Intelligence Review Committee. The Committee was given broad powers to investigate complaints by those individuals who were refused employment based on a denial of a security clearance.

The investigation pertaining to the denial of a security clearance may include a full hearing. At such a hearing, all parties are entitled to be represented by counsel, to call and examine witnesses and to make representations. Upon completion of the investigation, the Committee must provide the CSIS Director, the deputy head concerned, the Solicitor General of Canada and the complainant with a report "containing any recommendations that the Committee considers appropriate, and those findings of the investigation that the Committee considers it fit to report to the complainant".

This then is the background against which s. 52(2) of the Act should be considered. Consideration must now be given to the fundamental question of whether the "recommendations" of the Committee are binding upon the Deputy Minister.

Statutory Limitations on the Prerogative Power

It is beyond doubt that the prerogative power of the Crown can be abolished or limited by statute. Once a statute occupies the ground formerly occu-

responsabilité inhérente à l'accès qu'une personne pourra avoir à des informations classifiées Très secret, Secret et Confidentiel.

On peut donc constater que, avant l'entrée en vigueur de la Loi, il existait un système permettant d'assurer la sécurité de l'État.

B. *La Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*

Adoptée en 1984, la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* permet de résoudre les questions liées à la sécurité au sein de la fonction publique. La partie I de la Loi porte sur la constitution du Service canadien du renseignement de sécurité (le «SCRS»), la partie II, sur le contrôle judiciaire des activités du SCRC et, la Partie III, sur la surveillance de celui-ci par l'intermédiaire du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité. Le comité est investi de larges pouvoirs d'enquête quant aux plaintes de personnes s'étant vu refuser un emploi parce qu'elles n'ont pas obtenu l'habilitation de sécurité requise.

L'enquête sur le refus d'accorder l'habilitation de sécurité peut donner lieu à la tenue d'une audience en bonne et due forme pendant laquelle les parties ont le droit d'être représentées par avocat, d'assigner et d'interroger des témoins et de formuler des observations. À l'issue d'une enquête, le comité envoie au directeur du SCRS, à l'administrateur général concerné, au solliciteur général du Canada et au plaignant un rapport «des recommandations qu'il juge indiquées et des conclusions qu'il juge à propos de communiquer au plaignant».

Voilà donc le contexte dans lequel doit être examiné le par. 52(2) de la Loi. Il convient dès lors de se prononcer sur la question fondamentale de savoir si les «recommandations» du comité lient le sous-ministre.

Les restrictions législatives à la prérogative

Il ne fait aucun doute que la prérogative de l'État peut être supprimée ou restreinte par voie législative. Dès qu'une loi régit un domaine qui

piéd by the prerogative power, the Crown must comply with the terms of the statute. See, for example, Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2nd ed. 1985), at p. 11. Thus, if the "recommendations" of the Committee, referred to in s. 52(2), are interpreted as a decision binding upon the Deputy Minister, then the Act will limit the prerogative powers formerly exercised by the Deputy Minister.

The Interpretation of s. 52(2)

Positions of the Parties

The respondent and the intervening Committee contend that the Act introduces a three level system for dealing with security clearances. This system, as they see it, is based upon an interpretation of "recommendations" as a "binding decision". Their arguments proceed in this way. First, the Deputy Minister is solely responsible for granting or denying security clearance in accordance with C.D. 35, using the information received from CSIS. Second, if an individual lodges a complaint with the Committee, the Committee then conducts an investigation and reports its recommendations. Third, the Deputy Minister must give effect to the recommendations made by the Committee. In circumstances where the Deputy Minister considers fresh information which was not examined by the Review Committee, then the Deputy Minister may return to step one of the process and refuse a security clearance. At that point, the same three-step process would again be set in motion.

On the other hand, the appellant submits that the Act does not relieve Deputy Ministers of their responsibility to grant or to deny security clearances. The appellant contends that the "recommendations" of the Committee are advisory only. Moreover, it is argued that the purpose of the investigation is to disclose to the complainant the reasons for denial of clearance and to provide the complainant with an opportunity to be heard.

Meaning of "Recommendations"

All parties are in agreement that in order to interpret "recommendations" in s. 52(2), the *Canadian Security Intelligence Service Act* must be read as a whole in order to ascertain its aim and object.

relevait auparavant de la prérogative, l'État est tenu de s'y conformer. Voir à ce sujet Hogg, *Constitutional Law of Canada* (2^e éd. 1985), à la p. 11. Ainsi, si les «recommandations» du comité visées au par. 52(2) sont assimilées à une décision liant le sous-ministre, alors la Loi a pour effet de restreindre la prérogative dont était auparavant investi le sous-ministre.

^a L'interprétation du par. 52(2)

Les prétentions des parties

L'intimé et le comité intervenant soutiennent que la Loi a pour effet de mettre sur pied un système en trois étapes d'octroi des habilitations de sécurité. Selon eux, ce système repose sur l'assimilation des «recommandations» à une «décision obligatoire». Ils présentent ainsi leurs arguments: premièrement, le sous-ministre est seul responsable de l'octroi ou du refus de l'habilitation de sécurité conformément à la directive n° 35, à partir des renseignements transmis par le SCRS. Deuxièmement, lorsqu'une personne présente une plainte au comité, celui-ci fait enquête et dépose un rapport faisant état de ses recommandations. Troisièmement, le sous-ministre doit donner suite aux recommandations du comité. Lorsqu'il prend en considération des éléments nouveaux dont le comité n'a pas été saisi, le sous-ministre peut revenir à la première étape de la procédure et refuser l'habilitation de sécurité. La même procédure en trois étapes serait alors à nouveau mise en branle.

Pour sa part, l'appelante prétend que la Loi ne relève pas le sous-ministre de son obligation d'accorder ou de refuser une habilitation de sécurité. Elle soutient que les «recommandations» du comité ne sont que des conseils. En outre, elle fait valoir que l'objet de l'enquête est de communiquer au plaignant les motifs du refus de l'habilitation de sécurité et de lui donner la possibilité d'être entendu.

^g *Le sens du mot «recommandations»*

Toutes les parties conviennent que, aux fins de l'interprétation du mot «recommandations» qui figure au par. 52(2), la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* doit être considérée

As well, it is accepted that when the words used in the statute are clear and unambiguous, no other step is needed to identify the intention of Parliament. See, for example, *R. v. Multiform Manufacturing Co.*, [1990] 2 S.C.R. 624, at p. 630.

The respondent argues that the word "recommendations" should not automatically be given its ordinary meaning. Rather, it should be interpreted in the context of the statute. Great reliance is placed on the Australian case *Myer Queenstown Garden Plaza Pty. Ltd. v. City of Port Adelaide* (1975), 11 S.A.S.R. 504. In that case, it was found that in the context of a statute empowering the Governor to make regulations "on the recommendation" of a municipal authority or council, that the Governor's regulations must closely conform with the recommended draft. The *Myer* case is readily distinguishable from the case at hand. The wording of the legislation challenged in that case made it very clear that the "recommendation" had to be followed. The statute in the *Myer* case specifically contemplated some action being taken by one party "on the recommendation of" another party. By contrast, s. 52(2) does not concern itself with any action by a deputy head "on the recommendation" of the Committee.

The contention of the respondent should not, in my view, be accepted. The simple term "recommendations" should be given its ordinary meaning. "Recommendations" ordinarily means the offering of advice and should not be taken to mean a binding decision. I agree with the conclusion of Dubé J. of the Trial Division who noted, at p. 92, that:

The grammatical, natural and ordinary meaning of the word "recommendation" is not synonymous with "decision". The verb "to recommend" is defined in the *Oxford English Dictionary* as "to communicate or report, to inform". In *Webster's Third New International Dictionary* it is defined as "to mention or introduce as being worthy of acceptance, use, or trial; to make a rec-

dans son ensemble afin d'en dégager l'objet. En outre, tous admettent qu'aucune autre démarche n'est nécessaire pour établir l'intention du législateur lorsque le texte de la loi est clair et sans ambiguïté. Voir à ce sujet l'arrêt *R. c. Multiform Manufacturing Co.*, [1990] 2 R.C.S. 624, à la p. 630.

L'intimé prétend que le mot «recommandations» ne doit pas nécessairement être interprété suivant son sens ordinaire. En fait, il estime que l'on doit tenir compte, à cette fin, du contexte dans lequel s'inscrit le texte législatif. Il s'appuie largement à cet égard sur le jugement australien *Myer Queenstown Garden Plaza Pty. Ltd. c. City of Port Adelaide* (1975), 11 S.A.S.R. 504. Dans cette affaire, le tribunal a statué que, dans le contexte d'une loi conférant au gouverneur le pouvoir de prendre des règlements [TRADUCTION] «sur la recommandation» de l'administration ou du conseil municipal, les règlements pris par le gouverneur doivent s'en tenir à la lettre aux dispositions recommandées. Une distinction peut facilement être établie entre cette affaire et la présente espèce. Dans l'affaire *Myer*, il ressortait en effet du texte législatif en cause que la «recommandation» devait être suivie, et la loi prévoyait expressément que certaines mesures devaient être prises par une partie «sur la recommandation» d'une autre. Par contre, dans la présente affaire, le par. 52(2) ne prévoit pas que l'administrateur général doit prendre quelque mesure «sur la recommandation» du comité.

On ne saurait, selon moi, faire droit à la prétention de l'intimé. Le terme «recommandations» doit être interprété suivant son sens ordinaire. «Recommandations» renvoie ordinairement au fait de conseiller et ne saurait équivaloir à une décision obligatoire. Je suis d'accord avec la conclusion du juge Dubé de la Section de première instance, à la p. 92:

Dans son sens grammatical, naturel et courant, le mot «recommandation» n'est pas synonyme du mot «décision». L'*Oxford English Dictionary* définit comme suit le verbe «recommander»: [TRADUCTION] «communiquer ou faire état de; informer». Le *Webster's Third New International Dictionary* en donne la définition suivante: [TRADUCTION] «mentionner ou présenter comme

ommendatory statement; to present with approval; to advise, counsel”.

There is nothing in either the section or the Act as a whole which indicates that the word “recommendations” should have anything other than its usual meaning. The Committee’s recommendation constitutes a report put forward as something worthy of acceptance. It serves to ensure the accuracy of the information on which the Deputy Minister makes the decision, and it gives the Deputy Minister a second opinion to consider. It is no more than that. The wording of this section would be strained by giving the statute any wider scope. It should never be forgotten that it is the Deputy Minister who is responsible, not simply for the granting of security clearance, but for the ongoing security in his department. It is an onerous responsibility that is cast upon the Deputy Minister. Accordingly, it is reasonable and appropriate that the final decision as to security clearance is left to the Deputy Minister, notwithstanding the recommendations of the Committee. The conclusion that the words in the statute are clear and unambiguous is sufficient to dispose of the appeal. Nevertheless, I should make a brief reference to two of the other issues raised.

Harmonious Interpretation of “Recommendations” within the Sections and the Act.

There is another basis for concluding that “recommendations” should be given its usual meaning in s. 52(2).

The word is used in other provisions of the Act. Unless the contrary is clearly indicated by the context, a word should be given the same interpretation or meaning whenever it appears in an act. Section 52(1) directs the Committee to provide the Minister and Director of CSIS with a report containing the findings with regard to s. 41 investigations and any “recommendations” that the Committee considers appropriate. A section 41 investigation stems from a complaint to the Committee “with respect to any act or thing done by” CSIS.

étant digne d’acceptation, d’utilisation ou d’essai; faire une recommandation; présenter avec approbation; conseiller».

Ni la disposition en cause ni la Loi dans son ensemble ne permettent de conclure que le mot «recommandations» a un autre sens que son sens usuel. La recommandation du comité est un rapport présenté comme étant digne d’acceptation. Elle sert à garantir l’authenticité des renseignements sur lesquels le sous-ministre fonde sa décision et lui donne l’avantage d’une seconde opinion, rien de plus. Ce serait forcer le sens de la disposition en cause de conférer à la Loi une portée plus grande. Il importe de rappeler que c’est au sous-ministre qu’il incombe non seulement d’accorder les habilitations de sécurité, mais également d’assurer la sécurité de son ministère en général. Il s’agit là d’une lourde responsabilité. Par conséquent, il est raisonnable et opportun que la décision finale concernant l’habilitation de sécurité lui appartienne quelles que soient les recommandations du comité. La conclusion que le texte de la loi est clair et sans ambiguïté suffit à déterminer l’issue du pourvoi, mais je traiterai brièvement de deux des autres questions soulevées.

L’interprétation uniforme du mot «recommandations» dans les différentes dispositions et dans la Loi

Il existe un autre motif qui justifie de donner son sens ordinaire au mot «recommandations» au par. 52(2).

