

T-890-88

T-890-88

Robert Thomson (Applicant)

v.

Her Majesty the Queen, as represented by the Department of Agriculture, the Deputy Minister of Agriculture (Respondents)*INDEXED AS: THOMSON v. CANADA (DEPUTY MINISTER OF AGRICULTURE)*

Trial Division, Dubé J.—Ottawa, May 25 and June 15, 1988.

Security intelligence — Whether Deputy Minister bound by recommendations of Security Intelligence Review Committee under Act s. 52(2) — Deputy Minister acting against Committee recommendation to grant security clearance — Parliament never intended recommendations of Committee to be binding — Role of Committee to review investigations of security agency and present finding of facts and recommendations to deputy head — Final decision rests with deputy head and Minister.

Federal Court jurisdiction — Appeal division not authorized by s. 28 to set aside decision of Deputy Minister to deny security clearance and declare he is bound by recommendation of Security Intelligence Review Committee — Purely administrative act, rather than judicial or quasi-judicial decision required for implementation of recommendation — Certiorari to quash decision of public official who acts beyond jurisdiction or mandamus to compel performance of statutory duty must be sought in Trial Division — Trial Division not bound by pronouncements by Appeal Division on matters within jurisdiction of Trial Division.

Judges and courts — Federal Court of Appeal holding Deputy Minister bound to grant security clearance but dismissing judicial review application for want of jurisdiction — Application to Trial Division for certiorari and mandamus — Trial Judge in invidious position of having to review reasons for judgment of Federal Court of Appeal — Whether matter res judicata or subject to estoppel — F.C.A. decision obiter dictum — Court not obliged to follow decision made without jurisdiction — F.C.A. decision herein deserving respectful consideration.

This is an application for *certiorari* to set aside a decision made by the Deputy Minister of Agriculture denying the applicant a security clearance and for *mandamus* requiring him to grant the clearance.

The Security Intelligence Review Committee recommended that the Deputy Minister grant the security clearance, but he declined to do so. The matter was taken before the Federal

Robert Thomson (requérant)

c.

a Sa Majesté la Reine, représentée par le ministère de l'Agriculture, le sous-ministre de l'Agriculture (intimés)*RÉPERTORIÉ: THOMSON c. CANADA (SOUS-MINISTRE DE L'AGRICULTURE)*

Division de première instance, juge Dubé—Ottawa, 25 mai et 15 juin 1988.

Renseignement de sécurité — Le sous-ministre est-il lié par les recommandations que le comité de surveillance a faites en vertu de l'art. 52(2) de la Loi? — Le sous-ministre est allé à l'encontre de la recommandation d'accorder l'habilitation de sécurité — Le Parlement n'a jamais entendu que les recommandations du comité soient impératives — Le rôle du comité consiste à réviser les enquêtes menées par l'organisme de sécurité et à soumettre des conclusions de fait et des recommandations à l'administrateur général — La décision finale appartient à l'administrateur général et au ministre.

Compétence de la Cour fédérale — La Division d'appel n'a pas compétence en vertu de l'art. 28 d'annuler la décision du sous-ministre de refuser l'habilitation de sécurité et de déclarer qu'il est lié par la recommandation du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité — Il suffit d'un acte de nature purement administrative, non soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, pour mettre en œuvre la recommandation — C'est la Division de première instance qui a compétence pour délivrer le bref de certiorari, qui permet d'annuler la décision d'un fonctionnaire ayant excédé sa compétence, et le bref de mandamus, qui vise à obtenir l'exécution d'une obligation imposée par la loi — La Division de première instance n'est pas liée par les déclarations de la Division d'appel sur les questions qui relèvent de la compétence de la Division de première instance.

Juges et tribunaux — La Cour d'appel fédérale statue que le sous-ministre est tenu d'accorder l'habilitation de sécurité mais elle rejette la demande de révision judiciaire pour défaut de compétence — Demande de brefs de certiorari et de mandamus à la Division de première instance — Le juge de première instance est dans la situation ingrate de devoir réviser les motifs de jugement de la Cour d'appel fédérale — L'affaire est-elle chose jugée ou sujette à la théorie de la fin de non-recevoir? — La décision de la C.A.F. est une remarque incidente — La Cour n'est pas obligée de suivre une décision rendue sans compétence — La décision de la C.A.F. en l'espèce mérite une respectueuse considération.

Il s'agit d'une part, d'une demande de bref de *certiorari* visant l'annulation de la décision par laquelle le sous-ministre de l'Agriculture a refusé au requérant son habilitation de sécurité, et d'autre part, d'une demande de bref de *mandamus* pour l'obliger à accorder l'habilitation recherchée.

Le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité a recommandé que le sous-ministre accorde l'habilitation de sécurité en question, mais ce dernier a décidé de ne pas

Court of Appeal, which held that the Deputy Minister was bound to follow the Committee's recommendation, but dismissed the application in that the Court did not have jurisdiction under section 28 to set the Deputy Minister's decision aside.

Held, the motion should be denied.

Res judicata or the doctrine of issue estoppel do not apply since the questions of *certiorari* and *mandamus* have not been decided by the Court of Appeal, as it had no jurisdiction to do so. The Court is not bound by the *obiter dictum* of the Court of Appeal on a matter in which the Court pronounced itself without jurisdiction.

If Parliament had intended the Deputy Minister to be bound by the Committee's recommendations, the word "decision" would have been used. Cabinet directives state that the deputy heads shall not delegate the decision to grant or deny clearances and must assume responsibility therefor. That the granting of a security clearance is a matter of management authority within the responsibility of the deputy head has been affirmed by the Supreme Court of Canada. The *Canadian Security Intelligence Service Act*, read together with the *Financial Administration Act*, makes it clear that the Governor in Council has the power to suspend or dismiss employees on the basis of security assessments. This is inconsistent with an interpretation that the Security Intelligence Review Committee would have the power to block or reverse the decision. The role of the Committee is to review the investigations of the security agency. The final decision rests with the deputy head and the Minister, as confirmed by the current security policy. As there is no duty upon the Minister to follow the Committee's recommendation, *mandamus* will not be ordered.

