

A-431-12  
2014 FCA 56

A-431-12  
2014 CAF 56

**Canada (Minister of Transport, Infrastructure and Communities)** (*Appellant*)

**Canada (Ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités)** (*appelant*)

v.

c.

**Jagjit Singh Farwaha** (*Respondent*)

**Jagjit Singh Farwaha** (*intimé*)

**INDEXED AS: CANADA (TRANSPORT, INFRASTRUCTURE AND COMMUNITIES) v. FARWAHA**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (TRANSPORTS, INFRASTRUCTURE ET COLLECTIVITÉS) c. FARWAHA**

Federal Court of Appeal, Trudel, Stratas and Mainville JJ.A.—Vancouver, May 13, 2013; Ottawa, March 3, 2014.

Cour d'appel fédérale, juges Trudel, Stratas et Mainville, J.C.A.—Vancouver, 13 mai 2013; Ottawa, 3 mars 2014.

*Transportation — Appeal from Federal Court decision allowing judicial review quashing appellant Minister's decision to uphold cancellation of security clearance granted to respondent under Marine Transportation Security Regulations (Security Regulations), s. 509 — Respondent requiring security clearance to work in Port of Vancouver — Not possible for Minister to grant security clearance under s. 509 unless information provided by applicant "sufficient", "verifiable", "reliable" — Minister cancelling security clearance based upon information that respondent associated with Hells Angels, involved in criminal activities — Respondent asking Minister to reconsider cancellation pursuant to Security Regulations, s. 517 — During reconsideration process, respondent interviewed by Office of Reconsideration — Program Review Board subsequently reviewing matter — Minister ultimately adopting Program Review Board's recommendation to cancel respondent's security clearance — Federal Court finding Minister improperly relying upon unverified, unreliable evidence; respondent having legitimate expectation that Office of Reconsideration would be involved — Whether to restore decision confirming cancellation of respondent's security clearance — Minister granting security clearance pursuant to s. 509 only when sure that, on basis of reliable, verifiable information, individual posing no risk — However, possible for information leading to suspension of previously granted security clearances to come from any source — Requirements of verifiability, reliability not applying to this sort of evidence — Minister's determination under s. 509 including consideration of whether "reasonable grounds to suspect" factors listed therein present — "Totality of the circumstances", inferences drawn therefrom meeting standard of "reasonable grounds to suspect" — Minister allowed to consider, base decision on much wider range of information than under "reasonable and probable grounds" standard — Facts herein supporting Minister's conclusion — Minister's*

*Transports — Appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale ayant accueilli une demande de contrôle judiciaire annulant la décision par laquelle le ministre appelant avait confirmé l'annulation de l'habilitation de sécurité qui avait été accordée à l'intimé en vertu de l'art. 509 du Règlement sur la sûreté du transport maritime (le Règlement sur la sûreté) — L'intimé a demandé l'habilitation de sécurité pour travailler au port de Vancouver — Le ministre ne peut accorder l'habilitation de sécurité en vertu de l'art. 509 que s'il est d'avis que les renseignements fournis par le demandeur sont « suffisants », « vérifiables » et « fiables » — Le ministre a annulé l'habilitation de sécurité sur la foi de renseignements rattachant l'intimé aux Hells Angels et selon lesquels il était impliqué dans des activités criminelles — L'intimé a demandé au ministre de réexaminer sa décision en vertu de l'art. 517 du Règlement sur la sûreté — Au cours du processus de réexamen, l'intimé a été interrogé par le Bureau de réexamen — Le comité d'examen du programme a par la suite réétudié l'affaire — Le ministre a finalement adopté la recommandation du comité d'examen du programme d'annuler l'habilitation de sécurité de l'intimé — La Cour fédérale a conclu que le ministre s'était fondé à tort sur des éléments de preuve qui n'étaient ni fiables ni vérifiés et l'intimé s'attendait légitimement à ce que le Bureau de réexamen intervienne — Il s'agissait de savoir si la décision confirmant l'annulation de l'habilitation de sécurité de l'intimé devait être rétablie — Une habilitation de sécurité en vertu de l'art. 509 ne peut être accordée à une personne que lorsque, sur la foi de renseignements fiables et vérifiables, le ministre a la certitude que cet individu ne pose aucun risque — Cependant, les renseignements conduisant à la suspension d'une habilitation de sécurité déjà accordée peuvent provenir de n'importe quelle source — Les exigences relatives à la vérifiabilité et à la fiabilité ne visent pas ce type de preuve — Le ministre doit, pour prendre une décision en vertu de l'art. 509, rechercher s'il existe des*

*decision consistent with purposes of Security Regulations — Procedural fairness not breached — Respondent provided with opportunity to respond, given sufficient access to information — Appeal allowed — Per Mainville J.A. (concurring): Security Regulations, ss. 515(5), 517(4) requiring Minister to rely on verifiable, reliable information when cancelling security clearance, when reconsidering that decision — Deterrence, security screening best served when determination of security risk based on verifiable, reliable information — Requiring information to be verifiable, reliable facilitating social, political acceptability of security measures — Minister having large discretion to assess whether information meeting those requirements — Not necessary for information to be proven in order to be verifiable, reliable — As to procedural fairness, role of Office of Reconsideration in reconsidering cancellation of security clearance not trivial — Government of Canada breaching commitment with respect to involvement of Office of Reconsideration — Nevertheless, futile in this case to return matter for new determination in light of additional information provided to Minister.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Criminal Process — Federal Court quashing appellant Minister's decision upholding cancellation of security clearance granted to respondent under Marine Transportation Security Regulations, s. 509 — Respondent requiring security clearance to work in Port of Vancouver — Minister cancelling security clearance based upon information that respondent associated with Hells Angels, involved in criminal activities — Minister's decision not offending presumption of innocence — Finding respondent should not hold security clearance in no way finding respondent guilty of a criminal offence.*

*« motifs raisonnables de soupçonner », soit les facteurs qui nous intéressent en l'espèce — L'« ensemble des circonstances » et les inférences qu'on peut en tirer répondent à la norme des « motifs raisonnables de soupçonner » — Les « motifs raisonnables de soupçonner » permettent au ministre de fonder sa décision sur un éventail de renseignements beaucoup plus large que ceux dont on peut tenir compte lorsqu'on applique la norme des « motifs raisonnables et probables » — Les faits énoncés aux présentes militaient dans le sens de la conclusion du ministre — La décision du ministre s'accorde avec les objectifs du Règlement sur la sûreté — Il n'y a eu aucun manquement à l'équité procédurale — Le ministre a assuré à l'intimé un accès suffisant aux renseignements pour que ce dernier puisse y répondre de manière pertinente — Appel accueilli — Le juge Mainville, J.C.A. (motifs concourants) : Les art. 515(5) et 517(4) du Règlement sur la sûreté exigent que le ministre tienne compte d'éléments de preuve fiables et vérifiables pour annuler son habilitation de sécurité et pour réexaminer cette décision — Il convient toutefois davantage, pour atteindre les objectifs de dissuader et d'écarter les demandeurs qui posent un risque pour la sécurité, de fonder toute décision relative au risque de sécurité sur des renseignements vérifiables et fiables — Exiger que les renseignements soient vérifiables et fiables facilite l'acceptation sociale et politique des mesures de sécurité — Le ministre dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour rechercher si les renseignements en question satisfont à ces exigences — Les renseignements fournis n'ont pas à être prouvés pour pouvoir être considérés comme vérifiables et fiables — Quant à l'équité procédurale, le rôle du Bureau de réexamen en vue de réexaminer l'annulation de l'habilitation de sécurité n'est pas banal — Il y a eu violation de l'engagement pris par le gouvernement du Canada en ce qui concerne la participation du Bureau de réexamen — Néanmoins, il serait futile en l'espèce de renvoyer l'affaire au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision à la lumière des nouveaux renseignements qui lui ont été fournis.*

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Procédures criminelles et pénales — La Cour fédérale a annulé la décision du ministre appelant de confirmer l'annulation de l'habilitation de sécurité qui avait été accordée à l'intimé en vertu de l'art. 509 du Règlement sur la sûreté du transport maritime (le Règlement sur la sûreté) — L'intimé demande l'habilitation de sécurité pour travailler au port de Vancouver — Le ministre a annulé l'habilitation de sécurité sur la foi de renseignements rattachant l'intimé aux Hells Angels et selon lesquels il était impliqué dans des activités criminelles — La décision du ministre ne contrevenait nullement à la présomption d'innocence — La conclusion que l'intimé ne devait pas se voir accorder l'habilitation de sécurité ne peut en aucun cas être assimilée à une déclaration de culpabilité d'un acte criminel dans le cas de l'intimé.*

*Constitutional Law — Charter of Rights — Life, Liberty and Security — Federal Court quashing appellant Minister's decision upholding cancellation of security clearance granted to respondent under Marine Transportation Security Regulations, s. 509 — Respondent requiring security clearance to work in Port of Vancouver — Minister cancelling security clearance based upon information that respondent associated with Hells Angels, involved in criminal activities — High level of psychological stress, deprivation of right to security not established — Protection against security threats to Port outweighing psychological interests of individual worker.*

This was an appeal from a decision of the Federal Court allowing an application for judicial review to quash the appellant Minister's decision to uphold the cancellation of a security clearance granted to the respondent pursuant to section 509 of the *Marine Transportation Security Regulations* (Security Regulations).

The respondent was a dock worker at the Port of Vancouver who had been granted a security clearance under the Security Regulations to work in certain areas of the Port. Under section 509, the Minister cannot grant a security clearance unless the information provided by the applicant and resulting from any checks and verifications is “sufficient”, “verifiable” and “reliable.” After the respondent was granted a security clearance, the Minister sought further information about the respondent's criminal record and background. An RCMP report disclosed new information regarding the respondent's potential associations with the Hells Angels, as well as allegations of criminal activity. In light of this information, the Minister began to consider whether the respondent's security clearance should be cancelled under section 515 of the Security Regulations. The respondent was invited to respond to this information, which he did. The respondent made submissions on the need for the Minister to act only on the basis of verifiable and reliable information. Thereafter, the Minister accepted a recommendation to cancel the respondent's security clearance. The respondent asked the Minister to reconsider the cancellation pursuant to section 517 of the Security Regulations. During this process, the respondent was interviewed by the Office of Reconsideration, one of the bodies assisting the Minister. An RCMP report provided further details regarding the respondent's alleged criminal activities. The respondent was informed of this report and was told that the Program Review Board, another body advising the Minister, would now review the matter. The Minister adopted the Program Review Board's recommendation that the cancellation of the respondent's security clearance should be

*Droit constitutionnel — Charte des droits — Vie, liberté et sécurité — La Cour fédérale a annulé la décision du ministre appelant de confirmer l'annulation de l'habilitation de sécurité qui avait été accordée à l'intimé en vertu de l'art. 509 du Règlement sur la sûreté du transport maritime — L'intimé demande l'habilitation de sécurité pour travailler au port de Vancouver — Le ministre a annulé l'habilitation de sécurité sur la foi de renseignements rattachant l'intimé aux Hells Angels et selon lesquels il était impliqué dans des activités criminelles — On ne peut inférer le degré élevé de stress psychologique nécessaire pour que l'on puisse conclure à une violation du droit à la sécurité — La nécessité de se protéger contre les risques à la sécurité pouvant exister au port doit l'emporter sur le stress psychologique que tout travailleur risque d'y subir.*

Il s'agissait d'un appel interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale accueillant une demande de contrôle judiciaire annulant la décision par laquelle le ministre appelant a confirmé l'annulation de l'habilitation de sécurité qui avait été accordée à l'intimé en vertu de l'article 509 du *Règlement sur la sûreté du transport maritime* (le Règlement sur la sûreté).

L'intimé était débardeur au port de Vancouver. Le ministre lui a accordé l'habilitation de sécurité en vertu du Règlement sur la sûreté pour travailler dans certains secteurs du port. Aux termes de l'article 509, le ministre ne peut accorder l'habilitation de sécurité que s'il est d'avis que les renseignements fournis par le demandeur et ceux obtenus par les vérifications sont « suffisants », « vérifiables » et « fiables ». Après que l'intimé s'est vu accorder une habilitation de sécurité, le ministre a réclamé des renseignements complémentaires au sujet du casier judiciaire de l'intimé et de ses antécédents. Un rapport de la GRC révélait de nouveaux renseignements concernant les éventuels liens de l'intimé avec les Hells Angels, ainsi que des allégations d'activités criminelles. À la lumière de ces renseignements, le ministre a commencé à envisager la possibilité d'annuler l'habilitation de sécurité de l'intimé en vertu de l'article 515 du Règlement sur la sûreté. L'intimé a été invité à répondre à ces renseignements, ce qu'il a fait. L'intimé a effectivement répondu en formulant des observations au sujet de la nécessité pour le ministre d'agir uniquement sur la foi de renseignements fiables et vérifiables. Par la suite, le ministre a retenu la recommandation d'annuler l'habilitation de sécurité de l'intimé. L'intimé a demandé au ministre de réexaminer sa décision d'annuler son habilitation de sécurité en vertu de l'article 517 du Règlement sur la sûreté. Au cours du processus de réexamen, l'intimé a été interrogé par le Bureau de réexamen, un des organismes chargés d'aider le ministre. Un rapport de la GRC a révélé des détails complémentaires plus précis au sujet des activités criminelles alléguées de l'intimé. L'intimé a été informé du rapport et on lui a expliqué que le comité d'examen du programme, un

confirmed and adopted the Program Review Board's reasons in support of its recommendation.

The Federal Court concluded that the evidence before the Minister was not strong enough to warrant the cancellation of the security clearance. It found that the Minister had improperly relied upon evidence that was unverified and unreliable, and that the respondent had a legitimate expectation that the Office of Reconsideration would be involved and would supply advice to the Minister that was independent of the Minister's own advisors.

At issue was whether the decision confirming the cancellation of the respondent's security clearance should be restored.

*Held*, the appeal should be allowed.

*Per Stratas J.A.* (Trudel J.A. concurring): The thrust of section 509 is that a security clearance should only be granted to an individual when the Minister is sure, on the basis of reliable and verifiable information, that the individual poses no risk to marine security. Colloquially expressed, there must be no doubt on the matter. This high standard is necessary to prevent the grave consequences that might ensue if the individual commits injurious or destructive acts in sensitive port areas. However, the information leading to suspension of previously-granted security clearances can come from any source, not just from information supplied by the applicant or from checks and verifications. Nowhere do the Security Regulations say that the requirements of verifiability and reliability apply to this sort of evidence. The requirements and verifiability and reliability apply only to the sort of evidence supplied during the initial granting process, i.e., information supplied by the applicant or from checks and verifications. Subsection 515(1) allows the Minister to suspend a security clearance when there is any "information that could change the Minister's determination made under section 509." Cancellation can happen when the Minister "determines under section 509 that the holder may pose a risk to marine transportation security". Just like the suspension provision, only the "determination" portion of section 509—the portion that comes after the quality of the evidence needed to justify the grant of a security clearance—is to be considered. Under section 509, the Minister is "to determine, by [conducting] an evaluation of the ... factors" under paragraphs (a) through (e). In the case of factors (b) and (c), the factors relevant here, the Minister's determination under section 509 must include a consideration of whether there are "reasonable grounds to suspect" the factor is present. Under subsection 517(4), the

autre organisme chargé de conseiller le ministre, se chargerait désormais d'étudier l'affaire. Le ministre a fait siennes les recommandations du comité d'examen du programme suivant lesquelles l'annulation de l'habilitation de sécurité de l'intimé devait être confirmée, et il a retenu les motifs invoqués par le comité d'examen du programme à l'appui de sa recommandation.

La Cour fédérale a conclu que les éléments de preuve présentés au ministre n'étaient pas suffisamment solides pour justifier l'annulation de l'habilitation de sécurité. Elle a conclu que le ministre s'était fondé à tort sur des éléments de preuve qui n'étaient ni fiables ni vérifiés et que l'intimé s'attendait légitimement à ce que le Bureau de réexamen intervienne et donne au ministre un avis indépendant de celui des conseillers personnels du ministre.

Il s'agissait de savoir si la décision par laquelle l'annulation de l'habilitation de sécurité de l'intimé a été confirmée devait être rétablie.

*Arrêt* : l'appel doit être accueilli.

Le juge Stratas, J.C.A. (la juge Trudel, J.C.A., souscrivant à ses motifs) : L'article 509 prévoit essentiellement qu'une habilitation de sécurité ne peut être accordée à une personne que lorsque, sur la foi de renseignements fiables et vérifiables, le ministre a la certitude que cet individu ne pose aucun risque pour la sûreté du transport maritime. Pour dire les choses plus familièrement, il ne doit exister aucun doute. Cette norme exigeante est nécessaire pour éviter les graves conséquences qui pourraient donner lieu à des actes préjudiciables ou destructeurs que l'intéressé pourrait commettre dans certains secteurs névralgiques du port. Cependant, les renseignements conduisant à la suspension d'une habilitation de sécurité déjà accordée peuvent provenir de n'importe quelle source et non seulement des renseignements produits par le demandeur ou ceux obtenus par suite de vérifications. Le Règlement sur la sûreté ne dit nulle part que les exigences relatives à la vérifiabilité et à la fiabilité visent ce type de preuve. Là encore, les obligations relatives à la fiabilité et à la vérifiabilité ne visent que le type d'éléments de preuve présentés au cours du processus initial, c'est-à-dire les renseignements produits par le demandeur ou ceux obtenus à la suite de vérifications. Le paragraphe 515(1) permet au ministre de suspendre l'habilitation de sécurité « lorsqu'il reçoit des renseignements qui pourraient modifier sa décision prise en application de l'article 509 ». La suspension peut être levée lorsque le ministre « établit, en application de l'article 509, que le titulaire de l'habilitation de sécurité ne pose pas de risque pour la sûreté du transport maritime ». Tout comme dans le cas de la disposition relative à la suspension, on ne tient compte que de la partie de l'article 509 relative à la « décision » — la partie qui vient après celle portant sur la qualité des éléments de preuve nécessaires pour justifier l'octroi

Minister decides the reconsideration “in accordance with [all of] section 509”. This is broader than the cancellation decision, where the Minister “determines under section 509”. The broader wording in the case of reconsideration decisions is to accommodate the fact that the applicant may offer new information in the reconsideration process in the hope of having the clearance re-granted. “Reliable and verifiable” information of the sort the respondent said the Minister should have had is not required by the Security Regulations. While fanciful musings, speculations or hunches do not meet the standard of “reasonable grounds to suspect”, the “totality of the circumstances” and inferences drawn therefrom, including information supplied by others, apparent circumstances and associations among individuals can. To satisfy the “reasonable grounds to suspect” standard, verifiable and reliable proof connecting an individual to an incident—proof of the sort required to secure a conviction or even a search warrant—is not necessary. The law and jurisprudence on “reasonable grounds to suspect” allows the Minister to consider and base his decision on a much wider range of information than one could consider under a “reasonable and probable grounds” standard. A fairly broad range of acceptable and defensible options was available to the Minister. The facts were capable of supporting the Minister’s conclusion that there were reasonable grounds to suspect that the respondent had engaged in the conduct described in paragraphs 509(b) and 509(c) and, thus, that he posed a risk to the security of marine transportation. The Minister’s decision was consistent with the purposes of the Security Regulations, and was transparent, intelligible and justified and was supportable on the basis of the record placed before it.

There was no breach of procedural fairness warranting the quashing of the Minister’s decision. Any procedural defect was not of the material sort that would justify a quashing of the Minister’s decision and remittal back to him. At all stages of the process, the Minister provided the respondent an opportunity to make his case. Although the Minister was subject to an obligation to preserve the confidentiality of some aspects of the sensitive materials in his hands, he gave the respondent sufficient access to information to know the case against him and to make a meaningful response to it. The Minister’s decision did not offend the principle that all

d’une habilitation de sécurité. Aux termes de l’article 509, le ministre procède à « une évaluation des facteurs » énumérés aux alinéas a) à e) ». Dans le cas des facteurs b) et c) — les facteurs pertinents en l’espèce —, le ministre doit, pour prendre une décision en vertu de l’article 509, rechercher s’il existe des « motifs raisonnables de soupçonner ». Aux termes du paragraphe 517(4), le ministre réexamine la décision « conformément à [toutes les dispositions de] l’article 509 ». Ce réexamen a une portée plus large que la décision d’annuler l’habilitation à l’égard de laquelle le ministre se prononce « en application de l’article 509 ». Le libellé plus large employé dans le cas des décisions de réexamen vise à ce qu’il soit tenu compte du fait que le demandeur peut présenter de nouveaux renseignements au cours du processus de réexamen dans l’espoir de voir son habilitation de sécurité rétablie. Toutefois, le Règlement n’exige tout simplement pas le type de « renseignements fiables et vérifiables » que, suivant l’intimé, le ministre aurait dû avoir. Bien que les suppositions, les conjectures ou les intuitions fantaisistes ne répondent pas à la norme des « motifs raisonnables de soupçonner », l’« ensemble des circonstances » et les inférences qu’on peut en tirer, y compris les renseignements fournis par d’autres personnes, les circonstances apparentes et les liens qu’entretiennent des personnes sont susceptibles d’y répondre. Pour satisfaire à la norme des « motifs raisonnables de soupçonner », il n’est pas nécessaire de présenter des éléments de preuve fiables et vérifiables établissant un lien entre une personne et un incident — c’est-à-dire le genre de preuve nécessaire pour pouvoir obtenir une condamnation ou même un mandat de perquisition. Ces règles légales et cette jurisprudence portant sur les « motifs raisonnables de soupçonner » permettent au ministre de fonder sa décision sur un éventail de renseignements beaucoup plus large que ceux dont on peut tenir compte lorsqu’on applique la norme des « motifs raisonnables et probables ». Le ministre disposait d’un éventail assez large d’options acceptables pouvant se justifier. Les faits militaient dans le sens de la conclusion du ministre suivant laquelle il existait des motifs raisonnables de soupçonner que l’intimé s’était livré aux actes visés aux alinéas 509b) et c), de sorte qu’il posait un risque pour la sûreté du transport maritime. La décision du ministre concordait avec les objectifs du Règlement sur la sûreté, elle était transparente, intelligible et justifiée et s’appuyait sur le dossier dont le ministre disposait.

Aucun manquement à l’équité procédurale qui justifierait l’annulation de la décision du ministre n’a été décelé. Il ne s’agit pas d’un vice suffisamment important pour appeler l’annulation de la décision du ministre et le renvoi de l’affaire à ce dernier. À toutes les étapes du processus, le ministre a donné à l’intimé la possibilité de faire valoir son point de vue. Bien qu’il soit tenu de protéger le caractère confidentiel de certains des aspects des dossiers délicats qu’il a entre les mains, le ministre a assuré à l’intimé un accès suffisant aux renseignements alors connus pour que ce dernier sache ce qu’on lui reprochait et puisse y répondre de manière

persons are presumed innocent until proven guilty under paragraph 11(d) of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*. A finding that the respondent should not hold a security clearance at the Port in no way finds the respondent guilty of a criminal offence. Nor did the evidentiary record establish the high level of psychological stress necessary to establish a deprivation of the right to security of the person in section 7 of the Charter. The principles of fundamental justice embody a balancing between the interests of the state and individuals. Here, the need to protect against security threats to the Port must outweigh the psychological interests of any one individual worker at the Port.