Ce mot est employé dans d’autres dispositions de la Loi et, à moins que le contexte ne s’y oppose clairement, un mot doit recevoir la même interprétation et avoir le même sens tout au long d’un texte législatif. Selon le par. 52(1), le comité envoie au ministre et au directeur du SCRS un rapport contenant ses conclusions concernant une plainte présentée en vertu de l’art. 41 et les «recommandations» qu’il juge indiquées. L’enquête visée à l’art. 41 découle d’une plainte présentée au comité «contre des activités du» SCRS.

It would be obviously inappropriate to interpret "recommendations" in s. 52(1) as a binding decision. This is so, since it would result in the Committee encroaching on the management powers of CSIS. Clearly in s. 52(1) "recommendations" has its ordinary and plain meaning of advising or counselling. Parliament could not have intended the word "recommendations" in the subsequent subsection of the same section to receive a different interpretation. The word must have the same meaning in both subsections.

Was there Evidence Upon Which the Deputy Minister Could Conclude that the Respondent's Security Clearance Should be Denied?

It is the respondent's position that the Deputy Minister had no evidence upon which he could reasonably have concluded that the respondent's security clearance should have been denied. I cannot accept this submission. It must be remembered that the Committee emphasized that its own conclusions were "entirely subjective". The Committee found that the respondent had in fact admitted to the unauthorized release of classified information while working for the Canadian International Development Agency. The Committee also determined that the respondent had lied to the CSIS investigators about the telex incidents. Thus, there was evidence upon which the Deputy Minister could conclude that the respondent's security clearance should be denied.

It is clear that the Deputy Minister, did, in fact, rely upon this evidence to support a clearance refusal. In a letter dated June 4, 1986, the Deputy Minister wrote to Mr. Thomson's solicitor and advised him that "the decision to deny security clearance is maintained". The letter also mentioned the report of the Committee. It can be readily inferred from this letter that the Deputy Minister maintained the clearance refusal only after considering the report. Further the Deputy Minister in his affidavit of September 5, 1986, explained, his reasons for continuing to deny security clearance. In paragraphs 17-19 of that affidavit he deposed that the refusal was based on "the said report from the Canadian Security Intelligence Service, even as commented upon or explained in the said report

Il serait de toute évidence inopportun d'assimiler le mot «recommandations», au par. 52(1), à une décision obligatoire. Il en résulterait, en effet, que le comité empiéterait sur les pouvoirs de gestion du SCRS. De toute évidence, le mot «recommandations», au par. 52(1), a le sens ordinaire de conseils. Le législateur n'a certainement pas eu l'intention de donner un sens différent au mot «recommandations» au paragraphe suivant du même article. Le mot doit avoir le même sens dans les deux cas.

Des éléments de preuve fondaient-ils la décision du sous-ministre de refuser l'habilitation de sécurité à l'intimé?

L'intimé soutient que le sous-ministre ne pouvait raisonnablement s'appuyer sur aucun élément de preuve pour refuser de lui accorder l'habilitation de sécurité. Je ne peux faire droit à sa prétention. Il convient de rappeler la remarque du comité selon laquelle ses propres conclusions étaient «tout à fait subjectives». Le comité a découvert que l'intimé avait de fait avoué avoir communiqué sans autorisation des informations classifiées pendant qu'il travaillait au service de l'Agence canadienne de développement international. Le comité a également conclu que l'intimé avait menti aux enquêteurs du SCRS concernant la divulgation de télex. Par conséquent, les éléments de preuve dont disposait le sous-ministre pouvaient fonder le refus d'octroyer l'habilitation de sécurité à l'intimé.

Il est évident que le sous-ministre a, en fait, fondé son refus d'accorder l'habilitation de sécurité sur ces éléments de preuve. Dans une lettre en date du 4 juin 1986, il écrivait au procureur de M. Thomson que [TRADUCTION] «la décision de refuser l'habilitation de sécurité est maintenue». La lettre faisait également mention du rapport du comité. On peut facilement présumer de la lettre que le sous-ministre a maintenu sa décision de refuser l'habilitation seulement après avoir examiné le rapport. En outre, dans son affidavit du 5 septembre 1986, le sous-ministre a expliqué pourquoi il continuait de refuser l'habilitation. Aux paragraphes 17 à 19 de cet affidavit, il a déposé que son refus était fondé sur [TRADUCTION] «le rapport du Service canadien du renseignement de

from the Security Intelligence Review Committee". This clearly indicates that the Deputy Minister made his decision only after considering the evidence of the Committee.

The Requirements of Natural Justice

This Court has repeatedly recognized the general common law principle that there is "a duty of procedural fairness lying on every public authority making an administrative decision which is not of a legislative nature and which affects the rights, privileges or interests of an individual" (see *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at p. 653). It follows that the Deputy Minister was under a duty to comply with the principles of procedural fairness in the context of security clearance decision-making. Generally speaking, fairness requires that a party must have an adequate opportunity of knowing the case that must be met, of answering it and putting forward the party's own position. When all the surrounding circumstances are taken into account it is clear that the Deputy Minister fully satisfied these requirements.

Prior to the Committee hearing, Mr. Thomson had been apprised of the objections of the Deputy Minister in a document titled "Statement of Circumstances Giving Rise to the Denial of a Security Clearance to Robert Thomson by the Deputy Head of Agriculture Canada". This document listed the objections considered by the Deputy Minister in his clearance denial. Mr. Thomson was given a full opportunity to respond to the allegations against him at his hearing before the Committee. Despite his own explanations and the submissions made on his behalf, the Committee accepted that three of the five reasons for refusal in the above document were in fact well founded. It is thus apparent that Mr. Thomson was given proper notice and a full hearing in regard to the allegations which formed the basis of the Deputy Minister's decision. The requirements of natural justice have been satisfied.

sécurité, et même sur les commentaires que formule à son égard ou les explications que fournit le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dans son propre rapport». Cela indique clairement que le sous-ministre n'a pris sa décision qu'après avoir étudié la preuve fournie par le comité.

Les exigences de la justice naturelle

Notre Cour a souvent reconnu le principe général de common law selon lequel «une obligation de respecter l'équité dans la procédure incombe à tout organisme public qui rend des décisions administratives qui ne sont pas de nature législative et qui touchent les droits, privilèges ou biens d'une personne» (voir *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la p. 653). Le sous-ministre était donc tenu de se conformer aux principes de l'équité procédurale dans le contexte des décisions en matière d'octroi des habilitations de sécurité. D'une manière générale, l'équité exige qu'une partie ait une possibilité suffisante de connaître la preuve contre laquelle elle doit se défendre, de la réfuter et de présenter sa propre preuve. Si l'on tient compte de toutes les circonstances, il est évident que le sous-ministre a pleinement satisfait à ces exigences.

Avant l'audience du comité, M. Thomson avait été mis au courant des objections du sous-ministre dans un document intitulé [TRADUCTION] «Résumé des circonstances qui ont donné lieu au refus d'une habilitation de sécurité à Robert Thomson par l'administrateur général d'Agriculture Canada». Ce document donnait la liste des objections dont avait tenu compte le sous-ministre pour refuser d'accorder l'habilitation de sécurité. Au cours de l'audience tenue par le comité, M. Thomson a eu la possibilité de répondre aux reproches qui lui étaient adressés. Malgré ses propres explications et les observations formulées en sa faveur, le comité a reconnu comme étant bien fondés trois des cinq motifs de refus donnés par le sous-ministre. Il semble donc que M. Thomson a reçu un avis approprié et a bénéficié d'une audience complète relativement aux allégations qui fondaient la décision du sous-ministre. Les exigences de la justice naturelle ont été respectées.

Summary

The word "recommendations" in the context of s. 52(2) should receive its plain and ordinary meaning. It should not be taken to mean a final or binding decision. Consequently, s. 52(2) does not detract from the Deputy Minister's authority to make the ultimate decision regarding security clearance. This conclusion flows from the wording of s. 52(2). It is supported by the compelling policy reasons for ensuring government security, a duty which is the responsibility of each deputy head.

Further, the Deputy Minister clearly had evidence upon which he could base his conclusion that security clearance should not be granted. In those circumstances, a court should not interfere with that decision.

Disposition

In the result, I would allow the appeal and deny the applications for *certiorari* and *mandamus*.

The following are the reasons delivered by

L'HEUREUX-DUBÉ J. (dissenting)—I have read the reasons of my colleague Justice Cory and, with respect, I can agree neither with them nor with his conclusion. In my opinion, the Deputy Minister was bound to follow the "recommendations" of the Security Intelligence Review Committee (the "Committee") in the circumstances of the case at bar, largely for the reasons set forth by Stone J.A. for the unanimous Federal Court of Appeal, [1988] 3 F.C. 108.

The main issue in this case, as my colleague points out, is the interpretation of s. 52(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, S.C. 1984, c. 21 (the "Act") and, specifically, whether a Deputy Minister may ignore the recommendations of the Committee which has reviewed the security clearance of an applicant.

Résumé

Le mot «recommandations», employé au par. 52(2), doit recevoir son sens manifeste et ordinaire. Il ne doit pas être assimilé à une décision finale ou obligatoire. Par conséquent, le par. 52(2) ne porte pas atteinte au pouvoir du sous-ministre de prendre la décision finale concernant l'habilitation de sécurité. Cette conclusion découle du libellé même du par. 52(2). Elle s'appuie sur des motifs de politique générale impérieux visant à assurer la sécurité du gouvernement, obligation qui incombe à chaque sous-ministre.

De plus, le sous-ministre disposait manifestement d'éléments de preuve lui permettant de conclure que l'habilitation de sécurité ne devait pas être accordée. Par conséquent, un tribunal ne saurait modifier cette décision.

Dispositif

En définitive, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rejeter les demandes de *certiorari* et de *mandamus*.

Les motifs suivants ont été rendus par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ (dissidente)—J'ai eu l'occasion de lire les motifs de mon collègue le juge Cory, mais je ne puis, avec égards, y souscrire non plus qu'à sa conclusion. Selon moi, le sous-ministre était tenu de suivre les «recommandations» du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le «comité») dans les circonstances de la présente instance et ce, principalement pour les motifs invoqués par le juge Stone dans le jugement unanime de la Cour d'appel fédérale, [1988] 3 C.F. 108.

La principale question que pose cet appel, comme l'a souligné mon collègue, porte essentiellement sur l'interprétation du par. 52(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, ch. 21 (la «Loi») et, en particulier, sur le fait qu'un sous-ministre puisse ou non ignorer les recommandations du comité saisi d'une plainte concernant l'habilitation de sécurité d'un candidat à un emploi.

I agree with my colleague Cory J. that, to determine the meaning of any particular statutory provision, the act "must be read as a whole in order to ascertain its aim and object". While judges long ago might have thought that it was possible to confine their examination to the words of a particular provision alone, today it is well established that, in statutory interpretation, heed must be paid to the language used, the context of both the specific provision and the law itself, and the purpose or intent of the legislation. The current approach is aptly explained by Côté in *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991) at pp. 324:

Interpretation founded on text alone is unacceptable, if only because words have no meaning in themselves. Meaning flows at least partly from context, of which the statute's purpose is an integral element. Not only does the strictly literal approach ask more of language than it can offer, but it also overestimates the foresight and skill of the drafter. The separation of powers should not necessarily exclude collaboration between them. Drafters are not clairvoyant, they cannot anticipate all circumstances to which their texts will apply. Courts should do more than simply criticize, and the drafter should be able to count on their positive cooperation in fulfilling the goals of legislation. Lord Denning said that the judge, because of the special nature of his role, cannot change the fabric from which the law is woven, but he should have the right to iron out the creases.

The well known passage by Driedger in *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983) at p. 87, cited with approval by Chief Justice Dickson in *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114, at p. 1134, emphasises these points:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament. [Emphasis added.]