As the Deputy Minister had his own reasons for denying clearance to the applicant and after considering the report his doubts remained, it cannot be held that he acted on no evidence or that he could not, on the evidence before him, come to the conclusion he reached. The Court will not interfere with the proper exercise of the Deputy Minister's discretion.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Canadian Security Intelligence Service Act, S.C. 1984, c. 21, ss. 34(1), 38, 41, 42(1), 52(2).

Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, ss. 18, 28.

Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 7(7), (7.1) (as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 78), 7(8).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Angle v. M.N.R., [1975] 2 S.C.R. 248; (1974), 47 D.L.R. (3d) 544; *Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd. (No. 2)*, [1967] 1 A.C. 853 (H.L.); *The Queen v. J.B. &*

le faire. L'affaire a été portée devant la Cour d'appel fédérale, qui a décidé que le sous-ministre était tenu de suivre la recommandation du comité, mais elle a dû rejeter la demande au motif qu'elle n'avait pas compétence en vertu de l'article 28 pour annuler la décision du sous-ministre.

^a *Jugement*: la requête devrait être rejetée.

La présente affaire n'est pas chose jugée ou sujette à la théorie de la fin de non-recevoir, puisque les questions relatives aux brefs de *certiorari* et de *mandamus* n'ont pas été décidées par la Cour d'appel, comme elle n'avait pas la compétence pour le faire. La Cour n'est pas liée par une remarque incidente de la Cour d'appel sur une question que la Cour a déclaré elle-même ne pas être compétente à juger.

Si le Parlement avait entendu que le sous-ministre soit lié par les recommandations du comité, le mot «décision» aurait été utilisé. Les directives du Cabinet mentionnent que les sous-chefs ne doivent pas déléguer la décision d'accorder ou de refuser les habilitations de sécurité, mais qu'ils doivent en assumer la responsabilité. La Cour suprême du Canada a confirmé le fait que l'octroi d'une habilitation de sécurité relève du pouvoir de commandement dont est investi le sous-chef. La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, lue en corrélation avec la *Loi sur l'administration financière* montre clairement que le gouverneur en conseil a le pouvoir de suspendre ou de destituer les employés en raison d'une évaluation de sécurité. Cela ne s'accorde pas avec l'interprétation voulant que le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité ait le pouvoir de bloquer ou de renverser la décision. Le rôle du comité consiste à réviser les enquêtes menées par l'organisme de sécurité. La décision finale appartient au sous-chef et au ministre, comme le confirme la présente politique de sécurité. Comme le ministre n'est pas tenu de suivre la recommandation du comité, la Cour ne décernera pas un bref de *mandamus*.

^f Comme le sous-ministre avait ses propres raisons pour refuser l'habilitation de sécurité au requérant, et qu'après avoir tenu compte du rapport, ses doutes subsistaient, on ne peut conclure qu'il a agi sans preuve ou que les éléments de preuve portés à sa connaissance ne lui permettaient pas d'en venir à la conclusion qu'il a tirée. La Cour ne peut s'immiscer dans l'exercice régulier que le sous-ministre a fait de son pouvoir discrétionnaire.

LOIS ET RÈGLEMENTS

^h *Loi sur la Cour fédérale*, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 18, 28.

Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 7(7), (7.1) (mod. par S.C. 1984, chap. 21, art. 78), 7(8).

ⁱ *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, S.C. 1984, chap. 21, art. 34(1), 38, 41, 42(1), 52(2).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Angle c. M.R.N., [1975] 2 R.C.S. 248; (1974), 47 D.L.R. (3d) 544; *Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd. (No. 2)*, [1967] 1 A.C. 853 (H.L.); *La Reine c. J.B. &*

Sons Co. Ltd., [1970] S.C.R. 220; *Nowegijick v. The Queen*, [1983] 1 S.C.R. 29; *Lee v. Attorney General of Canada*, [1981] 2 S.C.R. 90; *Ashbridge Investments Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1965] 3 All E.R. 371 (C.A.); *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1987] 1 S.C.R. 1114. a

AUTHORS CITED

Driedger, Elmer A., *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983. b

COUNSEL:

David J. Jewitt and Sean T. McGee for applicant.
I. G. Whitehall, Q.C. and B. S. Russell for respondents. c

SOLICITORS:

Nelligan Power, Ottawa, for applicant. d
Deputy Attorney General of Canada for respondents.

The following are the reasons for order rendered in English by

DUBÉ J.: This application is for a writ of *certiorari* to set aside a decision made by the Deputy Minister of Agriculture on June 4, 1986, denying the applicant a security clearance for employment within the Department of Agriculture and for a writ of *mandamus* requiring the Deputy Minister to grant the clearance in accordance with subsection 52(2) of the *Canadian Security Intelligence Service Act* ("the Act").¹ The subsection 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. [My emphasis.] h

On April 9, 1986, the Security Intelligence Review Committee ("S.I.R.C.") recommended that the Deputy Minister grant the applicant the security clearance in question. The latter decided not to do so. The matter was taken before the i

¹ S.C. 1984, c. 21.

Sons Co. Ltd., [1970] R.C.S. 220; *Nowegijick c. La Reine*, [1983] 1 R.C.S. 29; *Lee c. Procureur général du Canada*, [1981] 2 R.C.S. 90; *Ashbridge Investments Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*, [1965] 3 All E.R. 371 (C.A.); *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1987] 1 R.C.S. 1114. a

DOCTRINE

Driedger, Elmer A., *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983. b

AVOCATS:

David J. Jewitt et Sean T. McGee pour le requérant.
I. G. Whitehall, c.r. et B. S. Russell pour les intimés. c

PROCUREURS:

Nelligan Power, Ottawa, pour le requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés. d

Ce qui suit est la version française des motifs de l'ordonnance rendus par e

LE JUGE DUBÉ: La présente requête vise à obtenir un bref de *certiorari* pour annuler la décision par laquelle le sous-ministre de l'Agriculture f a, le 4 juin 1986, refusé au requérant l'habilitation de sécurité relative à son engagement au sein du ministère de l'Agriculture et à obtenir un bref de *mandamus* exigeant du sous-ministre qu'il accorde l'habilitation de sécurité conformément au paragraphe 52(2) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* («la Loi»)¹. Ce paragraphe est ainsi libellé: g

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. [C'est moi qui souligne.] h

Le 9 avril 1986, le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité («C.S.A.R.S.») a recommandé que le sous-ministre accorde au requérant l'habilitation de sécurité en question. Le sous-ministre a décidé de ne pas le i

¹ S.C. 1984, chap. 21.