*Per* Mainville J.A. (concurring): Both subsections 515(5) and 517(4) of the Security Regulations specifically and unambiguously require the Minister to rely on information which is verifiable and reliable when cancelling a security clearance and when reconsidering that decision. It is clear from these provisions that the decision to grant or to refuse a security clearance, the decision to cancel a security clearance, and any reconsideration of such decisions, must be made under or in accordance with section 509 of the Security Regulations. The purpose of deterring persons who are security risks from applying for security clearance in the first place, and to screen out those applicants who pose unacceptably high security risks and who apply regardless is best served when the determination of the security risk is based on verifiable and reliable information. Requiring that the information relied upon to make security determinations be verifiable and reliable facilitates the social and political acceptability of the security measures for the employees targeted by the regulations, their labour associations and the Canadian public generally. The Minister must consider the verifiability and reliability of the information before him, but has a large discretion to assess whether that information meets those requirements, and the Minister's exercise of that discretion must be reviewed judicially under a standard of reasonableness. The Federal Court erred when it implied that the information provided must be proven in order to be verifiable and reliable.

As to the issue of procedural fairness, the Governor in Council made a clear commitment that the process leading to a reconsideration of the cancellation of a security clearance under subsection 517(4) of the Security Regulations would be subject to a review of the relevant information by the independent Office of Reconsideration, staffed with independent advisors,

pertinente. La décision du ministre ne contrevenait nullement au principe suivant lequel l'on est présumé innocent tant que l'on n'a pas été déclaré coupable en vertu de l'alinéa 11d) de la *Charte canadienne des droits et libertés*. La conclusion que l'intimé ne devait pas se voir accorder l'habilitation de sécurité au port ne peut en aucun cas être assimilée à une déclaration de culpabilité d'un acte criminel dans le cas de l'intimé. On ne peut inférer des éléments de preuve versés au dossier le degré élevé de stress psychologique nécessaire pour que l'on puisse conclure à une violation du droit à la sécurité de sa personne garanti par l'article 7 de la Charte. Les principes de justice fondamentale visent l'équilibre entre les intérêts de l'État et ceux des particuliers. En l'espèce, la nécessité de se protéger contre les risques à la sécurité pouvant exister au port doit l'emporter sur le stress psychologique que tout travailleur risque d'y subir.

Le juge Mainville, J.C.A. (motifs concourants) : Les paragraphes 515(5) et 517(4) du Règlement sur la sûreté obligent de façon précise et non ambiguë le ministre à se fonder sur des renseignements vérifiables et fiables lorsqu'il annule l'habilitation de sécurité et qu'il réexamine cette décision. Il ressort à l'évidence de ces dispositions que la décision d'accorder ou de refuser une habilitation de sécurité, celle d'annuler l'habilitation de sécurité et tout réexamen de ces décisions doivent avoir lieu en application de l'article 509 du Règlement sur la sûreté ou conformément à cet article. Pour atteindre le but de dissuader dès le départ les personnes qui posent un risque pour la sécurité de demander une habilitation de sécurité et d'écarter les demandeurs qui posent un risque élevé inacceptable pour la sécurité et qui présentent malgré tout une demande d'habilitation de sécurité, il convient d'avantage de fonder toute décision relative au risque de sécurité sur des renseignements vérifiables et fiables. Exiger que les renseignements sur lesquels le ministre se fonde pour prendre des décisions en matière de sécurité soient vérifiables et fiables facilite l'acceptation sociale et politique des mesures de sécurité prises à l'égard des employés visés par le règlement, leur syndicat et la population canadienne en général. Le ministre doit examiner la vérifiabilité et la fiabilité des renseignements qui lui sont présentés, mais pour ce faire, il dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour rechercher si les renseignements en question satisfont à ces exigences, et l'exercice que le ministre fait de ce pouvoir discrétionnaire est assujéti à la norme de contrôle judiciaire de la décision raisonnable. La Cour fédérale a commis une erreur en laissant entendre que les renseignements fournis doivent être prouvés pour pouvoir être considérés comme vérifiables et fiables.

Quant à la question d'équité procédurale, le gouverneur en conseil a clairement pris l'engagement que le processus menant au réexamen de la décision d'annuler une habilitation de sécurité en vertu du paragraphe 517(4) du Règlement sur la sûreté donnerait lieu à l'examen des renseignements pertinents par le Bureau de réexamen indépendant composé de

leading to a recommendation by that office to the Minister. The role of that office is not trivial. That process was not followed in the present case. There was a clear breach of the Government of Canada's commitment with respect to the involvement of the independent Office of Reconsideration in determinations made under the reconsideration mechanism set out in subsection 517(4). Nevertheless, it was futile in this case to return the matter for a new determination in light of the additional information provided to the Minister.

conseillers indépendants et qu'à l'issue de cet examen, ce bureau ferait une recommandation au ministre. Le rôle de ce bureau n'est pas banal. Malheureusement, cette procédure n'a pas été suivie en l'espèce. Il s'agissait là de toute évidence d'une violation de l'engagement pris par le gouvernement du Canada en ce qui concerne la participation du Bureau de réexamen indépendant dans les décisions prises dans le cadre du mécanisme de réexamen prévu au paragraphe 517(4). Néanmoins, il était futile en l'espèce de renvoyer l'affaire au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision à la lumière des nouveaux renseignements qui lui ont été fournis.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 7, 11.  
*Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 254(2).  
*Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1, s. 99(1)(f).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 317.  
*Marine Transportation Security Regulations*, SOR/2004-144, ss. 506, 507, 508, 509, 515, 517.  
*Regulations Amending the Marine Transportation Security Regulations*, S OR/2006-269.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559.

##### CONSIDERED:

*Reference re Marine Transportation Security Regulations*, 2009 FCA 234, 202 C.R.R. (2d) 156; *R. v. Mann*, 2004 SCC 52, [2004] 3 S.C.R. 59; *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5; *Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2012 SCC 10, [2012] 1 S.C.R. 364; *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504.

##### REFERRED TO:

*R. v. Lindsay*, 2009 ONCA 532, 97 O.R. (3d) 567; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Canada (Attorney General) v. Abraham*, 2012 FCA 266, [2013] 1 C.T.C. 69; *Canada (Attorney General) v. Canadian Human Rights Commission*, 2013 FCA 75, 76 C.H.R.R. D/353; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*,

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 7, 11.  
*Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 254(2).  
*Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1, art. 99(1)f).  
*Règlement modifiant le Règlement sur la sûreté du transport maritime*, D ORS/2006-269.  
*Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144, art. 506, 507, 508, 509, 515, 517.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règle 317.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

*Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559.

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, 2009 CAF 234; *R. c. Mann*, 2004 CSC 52, [2004] 3 R.C.S. 59; *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5; *Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, [2012] 1 R.C.S. 364; *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504.

##### DÉCISIONS CITÉES :

*R. v. Lindsay*, 2009 ONCA 532, 97 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 567; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Canada (Procureur général) c. Abraham*, 2012 CAF 266; *Canada (Procureur général) c. Commission canadienne des droits de la personne*, 2013 CAF 75; *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013

2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473; *British Columbia (Attorney General) v. Christie*, 2007 SCC 21, [2007] 1 S.C.R. 873; *Almon Equipment Limited v. Canada (Attorney General)*, 2012 FCA 318; *R. v. Jacques*, [1996] 3 S.C.R. 312, (1996), 139 D.L.R. (4th) 223; *R. v. Kang-Brown*, 2008 SCC 18, [2008] 1 S.C.R. 456; *R. v. Monney*, [1999] 1 S.C.R. 652, (1999), 171 D.L.R. (4th) 1; *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Telus Communications Inc. v. Telecommunications Workers Union*, 2005 FCA 262, 257 D.L.R. (4th) 19; *Kozak v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 124, [2006] 4 F.C.R. 377; *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334; *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307; *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519, (1993), 107 D.L.R. (4th) 342; *R. v. Malmo-Levine*; *R. v. Caine*, 2003 SCC 74, [2003] 3 S.C.R. 571; *Russo v. Canada (Transport)*, 2011 FC 764, 39 Admin. L.R. (5th) 171; *C.B. Powell Limited v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332; *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, (1992), 89 D.L.R. (4th) 218.

## AUTHORS CITED

Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2004-144, *C. Gaz.* 2004.II.916.  
Regulatory Impact Analysis Statement, SOR/2006-269, *C. Gaz.* 2006.II.1742.

APPEAL from a decision of the Federal Court (September 6, 2012, T-1383-11) allowing an application for judicial review to quash the appellant's decision to uphold the cancellation of a security clearance granted to the respondent under the *Marine Transportation Security Regulations*. Appeal allowed.

## APPEARANCES

*Lorne Lachance* and *Malcolm Palmer* for appellant.  
*Craig Bavis* and *Allison Tremblay* for respondent.

CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473; *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21, [2007] 1 R.C.S. 873; *Almon Equipment Limited c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 318; *R. c. Jacques*, [1996] 3 R.C.S. 312; *R. c. Kang-Brown*, 2008 CSC 18, [2008] 1 R.C.S. 456; *R. c. Monney*, [1999] 1 R.C.S. 652; *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Telus Communications Inc. c. Syndicat des travailleurs en télécommunications*, 2005 CAF 262; *Kozak c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 124, [2006] 4 R.C.F. 377; *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202; *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307; *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519; *R. c. Malmo-Levine*; *R. c. Caine*, 2003 CSC 74, [2003] 3 R.C.S. 571; *Russo c. Canada (Ministre des Transports, de l'Infrastructure et des Collectivités)*, 2011 CF 764; *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, [2011] 2 R.C.F. 332; *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385.

## DOCTRINE CITÉE

Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, DORS/2004-144, *Gaz. C.* 2004.II.916.  
Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, DORS/2006-269, *Gaz. C.* 2006.II.1742.

APPEL interjeté à l'encontre d'une décision de la Cour fédérale (6 septembre 2012, T-1383-11) accueillant une demande de contrôle judiciaire annulant la décision par laquelle le ministre appelant a confirmé l'annulation de l'habilitation de sécurité qui avait été accordée à l'intimé en vertu du *Règlement sur la sûreté du transport maritime*. Appel accueilli.

## ONT COMPARU

*Lorne Lachance* et *Malcolm Palmer* pour l'appellant.  
*Craig Bavis* et *Allison Tremblay* pour l'intimé.



## SOLICITORS OF RECORD

*Deputy Attorney General of Canada* for appellant.

*Victory Square Law Office LLP*, Vancouver, for respondent.

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

[1] STRATAS J.A.: The Minister appeals from the judgment dated September 6, 2012 of the Federal Court (*per* Justice Martineau) in file T-1383-11.

[2] The Federal Court quashed the Minister's decision to uphold the cancellation of a security clearance granted to Mr. Farwaha under the *Marine Transportation Security Regulations*, SOR/2004-144 (Security Regulations). The Federal Court found the Minister's decision to be unreasonable.

[3] Broadly speaking, the Federal Court concluded that the evidence before the Minister was not strong enough to warrant the cancellation of the security clearance. The Federal Court's main justification for that conclusion was its interpretation of the provision that sets out the grounds upon which a security clearance can be cancelled, namely section 509 of the Security Regulations.

[4] The Federal Court also found that in making the decision the Minister failed to give to Mr. Farwaha certain procedures that he legitimately expected would be followed. It also found the Minister's reasons to be inadequate.

[5] I reach conclusions different from those of the Federal Court. Among other things, the Federal Court erred in its interpretation of section 509 of the Security Regulations. The Minister's decision fell within the ambit of the section, properly interpreted. Further, based on this record, the Minister's decision was reasonable. As well, the ground of legitimate expectations that Mr. Farwaha asserts does not arise in this case.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Le sous-procureur général du Canada* pour l'appelant.

*Victory Square Law Office LLP*, Vancouver, pour l'intimé.

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

[1] LE JUGE STRATAS, J.C.A. : Le ministre interjette appel du jugement rendu le 6 septembre 2012 par la Cour fédérale (le juge Martineau) dans le dossier T-1383-11.

[2] La Cour fédérale a annulé la décision par laquelle le ministre avait confirmé l'annulation de l'habilitation de sécurité qui avait été accordée à M. Farwaha en vertu du *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144 (le Règlement). La Cour fédérale a conclu que la décision du ministre était déraisonnable.

[3] De façon générale, la Cour fédérale a conclu que les éléments de preuve présentés au ministre n'étaient pas suffisamment solides pour justifier l'annulation de l'habilitation de sécurité. La Cour fédérale a principalement justifié cette conclusion par son interprétation de la disposition énumérant les motifs qui permettent d'annuler une habilitation de sécurité, en l'occurrence, l'article 509 du Règlement.

[4] La Cour fédérale a également conclu qu'en rendant sa décision, le ministre n'avait pas respecté certaines des règles dont M. Farwaha pouvait légitimement s'attendre qu'elles soient suivies. Elle a également conclu que le ministre n'avait pas suffisamment motivé sa décision.

[5] Je tire des conclusions différentes de celles de la Cour fédérale. Notamment, la Cour fédérale a commis une erreur dans son interprétation de l'article 509 du Règlement. Lorsqu'on interprète correctement cette disposition, on constate que la décision entrait dans les prévisions de cet article. De plus, la décision du ministre était raisonnable, vu le présent dossier. Par ailleurs, le moyen que tire des attentes légitimes M. Farwaha ne peut être invoqué en l'espèce.

[6] Therefore, for the reasons that follow, I would allow the appeal with costs.

A. The basic facts

[7] Mr. Farwaha is a dock worker at the Port of Vancouver. Dock workers require a security clearance under the Security Regulations to work in certain areas of the Port of Vancouver and to perform certain tasks. Those without security clearance can still work elsewhere at the Port of Vancouver.

[8] As a practical matter, having a security clearance matters. Without a security clearance, the work opportunities are fewer. This can detrimentally affect the worker's seniority within the union, income and pension.

[9] The Minister granted Mr. Farwaha a security clearance. But 12 months later, the Minister cancelled Mr. Farwaha's security clearance, relying upon certain information from the RCMP.

[10] Given the detrimental effects upon him, Mr. Farwaha requested that the Minister reconsider the cancellation. On reconsideration, the Minister confirmed his earlier decision to cancel Mr. Farwaha's security clearance.

[11] In the Federal Court, Mr. Farwaha applied for judicial review of the Minister's reconsideration decision. He asked that the reconsideration decision be quashed and his security clearance restored. The Federal Court granted the application for judicial review.

B. The legislation and the detailed facts regarding how the legislation applied in this case

[12] The Security Regulations and similar regulations for airports are the product of a review of security following the attacks on the World Trade Center in New York on September 11, 2001.

[6] Par conséquent, par les motifs qui suivent, j'accueillerai l'appel avec dépens.

A. Les faits essentiels

[7] M. Farwaha est débardeur au port de Vancouver. Les débardeurs doivent obtenir une habilitation de sécurité en vertu du Règlement pour pouvoir travailler dans certains secteurs du port de Vancouver et pour pouvoir exécuter certaines tâches. Ceux qui n'ont pas l'habilitation de sécurité peuvent quand même travailler dans d'autres secteurs du port.

[8] En pratique, il est important de détenir l'habilitation de sécurité. Sans habilitation de sécurité, les perspectives d'emploi sont limitées, ce qui peut nuire à l'ancienneté accumulée par le travailleur au sein du syndicat, ainsi qu'à ses revenus et à sa pension.

[9] Le ministre a accordé l'habilitation de sécurité à M. Farwaha. Or, 12 mois plus tard, il a annulé cette habilitation après avoir obtenu certains renseignements de la GRC.

[10] En raison des effets préjudiciables que cette décision avait sur lui, M. Farwaha a demandé au ministre de réexaminer sa décision. Après réexamen, le ministre a confirmé sa décision antérieure d'annuler l'habilitation de sécurité de M. Farwaha.

[11] M. Farwaha introduit devant la Cour fédérale un recours en contrôle judiciaire de la décision prise par le ministre à la suite de son réexamen. Il a demandé que la décision rendue à la suite du réexamen soit annulée et que son habilitation de sécurité soit rétablie. La Cour fédérale a fait droit à la demande de contrôle judiciaire.

B. La législation et les faits circonstanciés sur la façon dont la législation a été appliquée en l'espèce

[12] Le Règlement et d'autres règlements semblables visant les aéroports constituent le résultat d'un examen des mesures de sécurité entrepris dans la foulée des attentats perpétrés contre le World Trade Center, à New York, le 11 septembre 2001.

[13] The Security Regulations establish the Marine Transportation Security Clearance Program. The Program addresses threats to the security of Canada's international marine ports. Terrorism and organized crime are among the potential security threats: *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, 2009 FCA 234, 202 C.R.R. (2d) 156, at paragraph 64. Needless to say, these threats can cause catastrophic harm, both economic and human.

[14] In the *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, above, at paragraph 66, Evans J.A. summarized the purposes behind the Security Regulations as follows:

Canada's long coast line and many ports, its substantial economic dependence on international trade in goods transported by sea in and out of Canada and, to a lesser degree, on cruise line business, its ability to fund security measures, and its proximity to the United States, are all factors that provide a rational explanation of why Canada has instituted the present security clearance system.

[15] Broadly speaking, the Security Regulations offer "protection from threats to public safety and the economy from the activities of terrorist groups and organized crime": *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, above, at paragraph 67.

[16] Marine ports play a large role in Canada's economy. A single breach of security could result in an incident shutting down Canada's international marine transportation system, resulting in losses of hundreds of millions of dollars a day, to say nothing of the ripple effect upon economic sectors that depend on the ports. Most of all, many could die or could be injured or maimed by the incident. See the Regulations' Regulatory Impact Analysis Statement, *Canada Gazette*, Part II, Vol. 138, No. 11 [June 2, 2004], at pages 920–926.

[13] Le Programme d'habilitation de sécurité en matière de transport maritime a été créé en vertu du Règlement. Le Programme vise les menaces à la sécurité dans les ports maritimes internationaux canadiens. Le terrorisme et le crime organisé font partie des éventuelles menaces à la sécurité : *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, 2009 CAF 234, au paragraphe 64. Inutile de dire que ces menaces peuvent avoir des conséquences désastreuses tant sur le plan économique que sur le plan humain.

[14] Dans le *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, précité, au paragraphe 66, le juge Evans résume comme suit les objectifs du Règlement :

Les longs littoraux du Canada et ses nombreux ports, sa dépendance économique importante à l'égard du commerce international de marchandises transportées par la voie maritime à l'intérieur et à l'extérieur du Canada et, à un degré moindre, à l'égard des activités des croisiéristes, sa capacité de financer des mesures de sécurité et sa proximité des États-Unis, constituent des facteurs qui permettent d'expliquer rationnellement la mise sur pied par le Canada de l'actuel système d'habilitations de sécurité.

[15] De façon générale, le Règlement assure une « protection contre les menaces pour la sécurité publique et l'économie provenant des activités des groupes terroristes et du crime organisé » : *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, précité, au paragraphe 67.

[16] Les ports maritimes jouent un rôle important dans l'économie canadienne. La moindre faille dans le dispositif de sécurité est susceptible de provoquer un incident entraînant la paralysie du système canadien de transport maritime international et de donner lieu à des pertes se chiffrant à des centaines de millions de dollars par jour, sans parler des répercussions subies par les secteurs économiques qui sont tributaires des ports. Surtout, de nombreuses personnes pourraient mourir ou être blessées ou mutilées à l'occasion de tels incidents. Voir le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation, *Gazette du Canada*, partie II, vol. 138, n° 11 [2 juin 2004], aux pages 920 à 926.

[17] For this reason, marine ports have in place physical security measures, such as fencing, lighting, patrols, and x-ray and radiation screening. But a single insider at a marine port can subvert these measures: *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, above, at paragraph 23.

[18] The Security Regulations aim to reduce the risks individuals pose to marine ports. They achieve this by requiring those who work in security-sensitive areas to obtain a Marine Transportation Security Clearance from the Minister. The Minister grants a security clearance to those who do not pose an unacceptable risk to marine transportation. Those who “pose an unacceptable security risk to marine transportation” are screened out: *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, above, at paragraph 11.

[19] As will be seen, to some extent the Security Regulations focus on criminal organizations and organized crime. The concern is that those with ties to criminal organizations and organized crime might be intimidated or coerced into performing illegal acts or subverting security measures at marine ports. There are links between terrorists and organized crime: *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, above, at paragraph 64. Indeed, organizations involved in organized crime may offer their services to terrorists by aiding them in, for example, smuggling weapons, explosives or operatives into Canada in containers: *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, above, at paragraph 64.

[20] I turn now to the specific provisions in the Security Regulations that address the foregoing concerns. These provisions applied in Mr. Farwaha’s case.

[21] An applicant for security clearance, such as Mr. Farwaha, must provide detailed information on a form supplied by the Minister: sections 506 and 507 of

[17] Pour cette raison, les administrations portuaires maritimes ont mis en place des mesures de sécurité matérielle telles que clôtures, éclairage, patrouilles, filtrage à l’aide de rayons X et de radiation. Mais il suffit de la présence d’une seule « personne de l’intérieur » pour contourner ces mesures : *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, précité, au paragraphe 23.

[18] Le Règlement vise à réduire les risques que représentent les particuliers pour les ports maritimes. Pour ce faire, il oblige les personnes travaillant dans des secteurs névralgiques posant un problème de sécurité à obtenir du ministre l’habilitation de sécurité en matière de transport maritime. Le ministre accorde l’habilitation de sécurité aux personnes qui ne présentent pas de risque inacceptable pour le transport maritime. Celles qui « ne posent pas de risques inacceptables pour la sûreté du transport maritime » sont écartées : *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, précité, au paragraphe 11.

[19] Comme nous le verrons, dans une certaine mesure, le Règlement vise principalement les organisations criminelles et le crime organisé. Ce que l’on craint, c’est que les personnes ayant des liens avec les organisations criminelles et le crime organisé soient intimidés ou contraints de se livrer à des actes illégaux ou de contourner les mesures de sécurité dans les ports maritimes. Il existe des liens entre les terroristes et le crime organisé : *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, précité, au paragraphe 64. D’ailleurs, des organisations impliquées dans le crime organisé peuvent offrir leurs services aux terroristes en les aidant notamment à faire entrer par contrebande, dans des conteneurs des armes, des explosifs ou des agents au Canada : *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, précité, au paragraphe 64.

[20] Je passe maintenant à l’examen des dispositions précises du Règlement qui visent à répondre aux préoccupations susmentionnées. Ces dispositions jouent dans le cas de M. Farwaha.

[21] La personne qui, comme M. Farwaha, demande l’habilitation de sécurité doit fournir des renseignements détaillés en remplissant un formulaire fourni par

the Security Regulations. Owing to the concern associated with the security at marine ports, the information is most detailed.

[22] The applicant must provide identifying information such as names, date of birth, gender, height, weight, colours of eyes and hair, birth certificate (if born in Canada), place of birth, port and date of entry, citizenship or permanent residence or evidence of other immigration status (if born out of Canada), passport number (if any), fingerprints and facial image. Other required information includes addresses of all locations at which the applicant has lived in the previous 5 years, the names and addresses of employers and post-secondary educational institutions attended in the last 5 years, details of travel outside Canada and the United States of more than 90 days and identifying information and present addresses of the applicant's present and former spouses and common-law partners.