Je souscris à l'opinion de mon collègue, le juge Cory, selon laquelle, pour déterminer la portée d'une disposition législative donnée, une loi «doit être considérée dans son ensemble afin d'en dégager l'objet». Même si, jadis, les juges ont pu croire qu'il était possible de s'en tenir à la seule analyse des mots d'une disposition donnée, il est désormais bien établi que, en matière d'interprétation des lois, il faut tenir compte des mots employés, du contexte dans lequel s'inscrivent tant la disposition en cause que la loi dans son ensemble ainsi que de l'objet de la loi ou de l'intention du législateur. Côté explique très bien l'approche courante dans *Interprétation des lois*, (2^e éd. 1990), aux pp. 365 et 366:

... une interprétation qui n'insiste que sur le texte doit être rejetée, ne serait-ce que pour le motif que les mots n'ont pas de sens en eux-mêmes. Ce sens découle en partie du contexte de leur utilisation, et l'objet de la loi fait partie intégrante de ce contexte. Ajoutons que si l'interprétation strictement littérale présume beaucoup des possibilités du langage humain, elle surestime aussi la clairvoyance et l'habileté des rédacteurs de textes législatifs. La séparation des pouvoirs ne devrait pas exclure nécessairement la collaboration des pouvoirs. Le rédacteur, qui ne peut prévoir toutes les circonstances où son texte devra s'appliquer, doit pouvoir attendre des tribunaux autre chose que des critiques: il doit pouvoir compter sur leur collaboration dans l'accomplissement du but de la loi. Pour reprendre les paroles de lord Denning, le juge, en raison de la nature particulière de sa fonction, ne peut pas changer le tissu dans lequel la loi est taillée, mais il devrait pouvoir en repasser les fautes.

Le juge en chef Dickson a cité avec approbation l'extrait bien connu de l'ouvrage de Driedger intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), à la p. 87, dans *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114, à la p. 1134, où l'auteur met l'accent sur les points suivants:

[TRADUCTION] De nos jours, un seul principe ou méthode prévaut pour l'interprétation d'une loi: les mots doivent être interprétés selon le contexte, dans leur acception logique courante en conformité avec l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur. [Je souligne.]

Or, as Justice Pratte wrote in *Cloutier v. The Queen*, [1979] 2 S.C.R. 709, at p. 719:

A legislative provision should not be interpreted in isolation; its true meaning cannot be determined without giving consideration to the object of the statute in which it is contained and to the related provisions taken as a whole. Otherwise, there is a danger of arriving at an absurd conclusion.

Here, the crux of the case is the meaning of the word "recommendations" in s. 52(2) of the Act, which reads as follows:

52. ...

(2) On completion of an investigation in relation to a complaint under section 42, the Review Committee shall provide the Minister, the Director, the deputy head concerned and the complainant with a report containing any recommendations that the Committee considers appropriate, and those findings of the investigation that the Committee considers it fit to report to the complainant. [Emphasis added.]

For my colleague Cory J., the Committee's report under this section cannot be binding because the term "recommendations" usually connotes advice, and because, in his view, there is nothing in the provision or in the Act which indicates that the word should have anything other than its ordinary meaning. In my opinion, however, the context of the Act and the intention of the legislation which can be deciphered from the whole statute, as well as the plain meaning of the words used, do not lead to my colleague's conclusion but to a contrary one.

Plain Meaning

In interpreting the plain meaning of a statute, the search for the one, true literal or dictionary definition is no longer paramount. According to Côté, *supra*, at p. 243:

Contemporary authorities have unequivocally rejected the idea that a statute's context can be ignored, and its interpretation founded on no more than the wording of the legislation.

Au même effet, l'opinion du juge Pratte dans *Cloutier c. La Reine*, [1979] 2 R.C.S. 709, à la p. 719:

Une disposition législative ne s'interprète pas isolément; pour en déterminer son véritable sens, il faut nécessairement tenir compte de l'objet même de la loi où elle se trouve et de l'ensemble des dispositions qui s'y rattachent. Autrement, l'on risque d'arriver à un résultat absurde.

Dans la présente affaire, l'issue du litige dépend de l'interprétation qu'il faut donner au mot «recommendations» au par. 52(2) de la Loi, dont le libellé se lit:

52. ...

(2) À l'issue d'une enquête sur une plainte présentée en vertu de l'article 42, le comité de surveillance envoie au ministre, au directeur, à l'administrateur général concerné et au plaignant un rapport des recommendations qu'il juge indiquées et des conclusions qu'il juge à propos de communiquer au plaignant. [Je souligne.]

Selon mon collègue, le juge Cory, le rapport du comité dont fait mention ce paragraphe ne peut lier le sous-ministre puisque le mot «recommendations» a habituellement la même connotation que «conseil» et que ni la disposition en cause ni la Loi ne permettent de conclure que le mot en question devrait être interprété autrement que suivant son sens ordinaire. J'estime, pour ma part, que le contexte de la Loi et l'intention du législateur qui se dégagent de l'ensemble du texte législatif, de même que le sens littéral des mots employés, n'appuient pas la conclusion de mon collègue, mais justifient plutôt une conclusion contraire.

Le sens littéral

Pour déterminer la portée véritable d'une loi, la recherche du sens littéral ou de la définition du dictionnaire ne prévaut plus. Voici ce qu'écrit à ce sujet Côté, *op. cit.*, à la p. 271:

Aujourd'hui, la thèse voulant que l'interprète puisse se restreindre à l'exégèse de la seule formule de la loi et faire abstraction du contexte est répudiée nettement aussi bien par la doctrine que par la jurisprudence.

See *Quebec Railway, Light, Heat and Power Co. v. Vandry*, [1920] A.C. 662, at p. 672; *City of Victoria v. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384, at p. 387; *Attorney-General v. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436, at p. 461; *R. v. Sommerville*, [1974] S.C.R. 387, at p. 395.

The limitations inherent in interpretation with reference to the text of a particular statutory provision alone are by now well known. As Driedger, *supra*, explains at p. 3:

Words, when read *by themselves* in the abstract can hardly be said to have meanings. A dictionary may give many definitions of a word, but it cannot have meaning unless it is connected with other words or things so as to express an idea. [Emphasis in original.]

Côté expands on this idea at p. 221:

The need to determine the word's meaning within the context of the statute remains. Dictionaries provide meanings for a number of standard and recurring situations. Even the best of them will only tersely indicate the context in which a particular meaning is used. The range of meanings in a dictionary is necessarily limited. It cannot be sufficiently repeated "how much context and purpose relate to meaning". [Emphasis added.]

Accordingly, although the intent of Parliament can sometimes be discerned by the "plain meaning" of a statutory provision, "plain meaning" itself depends on the context of the provision and the overall scheme of the act. As Driedger notes at p. 89:

The general principles, as we have seen, are that if the words are clear and unambiguous they must be followed; but if they are not, then a meaning must be chosen or found. But the Act must be read as a whole first, for only then can it be said that the words are or are not clear and unambiguous.

Finally, the meaning of specific terms must also be reconciled with the intent of Parliament, as Driedger reiterates at p. 83:

Voir les arrêts suivants: *Quebec Railway, Light, Heat and Power Co. c. Vandry*, [1920] A.C. 662, à la p. 672; *City of Victoria c. Bishop of Vancouver Island*, [1921] 2 A.C. 384, à la p. 387; *Attorney-General c. Prince Ernest Augustus of Hanover*, [1957] A.C. 436, à la p. 461; *R. c. Sommerville*, [1974] R.C.S. 387, à la p. 395.

Les restrictions inhérentes à l'interprétation, lorsqu'il s'agit du libellé d'une disposition législative donnée, sont désormais bien connues. À ce sujet Driedger, *op. cit.*, explique à la p. 3:

[TRADUCTION] Pris *isolément* et considérés de manière abstraite, les mots peuvent difficilement avoir un sens. Même si le dictionnaire donne plusieurs définitions d'un mot, celui-ci ne peut avoir de sens que s'il est relié à d'autres mots ou éléments, de manière à exprimer une idée. [Italiques dans l'original.]

Côté développe cette idée, à la p. 245:

... il ne faut pas oublier que l'interprète doit rechercher le sens qu'un mot a dans le contexte d'une loi donnée, et non uniquement le sens des dictionnaires. Ceux-ci définissent le sens des mots d'après leur usage dans un certain nombre de contextes récurrents et standards. Les meilleurs ouvrages indiqueront d'ailleurs par une phrase le contexte dans lequel le mot a le sens défini. La gamme des sens définis au dictionnaire est nécessairement limitée et l'interprète doit en tenir compte: on ne répétera jamais assez «à quel point le contexte et le but visé peuvent faire varier le sens d'un mot». [Je souligne.]

En conséquence, même si l'on peut parfois déceler l'intention du législateur en faisant appel au «sens littéral» d'une disposition législative, ce «sens littéral» dépend du contexte de celle-ci et de l'économie générale de la loi. Driedger, *op. cit.*, fait d'ailleurs remarquer ce qui suit à la p. 89:

[TRADUCTION] Selon les principes que nous avons déjà vus, lorsque le libellé d'une disposition est clair et sans ambiguïté, il doit être suivi à la lettre; dans le cas contraire, il faut trouver ou choisir un sens. Cependant, ce n'est qu'après avoir lu la loi dans son ensemble que l'on peut dire si le libellé d'une disposition est clair et sans ambiguïté.

Enfin, le sens de termes particuliers doit également tenir compte de l'intention du législateur, comme le rappelle Driedger, à la p. 83:

It is clear that today, the words of an Act are always to be read in the light of the object of the Act.

The classic example of the application of these principles arises in the context of legislation containing permissive or directory language. The expressions "may" or "it shall be lawful", for instance, have often been held by the courts to exclude the possibility of discretion; Côté, *supra*, p. 199 and generally at pp. 199-202. In *Julius v. Bishop of Oxford* (1880), 5 App. Cas. 214, the House of Lords held that the meaning of the term "it shall be lawful" must be inferred from the context of the statutory provision, rather than from the "plain and unambiguous" ordinary meaning of the expression. As the Lord Chancellor wrote at pp. 222-23:

The words "it shall be lawful" are not equivocal. They are plain and unambiguous. They are words merely making that legal and possible which there would otherwise be no right or authority to do. They confer a faculty or power, and they do not of themselves do more than confer a faculty or power. But there may be something in the nature of the thing empowered to be done, something in the object for which it is to be done, something in the conditions under which it is to be done, something in the title of the person or persons for whose benefit the power is to be exercised, which may couple the power with a duty, and make it the duty of the person in whom the power is reposed, to exercise that power when called upon to do so. [Emphasis added.]

Similarly, the Ontario Court of Appeal held in *Hands v. Law Society of Upper Canada* (1890), 17 O.A.R. 41, at p. 50, that the presumption that "shall" was mandatory and "may" was facultative was not dispositive:

I see nothing in this case, or in any other case, to warrant our holding that whenever the Legislature has created a tribunal to try offences or exercise such powers of deprivation as are given in the case before us, and empowers that tribunal to compel the attendance of wit-

[TRADUCTION] Il appert de nos jours que le libellé d'une loi doit toujours être interprété en fonction de l'objet de la loi.

L'exemple classique de l'application de ces principes se retrouve dans le contexte d'une législation qui emploie un langage permissif ou mandataire. Les tribunaux ont maintes fois statué que l'emploi, par exemple, de l'expression «*may*» (peut) ou «*it shall be lawful*» (il est licite) avait souvent pour effet d'exclure la possibilité de tout pouvoir discrétionnaire. (Côté, *op. cit.*, à la p. 222 et, en général, aux pp. 221 à 225). Dans l'arrêt *Julius c. Bishop of Oxford* (1880), 5 App. Cas. 214, la Chambre des lords a statué que le sens de l'expression «*it shall be lawful*» (il est licite) devait être déterminé en fonction du contexte de la disposition législative en cause, et non suivant son sens ordinaire, c.-à-d. «clair et sans ambiguïté». Le lord chancelier exprime l'opinion suivante aux pp. 222 et 223:

[TRADUCTION] L'expression «*it shall be lawful*» (il est licite) est non équivoque. Elle est claire et sans ambiguïté. Elle ne fait que rendre légal et possible ce qui, autrement, ne pourrait être accompli en vertu de quelque droit ou pouvoir. Elle ne fait qu'accorder la faculté ou le pouvoir, sans plus. Il se peut que de par l'objet même du pouvoir en cause, de par son but, de par les conditions de son exercice, de par la qualité de la ou des personnes qui en bénéficient, le pouvoir soit assorti d'une obligation, à savoir l'obligation pour celui qui en est investi de l'exercer lorsqu'il en est requis. [Je souligne.]

De même, dans l'arrêt *Hands v. Law Society of Upper Canada* (1890), 17 O.A.R. 41, à la p. 50, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu que la présomption selon laquelle «*shall*» (doit) exprimait une obligation et «*may*» (peut), une faculté, n'était pas concluante:

[TRADUCTION] Je ne vois rien dans la présente instance, ni dans aucune autre, qui puisse nous amener à conclure que, lorsqu'une législature crée un tribunal chargé d'instruire des affaires liées à la perpétration d'infractions ou d'exercer des pouvoirs de répression semblables à ceux dont il est question en l'occurrence et qu'elle l'investit du pouvoir de contraindre des témoins

nesses and to examine them on oath, that it can be left to discretion to exercise such powers or not.