Federal Court of Appeal [[1988] 3 F.C. 108] under section 28 of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10]. It was fully debated during three days and the Court unanimously dismissed the application. In his reasons for judgment Stone J., on behalf of the Court, extensively outlined the facts, canvassed the jurisprudence and concluded as follows [at pages 139-140]:

Jurisdiction Revisited

If I am correct that the Deputy Minister is bound by the recommendation in question, I must now take up the third issue which I have defined above, namely, whether this Court has jurisdiction under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the decision whereby he refused to act in accordance with that recommendation. His refusal was obviously based upon a misconstruction of subsection 52(2), for he clearly felt free to exercise a discretion that he claimed to still hold under Cabinet Directive No. 35. In my opinion, the decision under attack does not fall within the jurisdiction conferred on this Court by section 28, because that section does not authorize us to grant the relief sought, namely, the setting aside of the second decision and declaring that the Deputy Minister is bound to follow the recommendation. If I am correct in so viewing the recommendation, only a purely administrative act, rather than a decision made on a judicial or quasi-judicial basis, is required for its implementation. Section 18 of the *Federal Court Act* vests the Trial Division with exclusive original jurisdiction to grant certain relief including relief by way of *certiorari* or *mandamus*, and it is well established that *certiorari* lies to quash a decision of a public official who acts beyond his jurisdiction and that *mandamus* lies to compel the performance of a statutory duty. As I see it, that duty arises here because of the existence of a binding recommendation duly made in accordance with the Act by Parliament's instrumentality, the intervenant. In my view, a refusal or neglect to follow that recommendation is not something this Court can deal with by any judgment it is authorized to pronounce under section 28.

DISPOSITION

In summary,

- (a) the Deputy Minister is bound to grant the security clearance recommended by the intervenant;
- (b) this Court is without jurisdiction under section 28 of the *Federal Court Act* to review and set aside the June 4, 1986 decision of the Deputy Minister denying that clearance.

I would dismiss this application.

Pursuant to that judgment, the applicant is now before the Trial Division under section 18 of the *Federal Court Act* to seek the *certiorari* and the

faire. L'affaire a été portée devant la Cour d'appel fédérale [[1988] 3 C.F. 108] en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10]. Elle a été débattue à fond pendant trois jours et la Cour a unanimement rejeté la demande. Dans ses motifs de jugement, le juge Stone, qui s'exprimait au nom de la Cour, a exposé en détail les faits, analysé la jurisprudence et conclu comme suit [aux pages 139 et 140]:

b Retour à la question de la compétence

Si j'ai raison de croire que le sous-ministre est lié par la recommandation en cause, il faut maintenant répondre à la troisième des questions en litige définies plus haut: la présente Cour possède-t-elle en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* la compétence pour examiner et annuler la décision allant à l'encontre de cette recommandation? Il est clair que cette décision était fondée sur une mauvaise interprétation du paragraphe 52(2), le sous-ministre se croyant libre d'exercer conformément à la directive du Cabinet n^o 35 un pouvoir discrétionnaire dont il se prétend du reste toujours investi. À mon avis cependant, la décision contestée ne relève pas de la compétence conférée à la présente Cour par l'article 28, parce que cette disposition ne nous autorise pas à accorder le redressement demandé, à savoir l'annulation de la seconde décision et une déclaration portant que le sous-ministre est tenu de suivre la recommandation. Si mon interprétation est exacte, il suffit d'un acte de nature purement administrative, non soumis à un processus judiciaire ou quasi judiciaire, pour mettre en oeuvre la recommandation. Or, c'est la Division de première instance qui a, aux termes de l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale*, compétence exclusive en première instance pour accorder certains redressements, y compris l'émission d'un bref de *certiorari* ou de *mandamus*. Il est bien établi que le recours en *certiorari* permet de faire annuler la décision d'un fonctionnaire qui a excédé sa compétence et que le *mandamus* vise à obtenir l'exécution d'un devoir imposé par la loi. D'après mon analyse, un devoir de cette nature découle en l'espèce de la recommandation obligatoire que l'intervenant, à titre d'intermédiaire du Parlement, a dûment formulée en conformité avec la Loi. En conséquence, je suis d'avis que la présente Cour ne peut pas invoquer les pouvoirs de rendre jugement qui lui sont dévolus par l'article 28 pour examiner tout refus ou toute négligence de suivre une telle recommandation.

h

JUGEMENT

En résumé,

- a) le sous-ministre est tenu d'accorder l'habilitation de sécurité, suivant la recommandation de l'intervenant;
- b) la présente Cour n'a aucune compétence en vertu de l'article 28 de la *Loi sur la Cour fédérale* pour examiner et annuler la décision qu'a prise le sous-ministre, le 4 juin 1986, de refuser cette habilitation.

Je rejetterais la demande.

Conformément à ce jugement, le requérant s'adresse maintenant à la Division de première instance en vertu de l'article 18 de la *Loi sur la*

mandamus referred to in the above reasons for judgment.

The applicant did not appeal the Federal Court of Appeal judgment, presumably because he was satisfied with the disposition of the matter, even if his application was dismissed. On the other hand, the respondents do not agree that the Deputy Minister is bound to grant the security clearance recommended by the intervenant, but they cannot appeal the judgment as it stands in their favour in the sense that it dismissed the applicant's motion. I therefore find myself in the invidious position of having to review the Federal Court of Appeal's reasons for judgment to find out whether or not I am bound by "the disposition" to the effect that "the Deputy Minister is bound to grant the security clearance recommended by the intervenant". In any event, that is what the respondents invite me to do.