[23] Section 508 of the Security Regulations describes subsequent checks and verification of the information undertaken by the Minister in order to determine whether the applicant is a risk to the security of marine transportation. These include: a criminal record check; a check of law enforcement files, including intelligence gathered for law enforcement purposes; a Canadian Security Intelligence Service (CSIS) indices check and, if necessary, a CSIS security assessment; and a check of the applicant's citizenship and immigration status.

[24] Under section 509 of the Security Regulations, the Minister determines whether the applicant's information and the information resulting from the checks and verifications are sufficient for a decision to be made regarding whether to grant a security clearance.

le ministre : articles 506 et 507 du Règlement. En raison des préoccupations exprimées au sujet de la sécurité dans les ports maritimes, ces renseignements doivent être très détaillés.

[22] La personne qui demande l'habilitation de sécurité doit fournir les renseignements permettant d'établir son identité, tels que son nom, sa date de naissance, son sexe, sa taille, son poids, la couleur de ses yeux et de ses cheveux, son certificat de naissance (si le demandeur est né au Canada), son lieu de naissance, le point d'entrée et la date d'arrivée au Canada, la citoyenneté ou la résidence permanente ou une preuve d'un autre statut d'immigration (si le demandeur est né hors du Canada), le numéro de son passeport (le cas échéant), ses empreintes digitales et une image de son visage. Le demandeur doit également fournir d'autres renseignements, notamment les adresses où il a vécu au cours des 5 années précédentes, le nom et l'adresse des employeurs ainsi que des établissements d'enseignement postsecondaires qu'il a fréquentés au cours des 5 dernières années, des détails sur les séjours de plus de 90 jours qu'il a effectués à l'extérieur du Canada et des États-Unis, ainsi que des renseignements sur l'identité et l'adresse de son époux ou épouse ou de son ancien époux ou de son ancienne épouse ou de ses conjoints de fait (actuel et antérieurs).

[23] L'article 508 du Règlement énonce les vérifications de renseignements auxquelles le ministre procède ensuite pour établir si le demandeur pose un risque pour la sûreté du transport maritime. Parmi ces renseignements, mentionnons : une vérification de casier judiciaire; une vérification des dossiers des organismes chargés de faire respecter la loi, y compris des renseignements recueillis à des fins d'application de la loi; une vérification des fichiers du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) et, au besoin, une évaluation de sécurité effectuée par le SCRS et, enfin, une vérification du statut d'immigrant et de citoyen du demandeur.

[24] Aux termes de l'article 509 du Règlement, le ministre décide si les renseignements fournis par le demandeur et ceux obtenus à la suite des vérifications sont suffisants pour lui permettre d'accorder l'habilitation de sécurité.

[25] Section 509 of the Security Regulations is the authority upon which Mr. Farwaha received his security clearance in 2008. (As we shall see, it also supplies the grounds upon which a security clearance can be later suspended or cancelled.) Under section 509, the Minister cannot grant a security clearance unless he is of the opinion that the information provided by the applicant and resulting from any checks and verifications is “sufficient”, “verifiable” and “reliable.”

[26] Section 509 reads as follows:

**509.** The Minister may grant a security clearance if, in the opinion of the Minister, the information provided by the applicant and that resulting from the checks and verifications is verifiable and reliable and is sufficient for the Minister to determine, by an evaluation of the following factors, to what extent the applicant poses a risk to the security of marine transportation:

(a) the relevance of any criminal convictions to the security of marine transportation, including a consideration of the type, circumstances and seriousness of the offence, the number and frequency of convictions, the length of time between offences, the date of the last offence and the sentence or disposition;

(b) whether it is known or there are reasonable grounds to suspect that the applicant

(i) is or has been involved in, or contributes or has contributed to, activities directed toward or in support of the misuse of the transportation infrastructure to commit criminal offences or the use of acts of violence against persons or property, taking into account the relevance of those activities to the security of marine transportation,

(ii) is or has been a member of a terrorist group within the meaning of subsection 83.01(1) of the *Criminal Code*, or is or has been involved in, or contributes or has contributed to, the activities of such a group,

(iii) is or has been a member of a criminal organization as defined in subsection 467.1(1) of the *Criminal Code*, or participates or has participated in, or contributes or has contributed to, the activities of such a group as referred to in subsection 467.11(1) of the *Criminal Code* taking into account the relevance of these factors to the security of marine transportation,

[25] L'article 509 du Règlement est la disposition en vertu de laquelle M. Farwaha a obtenu son habilitation de sécurité en 2008. (Comme nous le verrons, ce texte énumère également les raisons permettant de suspendre ou d'annuler par la suite une habilitation de sécurité.) Aux termes de l'article 509, le ministre ne peut accorder l'habilitation de sécurité que s'il est d'avis que les renseignements fournis par le demandeur et ceux obtenus par les vérifications sont « suffisants », « vérifiables » et « fiables ».

[26] L'article 509 est ainsi libellé :

**509.** Le ministre peut accorder une habilitation de sécurité si, de l'avis du ministre, les renseignements fournis par le demandeur et ceux obtenus par les vérifications sont vérifiables et fiables et s'ils sont suffisants pour lui permettre d'établir, par une évaluation des facteurs ci-après, dans quelle mesure le demandeur pose un risque pour la sûreté du transport maritime :

a) la pertinence de toute condamnation criminelle du demandeur par rapport à la sûreté du transport maritime, y compris la prise en compte du type, de la gravité et des circonstances de l'infraction, le nombre et la fréquence des condamnations, le temps écoulé entre les infractions, la date de la dernière infraction et la peine ou la décision;

b) s'il est connu ou qu'il y a des motifs raisonnables de soupçonner que le demandeur :

(i) participe ou contribue, ou a participé ou a contribué, à des activités visant ou soutenant une utilisation malveillante de l'infrastructure de transport afin de commettre des crimes ou l'exécution d'actes de violence contre des personnes ou des biens et la pertinence de ces activités, compte tenu de la pertinence de ces facteurs par rapport à la sûreté du transport maritime,

(ii) est ou a été membre d'un groupe terroriste au sens du paragraphe 83.01(1) du *Code criminel*, ou participe ou contribue, ou a participé ou a contribué, à des activités d'un tel groupe,

(iii) est ou a été membre d'une organisation criminelle au sens du paragraphe 467.1(1) du *Code criminel* ou participe ou contribue, ou a participé ou a contribué, aux activités d'un tel groupe tel qu'il est mentionné au paragraphe 467.11(1) du *Code criminel*, compte tenu de la pertinence de ces facteurs par rapport à la sûreté du transport maritime,

(iv) is or has been a member of an organization that is known to be involved in or to contribute to — or in respect of which there are reasonable grounds to suspect involvement in or contribution to — activities directed toward or in support of the threat of or the use of, acts of violence against persons or property, or is or has been involved in, or is contributing to or has contributed to, the activities of such a group, taking into account the relevance of those factors to the security of marine transportation, or

(v) is or has been associated with an individual who is known to be involved in or to contribute to — or in respect of whom there are reasonable grounds to suspect involvement in or contribution to — activities referred to in subparagraph (i), or is a member of an organization or group referred to in any of subparagraphs (ii) to (iv), taking into account the relevance of those factors to the security of marine transportation;

(c) whether there are reasonable grounds to suspect that the applicant is in a position in which there is a risk that they be suborned to commit an act or to assist or abet any person to commit an act that might constitute a risk to marine transportation security;

(d) whether the applicant has had a restricted area pass for a marine facility, port or aerodrome removed for cause; and

(e) whether the applicant has filed fraudulent, false or misleading information relating to their application for a security clearance.

[27] On January 17, 2008, Mr. Farwaha applied for a security clearance. It was granted.

[28] However, the facts surrounding this approval form part of the backdrop against which the Minister's decision must be viewed.

[29] In early 2008, the Security Regulations were about to apply to the Port of Vancouver. The Port urged workers to apply for security clearances. It asked them to apply before February 20, 2008 so that their security clearances would be in place by the time the Security Regulations came into force.

(iv) est ou a été un membre d'une organisation qui est connue pour sa participation ou sa contribution — ou à l'égard de laquelle il y a des motifs raisonnables de soupçonner sa participation ou sa contribution — à des activités qui visent ou favorisent la menace ou l'exécution d'actes de violence contre des personnes ou des biens, ou participe ou contribue, ou a participé ou a contribué, aux activités d'une telle organisation, compte tenu de la pertinence de ces facteurs par rapport à la sûreté du transport maritime,

(v) est ou a été associé à un individu qui est connu pour sa participation ou sa contribution — ou à l'égard duquel il y a des motifs raisonnables de soupçonner sa participation ou sa contribution — à des activités visées au sous-alinéa (i), ou est membre d'un groupe ou d'une organisation visés à l'un des sous-alinéas (ii) à (iv), compte tenu de la pertinence de ces facteurs par rapport à la sûreté du transport maritime;

c) s'il y a des motifs raisonnables de soupçonner que le demandeur est dans une position où il risque d'être suborné afin de commettre un acte ou d'aider ou d'encourager toute personne à commettre un acte qui pourrait poser un risque pour la sûreté du transport maritime;

d) le demandeur s'est vu retirer pour motifs valables un laissez-passer de zone réglementée pour une installation maritime, un port ou un aérodrome;

e) le demandeur a présenté une demande comportant des renseignements frauduleux, faux ou trompeurs en vue d'obtenir une habilitation de sécurité.

[27] Le 17 janvier 2008, M. Farwaha a demandé l'habilitation de sécurité qui lui a par la suite été accordée.

[28] Toutefois, les faits entourant l'octroi de cette habilitation de sécurité font partie de la trame de fond dont il faut tenir compte pour examiner la décision du ministre.

[29] Au début de 2008, le Règlement était sur le point de s'appliquer au port de Vancouver. L'administration portuaire de Vancouver a insisté auprès de ses travailleurs pour qu'ils demandent l'habilitation de sécurité. Elle leur a demandé de présenter leur demande avant le 20 février 2008 pour que leur habilitation de sécurité soit valide au moment où le Règlement entrerait en vigueur.

[30] However, there was a complication. Certain longshore workers who were members of some chapters of the International Longshore and Warehouse Union protested the implementation of the security program set out in the Security Regulations. As part of the protest, they urged workers not to apply for security clearances.

[31] This posed a threat to the Port. If a sufficient number of workers did not possess a security clearance in time, the Port would not be able to function fully. Severe financial consequences would ensue.

[32] In response to the protest, the British Columbia Maritime Employers Association applied to the Canada Industrial Relations Board for a declaration that the workers were engaged in an unlawful strike. The Association succeeded. However, little time remained before the Security Regulations were in force. As a result, the applications were processed quickly.

[33] Mr. Farwaha's application for the security clearance was processed during this unsettled time. His application disclosed the existence of a criminal record, namely a 2002 conviction for attempted obstruction of justice. However, there was nothing in his application suggesting any connection to organized crime, a ground of refusal under paragraph 509(b) of the Security Regulations.

[34] In this context, the Minister granted Mr. Farwaha's security clearance in June 2008. However, the Minister sought further information about Mr. Farwaha's criminal record and background.

[35] This information came in the form of a report from the officer in charge of the RCMP's Federal Operation Criminal Intelligence Support Unit.

[36] That report disclosed new information regarding Mr. Farwaha's potential associations with the Hells Angels, as well as allegations of violent criminal

[30] Des complications sont toutefois survenues. Certains débardeurs membres de certains chapitres du Syndicat international des débardeurs et magasiniers ont protesté contre la mise en œuvre du programme de sécurité prévu par le Règlement. Dans le cadre de cette protestation, ils ont exhorté les travailleurs à ne pas demander l'habilitation de sécurité.

[31] Cette initiative présentait une menace pour l'Administration portuaire. Si un nombre suffisant de travailleurs ne possédaient pas l'habilitation de sécurité à temps, le port de Vancouver ne serait pas en mesure de fonctionner à plein rendement, ce qui entraînerait de graves conséquences sur le plan financier.

[32] En réponse à la protestation, l'Association des employeurs maritimes de la Colombie-Britannique a demandé au Conseil canadien des relations industrielles de déclarer que les travailleurs avaient déclenché une grève illégale. L'Association a obtenu gain de cause. Il restait toutefois peu de temps avant l'entrée en vigueur du Règlement. Par conséquent, les demandes ont été instruites rapidement.

[33] La demande d'habilitation de sécurité de M. Farwaha a été instruite pendant cette période d'instabilité. Sa demande révélait l'existence d'un casier judiciaire, en l'occurrence, sa condamnation, en 2002, pour tentative d'entrave à la justice. Rien dans la demande de M. Farwaha ne laissait toutefois entendre qu'il avait quelque lien que ce soit avec le crime organisé, un des motifs de refus prévus à l'alinéa 509b) du Règlement.

[34] Dans ce contexte, le ministre a accordé à M. Farwaha l'habilitation de sécurité en juin 2008. Toutefois, le ministre a réclamé des renseignements complémentaires au sujet du casier judiciaire de M. Farwaha et de ses antécédents.

[35] Ces renseignements ont été communiqués dans un rapport publié par le fonctionnaire chargé du Groupe de soutien en renseignements criminels des affaires fédérales de la GRC.

[36] Ce rapport révélait de nouveaux renseignements concernant les éventuels liens de M. Farwaha avec les Hells Angels, ainsi que des allégations d'activités



activity. An excerpt appearing at pages 178–179 of the appeal book is as follows:

On October 1, 1999 Surrey RCMP received a complaint that Mr. FARWAHA and two other individuals forced their way into the residence of the victims and stated they were part of the “Hells Angels”. The suspects demanded all of the resident’s money. FARWAHA and another suspect assaulted a resident to unconsciousness, which resulted in a concussion, facial lacerations, “cauliflower ears” and extensive bruising.

During this assault, a suspect other than [sic] FARWAHA assaulted another resident, who was also threatened. This resident eventually agreed to give all her money (\$30,000.00) to the 3 suspects.

...

According to Surrey RCMP, the suspect’s association to the Hells Angels Motorcycle Club is credible. No further information available on that matter.

[37] Following this incident, Mr. Farwaha was charged with being in a dwelling house without lawful excuse, extortion, robbery, uttering threats to cause death or bodily harm, and assault causing bodily harm. However, these charges were stayed, apparently because (according to the report) “the victims did not cooperate with the judicial process”.

[38] The Hells Angels are a well-known criminal organization: see, e.g. *R. v. Lindsay*, 2009 ONCA 532, 97 O.R. (3d) 567. It is an organization that threatens and engages in acts of violence against persons or property. Reasonable grounds to believe that a person is a member of such an organization is a factor to be considered in denying a security clearance or cancelling one that has been granted.

[39] With the information in the RCMP’s report in hand, the Minister began to consider whether Mr. Farwaha’s security clearance should be cancelled under section 515 of the Security Regulations. Under section 515, the Minister can cancel a previously-granted

criminelles violentes. Voici un extrait de ce rapport que l’on trouve aux pages 178 et 179 du dossier d’appel :

[TRADUCTION] Le 1<sup>er</sup> octobre 1999, le détachement de Surrey de la GRC a reçu une plainte alléguant que M. FARWAHA et deux autres individus s’étaient introduits par effraction dans le domicile des victimes en déclarant qu’ils faisaient partie des « Hells Angels ». Les suspects ont sommé les résidents de leur remettre tout leur argent. Monsieur FARWAHA et un autre suspect ont agressé un des résidents, qui s’est évanoui et qui a subi une commotion, des lacerations faciales, des « oreilles de boxeur » ainsi qu’un grand nombre d’ecchymoses.

Au cours de cette agression, un suspect autre que M. FARWAHA a agressé une autre résidente qui a également fait l’objet de menaces. Cette résidente a finalement accepté de remettre tout son argent (30 000 \$) aux trois suspects.

[...]

Suivant le détachement de Surrey de la GRC, les liens que le suspect entretient avec le Club des motards des Hells Angels sont crédibles. Aucun autre renseignement n’a été obtenu au sujet de cette affaire.

[37] À la suite de cet incident, M. Farwaha a été accusé de s’être retrouvé dans une maison d’habilitation sans excuse légitime, ainsi que d’extorsion, de vol qualifié, d’avoir proféré des menaces de causer la mort ou des lésions corporelles ainsi que de voies de fait causant des lésions corporelles. Les accusations en question ont toutefois été suspendues, vraisemblablement parce que (suivant le rapport), [TRADUCTION] « les victimes n’ont pas collaboré avec la justice ».

[38] Les Hells Angels sont une organisation criminelle bien connue : voir, p. ex., *R. v. Lindsay*, 2009 ONCA 532, (2009), 97 R.J.O. (3<sup>e</sup>) 567. Il s’agit d’une organisation qui recourt à la menace et à des actes de violence contre les personnes ou les biens. L’existence de motifs raisonnables de croire qu’une personne est membre d’une telle organisation constitue un facteur dont il y a lieu de tenir compte pour refuser d’accorder une habilitation de sécurité ou pour annuler celle qui a déjà été accordée.

[39] Ayant en mains les renseignements contenus dans le rapport de la GRC, le ministre a commencé à envisager la possibilité d’annuler l’habilitation de sécurité de M. Farwaha en vertu de l’article 515 du Règlement. Aux termes de l’article 515, le ministre peut annuler

security clearance based on the factors set out in section 509.

[40] Section 515 reads as follows:

**515.** (1) The Minister may suspend a security clearance on receipt of information that could change the Minister's determination made under section 509.

(2) Immediately after suspending a security clearance, the Minister shall advise the holder in writing of the suspension.

(3) The notice shall set out the basis for the suspension and shall fix a period of time for the holder to make written representations to the Minister, which period of time shall start on the day on which the notice is served or sent and shall be not less than 20 days from that day.

(4) The Minister may reinstate the security clearance if the Minister determines under section 509 that the holder does not pose a risk to marine transportation security.

(5) The Minister may cancel the security clearance if the Minister determines under section 509 that the holder may pose a risk to marine transportation security or that the security clearance is no longer required. The Minister shall advise the holder in writing of any cancellation.

(6) The Minister shall not cancel a security clearance until the written representations have been received and considered or before the time period fixed in the notice has expired, whichever comes first.

[41] Owing to the importance of the security clearance to the worker, section 515 gives the worker certain procedural rights. After the worker exercises these procedural rights, the Minister considers all of the information before him and may, in his discretion, cancel the security clearance.

[42] Following section 515, by letter dated November 17, 2008, the Minister informed Mr. Farwaha that "[i]nformation has been made available that raises doubts about [his] suitability to retain a security clearance". The Minister specifically mentioned Mr. Farwaha's alleged association with the Hells Angels. He was invited to respond. Mr. Farwaha asked for and was granted an extension of time to respond.

l'habilitation de sécurité déjà accordée en invoquant un des facteurs énumérés à l'article 509.

[40] L'article 515 dispose :

**515.** (1) Le ministre peut suspendre une habilitation de sécurité lorsqu'il reçoit des renseignements qui pourraient modifier sa décision prise en application de l'article 509.

(2) Immédiatement après avoir suspendu l'habilitation de sécurité, le ministre en avise par écrit le titulaire.

(3) L'avis indique les motifs de la suspension et le délai dans lequel le titulaire peut présenter par écrit au ministre des observations, lequel délai commence le jour au cours duquel l'avis est signifié ou acheminé et ne peut être inférieur à 20 jours suivant ce jour.

(4) Le ministre peut rétablir l'habilitation de sécurité s'il établit, en application de l'article 509, que le titulaire de l'habilitation ne pose pas de risque pour la sûreté du transport maritime.

(5) Le ministre peut annuler l'habilitation de sécurité s'il établit, en application de l'article 509, que le titulaire de l'habilitation de sécurité peut poser un risque pour la sûreté du transport maritime ou que l'habilitation n'est plus exigée. Il avise par écrit le titulaire dans le cas d'une annulation.

(6) Le ministre ne peut annuler l'habilitation de sécurité avant la réception et la prise en considération des observations écrites ou avant que ne soit écoulé le délai indiqué dans l'avis, selon le premier de ces événements à survenir.

[41] Compte tenu de l'importance que revêt l'habilitation de sécurité pour le travailleur, l'article 515 lui reconnaît certains droits procéduraux. Après que le travailleur a exercé les droits procéduraux en question, le ministre examine l'ensemble des renseignements dont il dispose et peut, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, annuler l'habilitation de sécurité.

[42] Conformément à l'article 515, le ministre a, par lettre datée du 17 novembre 2008, informé M. Farwaha de ce qui suit : [TRADUCTION] « On a porté à notre attention des renseignements qui soulèvent des doutes quant à votre aptitude à conserver votre habilitation de sécurité ». Le ministre a expressément mentionné les liens qu'aurait M. Farwaha avec les Hells Angels et l'a invité à répondre. M. Farwaha a

[43] On March 18, 2009, Mr. Farwaha did respond, making submissions on the need for the Minister to act only on the basis of verifiable and reliable information, evidence and submissions on Mr. Farwaha's alleged association with the Hells Angels, and evidence and submissions on his previous criminal conviction for obstruction and his clear record thereafter. Mr. Farwaha also emphasized the importance to him of the security clearance.

[44] Thereafter, a body advising the Minister, known as the advisory body, studied the matter. It recommended to the Minister that Mr. Farwaha's security clearance be cancelled. In his decision letter of June 25, 2009, the Minister described the advisory body's recommendation as follows:

The Advisory Body was unanimous in its recommendation to cancel the applicant's security clearance based on the credible information linking him to the Hell's [*sic*] Angels Motorcycle Club. The Advisory Body noted that the RCMP maintains the applicant's association to the Hell's [*sic*] Angels Motorcycle Club is credible. The Advisory Body was able to determine that there are reasonable grounds to suspect that the applicant is in a position in which there is a risk that he may be suborned to commit an act or to assist or to abet any person to commit an act that might constitute a risk to marine transportation security. His written explanation and supporting documentation did not provide sufficient information that would compel the Advisory Body to recommend issuing a clearance.

[45] In his decision letter of June 25, 2009, the Minister accepted the advisory body's recommendation and cancelled Mr. Farwaha's security clearance "based on the information in [the] file". Mr. Farwaha's March 18, 2009 response was one of the documents in the Minister's file.

demandé et a obtenu une prolongation du délai qui lui était imparti pour répondre.

[43] Le 18 mars 2009, M. Farwaha a effectivement répondu en formulant des observations au sujet de la nécessité pour le ministre d'agir uniquement sur la foi de renseignements, d'éléments de preuve et d'arguments fiables et vérifiables concernant le lien qu'entreprendrait M. Farwaha avec les Hells Angels, ainsi que d'éléments de preuve et d'arguments portant sur ses condamnations criminelles antérieures pour entrave à la justice et sur le fait qu'il avait eu par la suite un casier judiciaire vierge. M. Farwaha a également souligné l'importance que revêtait pour lui l'habilitation de sécurité.