It has been suggested that our Interpretation Acts have stamped unalterable meanings on such words as "shall" and "may". I can hardly think that the Legislature intended any change in the law.

This approach was adopted by this Court in *Bridge v. The Queen*, [1953] 1 S.C.R. 8, at pp. 12-13:

... it is first submitted that as the permissive word "may" is used in section 5 of the by-law Council have left it to the City Clerk to decide whether permits shall be issued at all; but the by-law must, of course, be read and construed as a whole and it is obvious from other provisions that the Clerk must issue permits in the manner laid down in the by-law.

The Court emphasized in *Labour Relations Board of Saskatchewan v. The Queen*, [1956] S.C.R. 82, that looking beyond permissive language to the intent of the legislator is particularly important in the context of statutory provisions which give effect to legal rights. According to Locke J. at pp. 86-87:

The language of s. 5, in so far as it affects this aspect of the matter, reads: —

5. The board shall have power to make orders: —

.....

(i) rescinding or amending any order or decision of the board.

While this language is permissive in form, it imposed, in my opinion, a duty upon the Board to exercise this power when called upon to do so by a party interested and having the right to make the application Enabling words are always compulsory where they are words to effectuate a legal right [Emphasis added.]

The Quebec Court of Appeal followed this example in *Cité de Côte-St-Luc v. Canada Iron Foundries Ltd.*, [1970] C.A. 62. At page 65, Trem-

à comparaître et de les interroger sous serment, ce tribunal peut avoir la faculté d'exercer ou non ces pouvoirs.

D'aucuns prétendent que nos lois d'interprétation ont établi, de manière définitive, le sens des mots «doit» et «peut». Je peux difficilement concevoir que le législateur ait pu vouloir modifier le droit applicable.

Notre Cour a souscrit à cette approche dans *Bridge c. The Queen*, [1953] 1 R.C.S. 8, aux pp. 12 et 13:

[TRADUCTION] ... on soutient premièrement que, en employant le mot «peut», qui exprime une faculté, à l'article 5 du règlement, le conseil a délégué au greffier municipal le pouvoir de décider s'il convient de délivrer un permis. Or, le règlement doit être interprété dans sa globalité et il appert d'autres dispositions que le greffier doit délivrer les permis de la manière prévue au règlement.

Dans *Labour Relations Board of Saskatchewan c. The Queen*, [1956] R.C.S. 82, notre Cour a souligné qu'il est particulièrement important, indépendamment du fait que les termes employés dans une loi expriment une faculté, de prendre en considération l'intention du législateur, en particulier dans le contexte de dispositions législatives donnant effet à des garanties juridiques. Selon le juge Locke aux pp. 86 et 87:

[TRADUCTION] La partie de l'art. 5 qui concerne cet aspect de la question est ainsi rédigée:

5. La Commission a le pouvoir de rendre des ordonnances:—

.....

(i) annulant ou modifiant toute ordonnance ou décision du Conseil.

Bien que le texte soit rédigé dans une forme permissive, à mon avis il impose à la commission l'obligation d'exercer ce pouvoir lorsqu'une partie intéressée et ayant le droit de faire la requête lui en fait la demande [...] Les dispositions portant autorisation sont toujours obligatoires lorsqu'elles ont pour objet de reconnaître un droit ... [Je souligne.]

La Cour d'appel du Québec a souscrit à ce point de vue dans *Cité de Côte-St-Luc c. Canada Iron Foundries Ltd.*, [1970] C.A. 62, où le juge en chef

blay C.J. stressed the dangers of conferring discretion in certain circumstances:

[TRANSLATION] There would have to be a text of great clarity to lead me to conclude that the legislature was imprudent enough to confer on municipal councils the discretionary power to accept or refuse a review at their whim. What a risk of favouritism and persecution.

For other cases in which this Court has interpreted permissive or mandatory expressions, see also *Reference as to the constitutional validity of certain sections of The Fisheries Act, 1914*, [1928] S.C.R. 457, at pp. 476-77, and, more recently, *R. v. S.(S.)*, [1990] 2 S.C.R. 254, per Dickson C.J., at pp. 274-75.

In this case, reference to context and intent is important since, in my view, the word "recommendations" does not lend itself automatically to a single, rigid definition. As Dubé J. noted below, at p. 92, the meaning of the verb "to recommend" in the *Oxford English Dictionary* and *Webster's Third New International Dictionary* runs the gamut from "to communicate or report" to "to advise, counsel". Moreover, as Côté and Driedger point out, these dictionary definitions are all merely suggested meanings; the true meaning of the word must necessarily flow from its context within the entire statute. Thus, while "recommendations" often connote advice or information which the recipient may disregard, the term might also refer to directions or orders which are binding.

Accordingly, in *Myer Queenstown Garden Plaza Pty. Ltd. v. City of Port Adelaide* (1975), 11 S.A.S.R. 504, a court found that a governor was obliged to make regulations "on the recommendation" of a municipal authority, without departing substantially from the authority's directions. Wells J. wrote at p. 547, paraphrasing counsel's argument with which he ultimately agreed:

Tremblay a fait état, à la p. 65, des risques que comporte l'octroi de pouvoirs discrétionnaires dans certains cas:

^a Il faudrait un texte d'une clarté limpide pour m'amener à conclure que le législateur a commis l'imprudence de conférer aux conseils municipaux le pouvoir discrétionnaire d'accepter ou de refuser une révision suivant leur caprice. Quel risque de favoritisme et de persécution!

^b

^c Notre Cour s'est également prononcée sur l'interprétation d'expressions permissives ou mandatoires dans *Reference as to the constitutional validity of certain sections of The Fisheries Act, 1914*, [1928] R.C.S. 457, aux pp. 476 et 477 et, plus récemment, *R. c. S.(S.)*, [1990] 2 R.C.S. 254 (le juge en chef Dickson), aux pp. 274 et 275.

^d Il importe ici de tenir compte du contexte et de l'intention du législateur étant donné que, selon moi, le mot «recommandations» ne se prête pas automatiquement à une seule et rigide définition. Comme l'a fait remarquer le juge Dubé en première instance, à la p. 92, l'*Oxford English Dictionary* et le *Webster's Third New International Dictionary* prévoient, à l'égard du verbe «recommander», une gamme de définitions allant de «communiquer ou faire rapport» à «conseiller». De plus, comme le mentionnent Côté et Driedger, ces dictionnaires ne font que suggérer des définitions, car le sens véritable d'un mot dépend nécessairement du contexte dans lequel il s'insère dans une loi considérée dans son entier. Par conséquent, bien que le mot «recommandations» renvoie souvent au fait de donner un conseil ou une information dont le destinataire peut ne pas tenir compte, il peut également signifier des directives ou des ordres obligatoires.

^e

ⁱ Ainsi, dans *Myer Queenstown Garden Plaza Pty. Ltd. c. City of Port Adelaide* (1975), 11 S.A.S.R. 504, le tribunal a conclu que le gouverneur était tenu de prendre des règlements «sur la recommandation» du conseil municipal sans s'écarter substantiellement des directives de celui-ci. Paraphrasant les prétentions de l'une des parties, auxquelles il a finalement souscrit, le juge Wells conclut ce qui suit à la p. 547:

Why should the legislature have gone to such lengths to ensure that the views of the public about proposed regulations should be thoroughly canvassed and that those regulations should conform with the provisions and objects of the authorized development plan, if no more was to be required of the Governor than that he should not act without consulting the Council, that he should not act in direct opposition to its advice, and that he should act simply on its instigation? Why invite and consider objections from the relevant public, and attempt, in advance, to ensure compliance with the authorized development plan, if such painstaking vigilance is to be set at naught by an interpretation of s. 36 that enables the Governor to depart substantially from the recommended draft? Should not the regulations, when made, therefore, conform closely with the recommended draft?

While I agree with Cory J. that *Myer* might be distinguished from the instant case because the meaning of the phrase "on the recommendation" may be different from that of the word "recommendations", *Myer* is still instructive with respect to the importance of the context of a statutory provision. It suggests that a very elaborate scheme for hearings provided by law shows a legislative intent to give the resulting report binding force, which in turn may imply that certain terms have something other than their "ordinary" meaning.

Similarly, in *The King v. Christ's Hospital Governors*, [1917] 1 K.B. 19, Darling J. wrote at p. 23:

The word "recommendation" is not there used in its ordinary sense as when one says "I recommend you to do so and so," or as when a doctor says to his patient "I recommend you to take a change of air." Although put in the form of a recommendation, the clause really empowers those bodies to say "We nominate such and such a person, and you must appoint him an almoner; we cannot put him there ourselves; you are the governors of the institution and you have the means of including him in the list". I think that what was in the minds of those who framed the scheme was something equivalent to a *congé d'élire*, which, though in words a permission or invitation to elect, is really a command to do it. So here a nomination is called a "recommendation". The most definite language has not been used, but, as I have said, I think the word "recommendation"

[TRADUCTION] Pourquoi le législateur serait-il allé aussi loin pour s'assurer que l'opinion du public sur les règlements proposés soit largement sollicitée et que les règlements soient conformes aux dispositions et objets du plan de développement autorisé, s'il n'était pas exigé davantage du gouverneur que l'obligation de ne pas agir sans consultation du conseil, de ne pas aller directement à l'encontre de ses avis et de n'agir qu'à son instigation? À quoi servirait-il d'inviter le public concerné, de prendre en considération ses objections et de tenter de s'assurer à l'avance de la conformité des propositions avec le plan de développement autorisé, si une vigilance aussi assidue devait être mise en échec par une interprétation de l'art. 36 qui permettrait au gouverneur de s'écarter substantiellement du projet recommandé? Les règlements ne devraient-ils pas, au contraire, être rédigés de façon étroitement conforme à ce projet?

Même si je conviens, à l'instar du juge Cory, qu'une distinction peut être établie entre l'affaire *Myer* et la présente du fait que le sens de l'expression «sur la recommandation» peut être différent de celui du mot «recommandations», l'arrêt *Myer* demeure pertinent en ce qui a trait à l'importance que revêt le contexte d'une disposition législative. En effet, il en ressort que l'existence, dans une loi, d'une procédure très élaborée d'audition manifeste l'intention du législateur de conférer au rapport qui en résulte une force obligatoire, de sorte que certains termes peuvent ne pas être utilisés suivant leur acception «ordinaire».

Le juge Darling s'exprime dans le même sens dans l'arrêt *The King c. Christ's Hospital Governors*, [1917] 1 K.B. 19, à la p. 23:

[TRADUCTION] Le mot «recommandation» n'y est pas utilisé dans son acception ordinaire, comme lorsqu'on dit: «Je vous recommande de faire ceci et cela» ou quand un médecin s'adresse à son patient en lui disant: «Je vous recommande un changement d'air». Bien qu'elle adopte la formule de la recommandation, cette clause confère en réalité aux organismes en cause le pouvoir de dire: «Nous désignons telle personne et vous devez la nommer assistante sociale; nous ne pouvons pas mettre nous-mêmes cette recommandation en œuvre mais c'est à vous, à titre d'administrateurs de l'établissement, qu'il appartient d'inscrire le nom de cette personne sur la liste». À mon avis, les rédacteurs de cette clause avaient à l'esprit un mécanisme semblable au *congé d'élire* qui, sous la forme d'une permission ou d'une invitation, équivaut en fait à un commandement.

is used not in the mild sense, but as really meaning a nomination.

The context of *Christ's Hospital Governors* again differs from that of the case at bar, and yet the interpretation, which emphasizes the intention of the legislature, supports the conclusion that the correct meaning of the word "recommendation" may not be discerned with reference to the strict language of s. 52(2) alone.

As well, I am bound to attribute the words in the Act a meaning which is consistent with both its French and English texts according to s. 8 of the *Official Languages Act*, R.S.C. 1970, c. O-2. It reads in part:

8. (1) In construing an enactment, both its versions in the official languages are equally authentic.

(2) In applying subsection (1) to the construction of an enactment,

(d) if the two versions of the enactment differ in a manner not coming within paragraph (c), preference shall be given to the version thereof that, according to the true spirit, intent and meaning of the enactment, best ensures the attainment of its objects. [Emphasis added.]

In dealing with s. 8 in *The Queen v. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 S.C.R. 865, at p. 872, this Court said:

... the narrower meaning of one of the two versions should not be preferred where such meaning would clearly run contrary to the intent of the legislation and would consequently tend to defeat rather than assist the attainment of its objects.

Section 52(2) of the French text of the Act refers to "recommendations". In *Le Petit Robert 1*, the words "*commandement*" and "*ordre*" are listed as synonyms for "*recommandation*".