The respondents submit that this matter is not *res judicata* or subject to the related doctrine of estoppel because the Federal Court of Appeal found that it was without jurisdiction: therefore, it is not a competent Court to determine whether or not the remedies of *mandamus* and *certiorari* provided by section 18 of the *Federal Court Act* ought to be granted in the instant case.

In *Angle v. M.N.R.*² the Supreme Court of Canada dealt with the finality of judgments and the issues of *res judicata* and estoppel. The Court referred (at pages 254 S.C.R.; 555 D.L.R.) to Lord Guest in *Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd. (No. 2)*³ who defined the requirements of the issue estoppel as follows:

... (1) that the same question has been decided; (2) that the judicial decision which is said to create the estoppel was final; and, (3) that the parties to the judicial decision or their privies were the same persons as the parties to the proceedings in which the estoppel is raised or their privies . . .

In my view, the first test has not been met. The only decision made by the Federal Court of Appeal in this matter which binds me is the one appearing on the face of its judgment, namely that "the section 28 application is dismissed". Having

² [1975] 2 S.C.R. 248; (1974), 47 D.L.R. (3d) 544.

³ [1967] 1 A.C. 853 (H.L.), at p. 935.

Cour fédérale pour obtenir les brefs de *certiorari* et de *mandamus* mentionnés dans les motifs de jugement ci-dessus.

Le requérant n'a pas interjeté appel du jugement de la Cour d'appel fédérale, vraisemblablement parce qu'il était satisfait de l'issue de l'affaire, même si sa demande a été rejetée. D'autre part, les intimés ne sont pas d'accord pour dire que le sous-ministre est tenu d'accorder l'habilitation de sécurité recommandée par l'intervenant, mais ils ne peuvent interjetter appel du jugement, car celui-ci a été rendu en leur faveur, en ce sens que la Cour a rejeté la requête du requérant. Je me trouve donc dans la position ingrate de devoir examiner les motifs de jugement de la Cour d'appel fédérale pour établir si je suis lié ou non par «le jugement» portant que «le sous-ministre est tenu d'accorder l'habilitation de sécurité, suivant la recommandation de l'intervenant». En tout cas, c'est ce que les intimés m'invitent à faire.

Les intimés font valoir que la présente affaire n'est pas chose jugée ou sujette à la théorie connexe de la fin de non-recevoir, parce que la Cour d'appel fédérale a conclu qu'elle n'avait pas compétence; par conséquent, elle n'est pas compétente pour déterminer si les recours en *mandamus* et en *certiorari* prévus à l'article 18 de la *Loi sur la Cour fédérale* devraient être accordés en l'espèce.

Dans l'arrêt *Angle c. M.R.N.*² la Cour suprême du Canada s'est penchée sur le caractère définitif des jugements et sur les questions de la chose jugée et de la fin de non-recevoir. La Cour a cité (aux pages 254 R.C.S.; 555 D.L.R.) les propos formulés dans l'arrêt *Carl Zeiss Stiftung v. Rayner & Keeler Ltd. (No. 2)*³ par lord Guest, qui définit les conditions de l'«*issue estoppel*» comme exigeant:

[TRADUCTION] . . . (1) que la même question ait été décidée; (2) que la décision judiciaire invoquée comme créant la fin de non-recevoir soit finale; et, (3) que les parties dans la décision judiciaire invoquée ou leurs ayants droit, soient les mêmes que les parties engagées dans l'affaire où la fin de non-recevoir est soulevée, ou leurs ayants droit . . .

À mon avis, le premier critère n'a pas été respecté. La seule décision qu'a rendue la Cour d'appel fédérale dans la présente affaire et qui me lie est celle qui ressort à la lecture de son jugement, en l'occurrence, que «la demande présentée en

² [1975] 2 R.C.S. 248; (1974), 47 D.L.R. (3d) 544.

³ [1967] 1 A.C. 853 (H.L.), à la p. 935.

no jurisdiction to hear the other matters placed before it, that Court could not decide on matters that may only be decided by the Trial Division, namely whether the writs of *certiorari* and *mandamus* ought to be awarded to the applicant.

The *ratio decidendi* behind the Court of Appeal judgment is that the decision of the Deputy Minister under appeal is purely an administrative decision. The other question as to whether or not the "recommendation" of the Security Intelligence Review Committee is binding upon the Deputy Minister could only be, for the Court of Appeal in that instance, an *obiter dictum*.

The Supreme Court of Canada in *The Queen v. J.B. & Sons Co. Ltd.*⁴ heard an appeal from the Exchequer Court of Canada. The latter Court had allowed a petition of writ solely because it considered itself bound to take the view that "judgments of Courts of equal or coordinate jurisdiction should be followed in the absence of strong reasons to the contrary". Thus, Cattanach J. who personally held a different opinion still chose to follow the decision of Landreville J. of the Supreme Court of Ontario. Pigeon J. said that Cattanach J. was not obliged to follow the first decision which was made without jurisdiction (at page 236):

Having come to the conclusion that the judgment of Landreville J. was pronounced without jurisdiction, it follows that this case should be decided without reference thereto. In my opinion, Cattanach J. was correct in his opinion as to what the proper conclusion should be on that view of the matter.

Of course, the situation is different here because the Federal Court of Appeal is more than a court of equal or coordinate jurisdiction. Still the principle stands and since the Federal Court of Appeal has pronounced itself without jurisdiction to grant a *mandamus* or *certiorari* in the instant case, the decision to grant those two remedies can only be made by this Court. Of course, the learned reasons for judgment of the Federal Court of Appeal are persuasive and deserve paramount and respectful consideration.

⁴ [1970] S.C.R. 220.

vertu de l'article 28 est rejetée». N'ayant pas compétence pour entendre les autres questions qui lui ont été soumises, la Cour d'appel ne pouvait se prononcer sur des questions qui ne peuvent être tranchées que par la Division de première instance, en l'occurrence, la question de savoir si les brefs de *certiorari* et de *mandamus* devraient être accordés au requérant.