[44] Par la suite, un organisme chargé de consulter le ministre, connu sous le nom d'organisme consultatif, a étudié l'affaire. Ce comité a recommandé au ministre d'annuler l'habilitation de sécurité de M. Farwaha. Dans sa lettre de décision du 25 juin 2009, le ministre a exposé comme suit la recommandation de l'organisme consultatif :

[TRADUCTION] L'organisme consultatif a recommandé de façon unanime d'annuler l'habilitation de sécurité octroyée au demandeur sur la foi de renseignements crédibles le rattachant aux Hells Angels Motorcycle Club. L'organisme consultatif a constaté que la GRC maintient que l'association du demandeur aux Hells Angels Motorcycle Club est crédible. L'organisme consultatif a été en mesure de conclure qu'il existait des motifs raisonnables de soupçonner que le demandeur se trouvait dans une position où il risquerait d'être suborné afin de commettre un acte ou d'aider ou encourager toute personne à commettre un acte qui pourrait poser un risque pour la sûreté du transport maritime. Les explications qu'il a fournies par écrit et les documents qu'il a produits à l'appui ne renferment pas de renseignements suffisants pour convaincre l'organisme consultatif de recommander de lui accorder une habilitation de sécurité.

[45] Dans sa lettre de décision du 25 juin 2009, le ministre a retenu la recommandation de l'organisme consultatif et a annulé l'habilitation de sécurité de M. Farwaha [TRADUCTION] « sur la foi des renseignements versés au dossier ». La réponse du 18 mars 2009 de M. Farwaha faisait partie des pièces versées au dossier du ministre.

[46] Under section 517 of the Security Regulations, the worker can ask the Minister to reconsider a decision to cancel a security clearance. On August 4, 2009, Mr. Farwaha exercised that option and asked the Minister to reconsider the cancellation.

[47] The reconsideration provision, section 517, provides as follows:

**517.** (1) An applicant or a holder may request that the Minister reconsider a decision to refuse to grant or to cancel a security clearance within 30 days after the day of the service or sending of the notice advising them of the decision.

(2) The request shall be in writing and shall set out the following:

(a) the decision that is the subject of the request;

(b) the grounds for the request, including any new information that the applicant or holder wishes the Minister to consider; and

(c) the name, address, and telephone and facsimile numbers of the applicant or holder.

(3) On receipt of a request made in accordance with this section, the Minister, in order to determine the matter in a fair, informal and expeditious manner, shall give the applicant or holder

(a) where the situation warrants, the opportunity to make representations orally or in any other manner; and

(b) in any other case, a reasonable opportunity to make written representations.

(4) After representations have been made or a reasonable opportunity to do so has been provided, the Minister shall reconsider the decision in accordance with section 509 and shall subsequently confirm or change the decision.

(5) The Minister may engage the services of persons with appropriate expertise in security matters to advise the Minister.

(6) The Minister shall advise the applicant or holder in writing of the decision made following the reconsideration.

[48] The Minister has access to certain advisory bodies to assist him in making security determinations,

[46] En vertu de l'article 517 du Règlement, le travailleur peut demander au ministre de réexaminer sa décision d'annuler son habilitation de sécurité. Le 4 août 2009, M. Farwaha s'est prévalu de cette option et a demandé au ministre de réexaminer sa décision d'annuler son habilitation de sécurité.

[47] Voici le texte de la disposition relative au réexamen, l'article 517 :

**517.** (1) Tout demandeur ou tout titulaire peut demander au ministre de réexaminer une décision de refuser ou d'annuler une habilitation de sécurité dans les 30 jours suivants le jour de la signification ou de l'envoi de l'avis l'informant de la décision.

(2) La demande est présentée par écrit et comprend ce qui suit :

a) la décision qui fait l'objet de la demande;

b) les motifs de la demande, y compris tout nouveau renseignement qu'il désire que le ministre examine;

c) le nom, l'adresse et les numéros de téléphone et de télécopieur du demandeur ou du titulaire.

(3) Sur réception de la demande présentée conformément au présent article, le ministre accorde au demandeur ou au titulaire, de manière à trancher les questions de façon équitable, informelle et rapide, la possibilité :

a) lorsque les circonstances le justifient, de présenter des observations oralement ou de toute autre manière;

b) dans tout autre cas, de lui présenter par écrit des observations.

(4) Après que des observations ont été présentées ou que la possibilité de le faire a été accordée, le ministre réexamine la décision conformément à l'article 509 et, par la suite, confirme ou modifie la décision.

(5) Le ministre peut retenir les services de personnes qui possèdent la compétence pertinente en matière de sûreté pour le conseiller.

(6) Le ministre avise par écrit le demandeur ou le titulaire de sa décision à la suite du réexamen.

[48] Le ministre peut consulter certains organismes consultatifs pour l'aider à prendre ses décisions en

including reconsiderations of cancellations. In this case, the Minister made use of certain advisory bodies during the reconsideration.

[49] As will be seen, in the Federal Court and in this Court, Mr. Farwaha submitted that he was led to expect that the Minister would follow a particular consultative process and not the one the Minister actually followed. The specific facts relating to this will be canvassed in more detail below in the context of the procedural fairness issues in this case.

[50] During the reconsideration process in this case, the Minister obtained further information concerning Mr. Farwaha's suitability for a security clearance. In particular, Mr. Farwaha was interviewed by the Office of Reconsideration, one of the bodies assisting the Minister. That interview did not assist Mr. Farwaha. The Office concluded that some of Mr. Farwaha's answers concerning the home invasion incident, described above, were evasive. Further, Mr. Farwaha did not deny that he hung out with a "rough crowd", he had attended at the home in question, and an argument broke out at that time. He simply denied that he was involved in the argument, that there was any violence, or that he was involved with the Hells Angels.

[51] As well, the Minister obtained information from the RCMP's Security Intelligence Background Section. In a report dated December 1, 2010, the RCMP provided additional and specific details about the home invasion incident, Mr. Farwaha's conviction for obstruction of justice, and Mr. Farwaha's association with the Hells Angels. In particular, the December 1, 2010 report discloses that the Surrey RCMP "felt strongly enough about their information they had about [Mr. Farwaha's] association with the Hell's [*sic*] Angels that they requested that the Court consider it as an aggravating factor" in the home invasion charges against Mr. Farwaha.

matière de sécurité, y compris lorsqu'il réexamine les annulations d'habilitation. Dans le cas qui nous occupe, le ministre a recouru à certains organismes consultatifs au cours de son réexamen.

[49] Comme nous le verrons, tant devant la Cour fédérale que devant notre Cour, M. Farwaha a fait valoir qu'il avait été incité à croire que le ministre respecterait un certain processus consultatif et non celui que le ministre a effectivement suivi. Nous analyserons en détail plus loin les faits précis relatifs à cet aspect de l'affaire lorsque nous aborderons les questions relatives à l'équité procédurale.

[50] Au cours du processus de réexamen, le ministre a, en l'espèce, obtenu des renseignements complémentaires concernant la question de savoir s'il convenait d'accorder l'habilitation de sécurité à M. Farwaha. En particulier, M. Farwaha a été interrogé par le Bureau de réexamen, un des organismes chargés d'aider le ministre. Cette entrevue n'a pas été favorable à M. Farwaha. Le Bureau a qualifié d'évasives certaines des réponses données par M. Farwaha au sujet de l'incident de l'effraction de domicile que nous avons déjà relaté. De plus, M. Farwaha n'avait pas nié qu'il fréquentait des « durs à cuire », qu'il était présent dans le domicile en question et qu'une dispute avait alors éclaté. Il a simplement nié qu'il avait participé à la querelle, qu'il y avait eu des actes de violence ou qu'il était mêlé aux Hells Angels.

[51] De plus, le ministre a obtenu des renseignements de la Section générale des renseignements de sécurité de la GRC. Dans un rapport daté du 1<sup>er</sup> décembre 2010, la GRC a communiqué des détails complémentaires plus précis au sujet de l'incident de l'effraction de domicile, de la condamnation de M. Farwaha pour entrave à la justice et des liens que M. Farwaha entretenait avec les Hells Angels. En particulier, le rapport du 1<sup>er</sup> décembre 2010 révélait que le détachement de Surrey de la GRC était [TRADUCTION] « à ce point préoccupé par les renseignements qu'il détenait au sujet des liens [de M. Farwaha] avec les Hells Angels qu'il demandait à la Cour de considérer ce facteur comme une circonstance aggravante » en rapport avec les accusations d'effraction de domicile portées contre M. Farwaha.

[52] The December 1, 2010 report also disclosed a further troubling incident:

On Jan. 3, 2002, while making patrols, police observed two individuals trying to break into a vehicle. Police determined that one individual owned the vehicle and was simply trying to gain access inside his car, as his door locks had been damaged. However, the owner of the vehicle was wearing a shirt which indicated his support for the “East End.” The “East End” is known to be a chapter of the Hell’s *[sic]* Angels. FARWAHA, the applicant was the second individual present with the owner of the vehicle.

[53] On December 24, 2010, Mr. Farwaha was advised about the report. He was told that a further body advising the Minister, the Program Review Board, would now review the matter. Mr. Farwaha was invited to provide information and submissions. Mr. Farwaha responded on January 11, 2011, offering little in the way of new information and submitting that the Minister could not cancel Mr. Farwaha’s security clearance without better information. He also raised questions about procedural matters. I shall deal with these below in the context of the procedural fairness issues in this case.

[54] Soon afterward, the RCMP delivered to the Minister’s officials another report dated February 15, 2011. This report contained further information about Mr. Farwaha’s conviction for obstruction of justice and the incident to which it related.

[55] Mr. Farwaha was said to have handed a firearm to an individual who used it to shoot a person. That individual later pleaded guilty to manslaughter. He was a “significant drug trafficker” and had connections to the Hells Angels. The obstruction charge against Mr. Farwaha concerned the disposal of the firearm and Mr. Farwaha pleaded guilty to that charge.

[52] Le rapport du 1<sup>er</sup> décembre 2010 révélait également un autre incident troublant :

[TRADUCTION] Le 3 janvier 2002, alors qu’ils effectuaient une patrouille, des policiers ont observé deux individus en train de tenter de s’introduire par effraction dans un véhicule. Les policiers ont constaté qu’un des individus était propriétaire du véhicule et qu’il cherchait tout simplement à pénétrer à l’intérieur de sa voiture parce que les serrures des portières avaient été endommagées. Toutefois, le propriétaire du véhicule portait une chemise indiquant son soutien pour l’« East End ». L’« East End » est connu comme étant un des chapitres des Hells Angels. M. FARWAHA, le demandeur était l’autre individu présent avec le propriétaire du véhicule.

[53] M. Farwaha a été informé du rapport le 24 décembre 2010. On lui a expliqué qu’un autre organisme chargé de conseiller le ministre, le comité d’examen du programme, se chargerait désormais d’étudier l’affaire. M. Farwaha a été invité à communiquer des renseignements et des observations complémentaires. Il a répondu le 11 janvier 2011 en présentant très peu de nouveaux renseignements et en faisant valoir que le ministre ne pouvait annuler son habilitation de sécurité s’il ne disposait pas de meilleurs renseignements. Il a également soulevé des questions au sujet de l’équité procédurale. Je reviendrai sur ces aspects plus loin lors de l’examen des questions relatives à l’équité procédurale en l’espèce.

[54] Peu de temps après, la GRC a remis à des fonctionnaires du ministre un autre rapport daté du 15 février 2011. Ce rapport contenait d’autres renseignements concernant la condamnation de M. Farwaha pour entrave à la justice et l’incident auquel elle se rapportait.

[55] M. Farwaha aurait tendu une arme à feu à un individu qui s’en serait servi pour abattre une personne. Cet individu aurait par la suite plaidé coupable à des accusations d’homicide involontaire coupable. Cet individu était [TRADUCTION] « un important trafiquant de stupéfiants » et il avait des liens avec les Hells Angels. Les accusations d’entrave à la justice portées contre M. Farwaha concernaient la disposition de l’arme à feu par M. Farwaha, qui avait plaidé coupable à cette accusation.

[56] The February 15, 2011 report disclosed other matters of concern. Another person involved in the incident leading to Mr. Farwaha's conviction for obstruction was a member of the Hells Angels, and others involved had long criminal records including convictions for serious offences such as kidnapping, robbery, forcible confinement, theft, break and enter and assault. Information, said to be reliable but unconfirmed, suggested Mr. Farwaha had discussed selling drugs with one of the individuals, who was later convicted of trafficking in cocaine and heroin. Finally, the RCMP advised that in 2004 the "Vancouver police received reliable information that Mr. Farwaha was recruiting drug dealers to sell crack cocaine for him in the downtown area".

[57] On March 11, 2011, the Minister's officials forwarded the February 15, 2011 report to Mr. Farwaha for response. On March 30, 2011, Mr. Farwaha responded, providing written submissions.

[58] It is fair to say that Mr. Farwaha's March 30, 2011 response was based on the view that the Minister could consider only verifiable and reliable evidence to cancel a security clearance. In Mr. Farwaha's view, the Minister had no such evidence. Mr. Farwaha's March 30, 2011 response provided very little new information, mainly resting upon a flat denial of many of the allegations in the February 15, 2011 report. In this sense, it was similar to his earlier January 11, 2011 response.

[59] By decision letter dated July 21, 2011, the Minister confirmed his earlier decision to cancel Mr. Farwaha's security clearance under subsection 517(4). This confirmatory decision was said to be "based on the information in [the] file". The contents of the file became known during the prosecution of Mr. Farwaha's application for judicial review by virtue of a rule 317 [*Federal Courts Rules*, SOR/98-106] request made by Mr. Farwaha. The Minister produced his file. Mr. Farwaha's March 30, 2011 response was in the file.

[56] Le rapport du 15 février 2011 révélait d'autres aspects troublants. Une autre personne impliquée dans l'incident ayant abouti à la condamnation de M. Farwaha pour entrave à la justice était membre des Hells Angels, et d'autres individus impliqués dans cet incident avaient de lourds antécédents judiciaires, y compris des condamnations pour des infractions graves telles qu'enlèvement, vol qualifié, séquestration, vol, introduction par effraction et voies de fait. Il ressortait de certains renseignements, qui étaient censés être fiables, mais qui n'avaient pas été confirmés, que M. Farwaha avait discuté de vente de stupéfiants avec l'un des individus en question qui avait par la suite été condamné pour trafic de cocaïne et d'héroïne. Enfin, la GRC expliquait qu'en 2004, [TRADUCTION] « la police de Vancouver a obtenu des renseignements fiables suivant lesquels M. Farwaha recrutait des trafiquants de drogue pour vendre du crack pour lui au centre-ville ».

[57] Le 11 mars 2011, des fonctionnaires du ministre ont transmis le rapport du 15 février 2011 à M. Farwaha en vue d'obtenir ses réactions. Le 30 mars 2011, M. Farwaha a répondu en présentant ses observations par écrit.

[58] Il est juste de dire que la réponse du 30 mars 2011 de M. Farwaha reposait sur son opinion que le ministre ne pouvait tenir compte que d'éléments de preuve fiables et vérifiables pour annuler son habilitation de sécurité. Suivant M. Farwaha, le ministre ne disposait pas de tels éléments de preuve. La réponse du 30 mars 2011 de M. Farwaha contenait très peu de nouveaux renseignements et consistait essentiellement en un démenti formel de bon nombre des allégations contenues dans le rapport du 15 février 2011. En ce sens, elle était semblable à sa réponse antérieure du 11 janvier 2011.

[59] Dans sa lettre de décision du 21 juillet 2011, le ministre a confirmé sa décision précédente d'annuler l'habilitation de sécurité de M. Farwaha en vertu du paragraphe 517(4). Cette confirmation était, selon le ministre, [TRADUCTION] « fondée sur les renseignements contenus au dossier ». Le contenu du dossier a été révélé lors de l'instruction de la demande de contrôle judiciaire de M. Farwaha en réponse à la requête présentée en vertu de la règle 317 des Règles [*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (Règles)] par M. Farwaha. Le

[60] In his decision letter of July 21, 2011, the Minister adopted the Program Review Board's recommendation that the cancellation of Mr. Farwaha's security clearance should be confirmed and adopted the Program Review Board's reasons in support of its recommendation. In its recommendation, the Program Review Board stated there were "reasonable grounds to suspect" that:

"[Mr. Farwaha] is or has been involved in acts of violence against persons or property";

- might "be suborned to commit an act or to assist or abet any person to commit an act that might constitute a risk to marine transportation security"; and
- "is or has been associated with an individual who is known to be involved in or is known to be a member of a criminal organization".
- Collectively, these are grounds upon which the Minister may cancel a security clearance under paragraphs 509(b) and 509(c) of the Security Regulations.

### C. The Federal Court's judgment

[61] As mentioned above, Mr. Farwaha applied for judicial review in the Federal Court. The Federal Court granted the application on two main grounds:

- (1) *Substantive grounds.* The Minister improperly relied upon evidence that was unverified and unreliable. The Minister ignored evidence and explanations provided by Mr. Farwaha, in particular those contained in Mr. Farwaha's final submissions letter dated March 30, 2011. The Minister also did not give adequate reasons.
- (2) *Procedural grounds.* In response to representations made, Mr. Farwaha had a legitimate expectation that a special office known as the

ministre a produit son dossier. La réponse du 30 mars 2011 de M. Farwaha se trouvait au dossier.

[60] Dans sa lettre de décision du 21 juillet 2011, le ministre a fait siennes les recommandations du comité d'examen du programme suivant lesquelles l'annulation de l'habilitation de sécurité de M. Farwaha devait être confirmée, et le ministre a retenu les motifs invoqués par le comité d'examen du programme à l'appui de sa recommandation. Dans sa recommandation, le comité d'examen du programme déclarait qu'il y avait « des motifs raisonnables de soupçonner » que :

[TRADUCTION]

« [M. Farwaha] est ou a été impliqué dans des actes de violence contre des personnes ou des biens »;

- pourrait « être suborné afin de commettre un acte ou d'aider ou d'encourager toute personne à commettre un acte qui pourrait poser un risque pour la sûreté du transport maritime »;
- « est ou a été associé à un individu qui est connu pour sa participation ou sa contribution comme membre d'une organisation criminelle ».
- Il s'agit collectivement des motifs en vertu desquels le ministre peut annuler une habilitation de sécurité en vertu des alinéas 509b) et c) du Règlement.

### C. Le jugement de la Cour fédérale

[61] Comme je l'ai déjà mentionné, M. Farwaha a saisi la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire. La Cour fédérale a fait droit à sa demande en invoquant principalement deux motifs :

- 1) *Sur le fond.* Le ministre s'était fondé à tort sur des éléments de preuve qui n'étaient ni fiables ni vérifiés. Le ministre avait ignoré les éléments de preuve et les explications fournies par M. Farwaha, en particulier ceux contenus dans les observations finales de la lettre du 30 mars 2011. Le ministre n'avait par ailleurs pas motivé suffisamment sa décision.
- 2) *Sur le plan procédural.* En réponse aux déclarations qui lui avaient été faites, M. Farwaha s'attendait légitimement à ce qu'un bureau



Office of Reconsideration would be involved and would supply advice to the Minister that was independent of the Minister's own advisors.

spécial appelé Bureau de réexamen intervienne et donne au ministre un avis indépendant de celui des conseillers personnels du ministre.

[62] The Federal Court quashed the Minister's decision and remitted the matter to him for reconsideration. The Federal Court directed the Minister to reconsider the matter without relying upon unparticularized and unsupported allegations. The Federal Court also directed the Minister to consider the evidence and submissions made by Mr. Farwaha.

[62] La Cour fédérale a annulé la décision du ministre et lui a renvoyé l'affaire pour réexamen. La Cour fédérale a ordonné au ministre de réexaminer l'affaire en évitant de se fonder sur des allégations imprécises et non étayées. La Cour fédérale a également ordonné au ministre de tenir compte des éléments de preuve et des observations présentées par M. Farwaha.

[63] The Minister appeals to this Court. He seeks the restoration of his decision confirming the cancellation of Mr. Farwaha's security clearance.

[63] Le ministre interjette appel devant notre Cour. Il demande à la Cour de rétablir la décision par laquelle il avait confirmé l'annulation de l'habilitation de sécurité de M. Farwaha.

#### D. Analysis

#### D. Analyse

(1) The substantive grounds: Mr. Farwaha's first submission

1) Sur le fond : Le premier moyen de M. Farwaha

[64] On appeal to this Court, Mr. Farwaha first submits that the Minister, in declining to reinstate the security clearance, was specifically obligated under section 509 of the Security Regulations, to rely only upon verifiable and reliable evidence. He submits that the Court must review whether the Minister met that statutory obligation on the basis of correctness. The Minister failed to comply with that obligation and, thus, the decision must be quashed.

[64] Dans le cadre de l'appel qu'il a interjeté devant notre Cour, M. Farwaha soutient tout d'abord que, pour refuser de rétablir l'habilitation de sécurité, le ministre avait l'obligation précise, aux termes de l'article 509 du Règlement, de ne se fonder que sur des éléments de preuve fiables et vérifiables. M. Farwaha affirme que la Cour doit, selon la norme de la décision correcte, vérifier si le ministre a respecté cette obligation légale. Comme le ministre n'a pas observé cette obligation, sa décision doit être annulée.

[65] This submission centrally affects the manner in which this Court should analyse this case. It is useful to deal with it first.

[65] Cet argument a une importance cruciale quant à la manière dont notre Cour doit analyser la présente affaire. Il est utile de l'examiner en premier lieu.

[66] I reject Mr. Farwaha's submission. In doing so, I shall address three matters.

[66] Je rejette le moyen de M. Farwaha. Pour ce faire, j'aborderai trois questions.

– I –

– I –

[67] Section 509 of the Security Regulations provides that the Minister can only grant a security clearance if, among other things, "the information provided by the applicant and that resulting from checks and

[67] L'article 509 du Règlement prévoit que le ministre ne peut accorder l'habilitation de sécurité que si, entre autres choses, « les renseignements fournis par le demandeur et ceux obtenus par les vérifications sont

verifications is verifiable and reliable”. This sort of information is provided during the process leading up to the granting of a security clearance.

[68] If that quality of information is not present, the Minister need not go any further. He need not consider the factors listed under paragraphs (a) to (e) in section 509.

[69] This makes sense. The thrust of section 509 is that a security clearance should only be granted to an individual when the Minister is sure, on the basis of reliable and verifiable information, that the individual poses no risk to marine security. Colloquially expressed, there must be no doubt on the matter. This high standard is necessary to prevent the grave consequences that might ensue if the individual commits injurious or destructive acts in sensitive port areas.

[70] Turning to suspensions of previously-granted security clearances, as a practical matter the situation is different. The information leading to suspension of previously-granted security clearances can come from any source, not just from information supplied by the applicant or from checks and verifications. For example, CSIS might supply the Minister with information that creates a doubt concerning an individual’s suitability to hold a security clearance. Nowhere do the Security Regulations say that the requirements of verifiability and reliability apply to this sort of evidence. Again, the requirements and verifiability and reliability apply only to the sort of evidence supplied during the initial granting process, i.e., information supplied by the applicant or from checks and verifications.

[71] Subsection 515(1) allows the Minister to suspend a security clearance when there is any “information that could change the Minister’s determination made under section 509.” The reference to section 509 does not import all of that section. Specifically, it does not import the requirement that the information be reliable

vérifiables et fiables ». Ce type de renseignement est communiqué au cours du processus conduisant à l’octroi de l’habilitation de sécurité.