Ainsi, en l'espèce, une «nomination» s'appelle une «recommandation». Le langage utilisé ne pêche pas par excès de précision, mais, je le répète, le mot «recommandation» n'est pas à mon avis employé ici au sens faible, mais au sens d'une véritable nomination.

Dans cette affaire, le contexte est différent de celui qui nous intéresse ici, mais l'interprétation qui y est donnée et qui met l'accent sur l'intention du législateur, nous mène à la conclusion que le sens véritable du mot «recommandations» ne puisse être déterminé uniquement à partir du libellé du par. 52(2).

De plus, je suis tenue de donner aux mots que la Loi emploie une interprétation que supportent les textes tant français qu'anglais, comme l'exige l'art. 8 de la *Loi sur les langues officielles*, S.R.C. 1970, ch. O-2, dont voici un extrait:

8. (1) Dans l'interprétation d'un texte législatif, les versions des deux langues officielles font pareillement autorité.

(2) Pour l'application du paragraphe (1) à l'interprétation d'un texte législatif,

d) s'il y a, entre les deux versions du texte législatif, une différence autre que celle mentionnée à l'alinéa c), on donnera la préférence à la version qui, selon l'esprit, l'intention et le sens véritables du texte, assure le mieux la réalisation de ses objets. [Je souligne.]

Relativement à l'art. 8, dans *La Reine c. Compagnie Immobilière BCN Ltée*, [1979] 1 R.C.S. 865, notre Cour a statué à la p. 872:

... il ne faut pas retenir la version la plus restrictive si elle va clairement à l'encontre du but de la loi et compromet la réalisation de ses objets au lieu de l'assurer.

La version française du par. 52(2) de la Loi emploie le mot «recommandations». Dans *Le Petit Robert 1*, les mots «commandement» et «ordre» figurent parmi les synonymes du vocable «recommandation».

Context

Context refers both to the provisions immediately surrounding the provision under examination and to the overall scheme of the statute. As Côté ^a explains at pp. 236-37:

First of all it includes the legal environment of the provision, the other provisions of the statute, the related statutes, etc. This is the narrow view of context. But ^b "context" goes much further: it includes all ideas related to the wording that Parliament can reasonably consider to be sufficiently common knowledge as to obviate mention in the enactment. This may include the circumstances which led to the enactment, the aim and purpose ^c of Parliament, the legislator's value system and linguistic habits, etc.

Turning first to the immediate context of ^d s. 52(2), I find nothing that would necessarily compel me to attribute a permissive meaning to the term "recommendations". My colleague maintains that the same word should have exactly the same ^e meaning throughout a statute. Since s. 41 empowers the Committee to review "any act or thing" done by the Canadian Intelligence Security Service ("CSIS") and give recommendations, he contends that giving the Committee's recommendations ^f binding force would allow it to usurp the management powers of CSIS.

However, I must again emphasize the importance of not limiting ourselves to hard and fast rules lending to literal interpretation. As Driedger points out at p. 93:

There is another draftsman's guide to good drafting and hence also a reader's guide, namely, the same words should have the same meaning, and, conversely, different words should have different meanings. But this too ^g is only an initial guide and not a rule. [Emphasis added.] ^h

Other provisions in the Act, moreover, are consistent with the less restrictive interpretation of ^j "recommendations". As Stone J.A. pointed out in the first Federal Court of Appeal decision in this

Le contexte

Le contexte s'entend des dispositions qui voisinent immédiatement la disposition en cause ainsi ^a que de l'économie générale de la loi, comme l'explique Côté aux pp. 263 et 264:

Il s'agit, d'abord, de l'environnement légal d'une disposition, des autres dispositions de la loi, des lois connexes, des autres règles du système juridique. C'est le ^b contexte au sens étroit. Le contexte d'énonciation d'une disposition inclut cela, mais bien davantage: il comprend toutes les idées liées au texte que le législateur peut présumer suffisamment connues des justiciables ^c pour se dispenser d'avoir à les exprimer. Ces idées peuvent être relatives aux circonstances qui ont amené l'énonciation du texte, à l'objet qu'il cherche à accomplir, aux valeurs auxquelles le législateur est attaché, à ses habitudes d'expression, et ainsi de suite.

En ce qui concerne, premièrement, le contexte ^d immédiat du par. 52(2), je ne vois rien qui m'obligerait nécessairement à donner au mot «recommandations» un sens facultatif. Mon collègue soutient qu'un mot doit toujours avoir le même sens ^e tout au long d'un texte législatif. Selon lui, comme l'art. 41 investit le comité du pouvoir d'examiner les plaintes visant «des activités» du Service canadien du renseignement de sécurité (le «SCRS») et ^f de faire des recommandations, le fait de rendre obligatoires les recommandations du comité permettrait à ce dernier d'usurper le pouvoir de gestion du SCRS.

Or, il est nécessaire d'insister à nouveau sur ^g l'importance de ne pas se limiter à des règles strictes entraînant une interprétation littérale, comme le fait remarquer Driedger à la p. 93:

[TRADUCTION] Il existe un autre principe à l'intention ^h des rédacteurs et, partant, des lecteurs, savoir, lorsqu'un même mot est utilisé, il devrait recevoir le même sens et inversement, lorsqu'on utilise des mots différents, on devrait leur attribuer des sens différents. Mais il ne ⁱ s'agit là que d'une piste, et non d'une règle. [Je souligne.]

En outre, d'autres dispositions de la Loi vont ^j dans le sens d'une interprétation moins restrictive du mot «recommandations». Dans le premier jugement rendu par la Cour d'appel fédérale dans la

case ([1988] 3 F.C. 108), in which he held, at p. 138, that the Deputy Minister was bound to follow the Committee's recommendations but that the Federal Court did not have the jurisdiction to set the decision aside:

... other provisions of the Act rather suggest that Parliament did not use the word "recommendations" in its literal sense. Thus, among the "consequential and related amendments" are provisions for the referral of a security question to investigation by the intervenant in accordance with the procedures I have already reviewed, and for the making of a report upon the completion of an investigation pursuant to the *Canadian Human Rights Act*, (subsection 36.1(7) ...), or the *Citizenship Act* (subsection 17.1(5) ...) or the *Immigration Act*, 1976 (paragraphs 39(8)(a) ... and 82.1(6)(a) ...). It is significant, I think, that in none of these cases did Parliament authorize the intervenant to make any "recommendations" but merely "findings" or "conclusions" which the ultimate decision-maker is authorized to "consider".

It appears, then, that the legislation distinguishes between the binding force of the conclusions which the Committee could make with respect to investigations involving CSIS, and other investigations perhaps involving matters outside its expertise. While the effect of recommendations made concerning complaints under s. 41 of the Act is not at issue in this appeal, I am not prepared to assume that it would be outrageous to attribute to them a great weight or even a binding force. Accordingly, I do not think the use of the term "recommendations" in s. 52(1) mandates the literal interpretation of the same word in s. 52(2).

Turning then to the overall scheme of the Act, the mechanism for review of denials of security clearance set up by s. 42 of the Act is so elaborate that it suggests something more than an advisory role for the Committee. Stone J. began by detailing, at pp. 136-37, the extensive powers and obligations which the Committee has when undertaking investigations under s. 42:

présente affaire ([1988] 3 C.F. 108), où le tribunal statue, à la p. 138, que le sous-ministre était tenu de suivre les recommandations du comité, mais que la Cour fédérale n'avait pas compétence pour annuler la décision, le juge Stone précise ce qui suit:

... d'autres dispositions de la Loi semblent indiquer que le mot «recommandations» n'a pas un sens littéral. Par exemple, au chapitre des «modifications consécutives et corrélatives», le paragraphe 36.1(7) de la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [...], le paragraphe 17.1(5) de la *Loi sur la citoyenneté* [...] ou encore les alinéas 39(8)a) [...] et 82.1(6)a) [...] de la *Loi sur l'immigration de 1976* renferment des dispositions visant le renvoi devant l'intervenant, pour enquête et rapport conformément à la procédure examinée plus haut, de toute question où la sécurité est en cause. Il est significatif, à mon sens, que dans aucun de ces cas, il ne soit question de «recommandations» mais seulement de «conclusions» que celui auquel incombe la décision finale est autorisé à étudier.

Il appert donc que la Loi établit une distinction, quant à la force obligatoire, entre les conclusions que pourrait tirer le comité à la suite d'une enquête mettant en cause le SCRS et celles issues d'une enquête portant, par exemple, sur des questions qui ne relèvent pas de son domaine de compétence. Bien que la portée des recommandations formulées relativement à une plainte présentée en application de l'art. 41 de la Loi ne soit pas en cause aux fins du présent pourvoi, je ne crois pas qu'il serait extravagant de leur conférer une grande importance, voire une force obligatoire. Par conséquent, je ne suis pas d'avis que l'emploi du mot «recommandations» au par. 52(1) emporte obligatoirement l'interprétation littérale du même mot au par. 52(2).

Pour ce qui concerne l'esprit général de la Loi, le caractère très élaboré de la procédure d'examen du refus de l'habilitation de sécurité que prévoit l'art. 42 de la Loi incite à conclure que le législateur a voulu conférer au comité davantage qu'un simple rôle consultatif. Le raisonnement du juge Stone débute par l'énumération complète, aux pp. 136 et 137, des pouvoirs et des obligations du comité qui entreprend une enquête aux termes de l'art. 42:

In my view, the word "recommendations" in subsection 52(2) of the Act must be construed with an eye to the entire statutory scheme for the investigation of a "complaint" by an individual denied employment in the public service by reason of the denial of a security clearance. Certain features of that scheme impress me as indicating an intention of Parliament to provide the complainant with redress rather than with merely an opportunity of stating his case and of learning the basis for the denial. They include the care that was taken to establish eligibility for appointment to membership of the intervenant, the manner of selecting and tenure of office of those appointed (section 34); the requirement that each member subscribe to an oath of secrecy (section 37); the requirement that an adverse decision exist before the intervenant may commence an investigation (subsection 42(1)); the need for providing all concerned with a statement, or a copy thereof, "summarizing such information available to the Committee as will enable the complainant to be as fully informed as possible of the circumstances giving rise to the denial of the security clearance" (section 46); the requirement that both the Director and the deputy head be informed of the complaint before it is investigated (section 47); the opportunity made available to all concerned "to make representations to the Review Committee, to present evidence and to be heard personally or by counsel" (subsection 48(2)); the broad powers of the intervenant to summon and enforce the appearance of witnesses, and to compel the giving of evidence on oath and the production of "such documents and things as the Committee deems requisite to the full investigation and consideration of the complaint in the same manner and to the same extent as a superior court of record", to administer oaths, and to receive and accept evidence or other information, whether on oath or by affidavit or otherwise (section 50); the extent of access granted the intervenant to information "notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence", and the proscription against withholding of such information "on any grounds" unless it be a confidence of the Queen's Privy Council for Canada to which subsection 36.3(1) of the *Canada Evidence Act* applies ... (subsections 39(2) and (3)). [Emphasis added.]

Based on this scheme, Stone J.A. concluded at pp. 137-38, that the Committee's recommendations must be something more than mere suggestions, since otherwise Parliament need not have established such a complex mechanism for investigation of complaints:

À mon avis, le mot «recommandations» contenu au paragraphe 52(2) de la Loi doit être interprété en tenant compte de l'ensemble du régime de la Loi auquel est soumise l'enquête relative à une «plainte» présentée par celui qui fait l'objet d'une opposition à engagement par suite du refus d'une habilitation de sécurité. J'ai été frappé, en la discernant dans certaines caractéristiques de ce régime, par la volonté du législateur d'accorder au plaignant un recours plutôt que la simple possibilité d'exposer sa cause et d'apprendre les motifs du refus. Parmi ces caractéristiques, je relève en particulier l'attention apportée aux critères de sélection et de nomination des membres de l'intervenant, de même qu'à la durée de leur mandat (article 34); leur obligation de prêter le serment de secret (article 37); la nécessité d'une décision défavorable comme préalable à l'ouverture d'une enquête (paragraphe 42(1)); l'obligation d'envoyer à toutes les parties concernées «un résumé des informations dont [le comité] dispose ... [a]fin de permettre au plaignant d'être informé de la façon la plus complète possible des circonstances qui ont donné lieu au refus d'une habilitation de sécurité» (article 46); celle d'informer à la fois le directeur et l'administrateur général de la plainte avant de procéder à une enquête (article 47); la possibilité offerte à toutes les parties concernées de «présenter des observations ... au comité de surveillance ainsi que d'être entendu en personne ou par l'intermédiaire d'un avocat» (paragraphe 48(2)); les vastes pouvoirs de l'intervenant d'assigner et de contraindre les témoins à comparaître devant lui, à déposer sous serment et à produire «les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives», son pouvoir de faire prêter serment et de recevoir des éléments de preuve ou des informations par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen (article 50); l'étendue de son accès aux informations «par dérogation à toute autre loi fédérale ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve», et l'interdiction de lui refuser ces informations «pour quelque motifs que ce soit», à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada visés par le paragraphe 36.3(1) de la *Loi sur la preuve au Canada* [...] (paragraphe 39(2) et (3)). [Je souligne.]