Le fondement du jugement de la Cour d'appel est que la décision du sous-ministre dont appel est interjeté est une décision purement administrative. Quant à l'autre question, celle de savoir si la «recommandation» du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité lie le sous-ministre, elle ne pouvait constituer, pour la Cour d'appel dans cette affaire, qu'une remarque incidente.

Dans l'arrêt *La Reine c. J.B. & Sons Co. Ltd.*⁴, la Cour suprême du Canada a entendu un appel interjeté d'une décision de la Cour de l'Échiquier du Canada. Cette dernière avait accueilli une pétition de droit seulement parce qu'elle se considérait obligée de «suivre la décision d'une autre cour de juridiction égale ou équivalente à moins d'une raison grave». Ainsi donc, le juge Cattanach, qui était personnellement d'une opinion différente, a quand même choisi de suivre la décision du juge Landreville de la Cour suprême de l'Ontario. Le juge Pigeon a déclaré que le juge Cattanach n'était pas obligé de suivre une décision que le premier juge n'avait pas le pouvoir de rendre (à la page 236):

En étant venu à la conclusion que le Juge Landreville n'avait pas juridiction en l'occurrence, il s'ensuit que la présente cause doit être jugée sans tenir compte du jugement qu'il a rendu. À mon avis, l'opinion du Juge Cattanach sur la conclusion à tirer dans cette alternative est parfaitement exacte.

Évidemment, la situation est différente en l'espèce, parce que la Cour d'appel fédérale est plus qu'une cour de juridiction égale ou équivalente. Le principe s'applique toujours et puisque la Cour d'appel fédérale s'est déclarée incompétente pour accorder un *mandamus* ou un *certiorari* en l'espèce, la décision d'accorder ces recours ne peut être prise que par notre Cour. Évidemment, les savants motifs de jugement de la Cour d'appel fédérale sont persuasifs et méritent une éminente et respectueuse considération.

⁴ [1970] R.C.S. 220.

The fundamental question to be resolved is whether the word "recommendations" appearing in subsection 52(2) of the Act means, in effect, "binding decision". 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 recommendatory statement; to present with approval; to advise, counsel".

The Chief Justice of the Supreme Court of Canada in *Canadian National Railway Co. v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*⁵, spoke about the interpretation of words in statutes and at page 1134 referred to Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes* (2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983, at page 87) as follows:

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.

That quote is reproduced in the reasons for judgment of the Federal Court of Appeal. There is also a presumption that words in a statute are strictly and correctly used. Although, their grammatical and ordinary sense must be harmonized with the purposes of the statute, this does not allow the Court to depart from the grammatical and ordinary meaning unless an absurdity would otherwise result.

Was it the intention of Parliament to grant to S.I.R.C. the power to impose upon the Deputy Minister (and the Minister, who is finally responsible to Parliament) the obligation to hire people whom they do not trust for security reasons? If the person involved should later commit a serious breach of security, who will take the responsibility for it? At first blush, it would seem to me that if Parliament intended to clothe S.I.R.C. with that extraordinary power, it would have said so. The word "decision" would have been used.

La question fondamentale à résoudre est de savoir si le mot «recommandations» qui figure au paragraphe 52(2) de la Loi signifie en fait «décision obligatoire». 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 étant digne d'acceptation, d'utilisation ou d'essai; faire une recommandation; présenter avec approbation; conseiller».

Dans l'arrêt *Compagnie des chemins de fer du Canada c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*⁵, le juge en chef de la Cour suprême du Canada a parlé de l'interprétation des termes de la loi et, à la page 1134, a cité les propos suivants tirés de l'ouvrage d'Elmer A. Driedger, *Construction of Statutes* (2^e éd. Toronto: Butterworths, 1983, à la page 87):

[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.

Cette citation est reproduite dans les motifs de jugement de la Cour d'appel fédérale. Il existe également une présomption voulant que les termes de la loi soient strictement et correctement employés. Bien que le sens grammatical et ordinaire des mots doive être harmonisé avec les objets de la loi, cela n'autorise pas la Cour à s'écarter de leur sens grammatical et ordinaire, à moins qu'on en arrive autrement à un résultat absurde.

Le législateur avait-il l'intention d'accorder au C.S.A.R.S. le pouvoir d'imposer au sous-ministre (et au Ministre, qui est celui qui est finalement responsable devant le Parlement) l'obligation d'engager des gens en qui ils n'ont pas confiance pour des raisons de sécurité? Si la personne en cause devait par la suite commettre une infraction grave aux règlements de sécurité, qui en prendrait la responsabilité? De prime abord, il me semblerait que si le législateur avait eu l'intention de doter le C.S.A.R.S. de ce pouvoir extraordinaire, il l'aurait dit. Le mot «décision» aurait été employé.

⁵ [1987] 1 S.C.R. 1114.

⁵ [1987] 1 R.C.S. 1114.

Cabinet Directive Number 35 dealing with security in the Public Service of Canada, in force at the material time, (it was revised in September 1987) provides in section 1 that “security in the public service of Canada is essentially a part of good personnel administration and therefore it is the responsibility of each department and agency”. Section 9 deals with procedures and provides that “it is the continuing responsibility of each government department and agency to ensure that its security remains unimpaired”. The “investigative agency” was the RCMP and is now the Canadian Security Intelligence Service, since the Act was assented on June 28, 1984. Section 13 provides that if there is in the judgment of the Deputy Minister of a department or the head of an agency “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 or the head of agency”. Section 18 reads as follows:

18. In arriving at a final decision as to whether to recommend to the Governor in Council that an employee be dismissed on grounds of security, the Minister responsible will take into account all of the relevant information and advice that has been provided, but the minister is not bound to act on such advice. [My underlining.]