[68] Si les renseignements communiqués ne répondent pas à ce critère, le ministre n’a pas à poursuivre son examen plus loin. Il n’a pas à tenir compte des facteurs énumérés aux alinéas a) à e) de l’article 509.

[69] Cela est logique. L’article 509 prévoit essentiellement qu’une habilitation de sécurité ne peut être accordée à une personne que lorsque, sur la foi de renseignements fiables et vérifiables, le ministre a la certitude que cet individu ne pose aucun risque pour la sûreté du transport maritime. Pour dire les choses plus familièrement, il ne doit exister aucun doute. Cette norme exigeante est nécessaire pour éviter les graves conséquences qui pourraient donner lieu à des actes préjudiciables ou destructeurs que l’intéressé pourrait commettre dans certains secteurs névralgiques du port.

[70] Pour ce qui est de la suspension de l’habilitation de sécurité déjà accordée, la situation est, en pratique, différente. Les renseignements conduisant à la suspension d’une habilitation de sécurité déjà accordée peuvent provenir de n’importe quelle source et non seulement des renseignements produits par le demandeur ou ceux obtenus par suite de vérifications. Par exemple, le SCRS peut fournir au ministre des renseignements qui donnent lieu à des doutes quant à l’aptitude de l’intéressé à détenir une habilitation de sécurité. Le Règlement ne dit nulle part que les exigences relatives à la vérifiabilité et à la fiabilité visent ce type de preuve. Là encore, les obligations relatives à la fiabilité et à la vérifiabilité ne visent que le type d’éléments de preuve présentés au cours du processus initial, c’est-à-dire les renseignements produits par le demandeur ou ceux obtenus à la suite de vérifications.

[71] Le paragraphe 515(1) permet au ministre de suspendre l’habilitation de sécurité « lorsqu’il reçoit des renseignements qui pourraient modifier sa décision prise en application de l’article 509 ». Le renvoi à l’article 509 ne vaut pas pour l’ensemble de cet article. Plus précisément, il ne vise pas l’obligation pour les

or verifiable. Subsection 515(1) only references the “determination” portion of section 509.

[72] Were it otherwise, the purposes of the Security Regulations would be undercut. Having received information from CSIS creating a doubt over the individual’s suitability to hold a security clearance, the Minister would have to wait for better information, information that might never come. Meanwhile, the individual would continue to have unrestricted access to sensitive port areas while the Minister hopes to receive better quality information. This exposes sensitive port areas to unacceptable risk, the avoidance of which is the entire point of the Security Regulations.

[73] Turning to lifting suspensions or cancelling security clearances, the Minister has these powers under subsection 515(5). A suspension can be lifted when the Minister “determines under section 509 that the holder does not pose a risk to marine transportation security” [at subsection 515(4)]. Cancellation can happen when he “determines under section 509 that the holder may pose a risk to marine transportation security”. Just like the suspension provision, only the “determination” portion of section 509—the portion that comes after the quality of the evidence needed to justify the grant of a security clearance—is to be considered.

[74] How is that determination under section 509 conducted? Under section 509, the Minister is “to determine, by [conducting] an evaluation of the ... factors” under paragraphs (a) through (e).

[75] In the case of factors (b) and (c), the factors relevant here, the Minister’s determination under section 509 must include a consideration of whether there are “reasonable grounds to suspect” the factor is present. As we shall see at paragraphs 95–97 below, “reasonable grounds to suspect” is a concept known to our law

renseignements d’être fiables et vérifiables. Le paragraphe 515(1) ne vise que les dispositions de l’article 509 relatives à la « décision ».

[72] S’il en était autrement, cela porterait atteinte aux objectifs du Règlement. Après avoir obtenu les renseignements du SCRS donnant lieu à des doutes au sujet de l’aptitude d’une personne à détenir l’habilitation de sécurité, le ministre serait obligé, avant d’agir, d’attendre d’avoir obtenu de meilleurs renseignements, ce qui pourrait ne jamais se produire. Dans l’intervalle, l’intéressé continuerait à avoir un accès illimité à des secteurs névralgiques du port alors que le ministre espérerait recevoir des renseignements de meilleure qualité, ce qui exposerait des secteurs névralgiques du port à des risques inacceptables, alors que la raison d’être même du Règlement est précisément d’éviter ce genre de risque.

[73] Pour ce qui est du pouvoir de lever la suspension ou d’annuler l’habilitation de sécurité, le paragraphe 515(5) confère au ministre les pouvoirs nécessaires. La suspension peut être levée lorsque le ministre « établit, en application de l’article 509, que le titulaire de l’habilitation de sécurité ne pose pas de risque pour la sûreté du transport maritime » [au paragraphe 515(4)]. Il peut annuler l’habilitation de sécurité « s’il établit, en application de l’article 509, que le titulaire de l’habilitation de sécurité peut poser un risque pour la sûreté du transport maritime ». Tout comme dans le cas de la disposition relative à la suspension, on ne tient compte que de la partie de l’article 509 relative à la « décision » — la partie qui vient après celle portant sur la qualité des éléments de preuve nécessaires pour justifier l’octroi d’une habilitation de sécurité.

[74] Quel processus le ministre doit-il suivre pour prendre sa décision en vertu de l’article 509? Aux termes de l’article 509, le ministre procède à « une évaluation des facteurs » énumérés aux alinéas a) à e).

[75] Dans le cas des facteurs b) et c) — les facteurs qui nous intéressent en l’espèce —, le ministre doit, pour prendre une décision en vertu de l’article 509, rechercher s’il existe des « motifs raisonnables de soupçonner ». Comme nous le verrons plus loin aux paragraphes 95 à 97, le concept des « motifs raisonnables de soupçonner »

in a number of areas. Cases show that a reasonable suspicion need not be formed on the basis of verifiable evidence. Instead, all that is required is the lesser standard of “objectively discernible facts”: *R. v. Mann*, 2004 SCC 52, [2004] 3 S.C.R. 59, at paragraph 43.

[76] After the Minister cancels a security clearance, the affected individual may ask for the Minister to reconsider the cancellation under section 517 in the hopes of getting the security clearance re-granted. The individual may offer submissions and “any new information that the applicant or holder wishes the Minister to consider”: paragraph 517(2)(b) of the Security Regulations.

[77] Under subsection 517(4), the Minister decides the reconsideration “in accordance with [all of] section 509”. This is broader than the cancellation decision, where the Minister “determines under section 509”. The broader wording in the case of reconsideration decisions is to accommodate the fact that the applicant may offer new information in the reconsideration process in the hope of having the clearance re-granted—any new information must be “reliable and verifiable” in order for the Minister to rely on it. This is consistent with the philosophy mentioned above—a security clearance should only be re-granted to an individual when the Minister is sure, on the basis of reliable and verifiable information, that the individual poses no risk to marine security.

[78] This interpretation of the plain wording of the Security Regulations is supported by the purposes underlying section 509 and the overall purposes of the Security Regulations identified by this Court in the *Reference re Marine Transportation Security Regulations*. When the Minister receives information that creates a doubt about the individual’s continued suitability, he should be able to suspend the individual’s security clearance right away. And where there are “reasonable grounds to suspect”—i.e., a doubt based on discernable facts, not just hunches or speculations—that

est un concept fréquemment appliqué dans plusieurs domaines du droit. Suivant la jurisprudence, il n’est pas nécessaire que les soupçons raisonnables reposent sur des éléments de preuve vérifiables. La seule norme à respecter est la norme moins exigeante de l’existence de « faits objectivement discernables » (*R. c. Mann*, 2004 CSC 52, [2004] 3 R.C.S. 59, au paragraphe 43).

[76] Après que le ministre a annulé son habilitation de sécurité, l’intéressé peut demander au ministre de réexaminer sa décision d’annuler son habilitation en vertu de l’article 517 dans l’espoir d’obtenir le rétablissement de son habilitation de sécurité. L’intéressé peut présenter au ministre des observations et « tout nouveau renseignement qu’il désire que le ministre examine » : alinéa 517(2)b) du Règlement.

[77] Aux termes du paragraphe 517(4), le ministre réexamine la décision « conformément à [toutes les dispositions de] l’article 509 ». Ce réexamen a une portée plus large que la décision d’annuler l’habilitation à l’égard de laquelle le ministre se prononce « en application de l’article 509 ». Le libellé plus large employé dans le cas des décisions de réexamen vise à ce qu’il soit tenu compte du fait que le demandeur peut présenter de nouveaux renseignements au cours du processus de réexamen dans l’espoir de voir son habilitation de sécurité rétablie — ces nouveaux renseignements devant être « fiables et vérifiables » pour que le ministre puisse y ajouter foi. Cette interprétation s’accorde avec la philosophie évoquée ci-dessus, en l’occurrence que l’habilitation de sécurité ne doit être rétablie que lorsque le ministre a la certitude, sur la foi de renseignements fiables et vérifiables, que l’intéressé ne pose aucun risque pour la sûreté du transport maritime.

[78] Cette interprétation du libellé clair du Règlement s’appuie sur l’objet de l’article 509 ainsi que sur les objectifs généraux du Règlement mentionnés par notre Cour dans le *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*. Lorsqu’il reçoit des renseignements donnant lieu à des doutes au sujet de l’aptitude d’un individu à continuer à détenir l’habilitation de sécurité, le ministre doit pouvoir suspendre sans délai son habilitation de sécurité. Et, lorsqu’il existe des « motifs raisonnables de soupçonner » — c’est-à-dire des doutes fondés sur des faits discernables et non sur des intuitions

an individual holding a security clearance should not continue to access sensitive port areas under paragraphs 509(b) and (c), the Minister should be able to keep the suspension in place, cancel the security clearance, refuse to reconsider a cancellation, or any of these things. The Minister should not be in a position of doubting the person's suitability on the basis of facts good enough to ground a "reason to suspect", but restrained from doing anything about it because the information received is not "verifiable". The importance of Canada's sensitive port areas demands no less.

[79] This is not to say that the Minister can act on the basis of fanciful musings, speculations or hunches. As I shall explain below, "reasonable grounds to suspect" does provide a meaningful standard against arbitrary cancellation of a security certificate. But "reliable and verifiable information" of the sort Mr. Farwaha says the Minister should have had is simply not required by the Security Regulations.

– II –

[80] Turning to the determination of the standard of review, Mr. Farwaha has parsed the Minister's decision into two components. First, the Minister was to satisfy himself that the evidence was reliable and verifiable. Second, overall, the Minister was to decide whether Mr. Farwaha should receive his security clearance back. The former part of the decision, says Mr. Farwaha, must be reviewed on the basis of correctness. The Federal Court agreed with Mr. Farwaha.

[81] In my view, this is an artificial and unacceptable parsing of the Minister's task in this case. Overall, the Minister was to decide whether Mr. Farwaha's security clearance should be cancelled. That is how the Minister approached his decision. The standards applied by the Minister to the matter before him—including the

ou des conjectures — que le titulaire de l'habilitation de sécurité doit se voir à partir de ce moment-là interdire l'accès à des secteurs névralgiques du port par application des alinéas 509b) et c), le ministre doit pouvoir confirmer la suspension, annuler l'habilitation de sécurité, refuser de réexaminer l'annulation ou prendre l'une ou l'autre de ces mesures. Le ministre doit être en mesure de mettre en doute l'aptitude de l'intéressé à détenir l'habilitation de sécurité en se fondant sur des faits suffisamment solides pour justifier l'existence de « motifs de soupçonner » sans être pour autant empêché d'agir parce que les renseignements reçus ne sont pas « vérifiables ». L'importance que revêtent les secteurs névralgiques des ports canadiens n'en exige pas moins.

[79] Il ne s'ensuit pas pour autant que le ministre peut se fonder sur des suppositions, des conjectures ou des intuitions fantaisistes pour intervenir. Comme je l'expliquerai plus loin, la norme des « motifs raisonnables de soupçonner » constitue effectivement un critère solide permettant d'éviter l'annulation arbitraire d'une habilitation de sécurité. Toutefois, le Règlement n'exige tout simplement pas le type de « renseignements fiables et vérifiables » que, suivant M. Farwaha, le ministre aurait dû avoir.

– II –

[80] Pour ce qui est de la norme de contrôle applicable, M. Farwaha a disjoint la décision du ministre en deux parties. En premier lieu, le ministre devait selon M. Farwaha conclure que les éléments de preuve qui avaient été présentés étaient fiables et vérifiables. En second lieu, le ministre devait, de façon générale, rechercher si M. Farwaha devait récupérer son habilitation de sécurité. M. Farwaha affirme que le premier volet doit être contrôlé selon la norme de la décision correcte. La Cour fédérale a abondé dans son sens.

[81] À mon avis, cette façon de disjointer la tâche du ministre en l'espèce est artificielle et inacceptable. De façon générale, le ministre était appelé à décider s'il y avait lieu d'annuler l'habilitation de sécurité qui avait été accordée à M. Farwaha. C'est ainsi que le ministre a abordé la décision à prendre. Les normes que le ministre

Minister’s assessments of the quality and weight to be given to the evidence—are part and parcel of the overall decision he made. For the purposes of assessing the standard of review, the Minister’s decision should be assessed in its totality.

[82] I am supported in this approach by the Supreme Court’s decision in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559. There, the Supreme Court was concerned with a visa officer’s decision. In making the decision, the visa officer—like the Minister in this case—applied legislative standards to the facts of the case. The Supreme Court did not parse the visa officer’s decision into two sub-decisions, one concerning legislative interpretation and the other concerning the application of the legislation to the facts of the case. Instead, the Supreme Court reviewed the visa officer’s decision in its totality. It applied the well-known considerations in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 and concluded that the decision, based largely on factual appreciation, should be reviewed on the basis of reasonableness.

[83] Accordingly, in this case, we must review the Minister’s reconsideration decision in its totality, not in the manner urged upon us by Mr. Farwaha.

– III –

[84] In my view, the Minister’s reconsideration decision involves the application of legal standards to the evidence in this case. This involves fact-finding and determining issues of mixed fact and law where the facts play a dominant role in the decision.

[85] Security policy may also play an important role and so it is appropriate that the Minister be given a margin of appreciation in assessing the facts and determining whether those facts disclose a security

a appliquées à l’affaire qu’il devait trancher — y compris son évaluation de la qualité et de la valeur à accorder aux éléments de preuve — font partie intégrante de la décision générale qu’il a prise. Pour ce qui est de la norme de contrôle applicable, la décision du ministre doit être évaluée dans son ensemble.

[82] Je suis conforté dans mon raisonnement par la jurisprudence *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, de la Cour suprême du Canada. Dans cette affaire, la Cour suprême se penchait sur la décision d’un agent des visas. Pour rendre sa décision, l’agent des visas avait — comme le ministre en l’espèce — appliqué des normes législatives aux faits de l’espèce. La Cour suprême n’a pas disjoint la décision de l’agent des visas en deux parties, la première concernant l’interprétation des textes législatifs et la seconde portant sur l’application de la loi aux faits de l’espèce. La Cour suprême a plutôt examiné la décision de l’agent des visas dans son ensemble. Elle a appliqué les facteurs bien connus de la jurisprudence *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, et conclu que la décision, qui était fondée en grande partie sur une appréciation des faits, devait être contrôlée selon la norme de la décision raisonnable.

[83] Par conséquent, en l’espèce, nous devons examiner la décision de réexamen du ministre dans son ensemble et non de la manière proposée par M. Farwaha.

– III –

[84] À mon avis, la décision prise par le ministre à la suite de son réexamen suppose l’application de normes juridiques aux éléments de preuve présentés en l’espèce. Il faut pour ce faire se prononcer sur les faits et trancher des questions mélangées de fait et de droit dans lesquelles les faits jouent un rôle primordial.

[85] Les politiques en matière de sécurité sont également susceptibles de jouer un rôle important, de sorte qu’il convient d’accorder au ministre une certaine latitude lorsqu’il apprécie les faits et recherche si les faits

risk: *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, above, at paragraph 53.

[86] Therefore, in these circumstances, the Minister's decision must be reviewed on the basis of reasonableness, not correctness.

[87] It follows from the foregoing that the Federal Court erred. The standard of review is reasonableness, not correctness for part of the decision.

(2) The substantive grounds: conducting reasonableness review

[88] It is now well-accepted that a reasonable decision falls within a range of acceptability and defensibility on the facts and the law: *Dunsmuir*, above. It is also now well-accepted that the range of acceptable and defensible options takes its colour from the context, widening or narrowing depending on the nature of the question and other circumstances: see *Canada (Attorney General) v. Abraham*, 2012 FCA 266, [2013] 1 C.T.C. 69, at paragraphs 37–50; *Canada (Attorney General) v. Canadian Human Rights Commission*, 2013 FCA 75, 76 C.H.R.R. D/353, at paragraphs 13–14 and *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71, at paragraph 22; and see, to the same effect, most recently, *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paragraphs 37–41.

[89] In short, as the Supreme Court said in *Catalyst Paper Corp. v. North Cowichan (District)*, 2012 SCC 2, [2012] 1 S.C.R. 5, at paragraphs 17–18 and 23 and *Halifax (Regional Municipality) v. Nova Scotia (Human Rights Commission)*, 2012 SCC 10, [2012] 1 S.C.R. 364, at paragraph 44, the range of acceptable and rational solutions depends on “all relevant factors” surrounding the decision-making.

en question révèle l'existence d'un risque pour la sécurité : *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, précité, au paragraphe 53.

[86] Par conséquent, en l'espèce, la décision du ministre doit être assujettie à la norme de contrôle de la décision raisonnable et non à celle de la décision correcte.

[87] Il découle de ce qui précède que la Cour fédérale a commis une erreur. La norme de contrôle est celle de la décision raisonnable et non celle de la décision correcte pour ce qui est de ce volet de sa décision.

2) Sur le fond : examen du caractère raisonnable

[88] Selon une jurisprudence constante, la décision raisonnable est la décision qui appartient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit : *Dunsmuir*, précité. Il est également maintenant généralement admis que la gamme des issues acceptables pouvant se justifier s'adapte au contexte, lequel est plus ou moins large selon la nature de la question posée et les autres circonstances : voir les arrêts *Canada (Procureur général) c. Abraham*, 2012 CAF 266, aux paragraphes 37 à 50; *Canada (Procureur général) c. Commission canadienne des droits de la personne*, 2013 CAF 75, aux paragraphes 13 et 14; et *Mills v. Workplace Safety and Insurance Appeals Tribunal (Ont.)*, 2008 ONCA 436, 237 O.A.C. 71, au paragraphe 22; et voir, dans le même sens, l'arrêt récent *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, aux paragraphes 37 à 41.

[89] En résumé, ainsi que la Cour suprême l'a observé par l'arrêt *Catalyst Paper Corp. c. North Cowichan (District)*, 2012 CSC 2, [2012] 1 R.C.S. 5, aux paragraphes 17, 18 et 23, ainsi que par l'arrêt *Halifax (Regional Municipality) c. Nouvelle-Écosse (Human Rights Commission)*, 2012 CSC 10, [2012] 1 R.C.S. 364, au paragraphe 44, les différentes solutions rationnelles acceptables varient selon « tous les facteurs pertinents » entourant la prise de décisions.

[90] Part of the context that affects the breadth of the range of reasonableness are two principles lying at the heart of the Court's jurisdiction to review administrative decisions, namely parliamentary supremacy and the rule of law: see *Dunsmuir*, above, at paragraphs 27–31 and on the specific content of the rule of law see *British Columbia v. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 SCC 49, [2005] 2 S.C.R. 473 and *British Columbia (Attorney General) v. Christie*, 2007 SCC 21, [2007] 1 S.C.R. 873.

[91] Some of the cases in paragraph 88, above, give us guidance on the breadth of the ranges in a particular case. In some cases, Parliament has given a decision maker a broad discretion or a policy mandate—all things being equal, this broadens the range of options the decision maker legitimately has. In other cases, Parliament may have constrained the decision maker's discretion by specifying a recipe of factors to be considered—all things being equal, this narrows the range of options the decision-maker legitimately has. In still other cases, the nature of the matter and the importance of the matter for affected individuals may more centrally implicate the courts' duty to vindicate the rule of law, narrowing the range of options available to the decision maker.

[92] In considering the breadth of the range of reasonableness available to the Minister in this case, I have considered the following:

- The Minister's decision is a matter of great importance to Mr. Farwaha, affecting the nature of his work, his finances, and his prospects for advancement.
- The decision concerns security matters. Wrong decisions can lead to grave consequences.

[90] Il existe deux principes qui font partie intégrante du contexte influant sur la portée du caractère raisonnable et qui se situent au cœur même de la compétence de la Cour en matière de contrôle des décisions administratives, en l'occurrence le principe de la suprématie du Parlement et le principe de la primauté du droit : voir l'arrêt *Dunsmuir*, précité, aux paragraphes 27 à 31, et, pour ce qui est de la teneur exacte du principe de la primauté du droit, voir les arrêts *Colombie-Britannique c. Imperial Tobacco Canada Ltd.*, 2005 CSC 49, [2005] 2 R.C.S. 473, et *Colombie-Britannique (Procureur général) c. Christie*, 2007 CSC 21, [2007] 1 R.C.S. 873.

[91] Certaines des décisions mentionnées au paragraphe 88 nous fournissent des balises sur l'ampleur de la marge de manœuvre dont dispose le ministre dans un cas déterminé. Dans certains cas, le législateur a conféré au décideur un vaste pouvoir discrétionnaire ou un mandat général — ce qui, toutes choses étant égales par ailleurs, élargit la gamme d'options dont dispose légitimement le décideur. Dans d'autres cas, le législateur a limité le pouvoir discrétionnaire dont jouit le décideur en précisant le type de facteurs dont il peut tenir compte — ce qui, toutes choses étant égales par ailleurs, limite le nombre d'options dont il dispose légitimement. Dans d'autres cas encore, la nature de l'affaire et l'importance de celle-ci pour les personnes visées est susceptible de faire intervenir de façon encore plus directe l'obligation des tribunaux de défendre le principe de la primauté du droit, ce qui limite l'éventail des options dont dispose le décideur.

[92] Pour examiner l'éventail des décisions raisonnables que le ministre pouvait prendre en l'espèce, j'ai tenu compte des facteurs suivants :

- La décision du ministre revêt une grande importance pour M. Farwaha, étant donné qu'elle a une incidence sur la nature de son travail, sa situation financière et ses chances d'avancement.
- La décision porte sur des questions de sécurité. Une mauvaise décision peut avoir de graves conséquences.



- Security assessments involve some policy appreciation and sensitive weighings of facts.
- L'évaluation de sécurité implique la prise en compte de certains principes ainsi qu'une évaluation délicate des faits.
- The Minister's decision in this case requires assessments of risk based on whether reasonable grounds for suspicion exist.
- La décision du ministre en l'espèce l'obligeait à apprécier le risque en se fondant sur la question de l'existence de motifs raisonnables de soupçonner.
- I wish to further address this last factor.
- Je tiens à m'attarder sur ce dernier facteur.

[93] On one view of the matter, the specification of a standard in the legislation—assessments of risk and “whether reasonable grounds for suspicion exist”—constrains the range of options available to the Minister. The Minister can confirm the cancellation of a security clearance only when those standards are met, not whenever the Minister “thinks it appropriate”: see, e.g. the statutory recipe and its narrowing effect on the ranges discussed in *Almon Equipment Limited v. Canada (Attorney General)*, 2012 FCA 318.