Compte tenu de ce régime, le juge Stone conclut, aux pp. 137 et 138, que les recommandations du comité sont plus que de simples conseils, sinon le législateur n'aurait pas mis sur pied une procédure d'examen des plaintes aussi complexe:

In my view, the nature of this scheme indicates a desire by Parliament to provide a means of making full redress available to a complainant. It seems to me that a far less elaborate scheme would have sufficed had Parliament merely intended to provide means whereby a complainant might state his case to a third party and be made aware of the basis for denial of the clearance. The adoption of a detailed scheme by Parliament, which includes the obligation for a formal report in which "findings" and any "recommendations" are to be stated, suggests that this latter word was used other than in its literal sense. Secondly, the details of that scheme, including, for example, its emphasis on the need for prior notice, opportunity to be heard, summoning of witnesses, production of documents, access to sensitive information, etc., rather suggests an intention that the intervenant [the Committee] have the ability to examine the whole basis on which a denial rests to ensure such redress as its investigation may indicate. I can find no other acceptable explanation for arming it with such extensive powers. Given the lengths to which and the care with which Parliament dealt with this matter under the Act, I seriously doubt that it intended any "recommendations" to be merely advisory or suggestive. To view the scheme differently would be somewhat akin to saying that Parliament, like the mountains, though labouring mightily, brought forth a mouse.

The elaboration within the Act of the Deputy Minister's role in investigations provides another reason to conclude that the Committee's recommendations are more than suggestive. The Deputy Minister is a party to an adversarial process before the Committee. He has a full opportunity to state his case and defend his decision not to grant a security clearance, whether it was based on the CSIS report or other considerations. To conclude that, following the Committee hearings to which he has been a party, he may, without any other reasons than those he expressed at the hearings, reverse a decision which goes against his personal judgment, contradicts one of the fundamental tenets of natural justice. I agree with the respondent when he argues that: "It would be an absurd result for such a party to have a right at the end of the process to say that it is in fact the final decision-maker on the very issue being litigated".

À mon avis, la nature de ce régime témoigne du désir du législateur de mettre à la disposition du plaignant un mécanisme complet de redressement. Il me semble en effet que le législateur aurait pu se contenter d'un régime beaucoup moins complexe s'il ne s'était agi que de permettre au plaignant d'exposer sa cause devant une tierce partie et d'être informé des raisons du refus de l'habilitation. Au contraire, le caractère détaillé du régime adopté, y compris l'obligation de rédiger un rapport formel contenant des «conclusions» et des «recommandations», semblent indiquer que ce dernier mot n'est pas employé dans son sens littéral. De plus, il ressort des modalités de ce régime, notamment de l'importance accordée à l'avis préalable, à l'accès aux renseignements névralgiques, à la possibilité d'être entendu, d'assigner des témoins et de produire des pièces, etc., qu'on a voulu donner à l'intervenant [le comité] toute latitude pour examiner les raisons ayant pu motiver le refus et accorder, le cas échéant, le redressement approprié. Je ne puis trouver, à des pouvoirs aussi étendus, aucune autre explication acceptable. Vu l'importance que le législateur a attachée à cette question et le soin qu'il y a apporté, j'ai du mal à croire que toute «recommandation» puisse n'être que consultative ou faite à titre de simple suggestion. Conclure autrement reviendrait à dire que le législateur a, comme la montagne, accouché d'une souris.

Le fait que la Loi attribue un rôle au sous-ministre au cours de l'enquête permet également de conclure que les recommandations du comité ne sont pas que des suggestions. En effet, le sous-ministre est partie à la procédure contradictoire qui se déroule devant le comité. Il a pleinement l'occasion de faire valoir son point de vue et de justifier son refus d'accorder l'habilitation de sécurité, que sa décision se fonde sur le rapport du SCRS ou sur d'autres éléments. Lui reconnaître le droit de renverser une décision qui n'est pas conforme à son opinion personnelle, à la suite de l'audience du comité à laquelle il a participé à titre de partie, sans autres motifs que ceux invoqués à l'audience, va à l'encontre de l'un des principes fondamentaux de justice naturelle. Je souscris à l'argument de l'intimé selon lequel: [TRADUCTION] «Il serait absurde que la partie en cause puisse, à l'issue du processus, décider que la décision finale lui appartient quant à l'objet même du litige».

Purpose of the Legislation

Finally, a judge's fundamental consideration in statutory interpretation is the purpose of legislation. Côté writes at p. 249:

The function of all interpretation is to discover the meaning conveyed by the enactment, either explicitly or implicitly. If it has been written that courts must not add words to a law unless they are already implicit, it can be asserted, *a contrario*, that courts must also clarify what can be inferred from the context of the legal expression. A judge would be neglecting his duty were he to say: "I can see clearly what the statute intends, but its formulation is not appropriate".

Appellant's counsel argues that the almost exclusive purpose of the Committee is the internal regulation of CSIS. The Committee's recommendations to a Deputy Minister carry some persuasive force in terms of the final decision he or she will make, but he suggests that they function primarily as a commentary on the behaviour of CSIS's agents. In his view, since the Act does not explicitly relieve Deputy Ministers of their duty to ensure reliability and loyalty in their employees, no transfer of this power to the Committee may be inferred.

In my opinion, however, in setting up the review mechanism under s. 42, Parliament must have intended to provide a system of redress for parties who were unjustly deprived of employment due to erroneous or flawed CSIS reports. It would be illogical for Parliament to create the Committee and invest it with such extensive powers if, in the end, its conclusions could be ignored and complainants left in no better a position than they would have enjoyed had their complaints been unfounded. A Committee hearing involves a complete investigation of the complainant's character and history. It is difficult to see why an individual who had been denied a security clearance because of a CSIS report would go ahead with a complaint, if he or she had no assurance that a positive recommendation by the Security Committee would have any result whatsoever.

L'objet de la Loi

Enfin, il incombe fondamentalement au juge qui est appelé à interpréter un texte législatif de déterminer quel est l'objet de la loi en cause. Voici ce qu'écrit Côté à ce sujet, aux pp. 278 et 279:

La fonction de tout interprète est de découvrir le sens qui se dégage du texte soit expressément, soit implicitement. Si on a pu écrire que les tribunaux n'ajoutent pas des termes à une loi s'ils n'y sont implicites, on peut affirmer, *a contrario*, qu'il est dans la fonction du tribunal d'explicitier ce qui ressort du contexte de la formule légale. Un tribunal ne remplirait pas sa fonction qui dirait: «Nous voyons très bien ce que la loi veut dire, mais la formule n'est pas tout à fait appropriée».

L'avocat de l'appelante fait valoir que le mandat du comité consiste presque exclusivement à assurer la réglementation interne du SCRS. Selon lui, les recommandations du comité au sous-ministre ont une certaine force de persuasion en ce qui a trait à la décision finale qui sera prise, mais il s'agit essentiellement d'observations sur la conduite des agents du SCRS. Comme la Loi ne relève pas expressément les sous-ministres de leur obligation de s'assurer de la fiabilité et de la loyauté de leurs employés, l'appelante soutient qu'on ne saurait conclure que ce pouvoir a été confié au comité.

Estime, toutefois, qu'en établissant la procédure d'examen prévue à l'art. 42, le législateur doit avoir entendu mettre sur pied un mécanisme de redressement à l'intention des personnes qui se voient injustement refuser un emploi en raison d'un rapport inexact du SCRS. Il serait illogique que le législateur ait mis sur pied le comité en lui conférant des pouvoirs aussi étendus si, en fin de compte, ses conclusions pouvaient être mises de côté, le sort réservé au plaignant étant alors le même qu'une personne dont la plainte n'est pas fondée. La procédure d'audition du comité comprend une enquête complète sur la réputation et les antécédents du plaignant. Il est difficile d'imaginer pourquoi une personne qui s'est vu refuser une habilitation de sécurité sur le fondement d'un rapport du SCRS présenterait une plainte si elle n'était pas convaincue qu'une recommandation favorable du comité pouvait avoir quelque effet.

Besides, a decision that a deputy minister could deny a security clearance, despite a report refuting CSIS allegations and a positive recommendation by the Committee, means that a complainant would be the only civil servant who could be denied employment or promotion without any chance of righting a wrong done to him, as admitted by counsel for the appellant during the oral hearing before this Court. When asked whether a complainant would indeed have no remedy or recourse according to his interpretation of the Act, he replied:

He has no redress in the sense that he can compel or submit argument which would result in a legal right that he be granted a security clearance. He has the redress in the sense my lord Mr Justice La Forest has put, that he now has the opportunity to know why he was denied a security [clearance].

In the context of today's labour relations, it is hard to believe that Parliament would have had the intent to limit complainants' rights in the way that this admission suggests.

Finally, I must disagree with my colleague Cory J.'s view that the final decision as to the security clearance must be left to the Deputy Minister, since the Deputy Minister is responsible for ongoing security in his or her department.

Given the actual hiring process, the Deputy Minister has full discretion to eliminate anyone whom he or she does not like at the initial selection stage, without giving any reasons whatsoever. In fact, the provisions of Cabinet Directive No. 35 require Deputy Ministers, in the hiring process, to satisfy themselves that successful candidates are acceptable security risks. Deputy Ministers also have the ability to deny security clearances to candidates based on the CSIS reports they receive. It is only where a candidate has proved to the Committee that the CSIS report contains spurious or unfounded allegations, as in this case, and the Committee recommends that the clearance

En outre, le fait de statuer qu'un sous-ministre peut refuser une habilitation de sécurité malgré un rapport réfutant les prétentions du SCRS et une recommandation favorable du comité, signifierait que le plaignant serait le seul fonctionnaire auquel un emploi ou une promotion pourrait être refusé sans que ne lui soit accordée quelque possibilité d'obtenir un redressement quant au préjudice subi. L'avocat de l'appelante l'a d'ailleurs admis au cours de l'audience tenue par notre Cour et voici ce qu'il a répondu lorsqu'on lui a demandé si un plaignant avait, en fait, quelque recours suivant son interprétation de la Loi:

[TRADUCTION] Il n'a aucun recours au sens où il ne peut faire valoir d'arguments lui conférant le droit d'obtenir une habilitation de sécurité. Son recours se limite, comme l'a fait remarquer le juge La Forest, à la possibilité de connaître les motifs pour lesquels l'habilitation [de sécurité] lui a été refusée.

Dans le contexte actuel des relations de travail, il est difficile de croire que le législateur ait pu avoir l'intention de limiter ainsi les droits du plaignant.

Enfin, je ne partage pas l'avis de mon collègue, le juge Cory, qui estime que la décision finale concernant l'habilitation de sécurité appartient au sous-ministre parce que ce dernier est responsable de la sécurité générale de son ministère.

En raison du mode de recrutement applicable, le sous-ministre a le pouvoir discrétionnaire de rejeter toute candidature qui ne lui convient pas dès la première étape de la sélection, sans avoir à donner quelque motif que ce soit. En fait, les dispositions de la directive du Cabinet n° 35 exigent des sous-ministres, à l'occasion du recrutement, qu'ils s'assurent que les personnes dont la candidature est retenue présentent un risque acceptable pour la sécurité. Un sous-ministre peut également refuser une habilitation de sécurité en s'appuyant sur le rapport que lui remet le SCRS relativement à un candidat. C'est uniquement lorsqu'un candidat convainc le comité que le rapport du SCRS renferme des données inexactes et sans fondement, comme c'est le cas en l'espèce, et que le comité recommande d'accorder l'habilitation de sécurité, que le sous-ministre doit retenir la candidature en

be granted, that the Deputy Minister must accept the candidate. As Stone J.A. wrote at pp. 138-39:

Obviously, the purpose of the Act goes well beyond that of protecting the individual interest in obtaining a security clearance, for it is primarily directed toward protecting the national interest in matters of security generally. On the other hand, the "complaints" procedure under Part III appears to take that objective into account by ensuring, especially by the composition and powers of the intervenant and the requirement for secrecy, that this interest not be sacrificed. The Act evidently reflects a careful balancing of the two interests. It does not address itself directly to the manner in which the initial decision to deny a clearance is to be made, entering the picture only subsequent to that decision and then only after a "complaint" has been lodged. At that point, in my view, the question whether a clearance was rightfully denied is taken away from a deputy head, and is thereafter committed to the determination of the intervenant acting in accordance with the procedures laid down by the Act including the full opportunity of the deputy head to defend his decision and of CSIS to defend its advice to the deputy head. I am satisfied that the entire basis for the denial is thus opened to investigation including any subjective assessment of the complainant's reliability that may be required. As I see it, a deputy head is not entitled, so to speak, to "re-make" a decision he has already rendered after the matter has become the subject of a "complaint" and a "recommendation". [Emphasis added.]