As to the weight to be given to Cabinet Directive Number 35, or to any administrative policy, the Supreme Court of Canada in *Nowegijick v. The Queen*⁶ said as follows at page 37:

Administrative policy and interpretation are not determinative but are entitled to weight and can be an “important factor” in case of doubt about the meaning of legislation

As mentioned earlier, Cabinet Directive Number 35 which dates back to 1963 has been replaced by a new Directive entitled “Security Policy of the Government of Canada” in September 1987 (after the coming into force of the *Canadian Security Intelligence Service Act*). The new Directive (at subsection 1.5) still provides that deputy heads “have full authority for the administration of all aspects of their institution’s security”, but they are still accountable to the Treasury Board in reference to security practices. In screen-

Dans sa rédaction en vigueur à l’époque en cause (elle a été révisée en septembre 1987), la directive du Cabinet n° 35, qui concerne la sécurité dans la Fonction publique du Canada, prévoyait à son article premier que «la sécurité dans la Fonction publique du Canada constitue un élément essentiel de la saine administration du personnel, et relève par conséquent de la responsabilité de chaque ministère et organisme». L’article 9 traite des façons de procéder et prévoit qu’«il continue d’incomber à chaque ministère et organisme du gouvernement de faire en sorte que sa sécurité demeure intacte». L’«organisme d’enquête» était la GRC et est maintenant le Service canadien du renseignement de sécurité depuis que la Loi a été sanctionnée le 28 juin 1984. L’article 13 prévoit que s’il existe de l’avis du sous-ministre du ministère ou du directeur de l’organisme intéressé «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 ou du directeur de l’organisme». Voici le texte de l’article 18:

18. Au moment de déterminer de façon définitive s’il recommandera ou non au Gouverneur en conseil qu’un employé soit renvoyé pour des motifs de sécurité, le ministre responsable tiendra compte de tous les renseignements et avis pertinents qu’il aura reçus, mais il n’est pas tenu d’agir en fonction de ces avis. [C’est moi qui souligne.]

Sur la valeur à accorder à la directive du Cabinet n° 35 ou à toute politique administrative, la Cour suprême du Canada a déclaré ce qui suit dans l’arrêt *Nowegijick c. La Reine*⁶ à la page 37:

Les politiques et l’interprétation administratives ne sont pas déterminantes, mais elles ont une certaine valeur et, en cas de doute sur le sens de la législation, elles peuvent être un «facteur important»

Comme je l’ai déjà mentionné, la directive du Cabinet n° 35, qui remonte à 1963, a été remplacée par une nouvelle directive intitulée «Politique du gouvernement du Canada sur la sécurité» en septembre 1987 (après l’entrée en vigueur de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*). La nouvelle directive prévoit toujours (au paragraphe 1.5) que les administrateurs généraux «détiennent les pleins pouvoirs pour administrer tous les aspects de la sécurité dans leurs institutions», mais ils sont encore responsables

⁶ [1983] 1 S.C.R. 29.

⁶ [1983] 1 R.C.S. 29.

ing personnel for reliability and security, deputy heads must do certain things “and accept responsibility for the decision”. They must also “provide notice to individuals, as required by the *Canadian Security Intelligence Service Act* and this Policy”.

Subsection 6.3 deals with security clearances and provides that “deputy heads shall grant or deny a security clearance, taking into account advice from the investigative body and the Departmental Security Officer . . . The authority to deny, revoke or suspend a security clearance rests with the deputy head and shall not be delegated”.

Subsection 8.2 deals with redress. It provides that a person whose security clearance had been removed may have recourse to the formal review process of S.I.R.C. as specified in the Act. Paragraph 8.2.2, dealing with security clearance, provides that S.I.R.C. is responsible for the formal review process for redress concerning denial of a security clearance.

The new Directive does not state that the recommendations of S.I.R.C. are binding upon the Deputy Minister.

The Supreme Court of Canada in *Lee v. Attorney General of Canada*⁷ dealt with Cabinet Directive Number 35 (before the enactment of the *Canadian Security Intelligence Service Act*). Martland J. had this to say at page 96:

The authority to require a security clearance as a condition of appointment and the authority to determine whether such a clearance should be granted are part of the management authority that has not been excluded by the *Public Service Employment Act* or assigned by it to the Commission. The Cabinet Directive is a directive from the Government concerning the exercise of this authority. It is the deputy head who is responsible for taking the initiative and making the decision as to security clearance in a particular case. [My underlining.]

One would think that if Parliament intended to overrule that decision of the highest court and to

⁷ [1981] 2 S.C.R. 90.

devant le Conseil du Trésor quant aux méthodes de sécurité. Lorsqu'ils procèdent au filtrage du personnel pour vérifier leur fiabilité et leur sécurité, les administrateurs généraux doivent faire certaines choses «et prendre la responsabilité de leur décision». Ils doivent également «aviser les candidats, comme l'exigent la présente politique et la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*».

Le paragraphe 6.3 concerne les autorisations de sécurité et dispose que les administrateurs généraux «doivent accorder ou refuser une autorisation de sécurité en tenant compte des conseils que leur fournissent l'organisme d'enquête et l'agent du ministre chargé de la sécurité . . . Les pouvoirs de refuser, de révoquer ou de suspendre une autorisation de sécurité sont conférés [à l'administrateur général] et ne peuvent être délégués».

Le paragraphe 8.2 porte sur les mesures de redressement. Il prévoit que les personnes qui se sont vu retirer leur habilitation de sécurité peuvent avoir recours au processus d'examen officiel du C.S.A.R.S. suivant les modalités de la Loi. Le paragraphe 8.2.2, qui concerne l'habilitation de sécurité, dispose que le C.S.A.R.S. est responsable du processus d'examen officiel des recours exercés à la suite d'un refus d'accorder une habilitation de sécurité.

La nouvelle directive ne déclare pas que les recommandations du C.S.A.R.S. lient le sous-ministre.

Dans l'arrêt *Lee c. Procureur général du Canada*⁷, la Cour suprême du Canada a examiné la directive du Cabinet n° 35 (avant l'adoption de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*). Le juge Martland a tenu les propos suivants à la page 96:

Le pouvoir d'assujettir la nomination à l'habilitation au secret et le pouvoir de déterminer s'il y a lieu d'accorder cette habilitation relèvent du pouvoir de commandement que la *Loi sur l'emploi dans la Fonction publique* n'a ni supprimé ni confié à la Commission. La directive du Cabinet est une directive du gouvernement sur l'exercice de ce pouvoir. Il incombe au sous-chef de prendre l'initiative de la décision relative à l'habilitation au secret dans un cas donné. [C'est moi qui souligne.]