[93] D'un certain point de vue, le fait que la loi précise la norme applicable, en l'occurrence l'appréciation du risque et « la question de savoir s'il existe des motifs raisonnables de soupçonner », limite l'éventail des options dont dispose le ministre. Le ministre peut confirmer l'annulation de l'habilitation de sécurité dès lors que les normes en question sont respectées et non chaque fois que le ministre « le juge à propos » : voir, par ex., la marche à suivre imposée par la loi et la restriction qu'elle a sur les éventails des issues possibles analysées dans l'arrêt *Almon Equipment Limited c. Canada (Procureur général)*, 2012 CAF 318.

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

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

[95] As for “reasonable grounds to suspect”, I note that this is a concept that is well-known in law and jurisprudence. Concepts understood in law and jurisprudence can affect the breadth of the ranges of acceptability and defensibility, though care must be taken not to import uncritically concepts developed in different contexts: *Canadian Human Rights Commission*, above. In *Canadian Human Rights Commission*, a tribunal's range of options concerning a human rights discrimination complaint was constrained by existing court jurisprudence on anti-discrimination law.

[95] Quant aux « motifs raisonnables de soupçonner », je constate qu'il s'agit d'un concept bien connu de la loi et de la jurisprudence. Les concepts bien connus de la droit et de la jurisprudence sont susceptibles d'avoir une incidence sur l'éventail des décisions acceptables pouvant se justifier, bien que l'on doive s'abstenir d'importer sans discernement des concepts élaborés dans d'autres contextes : *Commission canadienne des droits de la personne*, précité. Dans l'affaire *Commission canadienne des droits de la personne*, l'éventail des options dont disposait le tribunal administratif en réponse à une plainte de discrimination en matière de droits

[96] Law and jurisprudence show that “reasonable grounds to suspect” is not “reasonable and probable grounds”, a higher standard that is well-defined and concrete in our law. It is a lesser, looser, judgmental standard based identifying “possibilities”, not finding “probabilities”. Examples in law and jurisprudence include when roadside breath samples should be provided (see subsection 254(2) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46), inspections under paragraph 99(1)(f) of the *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1 (see *R. v. Jacques*, [1996] 3 S.C.R. 312), and investigative detentions (see *Mann*, above).

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

[98] This law and jurisprudence on “reasonable grounds to suspect” allows the Minister to consider and base his decision on a much wider range of information than one could consider under a “reasonable and probable grounds” standard.

de la personne était limité par la jurisprudence existante sur les lois antidiscriminatoires.

[96] Il ressort de la loi et de la jurisprudence que le concept des « motifs raisonnables de soupçonner » n'équivaut pas à celui des « motifs raisonnables et probables », une norme plus exigeante qui est bien définie et qui est fort concrète dans notre droit. La norme des « motifs raisonnables de soupçonner » est une norme moins exigeante et plus souple qui appelle l'exercice du jugement en cernant des « possibilités » et non des « probabilités ». Parmi les exemples que l'on trouve dans la loi et la jurisprudence, mentionnons l'obligation de fournir sur place un échantillon d'haleine (voir le paragraphe 254(2) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46), les inspections prévues à l'alinéa 99(1)f) de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2<sup>e</sup> suppl.), ch. 1 (voir *R. c. Jacques*, [1996] 3 R.C.S. 312), et les détentions aux fins d'enquête (*Mann*, précité).

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

[98] Ces règles légales et cette jurisprudence portant sur les « motifs raisonnables de soupçonner » permettent au ministre de fonder sa décision sur un éventail de renseignements beaucoup plus large que ceux dont on peut tenir compte lorsqu'on applique la norme des « motifs raisonnables et probables ».

[99] On balance, I conclude that a fairly broad range of acceptable and defensible options was available to the Minister. Further, in my view, the facts set out in paragraphs 33, 36–38, 44, 50–52 and 54–56, above, were capable of supporting the Minister’s conclusion that there were reasonable grounds to suspect that Mr. Farwaha had engaged in the conduct described in paragraphs 509(b) and 509(c) and, thus, that Mr. Farwaha posed a risk to the security of marine transportation.

[100] One way of assessing whether a decision is reasonable—a “badge of reasonableness”, so to speak—is to assess whether it is consistent with the purposes of the provision authorizing the decision and the purposes of the overall legislation: see *Montréal (City) v. Montreal Port Authority*, 2010 SCC 14, [2010] 1 S.C.R. 427, at paragraphs 42 and 47. I canvassed the purposes of the Security Regulations, at paragraphs 12–19, above.

[101] The Minister’s decision is consistent with these purposes. There is a basis for the Minister holding a reasonable suspicion that Mr. Farwaha has been associating with the Hells Angels and others who are involved in criminal activities and that he has been involved in other criminal incidents, including incidents where there has been violence and threats of violence. There is a basis for the Minister holding a reasonable suspicion that Mr. Farwaha might be suborned into acts that would threaten the security of the Port. These matters are covered by paragraphs 509(b) and 509(c) and raise the very sorts of security concerns the Act is meant to address.

[102] The tenor of the Federal Court’s decision was to second-guess the Minister on matters of fact-finding, requiring him to insist on standards of evidence much higher than that required by the section. To similar effect was the tenor of Mr. Farwaha’s submissions. This does not apply a sufficiently deferential approach to the Minister’s decision under the legislative standards governing that decision.

[99] Tout bien considéré, je conclus que le ministre disposait d’un éventail assez large d’options acceptables pouvant se justifier. Je conclus en outre que les faits énoncés aux paragraphes 33, 36 à 38, 44, 50 à 52 et 54 à 56, précités, militaient dans le sens de la conclusion du ministre suivant laquelle il existait des motifs raisonnables de soupçonner que M. Farwaha s’était livré aux actes visés aux alinéas 509b) et c), de sorte qu’il posait un risque pour la sûreté du transport maritime.

[100] Une autre façon d’apprécier si la décision est raisonnable — le « trait distinctif du caractère raisonnable », pour ainsi dire — consiste à rechercher si la décision s’accorde avec les objectifs de la disposition autorisant la décision ainsi qu’avec ceux de l’ensemble de la loi : voir l’arrêt *Montréal (Ville) c. Administration portuaire de Montréal*, 2010 CSC 14, [2010] 1 R.C.S. 427, aux paragraphes 42 et 47. J’ai déjà analysé les objectifs du Règlement, aux paragraphes 12 à 19, ci-dessus.

[101] La décision du ministre concorde avec les objectifs en question. Le ministre avait des raisons de soupçonner de façon raisonnable que M. Farwaha avait des liens avec les Hells Angels et avec d’autres personnes impliquées dans des activités criminelles et que M. Farwaha avait été impliqué dans d’autres incidents criminels, y compris des incidents comportant des actes de violence et des menaces de violence. Le ministre disposait de motifs lui permettant de soupçonner de façon raisonnable que M. Farwaha risquait d’être suborné afin de commettre des actes susceptibles de poser un risque pour la sûreté du transport maritime. Ces questions sont visées aux alinéas 509b) et c) et soulèvent le type même de préoccupations en matière de sécurité que la Loi est censée viser.

[102] La décision de la Cour fédérale a eu pour effet la remise en question des conclusions de fait tirées par le ministre en l’obligeant à s’en tenir à des normes de preuve beaucoup plus exigeantes que celles imposées par l’article pertinent. Les arguments de M. Farwaha allaient dans le même sens. En agissant ainsi, la Cour fédérale n’a pas fait preuve d’une retenue suffisante envers la décision du ministre selon les normes législatives régissant la décision en question.

[103] The Federal Court and Mr. Farwaha also found fault with the Minister for not taking into account all of the material before him and, in particular, Mr. Farwaha's final submissions dated March 30, 2011. Closely related to this is the adequacy of the Minister's reasons for decision.

[104] In my view, the Minister's reasons were adequate. The reasons for decision include the decision letter and the record upon which the Minister made his decision. When the record of this case is reviewed—and much of it is set out above—the grounds for the Minister's decision are apparent. It is also trite that the Minister's reasons need not explicitly deal with every argument and submission made. Above, I have noted that all of Mr. Farwaha's letters containing evidence and submissions were in the Minister's file and the Minister stated that he considered the materials in the file: see paragraph 59, above. I would add that Mr. Farwaha's March 30, 2011 submission, said to have been ignored by the Minister, added nothing new to the previous information Mr. Farwaha supplied: see paragraph 58, above.

[105] Overall, the Minister's decision exhibits transparency, intelligibility and justification and is supportable on the basis of the record placed before it. See *Dunsmuir*, above, at paragraph 48 and see *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708.

[106] For the foregoing reasons, I conclude that the Minister's decision was reasonable.

### (3) The procedural grounds

[107] The Federal Court held that Mr. Farwaha had a legitimate expectation that a special office known as the Office of Reconsideration would be involved and would supply advice to the Minister that was independent of

[103] La Cour fédérale et M. Farwaha ont également fait grief au ministre de ne pas avoir tenu compte de tous les éléments dont il disposait et, en particulier, des observations finales du 30 mars 2011 que lui avait présentées M. Farwaha. La question de savoir si le ministre a suffisamment motivé sa décision est une autre considération étroitement liée à ce facteur.

[104] À mon avis, le ministre a suffisamment motivé sa décision. Les motifs de sa décision se retrouvent dans sa lettre de décision, ainsi que dans le dossier sur lequel il s'est fondé pour prendre sa décision. Les motifs de la décision du ministre ressortent de l'examen du présent dossier, et nous avons déjà procédé en grande partie à cet examen. Il est également de jurisprudence constante qu'il n'est pas nécessaire pour le ministre de reprendre dans ses motifs chacun des arguments et observations qui lui ont été présentés. J'ai déjà fait observer que toutes les lettres contenant les éléments de preuve et les arguments présentés par M. Farwaha se trouvaient dans le dossier du ministre et qu'il a déclaré qu'il avait examiné les pièces versées au dossier : voir paragraphe 59, ci-dessus. Je tiens à ajouter que les observations du 30 mars 2011 de M. Farwaha dont le ministre est accusé de ne pas avoir tenu compte n'ajoutaient rien de nouveau aux renseignements que M. Farwaha avait déjà produits : voir le paragraphe 58, ci-dessus.

[105] Dans l'ensemble, la décision du ministre est transparente, intelligible et justifiée, et elle s'appuie sur le dossier dont le ministre disposait. Voir *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 48; voir également *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708.

[106] Par les motifs que j'ai exposés, je conclus que la décision du ministre était raisonnable.

### 3) Sur le plan procédural

[107] La Cour fédérale a conclu que M. Farwaha pouvait légitimement s'attendre à ce qu'un bureau spécial connu sous le nom de Bureau de réexamen intervienne et donne au ministre des avis indépendants

the Minister's own advisors. As this was not done, Mr. Farwaha was not afforded procedural fairness.

[108] In support of that conclusion, the Federal Court relied upon information set out on a website regarding how the Minister's reconsideration process works. On that website, the Office of Reconsideration was described as an "interim, short-term solution for the reconsideration process".

[109] In my view, this may not qualify as the sort of "clear, unambiguous and unqualified" promise that is necessary for the procedural doctrine of legitimate expectations to apply: *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, at paragraph 68; *Agraira*, above. The website made it clear that the process, relatively new, was in flux. The office was "interim" and "short-term". There were no guarantees.

[110] However, the Security Regulations were accompanied by a lengthy and detailed Regulatory Impact Analysis Statement: *Canada Gazette*, Part II, Vol. 140, No. 23 [November 15, 2006], at pages 1742–1757. The Regulatory Impact Analysis Statement dealt specifically and extensively with the Office of Reconsideration, describing its role and function. It was to be "completely independent", would be assisted by "independent advisors", and, after "review[ing] [any] applications for reconsideration", would give "a recommendation to the Minister to either confirm or reconsider the original decision on the file" (at page 1754).

[111] These words must be interpreted against the context leading up to the enactment of the Security Regulations. As noted in *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, above, the introduction of security clearances in Canadian ports had been the subject of much controversy and had been hotly debated and challenged by many labour organizations representing affected employees, leading to labour unrest and judicial challenges. Seen in this context, the words of the Regulatory Impact Analysis Statement must be seen

de ceux donnés par les conseillers personnels du ministre. Comme cela n'a pas été fait, M. Farwaha affirme qu'il a été privé de son droit à l'équité procédurale.

[108] À l'appui de cette conclusion, la Cour fédérale s'est fondée sur des renseignements publiés sur un site Web au sujet du mode de fonctionnement du processus de réexamen du ministre. Dans ce site Web, il était expliqué que le Bureau de réexamen constituait « une solution à court terme relativement au processus de réexamen ».

[109] À mon avis, on ne saurait qualifier de « claire, nette et explicite » la promesse qui a été faite, contrairement à ce qui est exigé pour que la doctrine procédurale des attentes légitimes joue : *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, au paragraphe 68; *Agraira*, précité. Le site Internet précisait bien que ce processus, qui était relativement nouveau, était en pleine évolution. Le bureau constituait « une solution à court terme ». Il n'y avait aucune garantie.

[110] Le Règlement s'accompagnait toutefois d'un Résumé de l'étude d'impact de la réglementation long et détaillé : *Gazette du Canada*, partie II, vol. 140, n° 23 [15 novembre 2006], aux pages 1742 à 1757. Le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation portait spécifiquement et de façon détaillée sur le Bureau de réexamen et en décrivait le rôle et les fonctions. Cet organisme devait être « entièrement indépendant », devait être assisté par des « conseillers indépendants » chargés d'étudier les demandes de réexamen et de soumettre « une recommandation au ministre, afin de confirmer ou de réexaminer la décision originale du dossier » à l'issue de l'examen de la demande (à la page 1754).

[111] Ces extraits doivent être interprétés à la lumière du contexte ayant conduit à l'adoption du Règlement. Comme la Cour l'a fait observer à l'occasion du *Renvoi relatif au Règlement dans le transport maritime*, précité, l'introduction des habilitations de sécurité dans les ports canadiens était fort controversée et avait fait l'objet de vifs controverses et avait été contestée par de nombreuses organisations syndicales représentant les employés visés, ce qui avait donné lieu à des conflits de travail et des contestations devant les tribunaux. Vus

as a “clear, unambiguous and unqualified” promise within the meaning of the above authorities, triggering the doctrine of legitimate expectations. In these circumstances, the Minister must keep his promise.

[112] That being said, in my view I do not find a breach of procedural fairness warranting the quashing of the Minister’s decision. I offer two reasons.

[113] First, it is true that Mr. Farwaha was given an assurance at one point that the Office of Reconsideration would be involved: see note to file dated July 20, 2009 (appeal book, page 157). However, in later correspondence, the Minister’s officials clarified the matter. By letter dated December 24, 2010, the Minister advised Mr. Farwaha that the Program Review Board—not the Office of Reconsideration—would conduct a review. In his January 11, 2011 response, Mr. Farwaha queried the jurisdiction of the Program Review Board’s involvement. By letter dated March 11, 2011, the Minister’s officials clarified the roles of the Program Review Board and the Office of Reconsideration. From the March 11, 2011 letter, Mr. Farwaha should have understood that the office was not going to be involved in the manner he was told earlier or in the manner contemplated by the Regulatory Impact Analysis Statement. In the circumstances, the March 11, 2011 letter called for response. But there was no response: in his final submissions letter of March 30, 2011, Mr. Farwaha did not raise the issue again. It must be taken from this that at least from March 30, 2011, Mr. Farwaha no longer had a concern about how the Office of Reconsideration was being involved in the matter. To the extent that the lack of involvement of the Office of Reconsideration was a procedural defect, Mr. Farwaha waived that defect and could not raise it on judicial review: see, e.g. *Telus Communications Inc. v. Telecommunications Workers Union*, 2005 FCA 262, 257 D.L.R. (4th) 19, at paragraphs 43–49; *Kozak v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 124, [2006] 4 F.C.R. 377, at paragraph 66.

dans ce contexte, les mots employés dans le Résumé de l’étude d’impact de la réglementation doivent être assimilés à une promesse « claire, nette et explicite » au sens de la jurisprudence précitée, et, partant, comme une promesse donnant lieu à la théorie des attentes légitimes. Dans ces conditions, le ministre doit respecter sa promesse.

[112] Cela étant dit, je n’ai décelé en l’espèce aucun manquement à l’équité procédurale qui justifierait l’annulation de la décision du ministre, et ce, pour deux raisons.

[113] En premier lieu, il est vrai que M. Farwaha s’est vu donner l’assurance à un certain moment que le Bureau de réexamen interviendrait : voir la note au dossier du 20 juillet 2009 (dossier d’appel, page 157). Toutefois, dans des lettres ultérieures, les fonctionnaires du ministre ont clarifié la question. Ainsi, par lettre datée du 24 décembre 2010, le ministre a informé M. Farwaha que le comité d’examen du programme — et non le Bureau de réexamen — procéderait au réexamen. Dans sa réponse du 11 janvier 2011, M. Farwaha a soulevé des questions quant à la compétence du comité d’examen du programme d’intervenir. Par lettre datée du 11 mars 2011, les fonctionnaires du ministre ont clarifié le rôle du comité d’examen du programme et du Bureau de réexamen. À la lecture de la lettre du 11 mars 2011, M. Farwaha aurait dû comprendre que le Bureau n’allait pas intervenir comme on le lui avait déjà dit ni de la manière envisagée par le Résumé de l’étude d’impact de la réglementation. Dans ces conditions, la lettre du 11 mars 2011 commandait une réponse. Mais aucune réponse n’a été donnée : dans les observations finales qu’il a formulées dans sa lettre du 30 mars 2011, M. Farwaha n’est pas revenu sur la question. Il faut en conclure qu’à tout le moins à compter du 30 mars 2011, M. Farwaha ne s’inquiétait plus de la façon dont le Bureau de réexamen interviendrait dans le dossier. Si tant est que l’absence d’intervention du Bureau de réexamen constitue un vice procédural, M. Farwaha a renoncé à invoquer ce vice et ne peut plus le soulever dans le cadre d’une procédure en contrôle judiciaire : voir, p. ex., *Telus Communications Inc. c. Syndicat des travailleurs en télécommunications*, 2005 CAF 262, aux paragraphes 43 à 49; *Kozak c. Canada (Ministre de la*

[114] Second, the Office of Reconsideration was, in fact, involved as an independent body at one point in the process and the Minister had the benefit of the office's views when making his final decision. This is shown by the sequence of events that took place. On August 4, 2009, Mr. Farwaha submitted his application for reconsideration of the Minister's cancellation. The Office of Reconsideration (in the words of the Regulatory Impact Analysis Statement) "review[ed] the applications for reconsideration" and decided whether to make "a recommendation to the Minister to either confirm or reconsider the original decision on the file." It prepared a report recommending that the Minister reconsider his cancellation of Mr. Farwaha's security clearance. In the office's view, the RCMP information supplied to the Minister was not "verifiable and reliable" because it was not "corroborated or supported in any way". With the assistance of the office's report, the Minister then embarked on his own consideration of the matter.

[115] As part of that process, the Minister's officials followed up with police authorities to secure additional information. Though this additional information was sent to Mr. Farwaha for review and comment, it was not submitted to the Office of Reconsideration: see appeal book, pages 73 and 123. Rather, it was sent for assessment and recommendation to an internal departmental committee known as the Program Review Board. The Minister was entitled to seek advice from it: subsection 517(5) of the Security Regulations. The Program Review Board recommended the cancellation of Mr. Farwaha's security clearance. The Minister accepted that recommendation. In doing so, the Minister did consider the office's report, albeit a report that did not examine the additional information. The report was in the Minister's file that was produced in response to the rule 317 request: see appeal book, pages 97–100 and see paragraph 59, above.

*Citoyenneté et de l'Immigration*), 2006 CAF 124, [2006] 4 R.C.F. 377, au paragraphe 66.

[114] En second lieu, le Bureau de réexamen est effectivement intervenu en qualité d'organisme indépendant à une certaine étape du processus, et le ministre a eu l'avantage de prendre connaissance des vues du Bureau avant de prendre sa décision définitive, comme le démontre la séquence des événements. Le 4 août 2009, M. Farwaha a présenté sa demande de réexamen de la décision du ministre d'annuler son habilitation de sécurité. Le Bureau de réexamen a — pour reprendre les mots du résumé de l'étude d'impact de la réglementation — « procédé à l'étude » de la demande de réexamen et s'est prononcé sur l'opportunité de faire « une recommandation au ministre, afin de confirmer ou de réexaminer la décision originale au dossier ». Le Bureau a remis au ministre un rapport lui recommandant le réexamen de sa décision d'annuler l'habilitation de sécurité de M. Farwaha. Suivant le Bureau, les renseignements que la GRC avait produits au ministre n'étaient pas « fiables et vérifiables » parce qu'ils n'étaient [TRADUCTION] « nullement corroborés ou étayés ». Ayant en mains le rapport du Bureau, le ministre a alors procédé à son propre examen de l'affaire.

[115] Dans le cadre de ce processus, les fonctionnaires du ministre ont fait un suivi auprès des autorités policières pour obtenir des renseignements complémentaires. Bien que ces renseignements complémentaires aient été communiqués à M. Farwaha pour qu'il les examine et formule ses observations, ils n'ont pas été transmis au Bureau de réexamen : voir le dossier d'appel, aux pages 73 et 123. Ils ont plutôt été envoyés pour examen et recommandation à un comité ministériel interne connu sous le nom de Comité d'examen du programme. Le ministre avait le droit de consulter ce comité : paragraphe 517(5) du Règlement. Le Comité d'examen du programme a recommandé au ministre d'annuler l'habilitation de sécurité de M. Farwaha. Le ministre a retenu cette recommandation et, pour ce faire, le ministre a effectivement tenu compte du rapport du Bureau malgré le fait que l'auteur de ce rapport n'avait pas examiné les renseignements complémentaires qui avaient été produits. Le rapport avait été versé au dossier du ministre qui avait été produit en réponse à la demande présentée en vertu de la règle 317 des Règles : voir le dossier

[116] Mr. Farwaha also complains that his final submissions letter dated March 30, 2011 was not before the Minister when he decided to confirm the cancellation of his security clearance. As I have explained in paragraph 59, above, this letter appears to have been in the file that was placed before the Minister. In any event, as I noted at paragraph 58, above, this letter did not add any materially new evidence and submissions to the Minister's existing file. Mr. Farwaha also complains that two letters of reference submitted to the Minister did not appear in the material produced in response to the rule 317 request and, thus, were not considered by the Minister. However, these letters only confirm that he was a good worker with no discipline record. Finally, Mr. Farwaha complains that a briefing note prepared by the Program Review Board for the Minister mistakenly stated that Mr. Farwaha did not respond to additional RCMP materials in late 2010 and 2011, when in fact he did: see appeal book, page 65. However, that response offered little information other than flat denials of the sort made in previous submissions. It was also included in the material produced in response to the rule 317 request so it was in fact before the Minister.

[117] To the extent there was any procedural defect caused by these matters, it is not of the material sort that would justify a quashing of the Minister's decision and remittal back to him: *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, (1994), 115 Nfld. & P.E.I.R. 334. In these circumstances, remittal back to the Minister would be futile.