I agree with Stone J.A. that the Deputy Minister loses the discretion to refuse a security clearance where the initial decision to withhold it was based on an erroneous CSIS report. To conclude otherwise would imply that a candidate's employment chances might be irreparably damaged by the misconduct or mistake of the investigating agency, and that he can have no hope of redress. As for the spectre of the Deputy Minister's ultimate responsibility, this would certainly not be the only situation in which an official would be held accountable for a problem which resulted from acting on another body's directives.

Exercise of Discretion

In view of this analysis, once the Committee has conducted its investigation, a deputy minister does

cause, comme l'exprime le juge Stone, aux pp. 138 et 139:

Évidemment, le but de la Loi va bien au-delà de la protection de l'intérêt individuel dans le processus d'obtention d'une habilitation de sécurité. Son but premier est, en effet, de protéger l'intérêt national sur le plan général de la sécurité. Témoigne d'ailleurs de cet objectif la procédure de «plaintes» de la Partie III, particulièrement les dispositions concernant la composition et les pouvoirs de l'intervenant, de même que l'exigence du secret, qui vise à ce que l'intérêt national ne soit pas sacrifié. En fait, le texte se veut le reflet d'un juste équilibre entre ces deux intérêts. La procédure prescrite ne concerne pas la façon dont doit être prise la décision initiale de refuser une habilitation; elle n'entre en jeu qu'une fois cette décision rendue et encore seulement après le dépôt d'une «plainte». C'est à ce stade, à mon avis, que la question de juger du bien-fondé d'un refus cesse de relever de l'administrateur général pour tomber sous la juridiction de l'intervenant, lequel doit notamment, en conformité avec la procédure établie par la Loi, donner à l'administrateur général la pleine faculté de défendre sa décision et au SCRS, celle de défendre l'avis qu'il lui a donné. Je suis convaincu que l'enquête peut ainsi porter sur tous les motifs du refus, y compris toute appréciation subjective de la fiabilité du plaignant. D'après moi, l'administrateur général n'est, par conséquent, pas habilité à «re-prendre», pour ainsi dire, une décision déjà prise, une fois que l'affaire a fait l'objet d'une «plainte» puis d'une «recommandation». [Je souligne.]

Je souscris à l'opinion du juge Stone selon laquelle le sous-ministre perd la faculté de refuser l'habilitation de sécurité lorsque la décision initiale de refuser celle-ci était fondée sur un rapport inexact du SCRS. S'il n'en était pas ainsi, le candidat pourrait voir ses chances d'emploi irrémédiablement compromises par la faute ou l'erreur de l'organisme d'enquête et il pourrait alors être dépourvu de tout recours. En ce qui concerne la responsabilité ultime du sous-ministre, ce ne serait certainement pas la première fois qu'un agent de la Couronne serait tenu responsable d'un problème imputable à des mesures fondées sur des directives provenant d'un autre organisme.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire

Compte tenu de l'analyse qui précède, une fois que le comité a effectué son enquête, le sous-

not retain discretion to deny a security clearance against its recommendations. However, even if the Deputy Minister did have such discretion, I would still be of the opinion that the appeal should be dismissed on the grounds that he did not exercise that discretion properly in this case.

In the English case of *Padfield v. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997, the House of Lords ordered the Minister to send a case to the review committee set up by Parliament to investigate complaints. It held that, although the Minister could reject complaints which were frivolous or groundless, he could not use his discretion to defeat the purposes of the legislation. In the words of Lord Reid at p. 1030:

Parliament must have conferred the discretion with the intention that it should be used to promote the policy and objects of the Act; the policy and objects of the Act must be determined by construing the Act as a whole and construction is always a matter of law for the court. In a matter of this kind it is not possible to draw a hard and fast line, but if the Minister, by reason of his having misconstrued the Act or for any other reason, so uses his discretion as to thwart or run counter to the policy and objects of the Act, then our law would be very defective if persons aggrieved were not entitled to the protection of the court.

The CSIS Review Committee was established for various reasons. Its most important role is probably that of a watchdog agency over the Service, and its reports serve to alert the public of CSIS's misdoings and errors. But the Committee also functions as the only means of redress available to a candidate whose employment has been blocked by a flawed CSIS report. It is doubtful that Parliament would have set up this elaborate structure for review if a deputy minister could lightly disregard its findings and rely upon the original and mistaken CSIS report to make his or her decision.

ministre n'a plus le pouvoir discrétionnaire de refuser l'habilitation de sécurité en faisant fi des recommandations du comité. Toutefois, même si le sous-ministre demeurait investi d'un tel pouvoir discrétionnaire, je rejetterais tout de même le pourvoi pour le motif que ce pouvoir n'a pas été exercé adéquatement en l'espèce.

Dans l'arrêt britannique *Padfield c. Minister of Agriculture, Fisheries and Food*, [1968] A.C. 997, la Chambre des lords a ordonné au ministre de renvoyer l'affaire au comité de surveillance mis sur pied par le législateur pour mener des enquêtes relativement à des plaintes. Le tribunal a statué que, même s'il pouvait rejeter une plainte frivole ou sans fondement, le ministre ne pouvait recourir à son pouvoir discrétionnaire à l'encontre des objets de la loi. Voici l'opinion exprimée par lord Reed à la p. 1030:

[TRADUCTION] Le Parlement a dû attribuer ce pouvoir discrétionnaire avec l'intention qu'il soit exercé pour promouvoir la politique et les objets de la Loi. La politique et les objets de la Loi doivent être déterminés en interprétant la Loi dans son ensemble et l'interprétation est toujours une question de droit pour la cour. Dans une affaire semblable, il n'est pas possible de fixer des limites précises et inflexibles, mais si le ministre, parce qu'il a mal interprété la Loi ou pour toute autre raison, exerce son pouvoir discrétionnaire de façon à contrecarrer la politique ou les objets de la Loi ou à aller à l'encontre de ceux-ci, alors notre droit accuserait une grave lacune si les personnes qui en subissaient des préjudices n'avaient pas droit à la protection de la Cour.

Le comité a été mis sur pied pour divers motifs. Son principal rôle est probablement celui de chien de garde du SCRS, et ses rapports visent à rendre publiques les bavures et les erreurs du SCRS. Or, c'est auprès de ce comité que les personnes auxquelles on a refusé un emploi sur le fondement d'un rapport inexact du SCRS peuvent exercer le seul recours dont elles disposent. Il est impensable que le législateur ait établi une procédure d'enquête aussi élaborée tout en permettant qu'un sous-ministre puisse, à son gré, écarter les conclusions du comité et s'en remettre au rapport initial erroné du SCRS pour prendre sa décision.

In this case, however, the Deputy Minister admits that he made his decision to disregard the Committee's recommendations primarily on the strength of the original CSIS report. Cory J. contends that the letter sent by J.-J. Noreau to Mr. Jewitt on June 4, 1986 shows that the Deputy Minister considered the recommendations of the Committee before he made his decision to uphold the denial of the security clearance. In his view, the affidavit sworn by the Deputy Minister dated September 5, 1986 confirms that he based his final decision on both the initial CSIS report and the Committee report.

In my opinion, however, neither the letter nor the affidavit show that the Deputy Minister exercised his discretion properly under the test in *Padfield, supra*. The very brief letter reads as follows:

Dear Mr Jewitt:

I refer to your letter of May 16, 1986, concerning the recommendation made in the Security Intelligence Review Committee's report of April 9, 1985, pursuant to your client's complaint under section 42 of the Canadian Security Intelligence Service Act.

I wish to advise that the decision to deny security clearance is maintained.

Yours sincerely,

Jean-Jacques Noreau

Accordingly, the Deputy Minister in no way indicated in the letter why or on what basis he decided to defy the recommendations. In fact, his allusion to the Committee's report in the context is simply confusing, since the respondent would have expected a decision to grant the security clearance in light of its recommendations.

As for the affidavit, in paragraph 19 of his statement, Mr. Noreau attested that he decided to refuse the clearance after considering the "report from the Canadian Security Intelligence Service, even as

Cependant, dans la présente affaire, le sous-ministre reconnaît avoir décidé de ne pas tenir compte des recommandations du comité en se fondant essentiellement sur le rapport initial du SCRS. Le juge Cory est d'avis que la lettre de J.-J. Noreau à M. Jewitt en date du 4 juin 1986 montre que le sous-ministre a pris en considération les recommandations du comité avant de maintenir sa décision de refuser l'habilitation. Selon lui, l'affidavit du sous-ministre, en date du 5 septembre 1986, confirme que sa décision finale était fondée à la fois sur le rapport initial du SCRS et le rapport du comité.

J'estime, pour ma part, que ni la lettre ni l'affidavit ne démontrent que le sous-ministre a exercé correctement son pouvoir discrétionnaire, selon le critère établi dans l'arrêt *Padfield*, précité. Voici le texte de cette lettre très brève:

[TRADUCTION]

Monsieur,

La présente fait suite à votre lettre du 16 mai 1986 concernant la recommandation formulée par le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dans son rapport du 9 avril 1985, relativement à la plainte présentée par votre client en application de l'art. 42 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité.

Je tiens à vous informer que la décision de refuser l'habilitation de sécurité est maintenue.

Veuillez recevoir, Monsieur, mes salutations distinguées.

Jean-Jacques Noreau

Le sous-ministre n'indique donc aucunement dans sa lettre la raison ou le fondement de sa décision de ne pas tenir compte des recommandations. En fait, l'allusion qu'il fait au rapport du comité dans ce contexte porte à confusion puisque l'intimé se serait attendu, vu les recommandations qu'il contenait, à une décision lui accordant l'habilitation.

Pour ce qui est de l'affidavit, M. Noreau atteste, au paragraphe 19 de sa déclaration, qu'il a décidé de refuser l'habilitation après avoir examiné [TRADUCTION] «le rapport du Service canadien du ren-

commented upon or explained in the said report from the Security Intelligence Review Committee" and in paragraph 20, he said: "There was nothing in either the report by the Canadian Security Intelligence Service or in the report by the Security Intelligence Review Committee to resolve my doubts" (emphasis added). These statements indicate to me that, at best, the Deputy Minister placed an equal value on the CSIS report and the Committee recommendations. In fact, since the Committee's findings served to correct and revise the CSIS report, the Deputy Minister should have relied almost exclusively on them, rather than the erroneous CSIS allegations.

The Deputy Minister was also obliged to act in accordance with the principles of natural justice. As Le Dain J. wrote in *Cardinal v. Director of Kent Institution*, [1985] 2 S.C.R. 643, at p. 659:

The issue then is what did procedural fairness require of the Director in exercising his authority, pursuant to s. 40 of the *Penitentiary Service Regulations*, to continue the administrative dissociation or segregation of the appellants, despite the recommendation of the Board, if he was satisfied that it was necessary or desirable for the maintenance of good order and discipline in the institution. I agree with McEachern C.J.S.C. and Anderson J.A. that because of the serious effect of the Director's decision on the appellants, procedural fairness required that he inform them of the reasons for his intended decision and give them an opportunity, however informal, to make representations to him concerning these reasons and the general question whether it was necessary or desirable to continue their segregation for the maintenance of good order and discipline in the institution. [Emphasis added.]

See also *Nicholson v. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 S.C.R. 311.

In *Knight v. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 S.C.R. 653, the majority of this Court held that a school board had a duty to comply with the rules of procedural fairness in dis-

seignement de sécurité, et même les commentaires que formule à son égard ou les explications que fournit le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité dans son propre rapport» et dit, au paragraphe 20, [TRADUCTION] «Rien dans le rapport du Service canadien du renseignement de sécurité ni dans celui du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ne vient dissiper mes doutes» (je souligne). Ces déclarations indiquent, au mieux, que le sous-ministre a donné le même poids au rapport du SCRS et aux recommandations du comité. En fait, comme les conclusions du comité ont apporté des corrections et des modifications au rapport du SCRS, le sous-ministre aurait dû s'appuyer presque exclusivement sur ces conclusions plutôt que sur les allégations erronées du SCRS.