On aurait pu penser que si le législateur avait l'intention d'infirmer cette décision du plus haut

⁷ [1981] 2 R.C.S. 90.

subject the decision of the deputy head to that of S.I.R.C., it would have used a more potent word than "recommendations" in subsection 52(2). Moreover, when Parliament prescribed the functions of the S.I.R.C. in section 38 of the Act, it provided that S.I.R.C. would conduct investigations in relation to complaints made to S.I.R.C. under sections 41 and 42, but did not provide that S.I.R.C. would issue decisions binding upon deputy heads. Clearly, it could have done so explicitly under paragraph 38(c).

The *Canadian Security Intelligence Service Act* amended several other Acts, including subsection 7(7) of the *Financial Administration Act* [R.S.C. 1970, c. F-10 (as am. by S.C. 1984, c. 21, s. 78)]. The former subsection 7(7) provided that nothing in this Act or any other Act shall be construed to limit or affect the right or power of the Governor in Council in the interest of the safety or security of Canada to suspend any person employed in the Public Service or to dismiss any such person. The new subsection reads as follows:

7. ...

(7) Subject to subsection (7.1), nothing in this or any other Act shall be construed to limit or affect the right or power of the Governor in Council to suspend or dismiss any person employed in the public service on the basis of a security assessment.

The restricting subsection (7.1) reads as follows:

(7.1) Where a person has made a complaint with respect to a security assessment to the Security Intelligence Review Committee established by subsection 34(1) of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, that person shall not be dismissed pursuant to subsection 7 until after the completion of the investigation in relation to that complaint.

Subsection 7(8) of the *Financial Administration Act* reads as follows:

7. ...

(8) For the purpose of subsection (7), any order made by the Governor in Council is conclusive proof of the matters stated therein in relation to the suspension or dismissal of any person in the interest of the safety or security of Canada or any state allied or associated with Canada.

Reading together those provisions of the Act and of the *Financial Administration Act* reinforces the view that the right or power of the Governor in Council to suspend or dismiss an employee on the

tribunal et d'assujettir la décision de l'administrateur général à celle du C.S.A.R.S., il aurait employé un mot plus fort que «recommandations» au paragraphe 52(2). De plus, en définissant les fonctions du C.S.A.R.S. à l'article 38 de la Loi, le législateur a précisé que le C.S.A.R.S. ferait enquête sur les plaintes qu'il reçoit en vertu des articles 41 et 42, mais il n'a pas prévu que le C.S.A.R.S. rendrait des décisions qui lieraient les administrateurs généraux. De toute évidence, il lui aurait été loisible de le faire explicitement à l'alinéa 38c).

La *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* a modifié plusieurs autres lois, y compris le paragraphe 7(7) de la *Loi sur l'administration financière* [S.R.C. 1970, chap. F-10 (mod. par S.C. 1984, chap. 21, art. 78)]. L'ancien paragraphe 7(7) prévoyait que rien dans cette Loi ou dans quelque autre Loi ne devait s'interpréter comme limitant ou modifiant le droit ou le pouvoir que possède le gouverneur en conseil de suspendre ou de destituer une personne employée dans la Fonction publique dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du Canada. Le nouveau paragraphe est ainsi conçu:

7. ...

(7) Sous réserve du paragraphe (7.1), la présente loi ni aucune autre loi n'ont pour effet de porter atteinte au droit ou au pouvoir du gouverneur en conseil de suspendre ou de destituer une personne employée dans la fonction publique en raison d'une évaluation de sécurité.

Le paragraphe restrictif (7.1) est ainsi libellé:

(7.1) Une personne ne peut être destituée en vertu du paragraphe (7) si elle a porté plainte contre une évaluation de sécurité devant le comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité constitué par le paragraphe 34(1) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* et si l'enquête sur la plainte n'est pas terminée.

Voici le texte du paragraphe 7(8) de la *Loi sur l'administration financière*:

7. ...

(8) Aux fins du paragraphe (7), un décret établi par le gouverneur en conseil constitue une preuve péremptoire de tout ce qui y est déclaré relativement à la suspension ou à la destitution d'une personne dans l'intérêt de la sûreté ou de la sécurité du Canada ou tout État allié ou associé au Canada.

Le rapprochement de ces dispositions de la Loi et de celles de la *Loi sur l'administration financière* renforce l'opinion voulant que le droit ou le pouvoir du gouverneur en conseil de suspendre ou

basis of security assessment (which matters are also the subject of the subsection 42(1) complaint procedures) remains unaffected, except that such a person cannot be dismissed until completion by S.I.R.C. of its investigation of a complaint respecting such suspension or dismissal. This language is not consistent with an interpretation that S.I.R.C. would have the power to block or reverse the suspension or dismissal.

Parliament could have provided that the right or power of the Governor in Council was subject to the "recommendations" of S.I.R.C. but chose not to do so.

In my view, Parliament never intended the "recommendations" of S.I.R.C. to be binding upon the deputy heads. The deputy head himself does not carry out the necessary investigation but has it done by the proper security agency, at first the RCMP and now, the Canadian Security Intelligence Service. The role of S.I.R.C. is to review the investigations of the security agency. S.I.R.C. may compel witnesses to attend, may provide remedies, may complete investigations and finally present a finding of facts and "recommendations" to the deputy head. The final decision remains with the deputy head and the Minister himself, as confirmed by the present Security Policy revised after the enactment of the *Canadian Security Intelligence Service Act*.

Furthermore, the plural word "recommendations" would lead one to believe that Parliament expected the Committee to make several "recommendations" with reference to a complainant, as opposed to one single final binding decision ordering his reinstatement.

In conclusion, there being no duty upon the Minister to follow the recommendation of S.I.R.C., the Deputy Minister was free to use his own discretion. Where there is no duty, *mandamus* will not be issued.