[118] At all stages of the process, the Minister provided Mr. Farwaha an opportunity to make his case. Although the Minister was subject to an obligation to

d'appel, aux pages 97 à 100 et voir le paragraphe 59, ci-dessus.

[116] M. Farwaha fait également grief au ministre de ne pas avoir eu en mains sa lettre du 30 mars 2011 contenant ses observations finales lorsqu'il a décidé de confirmer l'annulation de son habilitation de sécurité. Ainsi que je l'ai expliqué au paragraphe 59, ci-dessus, il semble que cette lettre se trouvait dans le dossier présenté au ministre. Quoiqu'il en soit, ainsi que je l'ai fait observer au paragraphe 58, ci-dessus, cette lettre n'ajoutait aucun élément de preuve ou observation vraiment nouveaux au dossier que le ministre avait déjà en mains. M. Farwaha se plaint également du fait que les deux lettres de recommandation présentées au ministre ne figurent pas dans les pièces produites en réponse à la demande qu'il avait présentée en vertu de la règle 317 des Règles et que le ministre n'en a donc pas tenu compte. Toutefois, ces lettres ne font que confirmer qu'il est un bon travailleur sans dossier disciplinaire. Enfin, M. Farwaha se plaint du fait qu'une note d'information préparée par le comité d'examen du programme pour le ministre affirmait à tort que M. Farwaha n'avait pas répondu aux éléments complémentaires fournis par la GRC à la fin de 2010 et en 2011 alors qu'il y avait effectivement répondu : voir le dossier d'appel, à la page 65. Toutefois, la réponse donnée par M. Farwaha contenait peu de renseignements si ce n'est des démentis catégoriques comme ceux qu'il avait déjà faits dans ses observations précédentes. Ces éléments se trouvaient également dans les documents produits en réponse à la demande présentée en vertu de la règle 317 des Règles, de sorte qu'elle se trouvait effectivement entre les mains du ministre.

[117] Si tant est que ces questions aient causé un vice procédural, il ne s'agit pas d'un vice suffisamment important pour appeler l'annulation de la décision du ministre et le renvoi de l'affaire à ce dernier : *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202. Dans ces conditions, il serait inutile de renvoyer l'affaire au ministre.

[118] À toutes les étapes du processus, le ministre a donné à M. Farwaha la possibilité de faire valoir son point de vue. Bien qu'il soit tenu de protéger le caractère



preserve the confidentiality of some aspects of the sensitive materials in his hands, he gave Mr. Farwaha sufficient access to information to know the case against him and to make a meaningful response to it. Overall, the process was fair.

#### (4) Other issues

[119] In his memorandum of fact and law, Mr. Farwaha submitted that the Federal Court should have considered his submission that the Minister's decision failed to comply with sections 7 and 11 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* [being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44] (the Charter)]. The short response is that the Federal Court did not need to consider Mr. Farwaha's Charter submissions as it granted his application on other grounds.

[120] Mr. Farwaha's submission in the Federal Court was that the Minister infringed the principle in section 7 and paragraph 11(d) of the Charter that all persons are presumed innocent until proven guilty by relying on stayed or withdrawn criminal charges to support cancelling Mr. Farwaha's security clearance. Further, he submitted that the right to security of the person in section 7 of the Charter protects against "serious state-induced psychological stress".

[121] In no way does the Minister's decision offend the principle that all persons are presumed innocent until proven guilty. The Minister did not form the view that Mr. Farwaha was guilty of the conduct alleged in the criminal charges. Rather, the Minister relied on facts concerning the incident that led to the charges, and also relied on other facts, in assessing whether there were "reasonable grounds to suspect" that Mr. Farwaha posed a threat to the security of the Port. A finding that Mr. Farwaha should not hold a security clearance at the Port in no way finds Mr. Farwaha guilty of a criminal offence.

confidentiel de certains des aspects des dossiers délicats qu'il a entre les mains, le ministre a assuré à M. Farwaha un accès suffisant aux renseignements alors connus pour que ce dernier sache ce qu'on lui reprochait et puisse y répondre de manière pertinente. Dans l'ensemble, le processus suivi était équitable.

#### 4) Autres questions

[119] Dans son mémoire, M. Farwaha soutient que la Cour fédérale aurait dû tenir compte de sa thèse portant que la décision du ministre était contraire aux articles 7 et 11 de la *Charte canadienne des droits et libertés* [qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44] (la Charte)]. Notre réponse sera brève : la Cour fédérale n'avait pas l'obligation de tenir compte des moyens que tirait de la Charte M. Farwaha étant donné qu'elle a fait droit à sa demande pour d'autres motifs.

[120] Devant la Cour fédérale, M. Farwaha soutenait que le ministre avait contrevenu aux principes consacrés par l'article 7 et par l'alinéa 11d) de la Charte suivant lesquels l'on est présumé innocent tant que l'on n'a pas été déclaré coupable, en se fondant sur des accusations pénales qui avaient été suspendues ou retirées pour justifier l'annulation de son habilitation de sécurité. De plus, M. Farwaha soutenait que son droit à la sécurité de la personne garanti par l'article 7 de la Charte le protégeait contre [TRADUCTION] « toute tension psychologique grave causée par l'État ».

[121] La décision du ministre ne contrevient nullement au principe suivant lequel l'on est présumé innocent tant que l'on n'a pas été déclaré coupable. Le ministre n'était pas d'avis que M. Farwaha était coupable des actes reprochés dans les accusations criminelles. Le ministre s'est plutôt fondé sur les faits entourant l'incident à l'origine des accusations. Il s'était également fondé sur d'autres faits pour rechercher s'il existait des « motifs raisonnables de soupçonner » que M. Farwaha posait un risque pour la sécurité au port de Vancouver. La conclusion que M. Farwaha ne devait pas se voir accorder l'habilitation de sécurité au port de Vancouver ne peut en aucun cas être assimilée à une déclaration de culpabilité d'un acte criminel dans le cas de M. Farwaha.

[122] Finally, the evidentiary record in this case does not establish the high level of psychological stress necessary to establish a deprivation of the right to security of the person in section 7: *Blencoe v. British Columbia (Human Rights Commission)*, 2000 SCC 44, [2000] 2 S.C.R. 307. Even if the evidentiary record established a deprivation of the right to security of the person, that deprivation would have been in accordance with the principles of fundamental justice. The principles of fundamental justice embody a balancing between the interests of the state and individuals: *Rodriguez v. British Columbia (Attorney General)*, [1993] 3 S.C.R. 519; *R. v. Malmo-Levine*; *R. v. Caine*, 2003 SCC 74, [2003] 3 S.C.R. 571. Here, in a case such as this, the need to protect against security threats to the Port must outweigh the psychological interests of any one individual worker at the Port.

#### E. Disposition

[123] For the foregoing reasons, I would allow the appeal and set aside the judgment of the Federal Court. Giving the judgment the Federal Court should have given, I would dismiss the application for judicial review. On the issue of costs, Mr. Farwaha asks that there be no award of costs in light of the novelty and importance of the issues in this appeal and the Minister's ability to bear the costs. In my view, the issues in this appeal are similar to those in other appeals where costs have followed the event. Therefore, I would award the Minister his costs here and below.

TRUDEL J.A.: I agree.

\*\*\*

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

[124] MAINVILLE J.A. (concurring): I have recently been provided, in draft form, with the reasons of Stratas J.A. Though I agree with his proposed disposition

[122] Enfin, en l'espèce, on ne peut inférer des éléments de preuve versés au dossier le degré élevé de stress psychologique nécessaire pour que l'on puisse conclure à une violation du droit à la sécurité de sa personne garanti par l'article 7 : *Blencoe c. Colombie-Britannique (Human Rights Commission)*, 2000 CSC 44, [2000] 2 R.C.S. 307. Même si du dossier ressortait une atteinte au droit à la sécurité de la personne, cette atteinte aurait été conforme au principe de justice fondamentale. Les principes de justice fondamentale visent l'équilibre entre les intérêts de l'État et ceux des particuliers : *Rodriguez c. Colombie-Britannique (Procureur général)*, [1993] 3 R.C.S. 519; *R. c. Malmo-Levine*; *R. c. Caine*, 2003 CSC 74, [2003] 3 R.C.S. 571. En l'espèce, en pareil cas, la nécessité de se protéger contre les risques à la sécurité pouvant exister au port de Vancouver doit l'emporter sur le stress psychologique que tout travailleur risque d'y subir.

#### E. Décision

[123] Par les motifs que j'ai exposés, j'accueillerais l'appel et j'annulerais le jugement de la Cour fédérale. Rendant le jugement que la Cour fédérale aurait dû rendre, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire. Sur la question des dépens, M. Farwaha demande qu'il n'y ait pas d'adjudication de dépens compte tenu de la nouveauté et de l'importance des questions en litige dans le présent appel et de la capacité du ministre de supporter les dépens. À mon avis, les questions soulevées dans le présent appel sont semblables à celles examinées dans d'autres appels dans lesquels les dépens ont suivi le sort du principal. Je suis par conséquent d'avis d'adjuger les dépens au ministre tant en appel qu'en première instance.

LA JUGE TRUDEL, J.C.A. : Je suis d'accord.

\*\*\*

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

[124] LE JUGE MAINVILLE, J.C.A. (motifs concordants) : J'ai récemment pris connaissance de l'ébauche des motifs du juge Stratas. Bien que je sois d'accord

of this appeal, I have concerns with respect to his reasons in regard to two fundamental issues.

[125] The first issue of concern is the interpretation my colleague gives to section 509 and subsections 515(5) and 517(4) of the *Marine Transportation Security Regulations*, SOR/2004-144 (Security Regulations). Under my colleague's interpretation, the threshold of "verifiable and reliable" information set out in section 509 would only apply to the granting of a security clearance, while a lower threshold would apply both to the cancellation of a security clearance under subsection 515(5) and to the reconsideration, under subsection 517(4), of a cancellation or of a refusal to grant a security clearance. As a result, in my colleague's view, the Minister could cancel a security clearance granted under section 509 of the Security Regulations and refuse to reconsider that cancellation without having to base either decision on verifiable and reliable information.

[126] In my view, such an interpretation is not consistent with the language and object of the Security Regulations. Nor is this interpretation justified having regard to the record before this Court in this appeal. Nor is it consistent with the Minister's own interpretation of the Security Regulations and the Minister's submissions in this appeal. In my view, both subsections 515(5) and 517(4) specifically and unambiguously require the Minister to rely on information which is verifiable and reliable when cancelling a security clearance and when reconsidering that decision.

[127] The second issue of concern relates to the respondent's legitimate expectation that the independent Office of Reconsideration would be involved throughout the reconsideration process set out under section 517 of the Security Regulations that leads to the Minister confirming or changing a prior decision to refuse to grant or to cancel a security clearance.

[128] When adopting the current version of Part 5 [sections 501 to 519] of the Security Regulations dealing

avec la solution qu'il propose en l'espèce, j'ai certaines réserves quant aux motifs qu'il a exposés sur deux questions fondamentales.

[125] Ma première réserve porte sur l'interprétation que mon collègue donne de l'article 509 et des paragraphes 515(5) et 517(4) du *Règlement sur la sûreté du transport maritime*, DORS/2004-144 (le Règlement). Suivant l'interprétation de mon collègue, le critère minimal des renseignements « vérifiables et fiables » prévu à l'article 509 ne vaudrait que pour l'octroi d'une habilitation de sécurité, alors qu'un critère moins exigeant jouerait quant à l'annulation de l'habilitation de sécurité en vertu du paragraphe 515(5) et quant au réexamen, en vertu du paragraphe 517(4), de l'annulation ou du refus d'accorder une habilitation de sécurité. Par conséquent, suivant mon collègue, le ministre pourrait annuler une habilitation de sécurité accordée en vertu de l'article 509 du Règlement et refuser de réexaminer cette annulation sans être tenu, dans un cas comme dans l'autre, de fonder sa décision sur des renseignements vérifiables et fiables.

[126] À mon avis, cette interprétation ne concorde pas avec le libellé et l'objet du Règlement. Elle n'est pas non plus justifiée compte tenu du dossier dont est saisie la Cour dans le présent appel. Elle contredit par ailleurs l'interprétation que le ministre a lui-même faite du Règlement et les observations que le ministre a formulées dans le présent appel. À mon avis, les paragraphes 515(5) et 517(4) obligent de façon précise et non ambiguë le ministre à se fonder sur des renseignements vérifiables et fiables lorsqu'il annule l'habilitation de sécurité et qu'il réexamine cette décision.

[127] Ma seconde réserve concerne les attentes légitimes de l'intimé suivant lesquelles le Bureau de réexamen, qui est un organe indépendant, interviendrait pendant tout le processus de réexamen prévu à l'article 517 du Règlement qui se solde par la confirmation ou la modification, par le ministre, de sa décision antérieure de refuser d'accorder ou d'annuler une habilitation de sécurité.

[128] Lorsqu'il a adopté la version actuelle de la partie 5 [articles 501 à 519] du Règlement portant sur

with security clearance, the Governor in Council made a clear, unambiguous and binding commitment that the “completely independent” Office of Reconsideration “will make a recommendation to the Minister to either confirm or reconsider the original decision on the file”: *Canada Gazette*, Part II, Vol. 140, No. 23 (November 15, 2006), at page 1754. In my view, that formal commitment of the Government of Canada was not waived by the respondent, and Transport Canada had no authority to set aside that commitment by avoiding the involvement of the independent Office of Reconsideration, in this case, in favour of an internal Program Review Board.

[129] I will address each of these two issues in turn.

First Issue: The scope of subsections 515(5) and 517(4) of the Security Regulations

[130] It is important to clearly identify the ministerial decision which is at issue here. The respondent, Mr. Farwaha, was granted a security clearance under section 509 of the Security Regulations. That clearance was subsequently cancelled by the Minister under subsection 515(5). Mr. Farwaha sought reconsideration of this cancellation under subsection 517(4). The Minister refused to reconsider the cancellation following a recommendation from an internal Program Review Board. This is the decision which was the subject of the judicial review application which was allowed by Martineau J.

[131] The pertinent legislative provisions are set out in Part 5 of the Security Regulations comprising sections 501 to 519. The aspects of Part 5 which are relevant to this appeal may be summarily described as follows.

[132] After receiving an application for security clearance containing the information required under section 506 of the Security Regulations, the Minister must conduct under section 508 checks and verifications for the purpose of assessing whether an applicant poses a risk to the security of marine transportation. These include a criminal record check, a check of relevant files of law enforcement agencies, a Canadian

les habilitations de sécurité, le gouverneur en conseil s’est engagé de façon claire, nette et explicite à ce qu’un Bureau de réexamen « entièrement indépendant » présente « une recommandation au ministre, afin de confirmer et de réexaminer la décision originale au dossier » : *Gazette du Canada*, partie II, vol. 140, n° 23 (15 novembre 2006), à la page 1754. À mon avis, l’intimé n’a pas renoncé à l’engagement formel pris par le gouvernement du Canada, et Transports Canada n’avait pas le pouvoir d’annuler cet engagement en faisant l’économie de l’intervention du Bureau de réexamen indépendant, au profit, en l’espèce, d’un comité interne d’examen du programme.

[129] J’examinerai à tour de rôle chacune de ces deux questions.

Première question : Portée des paragraphes 515(5) et 517(4) du Règlement

[130] Il importe de bien cerner en quoi consiste la décision ministérielle en cause en l’espèce. L’intimé, M. Farwaha, a obtenu l’habilitation de sécurité en vertu de l’article 509 du Règlement. Cette habilitation a par la suite été annulée par le ministre aux termes du paragraphe 515(5). M. Farwaha a demandé le réexamen de cette annulation aux termes du paragraphe 517(4). Le ministre a refusé de réexaminer sa décision d’annuler l’habilitation de sécurité à la suite de la recommandation d’un comité interne d’examen du programme. Il s’agit de la décision attaquée par la demande de contrôle judiciaire qui a été accueillie par le juge Martineau.

[131] Les dispositions législatives pertinentes sont énoncées à la partie 5 du Règlement, qui comprend les articles 501 à 519. Les aspects de la partie 5 qui nous intéressent aux fins du présent appel peuvent être résumés brièvement comme suit.

[132] Après avoir reçu une demande d’habilitation de sécurité contenant les renseignements exigés par l’article 506 du Règlement, le ministre doit procéder aux vérifications prévues à l’article 508 en vue de rechercher si le demandeur pose un risque pour la sûreté du transport maritime. Pour ce faire, le ministre vérifie les antécédents judiciaires du demandeur, consulte les dossiers pertinents des organismes chargés

Security Intelligence Service indices check and, if necessary, a security check by that Service, and a check of the applicant's immigration and citizenship status.

[133] Section 509 of the Security Regulations specifically sets out that both the information supplied by the applicant and that resulting from the checks and verifications required under section 508 must be “verifiable and reliable” and “sufficient” to allow the Minister to determine, by an evaluation of certain factors, the extent to which the applicant poses a security risk. I reproduce here the introductory paragraph of section 509:

**509.** The Minister may grant a security clearance if, in the opinion of the Minister, the information provided by the applicant and that resulting from the checks and verifications is verifiable and reliable and is sufficient for the Minister to determine, by an evaluation of the following factors, to what extent the applicant poses a risk to the security of marine transportation: ...[Emphasis added.]

[134] The factors relevant to this appeal which the Minister must take into account under section 509 of the Security Regulations notably include:

- A. the relevance of any criminal conviction to the security of marine transportation (509(a));
- B. whether there are reasonable grounds to suspect that the applicant has been involved in activities directed to the misuse of transportation infrastructure to commit criminal offences or has been associated with an individual known to be involved in such activities (509(b)(i) and (v)), or has been a member of a criminal organization or a violent group or contributed to the activities of such a group (509(b)(iii) and (iv));
- C. whether there are reasonable grounds to suspect that the applicant is in a position in which there is a risk that he be suborned to commit an act that

d'assurer le respect des lois, vérifie les fichiers du Service canadien du renseignement de sécurité et, au besoin, les évaluations de sécurité effectuées par le Service, en plus de vérifier le statut d'immigrant et de citoyen du demandeur.

[133] L'article 509 du Règlement dispose expressément que les renseignements fournis par le demandeur ainsi que ceux obtenus par suite des vérifications exigées à l'article 508 doivent être « vérifiables et fiables » et « suffisants » pour permettre au ministre d'établir, par une évaluation de certains facteurs, dans quelle mesure le demandeur pose un risque pour la sûreté du transport maritime. Je reproduis ici le paragraphe introductif de l'article 509 :

**509.** Le ministre peut accorder une habilitation de sécurité si, de l'avis du ministre, les renseignements fournis par le demandeur et ceux obtenus par les vérifications sont vérifiables et fiables et s'ils sont suffisants pour lui permettre d'établir, par une évaluation des facteurs ci-après, dans quelle mesure le demandeur pose un risque pour la sûreté du transport maritime : [...] [Non souligné dans l'original.]

[134] Parmi les facteurs pertinents dans le cadre du présent appel dont le ministre doit tenir compte aux termes de l'article 509 du Règlement signalons notamment :

- A. la pertinence de toute condamnation criminelle du demandeur par rapport à la sûreté du transport maritime (509(a));
- B. l'existence de motifs raisonnables de soupçonner que le demandeur a participé à des activités visant une utilisation malveillante de l'infrastructure de transport en vue de commettre des crimes ou a été associé à un individu qui est connu pour sa participation à de telles activités (509b)(i) et (v)), ou a été membre d'une organisation criminelle ou à un groupe violent ou a contribué aux activités de ce groupe (509b)(iii) et (iv));
- C. l'existence de motifs raisonnables de soupçonner que le demandeur est dans une position où il risque d'être suborné afin de commettre un acte ou d'encourager toute personne à commettre un acte qui

might constitute a risk to marine transportation security (509(c)).

[135] Subsection 515(1) of the Security Regulations authorizes the Minister to suspend a security clearance simply on receiving information that could change the Minister's prior determination. Under subsection 515(4), the suspended security clearance may be reinstated if the Minister determines "under section 509" that the holder does not pose a risk to marine transportation security. Subsections 515(1) and (4) read as follows:

**515.** (1) The Minister may suspend a security clearance on receipt of information that could change the Minister's determination made under section 509.

...

(4) The Minister may reinstate the security clearance if the Minister determines under section 509 that the holder does not pose a risk to marine transportation security. [Emphasis added.]

[136] Moreover, under subsection 515(5) of the Security Regulations, the Minister may cancel a security clearance if he determines "under section 509" that the holder may pose a risk to marine transportation security. That subsection reads as follows:

**515.** ...

(5) The Minister may cancel the security clearance if the Minister determines under section 509 that the holder may pose a risk to marine transportation security or that the security clearance is no longer required. The Minister shall advise the holder in writing of any cancellation. [Emphasis added.]

[137] Finally, under section 517 of the Security Regulations, an applicant for a security clearance, or the holder of such a clearance, may request the Minister to reconsider a decision to refuse to grant or to cancel a security clearance, and may make representations to the Minister for this purpose. The Minister must then reconsider the decision "in accordance with section 509". Subsection 517(4) is particularly relevant for the purposes of this appeal:

pourrait poser un risque pour la sûreté du transport maritime (509c)).

[135] Le paragraphe 515(1) du Règlement autorise le ministre à suspendre l'habilitation de sécurité lorsqu'il reçoit des renseignements qui pourraient modifier sa première décision. Aux termes du paragraphe 515(4), le ministre peut rétablir l'habilitation de sécurité qu'il a suspendue s'il estime « en application de l'article 509 », que le titulaire ne pose pas de risque pour la sûreté du transport maritime. Voici le texte des paragraphes 515(1) et 515(4) :

**515.** (1) Le ministre peut suspendre une habilitation de sécurité lorsqu'il reçoit des renseignements qui pourraient modifier sa décision prise en application de l'article 509.

[...]

(4) Le ministre peut rétablir l'habilitation de sécurité s'il l'établit, en application de l'article 509, que le titulaire de l'habilitation ne pose pas de risque pour la sûreté du transport maritime. [Non souligné dans l'original.]

[136] De plus, aux termes du paragraphe 515(5) du Règlement, le ministre peut annuler une habilitation de sécurité s'il l'établit, « en application de l'article 509 », que le titulaire peut poser un risque pour la sûreté du transport maritime. Ce paragraphe dispose :

**515.** [...]

(5) Le ministre peut annuler l'habilitation de sécurité s'il l'établit, en application de l'article 509, que le titulaire de l'habilitation de sécurité peut poser un risque pour la sûreté du transport maritime ou que l'habilitation n'est plus exigée. Il avise par écrit le titulaire dans le cas d'une annulation. [Non souligné dans l'original.]

[137] Enfin, en vertu de l'article 517 du Règlement, tout demandeur ou tout titulaire d'une habilitation de sécurité peut demander au ministre de réexaminer sa décision de refuser ou d'annuler une habilitation de sécurité et peut présenter au ministre des observations en ce sens. Le ministre doit ensuite réexaminer la décision « conformément à l'article 509 ». Le paragraphe 517(4) est particulièrement pertinent aux fins du présent appel :

**517. ...**

(4) After representations have been made or a reasonable opportunity to do so has been provided, the Minister shall reconsider the decision in accordance with section 509 and shall subsequently confirm or change the decision. [Emphasis added.]