Le sous-ministre était également tenu d'agir en conformité avec les principes de justice naturelle. À ce sujet, le juge Le Dain écrivait dans *Cardinal c. Directeur de l'établissement Kent*, [1985] 2 R.C.S. 643, à la p. 659:

La question est donc de savoir ce que l'équité dans la procédure exigeait du directeur dans l'exercice de son pouvoir, en application de l'art. 40 du *Règlement sur le service des pénitenciers*, de maintenir la ségrégation ou l'isolement administratifs des appelants, malgré la recommandation du Conseil, s'il était convaincu qu'elle était nécessaire ou souhaitable pour le maintien du bon ordre et de la discipline dans l'établissement. Je suis d'accord avec le juge en chef McEachern et le juge Anderson de la Cour d'appel qu'à cause des effets graves de la décision du directeur pour les appelants, l'équité dans la procédure exigeait qu'il leur fasse connaître les motifs de sa décision prochaine et leur donne la possibilité, même de façon informelle, de lui présenter des arguments relatifs à ces motifs et à la question générale de savoir s'il était nécessaire ou souhaitable de maintenir leur ségrégation pour assurer l'ordre et la discipline dans l'établissement. [Je souligne.]

Voir également l'arrêt *Nicholson c. Haldimand-Norfolk Regional Board of Commissioners of Police*, [1979] 1 R.C.S. 311.

Dans *Knight c. Indian Head School Division No. 19*, [1990] 1 R.C.S. 653, la majorité des juges de notre Cour a statué qu'un conseil scolaire avait l'obligation de se conformer aux règles de l'équité

missing an employee because of the final and specific nature of the decision, the nature of the employer-employee relationship, and the effect of the decision on the individual's rights. With respect to this last point, we held at p. 677:

Various courts have recognized that the loss of employment against the office holder's will is a significant decision that could justify imposing a duty to act fairly on the administrative decision-making body.

Aside from the serious impact that dismissal usually has upon an individual, the Court found, at p. 674, that there were practical reasons for requiring procedural fairness, even if this meant abandoning old classifications between the office held at pleasure and other types of employment:

The justification for granting to the holder of an office at pleasure the right to procedural fairness is that, whether or not just cause is necessary to terminate the employment, fairness dictates that the administrative body making the decision be cognizant of all relevant circumstances surrounding the employment and its termination One person capable of providing the administrative body with important insights into the situation is the office holder himself To grant [the right to be heard] to the holder of an office at pleasure would not import into the termination decision the necessity to show just cause, but would only require the administrative body to give the office holder reasons for the dismissal and an opportunity to be heard.

My colleague Cory J. maintains that the requirements of procedural fairness set out in *Cardinal*, *supra*, were met in this case because the respondent was apprised of the original reasons for the denial of the security clearance in the document issued by the Committee before its hearing entitled "Statement of Circumstances Giving Rise to the Denial of a Security Clearance to Robert Thomson by the Deputy Head of Agriculture Canada". As well, the respondent got a full opportunity to respond to the CSIS allegations in the hearing

procédurale à l'occasion du congédiement d'un employé, en raison de la nature définitive et particulière de la décision, de la nature de la relation entre employeur et employé et de l'effet de cette décision sur les droits du particulier. Sur ce dernier point, la Cour a opiné à la p. 677:

Plusieurs tribunaux ont reconnu qu'une décision privant une personne de son emploi contre son gré est une décision importante pouvant justifier l'imposition à l'organisme administratif qui la prend de l'obligation d'agir équitablement.

Outre les conséquences importantes qu'a habituellement le congédiement sur la personne qui en fait l'objet, la Cour a conclu, à la p. 674, que des motifs d'ordre pratique justifiaient l'application des principes d'équité procédurale, même s'il en résultait que la distinction traditionnelle entre les charges occupées selon bon plaisir et les autres était mise de côté:

Si le droit à l'équité procédurale est accordé au titulaire d'une charge selon bon plaisir, cela se justifie par le fait que, peu importe qu'un motif valable de congédiement soit nécessaire ou non, l'équité exige que l'organisme administratif qui prend la décision soit au courant de toutes les circonstances pertinentes de l'emploi et de sa cessation [. . .] La personne qui est en mesure de fournir à l'organisme administratif d'importants éclaircissements sur la situation est le titulaire de la charge lui-même. [. . .] Accorder ce droit [d'être entendu] au titulaire d'une charge selon bon plaisir ne reviendrait pas à assujettir la décision de le congédier à l'obligation d'établir un motif valable; ce serait simplement exiger que l'organisme administratif donne au titulaire de la charge les raisons de son renvoi et lui permette de se faire entendre.

Mon collègue, le juge Cory, maintient que les exigences de l'équité procédurale énoncées dans l'arrêt *Cardinal*, précité, ont été respectées en l'espèce puisque l'intimé a été informé des raisons initiales du refus de l'habilitation par le document communiqué par le comité avant l'audience et intitulé [TRADUCTION] «Résumé des circonstances qui ont donné lieu au refus d'une habilitation de sécurité à Robert Thomson par l'administrateur général d'Agriculture Canada». L'intimé a eu la possibilité de réfuter les allégations du SCRS au cours de

before the Committee. Thus, in Cory J.'s opinion, the respondent got both notice and fair hearing.

I cannot agree. The facts in the present case closely parallel those in *Cardinal*, which stands for the principle that the ultimate decision-maker must give the subject of his or her decision a chance to be heard, and the reasons for the final decision. In that case, based on the report that he received from another institution about transferred prisoners' participation in a riot, the Director of Kent Institution made a segregation order. This order was reviewed by the Segregation Review Board, which recommended that the order be lifted. The Director refused, without giving the prisoners either a further opportunity to make representations or informing them of the basis for his decision to override the recommendations. In striking down the order, Le Dain J. wrote for the unanimous Court at p. 659, following the passage which I quoted, *supra*:

With great respect, I do not think it is an answer to the requirement of notice and hearing by the Director ... that the appellants knew as a result of their appearance before the Segregation Review Board why they had been placed in segregation. They were entitled to know why the Director did not intend to act in accordance with the recommendation of the Board and to have an opportunity before him to state their case for release into the general population of the institution. [Emphasis added.]

Similarly, in the case at bar, the Deputy Minister initially denied the security clearance based on information from a third party, CSIS. This decision was appealed to the Committee, which recommended that it be reversed. The Deputy Minister refused, without giving the respondent a further opportunity to make representations or informing him in a meaningful way of the reasons for his decision. He stated at paragraph 20 of his affidavit of September 5, 1986, that he saw "no point" in meeting with the respondent because he had already made representations to the Committee.

l'audience tenue par le comité. Selon le juge Cory, l'intimé a donc reçu un avis approprié et a bénéficié d'une audience équitable.

^a Je ne suis pas d'accord. Les faits en l'espèce sont très près de ceux de l'affaire *Cardinal*, qui affirme le principe selon lequel la personne qui prend la décision finale doit donner à la personne visée par sa décision la possibilité de se faire entendre et les motifs de sa décision. Dans cette affaire, le directeur de l'établissement Kent, se fondant sur un rapport communiqué par un autre établissement concernant la participation de prisonniers transférés à une prise d'otages, avait ordonné leur mise en ségrégation. Cette ordonnance avait été soumise au Conseil d'examen des cas de ségrégation, qui en avait ordonné la levée. Le directeur avait refusé, sans avoir donné aux prisonniers la possibilité de présenter des arguments et sans les avoir informés du fondement de sa décision de passer outre aux recommandations. Notre Cour, à l'unanimité, a annulé l'ordonnance et le juge Le Dain, qui a rédigé les motifs, écrit ceci, à la p. 659, dans un passage qui suit l'extrait cité plus haut:

Avec égards, je ne crois pas que l'on ait satisfait à l'exigence d'avis et d'audition incombant au directeur [...] parce que les appelants savaient par suite de leur comparution devant le Conseil d'examen des cas de ségrégation pourquoi ils avaient été mis en ségrégation. Ils avaient le droit de savoir pourquoi le directeur n'avait pas l'intention de suivre la recommandation du Conseil et d'avoir la possibilité d'exposer devant lui leurs arguments en faveur de leur réintégration dans la population générale de l'établissement. [Je souligne.]

De la même manière, en l'espèce, le sous-ministre a d'abord refusé l'habilitation de sécurité sur le fondement de renseignements fournis par un tiers, le SCRS. Cette décision a été portée en appel devant le comité, qui a recommandé qu'elle soit infirmée. Le sous-ministre a refusé, sans donner à l'intimé une autre possibilité de présenter des arguments et sans l'informer suffisamment des motifs de sa décision. Il a déclaré au paragraphe 20 de son affidavit du 5 septembre 1986 qu'il ne voyait [TRA-DUCTION] «aucune raison» de rencontrer l'intimé puisque celui-ci avait déjà présenté ses arguments au comité.

But the Deputy Minister's belief, however sincerely held, that the respondent would not be able to add anything or persuade him is not sufficient to satisfy the requirements of natural justice. The Deputy Minister still had a duty to give the respondent some opportunity to respond. Furthermore, as I have already noted, the letter he sent to the respondent's lawyer (over a year after the Committee issued its recommendations, and only on the persistent demands of Mr. Jewitt) was inadequate in terms of informing the respondent of the basis of his decision.

The Deputy Minister's decision to withhold the security clearance must accordingly be set aside. As the Court concluded in *Cardinal* at p. 661:

... the denial of a right to a fair hearing must always render a decision invalid, whether or not it may appear to a reviewing court that the hearing would likely have resulted in a different decision. The right to a fair hearing must be regarded as an independent, unqualified right which finds its essential justification in the sense of procedural justice which any person affected by an administrative decision is entitled to have. It is not for a court to deny that right and sense of justice on the basis of speculation as to what the result might have been had there been a hearing.

For these reasons I am of the opinion that by his failure to afford the appellants a fair hearing on the question whether he should act in accordance with the recommendation of the Segregation Review Board that they be released from administrative segregation into the general population of the institution, the Director rendered the continued segregation of the appellants unlawful [Emphasis added.]

Conclusion

For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

Appeal allowed, L'HEUREUX-DUBÉ J. dissenting.

Toutefois, la croyance du sous-ministre, si sincère soit-elle, que l'intimé ne serait pas en mesure d'ajouter quoi que ce soit ou de le persuader ne suffisait pas pour qu'il soit satisfait aux exigences de la justice naturelle. Le sous-ministre avait encore l'obligation de donner à l'intimé la possibilité de répondre. De plus, comme je l'ai déjà souligné, la lettre envoyée à l'avocat de l'intimé (plus d'un an après que le comité eut fait ses recommandations et à la suite seulement de demandes persistantes de M. Jewitt) était inadéquate, en ce qu'elle ne donnait pas à l'intimé suffisamment de renseignements sur le fondement de la décision.

La décision du sous-ministre de refuser l'habilitation de sécurité doit donc être annulée. Je reprends la conclusion suivante dans l'arrêt *Cardinal* de notre Cour, à la p. 661:

... la négation du droit à une audition équitable doit toujours rendre une décision invalide, que la cour qui exerce le contrôle considère ou non que l'audition aurait vraisemblablement amené une décision différente. Il faut considérer le droit à une audition équitable comme un droit distinct et absolu qui trouve sa justification essentielle dans le sens de la justice en matière de procédure à laquelle toute personne touchée par une décision administrative a droit. Il n'appartient pas aux tribunaux de refuser ce droit et ce sens de la justice en fonction d'hypothèses sur ce qu'aurait pu être le résultat de l'audition.

Pour ces motifs, je suis d'avis qu'en omettant d'offrir aux appelants une audition équitable sur la question de savoir s'il devrait suivre la recommandation du Conseil d'examen des cas de ségrégation de lever leur ségrégation administrative et de les réintégrer dans la population générale de l'établissement, le directeur a rendu illégal le maintien de la ségrégation des appelants. Ils avaient donc droit, en vertu d'un bref d'*habeas corpus*, à la levée de leur ségrégation ou isolement administratifs et à leur réintégration dans la population générale du pénitencier. [Je souligne.]

Conclusion

Pour les motifs qui précèdent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Pourvoi accueilli, le juge L'HEUREUX-DUBÉ est dissident.

Solicitor for the appellant: John C. Tait, Ottawa.

Procureur de l'appelante: John C. Tait, Ottawa.

*Solicitors for the respondent: Nelligan/Power,
Ottawa.*

*Procureurs de l'intimé: Nelligan/Power,
Ottawa.*

*Solicitors for the intervener: Noël, Berthiaume,
Aubry, Hull.*

*Procureurs de l'intervenant: Noël, Berthiaume,
Aubry, Hull.*