If the Deputy Minister abused his discretion and did not act fairly towards the applicant, then this Court would grant a writ of *certiorari* and set aside the decision under attack.

de destituer une personne en raison d'une évaluation de sécurité (lesquelles questions font également l'objet de la procédure d'instruction des plaintes prévue au paragraphe 42(1)) est préservé, sauf que cette personne ne peut être destituée tant que le C.S.A.R.S. n'a pas terminé son enquête sur la plainte portée au sujet de cette suspension ou de cette destitution. Cela ne s'accorde pas avec l'interprétation voulant que le C.S.A.R.S. ait le pouvoir de bloquer ou de renverser la suspension ou la destitution.

Le législateur aurait pu prévoir que le droit ou le pouvoir du gouverneur en conseil était assujéti aux «recommandations» du C.S.A.R.S. mais a choisi de ne pas le faire.

À mon avis, le législateur n'a jamais voulu que les «recommandations» du C.S.A.R.S. lient les administrateurs généraux. L'administrateur général ne mène pas lui-même l'enquête nécessaire, mais la fait mener par l'organisme de sécurité compétent, anciennement la GRC, et maintenant le Service canadien du renseignement de sécurité. Le rôle du C.S.A.R.S. consiste à réviser les enquêtes menées par l'organisme de sécurité. Le C.S.A.R.S. peut contraindre des témoins à comparaître, offrir des recours, achever des enquêtes et, finalement, soumettre des conclusions de fait et des «recommandations» à l'administrateur général. La décision finale appartient à l'administrateur général et au ministre lui-même, comme le confirme la présente politique de sécurité, qui a été révisée après l'adoption de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

De plus, le fait que le mot «recommandations» soit au pluriel porterait à croire que le législateur s'attendait à ce que le comité fasse plusieurs «recommandations» au sujet du plaignant, par opposition à une seule décision obligatoire et définitive ordonnant sa réintégration.

En conclusion, puisque le ministre n'est pas tenu de suivre la recommandation du C.S.A.R.S., le sous-ministre était libre d'utiliser son propre pouvoir discrétionnaire. Là où il n'existe pas d'obligation, la cour n'accordera pas de *mandamus*.

Si le sous-ministre a abusé de son pouvoir discrétionnaire et n'a pas agi avec justice envers le requérant, notre Cour accordera alors un bref de *certiorari* et annulera la décision attaquée.

The Court could set aside the Deputy Minister's decision if it were shown that he had frivolously disregarded the recommendation of S.I.R.C. and had acted on his own without any evidence or without jurisdiction. The instances upon which the Court may interfere with such decisions are outlined by Lord Denning in *Ashbridge Investments Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*⁸ (at page 374):

... the court can interfere with the Minister's decision if he has acted on no evidence; or if he has come to a conclusion to which, on the evidence, he could not reasonably come; or if he has given a wrong interpretation to the words of the statute; or if he has taken into consideration matters which he ought not have taken into account, or vice versa; or has otherwise gone wrong in law. It is identical with the position when the court has power to interfere with the decision of a lower tribunal which has erred in point of law.

It is common ground that the Deputy Minister had his own security reasons for refusing the clearance to the applicant. Initially, they were based upon the previous inquiry carried out by the proper security agency and the Privy Council Office had expressed agreement with that decision. Obviously, the Deputy Minister considered the report of S.I.R.C. but still harboured a reasonable doubt as to the degree of confidence which may be reposed in the applicant. His doubts were not removed by the findings and recommendation of S.I.R.C.

It cannot be held that the Deputy Minister acted on no evidence, or that he could not, on the evidence before him, reasonably come to the conclusion which he reached. There is no indication that he was wrong in law. As to procedural fairness, there is no evidence that the proper procedure was not followed under the Act. In short, this Court cannot interfere with the proper exercise of the Deputy Minister's discretion in this matter.

Consequently, the motion is denied with costs.

La Cour pourrait annuler la décision du sous-ministre si l'on établissait que, sans raison sérieuse, celui-ci n'a tenu aucun compte de la recommandation du C.S.A.R.S. et a agi de sa propre initiative sans aucune preuve ou qu'il a agi en dehors des limites de sa compétence. Les circonstances dans lesquelles la cour peut modifier ce genre de décisions sont exposées par lord Denning dans l'arrêt *Ashbridge Investments Ltd. v. Minister of Housing and Local Government*⁸ (à la page 374):

[TRANSDUCTION] ... la cour peut modifier la décision du ministre si ce dernier a agi sans preuve, ou s'il en est venu à une conclusion que la preuve ne lui permettait pas raisonnablement de tirer ou s'il a donné une interprétation erronée du libellé de la loi, ou s'il a pris en considérations des éléments dont il n'aurait pas du tenir compte ou vice versa ou s'il a autrement erré en droit. C'est exactement ce qui se produit lorsque la cour a le pouvoir de modifier la décision d'un tribunal inférieur qui a commis une erreur de droit.

Il est acquis aux débats que le sous-ministre avait ses propres raisons de sécurité de refuser l'habilitation au requérant. Initialement, ces raisons étaient fondées sur l'enquête déjà menée par l'organisme de sécurité compétent et le bureau du Conseil privé avait exprimé son accord avec cette décision. Manifestement, le sous-ministre a tenu compte du rapport du C.S.A.R.S. mais conservait quand même un doute raisonnable sur l'ampleur de la confiance pouvant être accordée au requérant. Ce doute n'a pas été dissipé par les conclusions et la recommandation du C.S.A.R.S.

On ne peut conclure que le sous-ministre a agi sans preuve ou que les éléments de preuve portés à sa connaissance ne lui permettraient raisonnablement pas d'en venir à la conclusion qu'il a tirée. Rien ne permet de croire qu'il a commis une erreur de droit. Quant à l'équité procédurale, rien ne prouve que la procédure prévue par la Loi n'a pas été suivie. En résumé, notre Cour ne peut s'immiscer dans l'exercice régulier que le sous-ministre a fait de son pouvoir discrétionnaire en l'espèce.

Par conséquent, la requête est rejetée avec dépens.

⁸ [1965] 3 All E.R. 371 (C.A.).

⁸ [1965] 3 All E.R. 371 (C.A.).