[138] It is abundantly clear from these provisions that the decision to grant or to refuse a security clearance, the decision to cancel a security clearance, and any reconsideration of such decisions, must be made under or in accordance with section 509 of the Security Regulations.

[139] Section 509 clearly sets out the requirements that the information on which the Minister's determination is made must be "verifiable and reliable and ... sufficient". These requirements must extend to any determination to cancel a security clearance under subsection 515(5) or to a reconsideration under subsection 517(4) of the Security Regulations, since these subsections specifically and unambiguously require that the Minister's determination be made "under section 509" or "in accordance with section 509". The language of the subsections requires no less.

[140] There is no doubt that one of the main purposes of the Security Regulations is to deter persons who are security risks from applying for security clearance in the first place, and to screen out those applicants who pose unacceptably high security risks and who apply regardless. However, this purpose is best served when the determination of the security risk is based on verifiable and reliable information, thus ensuring the Canadian public and the affected individuals that security risk determinations are not made on the basis of unreliable information or through a fanciful, discriminatory or otherwise improper process. As noted in the Regulatory Impact Analysis Statement accompanying the amendments to the Security Regulations dealing with security clearance, "[t]he Minister must have verifiable information in order to conduct appropriate background checks": *Canada Gazette*, Part II, Vol. 140, No. 23, at page 1755.

**517. [...]**

(4) Après que des observations ont été présentées ou que la possibilité de le faire a été accordée, le ministre réexamine la décision conformément à l'article 509 et, par la suite, confirme ou modifie la décision. [Non souligné dans l'original.]

[138] Il ressort à l'évidence de ces dispositions que la décision d'accorder ou de refuser une habilitation de sécurité, celle d'annuler l'habilitation de sécurité et tout réexamen de ces décisions doivent avoir lieu en application de l'article 509 du Règlement ou conformément à cet article.

[139] L'article 509 énonce clairement les exigences que doivent respecter les renseignements sur lesquels le ministre se fonde pour rendre sa décision : ces renseignements doivent être « vérifiables et fiables et [...] suffisants ». Ces exigences valent aussi pour toute décision d'annuler une habilitation de sécurité en application du paragraphe 515(5) ou de procéder au réexamen en vertu du paragraphe 517(4) du Règlement, étant donné que ces paragraphes exigent de façon précise et non ambiguë que la décision du ministre soit prise « en application de l'article 509 » ou « conformément à l'article 509 ». Le libellé de ces paragraphes n'en exige pas moins.

[140] Il n'y a aucun doute que l'un des principaux objectifs du Règlement est de dissuader dès le départ les personnes qui posent un risque pour la sécurité de demander une habilitation de sécurité et d'écarter les demandeurs qui posent un risque élevé inacceptable pour la sécurité et qui présentent malgré tout une demande d'habilitation de sécurité. Il convient toutefois davantage, pour atteindre le but visé par le Règlement, de fonder toute décision relative au risque de sécurité sur des renseignements vérifiables et fiables, ce qui assure à la population canadienne et aux personnes visées que les décisions relatives au risque pour la sécurité ne sont pas prises sur la foi de renseignements qui ne sont pas fiables ou en suivant une méthode capricieuse, discriminatoire ou autrement inacceptable. Comme le souligne le Résumé de l'étude d'impact de la réglementation qui accompagne les modifications apportées au Règlement portant sur les habilitations de sécurité : « [1]e ministre doit disposer de renseignements

[141] Requiring that the information relied upon to make security determinations is verifiable and reliable facilitates the social and political acceptability of the security measures for the employees targeted by the regulations, their labour associations and the Canadian public generally. In addition, these requirements also assist in ensuring that the Security Regulations themselves conform to Canada's Constitution, fundamental civil liberties, and the rule of law. Indeed, the validity of the security clearance system implemented by the Security Regulations may well rest on the requirement of basing the Minister's decisions on reliable information and providing mechanisms to ensure that reliability: *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, 2009 FCA 234, 202 C.R.R. (2d) 156, at paragraph 68.

[142] I add that any concern with respect to the security of Canadian ports resulting from the requirement of basing security clearance determinations on verifiable and reliable information is misplaced. I note in particular that under subsection 515(1) of the Security Regulations, the Minister may suspend at any time the security clearance of an individual simply "on receipt of information that could change the Minister's determination". In such instances, the information need not meet the requirements of verifiability and reliability.

[143] It is notable that, in this appeal, the appellant Minister never submitted or argued that the Minister's decisions under subsections 515(5) and 517(4) were not subject to the "verifiable and reliable" information requirements of section 509. On the contrary, the Minister acknowledged that the information used to make determinations under these subsections must be "verifiable and reliable". This appears to be a long-standing ministerial position: *Russo v. Canada (Transport)*, 2011 FC 764, 39 Admin. L.R. (5th) 171, at paragraph 15. As a result, the debate in this Court rather focused on (a) the extent of the Minister's discretion to

vérifiables afin de pouvoir effectuer des vérifications des antécédents pertinentes » : *Gazette du Canada*, partie II, vol. 140, n° 23, à la page 1755.

[141] Exiger que les renseignements sur lesquels le ministre se fonde pour prendre des décisions en matière de sécurité soient vérifiables et fiables facilite l'acceptation sociale et politique des mesures de sécurité prises à l'égard des employés visés par le règlement, leur syndicat et la population canadienne en général. De plus, ces obligations contribuent à rendre le Règlement lui-même conforme à la Constitution canadienne, aux libertés publiques fondamentales et aux principes de la primauté du droit. D'ailleurs, il se peut fort bien que la validité du système d'habilitation de sécurité instauré par le Règlement dépende du respect de l'obligation imposée au ministre de fonder ses décisions sur les renseignements fiables et de prévoir des mécanismes pour garantir cette fiabilité : *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, 2009 CAF 234, au paragraphe 68.

[142] Je tiens à ajouter que toute crainte relative à la sécurité des ports canadiens qui se fonde sur l'obligation de faire reposer les décisions en matière d'habilitation de sécurité sur des renseignements vérifiables et fiables n'est pas justifiée. Je relève notamment qu'aux termes du paragraphe 515(1) du Règlement, le ministre peut suspendre en tout temps l'habilitation de sécurité d'une personne dès lors qu'il « reçoit des renseignements qui pourraient modifier sa décision prise en application de l'article 509 ». En pareil cas, il n'est pas nécessaire que les renseignements satisfassent aux exigences de vérifiabilité et de fiabilité.

[143] Il convient de signaler que, dans le présent appel, le ministre appelant n'a jamais fait valoir ou soutenu que les décisions que le ministre prend en vertu des paragraphes 515(5) et 517(4) n'étaient pas assujetties aux exigences du paragraphe 509, pour ce qui est de l'obligation que les renseignements soient « vérifiables et fiables ». Au contraire, le ministre a reconnu que les renseignements utilisés pour prendre ses décisions en application des paragraphes en question doivent être « vérifiables et fiables ». Il semble qu'il s'agit là de la position retenue depuis longtemps par le ministre : *Russo c. Canada (Ministre des Transports, de*



determine what type of information is “verifiable and reliable”, and (b) the standard under which the Minister’s determination with respect to the verifiability and reliability of the information should be reviewed.

[144] In this respect, I substantially agree with the Minister’s submissions that (a) he must consider the verifiability and reliability of the information before him, but (b) in so doing he has a large discretion to assess whether that information meets those requirements, and (c) that the Minister’s exercise of that discretion is reviewed judicially under a standard of reasonableness. I also agree with the Minister that the judge below erred when he implied that the information provided must be proven in order to be verifiable and reliable.

Second Issue: Legitimate expectation that the independent Office of Reconsideration would be involved throughout the reconsideration process

[145] As noted in *Reference re Marine Transportation Security Regulations*, cited above, the introduction of security clearances in Canadian ports has been the subject of much controversy and has been hotly debated and challenged by many labour organizations representing affected employees, leading to labour unrest and to judicial challenges.

[146] When the current version of Part 5 of the Security Regulations dealing with security clearance was adopted by the Governor in Council under SOR/2006-269 [*Regulations Amending the Marine Transportation Security Regulations*] dated November 2, 2006, it was published in the *Canada Gazette* with a Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS). The RIAS dealt specifically and extensively with the Office of Reconsideration. In the RIAS, the Canadian government made clear commitments with respect to the role of this office. It is appropriate to reproduce here in full the provisions

*l’Infrastructure et des Collectivités*), 2011 CF 764, au paragraphe 15. Par conséquent, devant notre Cour, la controverse a plutôt porté sur a) l’étendue du pouvoir discrétionnaire du ministre de déterminer quel type de renseignements sont « vérifiables et fiables » et b) la norme selon laquelle la décision prise par le ministre en ce qui concerne la vérifiabilité et la fiabilité des renseignements doit être contrôlée.

[144] À cet égard, je retiens dans l’ensemble les observations du ministre suivant lesquelles a) le ministre doit examiner la vérifiabilité et la fiabilité des renseignements qui lui sont présentés, mais b) pour ce faire, il dispose d’un large pouvoir discrétionnaire pour rechercher si les renseignements en question satisfont à ces exigences, et c) l’exercice que le ministre fait de ce pouvoir discrétionnaire est assujéti à la norme de contrôle judiciaire de la décision raisonnable. Je conviens également avec le ministre que le juge de première instance a commis une erreur en laissant entendre que les renseignements fournis doivent être prouvés pour pouvoir être considérés comme vérifiables et fiables.

Seconde question : Attente légitime que le Bureau de réexamen indépendant intervienne pendant tout le processus de réexamen

[145] Comme la Cour l’a fait observer à l’occasion du *Renvoi relatif au Règlement sur la sûreté du transport maritime*, précité, l’implantation des habilitations de sécurité dans les ports canadiens a été fort controversée et a fait l’objet de vifs débats, en plus d’être contestée par de nombreuses organisations syndicales représentant les employés visés, ce qui avait donné lieu à des conflits de travail et des contestations devant la justice.

[146] Lorsque la version actuelle de la partie 5 du Règlement portant sur les habilitations de sécurité a été adoptée par le gouverneur en conseil aux termes du décret DORS/2006-269 [*Règlement modifiant le Règlement sur la sûreté du transport maritime*] du 2 novembre 2006, elle a été publiée dans la *Gazette du Canada* avec un Résumé de l’étude d’impact de la réglementation (REIR). Le REIR portait de façon précise et détaillée sur le Bureau de réexamen. Dans le REIR, le gouvernement canadien a pris des engagements clairs au sujet du rôle du bureau en question. Il convient de

of the RIAS dealing with this matter as set out in the *Canada Gazette*, Part II, Vol. 140, No. 23, at page 1754:

The Reconsideration Mechanism and the Office of Reconsideration (OOR)

With respect to a reconsideration mechanism, it was requested that individuals who have a security clearance refused or cancelled be given the right to appeal to the TATC [the Transportation Appeal Tribunal of Canada], or alternatively, to an organization or entity wholly independent from Transport Canada. In order for the TATC to perform the reconsideration function, amendments to several acts of Parliament would be required. This can be a lengthy process, and this option will be explored in the future. In any case, the TATC does not have the legislated authority to overturn a Minister's decision, nor to recommend that the Minister reconsider a decision. Likewise, any outside organization or agency also lacks the legislated authority to overturn a Minister's decision, or to recommend that the Minister reconsider a decision. However, the applicant still has the option of filing an appeal with the Federal Court.

In order to provide an expedited review of any negative decision, the Office of Reconsideration was developed. Transport Canada is currently establishing the OOR in Ottawa, and it will operate under the Assistant Deputy Minister of Corporate Services. It is, therefore, completely independent from the Safety and Security ADM, and the original decision-maker. The OOR will be administered by a Director who will hire, on a contractual basis, independent advisors to review the applications for reconsideration. When review of the application is complete, the OOR will make a recommendation to the Minister to either confirm or reconsider the original decision on the file. The Office of Reconsideration is a review process, not an appeal process.

Extensive information was requested on the Office of Reconsideration, the independent review mechanism to which individuals may apply for reconsideration within thirty days of having a security clearance refused or cancelled. Specifically, stakeholders questioned if the OOR will have a quasi-judicial process that includes hearings, appeals, stays, witnesses, affidavits, evidence, standards of proof, regional offices, etc. The OOR is intended to provide an expedited and inexpensive process. The timely nature of the process was a key consideration throughout the regulatory development.

Information requests on how to apply to the OOR: The OOR will soon have a website and an operational 1-800-number to provide complete information to the public. As well, the OOR will supply information pamphlets at the enrolment sites where

reproduire intégralement les extraits du REIR portant sur cette question tels qu'on les retrouve à la page 1754 de la *Gazette du Canada*, partie II, vol. 140, n° 23 :

Le mécanisme de réexamen et le Bureau de réexamen (BRE)

En ce qui a trait au mécanisme de réexamen, on a demandé que les particuliers dont l'habilitation de sécurité serait refusée ou annulée aient le droit d'en appeler au TATC [le Tribunal d'appel des transports du Canada] ou à un organisme ou une entité entièrement indépendants de Transports Canada. Pour que le TATC puisse exercer cette fonction de réexamen, des modifications à plusieurs lois adoptées par le Parlement seraient requises. Ce processus pourrait prendre beaucoup de temps et pourrait être envisagé à l'avenir. Le TATC n'a pas le pouvoir législatif de renverser la décision d'un ministre ou de recommander que le ministre réexamine sa décision. De plus, aucun autre organisme ou aucune agence externe ne possède le pouvoir législatif de renverser la décision d'un ministre ou de recommander que le ministre réexamine sa décision. Le candidat conserve l'option d'interjeter appel en Cour fédérale.

Afin de fournir une revue expéditive de toute décision négative, le Bureau de réexamen a été mis sur pied. Transports Canada établit présentement le BRE à Ottawa sous la direction du sous-ministre adjoint des Services généraux. Il est donc entièrement indépendant du SMA, Sécurité et Sûreté et du décideur original. Le BRE sera administré par un directeur qui embauchera à contrat des conseillers indépendants chargés d'étudier les demandes de réexamen. Lorsque l'examen de la demande sera terminé, le BRE soumettra une recommandation au ministre, afin de confirmer ou de réexaminer la décision originale au dossier. Le Bureau de réexamen est un processus de revue et non un processus d'appel.

On a demandé beaucoup de renseignements au sujet du Bureau de réexamen, du mécanisme de revue indépendant auxquels les particuliers peuvent faire appel en vue d'un réexamen dans les trente jours du refus ou de l'annulation d'une habilitation de sécurité. Plus particulièrement, les intervenants ont demandé si le BRE disposera d'un processus quasi judiciaire comprenant des audiences, appels, arrêtés, témoins, affidavits, preuves, normes de preuve, bureaux régionaux, etc. Le BRE vise à fournir un processus expéditif et économique. La nature ponctuelle du processus a été la clé de la formule envisagée tout au long de l'élaboration.

Demandes de renseignements au sujet du processus de présentation d'une demande au BRE : Le BRE aura bientôt un numéro d'appel 1-800 et un site Web fournissant des renseignements détaillés au public. De plus, le BRE rendra disponibles,

they can be readily available to individuals when applying for a security clearance. [Emphasis added.]

[147] I have no hesitation concluding that this commitment, made at the highest level of government, qualifies as a clear, unambiguous and unqualified promise that triggers the application of the doctrine of legitimate expectations: *Canada (Attorney General) v. Mavi*, 2011 SCC 30, [2011] 2 S.C.R. 504, at paragraphs 68 to 70; *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraphs 93 to 98. As noted by Binnie J. in *Canada (Attorney General) v. Mavi*, above, at paragraphs 68 and 69:

Where a government official makes representations within the scope of his or her authority to an individual about an administrative process that the government will follow, and the representations said to give rise to the legitimate expectations are clear, unambiguous and unqualified, the government may be held to its word, provided the representations are procedural in nature and do not conflict with the decision maker's statutory duty. Proof of reliance is not a requisite. See *Mount Sinai Hospital Center*, at paras. 29-30; *Moreau-Bérubé v. New Brunswick (Judicial Council)*, 2002 SCC 11, [2002] 1 S.C.R. 249, at para. 78; and *C.U.P.E. v. Ontario (Minister of Labour)*, 2003 SCC 29, [2003] 1 S.C.R. 539, at para. 131. It will be a breach of the duty of fairness for the decision maker to fail in a substantial way to live up to its undertaking: Brown and Evans, at pp. 7-25 and 7-26.

Generally speaking, government representations will be considered sufficiently precise for purposes of the doctrine of legitimate expectations if, had they been made in the context of a private law contract, they would be sufficiently certain to be capable of enforcement.

[148] In this case, the Office of Reconsideration found that the Minister's decision was based on information that had not been corroborated or supported. As a result, the recommendation from the Office of Reconsideration to the Minister, dated October 21, 2010, was that the Minister's decision should be reconsidered on the ground that the information on which it was based could not be considered verifiable and reliable.

[149] Following this recommendation, officials at Transport Canada followed up with police authorities to secure additional information concerning the verifiability and reliability of the original information. Though

sur les sites de présentation des demandes, des brochures d'information à la disposition des personnes qui présentent une habilitation de sécurité. [Non souligné dans l'original.]

[147] Je conclus sans hésiter que cet engagement, pris au niveau le plus élevé du gouvernement, constitue une promesse claire, nette et explicite faisant jouer la doctrine des attentes légitimes : *Canada (Procureur général) c. Mavi*, 2011 CSC 30, [2011] 2 R.C.S. 504, aux paragraphes 68 à 70; *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559, aux paragraphes 93 à 98. Ainsi que le juge Binnie l'a signalé à l'occasion de l'affaire *Canada (Procureur général) c. Mavi*, précité, aux paragraphes 68 et 69 :

Lorsque dans l'exercice du pouvoir que lui confère la loi, un représentant de l'État fait des affirmations claires, nettes et explicites qui auraient suscité chez un administré des attentes légitimes concernant la tenue d'un processus administratif, l'État peut être lié par ces affirmations si elles sont de nature procédurale et ne vont pas à l'encontre de l'obligation légale du décideur. La preuve que l'intéressé s'est fié aux affirmations n'est pas nécessaire. Voir les arrêts *Centre hospitalier Mont-Sinaï*, par. 29-30; *Moreau-Bérubé c. Nouveau-Brunswick (Conseil de la magistrature)*, 2002 CSC 11, [2002] 1 R.C.S. 249, par. 78; *S.C.F.P. c. Ontario (Ministre du Travail)*, 2003 CSC 29, [2003] 1 R.C.S. 539, par. 131. Constitue un manquement à son obligation d'équité l'omission substantielle du décideur de respecter sa parole : Brown et Evans, p. 7-25 et 7-26.

En général, on juge suffisamment précise pour les besoins de la théorie de l'attente légitime l'affirmation gouvernementale qui, si elle avait été faite dans le contexte du droit contractuel privé, serait suffisamment claire pour être susceptible d'exécution.

[148] En l'espèce, le Bureau de réexamen a conclu que la décision du ministre était fondée sur des renseignements qui n'avaient été ni corroborés ni étayés. Par conséquent, le Bureau du réexamen a, le 21 octobre 2010, recommandé au ministre de réexaminer sa décision au motif que les renseignements sur lesquels cette décision était fondée ne pouvaient pas être considérés comme étant vérifiables et fiables.

[149] À la suite de cette recommandation, les fonctionnaires de Transports Canada ont fait un suivi auprès des autorités policières pour obtenir des renseignements complémentaires concernant la vérifiabilité et

this additional information was sent to the respondent for review and comment, it was not submitted to the Office of Reconsideration. Rather, it was sent for assessment and recommendation to an internal departmental committee known as the Program Review Board. That Board is not independent.

[150] The respondent in this case, through his counsel, wrote to Transport Canada on January 11, 2011 to specifically question the involvement of the Program Review Board in the reconsideration process. The Director of the Security Screening Program at Transport Canada responded on March 11, 2011 by informing the respondent's counsel that the Office of Reconsideration would not be involved in the review of the new information, and that the Program Review Board would rather be the body providing the Minister with a final recommendation based on that new information. In light of this response, the respondent had no choice but to exhaust the available administrative process before challenging, as he eventually did, the exclusion of the Office of Reconsideration: *C.B. Powell Limited v. Canada (Border Services Agency)*, 2010 FCA 61, [2011] 2 F.C.R. 332, at paragraphs 30–33 and 39–45.

[151] In my view, the clear commitment made by the Governor in Council in the RIAS was that the process leading to a reconsideration of the cancellation of a security clearance under subsection 517(4) of the Security Regulations would be subject to a review of the relevant information by the independent Office of Reconsideration, staffed with independent advisors, leading to a recommendation by that office to the Minister. The role of that office is not trivial. It serves to ensure the accuracy of the information on which the Minister makes the decision, and it gives the Minister an independent second opinion to consider: *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, at paragraph 25.

[152] Unfortunately, that process was not followed in this case.

la fiabilité des renseignements initiaux. Bien que ces renseignements complémentaires aient été transmis à l'intimé pour qu'il les examine et formule ses observations, ils n'ont pas été transmis au Bureau de réexamen. Ils ont plutôt été envoyés pour examen et recommandation à un comité ministériel interne connu sous le nom de Comité d'examen du programme. Ce comité n'est pas indépendant.

[150] En l'espèce, l'intimé a, par l'intermédiaire de son avocat, écrit à Transports Canada le 11 janvier 2011 pour remettre expressément en question le rôle joué par le Comité d'examen du programme dans le processus de réexamen. Le directeur du programme de filtrage de sécurité de Transports Canada a répondu le 11 mars 2011 en informant l'avocat de l'intimé que le Bureau de réexamen ne participerait pas à l'examen des nouveaux renseignements et que le Comité d'examen du programme serait plutôt l'organisme qui formulerait une recommandation finale au ministre sur la foi des nouveaux renseignements. Vu cette réponse, l'intimé n'avait d'autre choix que d'épuiser les recours administratifs qui lui étaient ouverts avant de contester, comme il a fini par le faire, l'exclusion du Bureau de réexamen : *C.B. Powell Limited c. Canada (Agence des services frontaliers)*, 2010 CAF 61, [2011] 2 R.C.F. 332, aux paragraphes 30 à 33 et 39 à 45.

[151] À mon avis, le gouverneur en conseil a clairement pris l'engagement, dans le REIR, que le processus menant au réexamen de la décision d'annuler une habilitation de sécurité en vertu du paragraphe 517(4) du Règlement donnerait lieu à l'examen des renseignements pertinents par le Bureau de réexamen indépendant composé de conseillers indépendants et qu'à l'issue de cet examen, ce bureau ferait une recommandation au ministre. Le rôle de ce bureau n'est pas banal. Il sert à assurer l'exactitude des renseignements sur lesquels le ministre se fonde pour prendre sa décision et il permet au ministre de tenir compte d'un autre avis indépendant : *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, au paragraphe 25.

[152] Malheureusement, cette procédure n'a pas été suivie en l'espèce.

[153] As a result, the additional information which formed the basis of the Minister's determination under subsection 517(4) of the Security Regulations was not submitted to the Office for Reconsideration so as to allow it to proceed to an assessment so as to provide the Minister with a new recommendation in light of that new information. This constituted a clear breach of the Government of Canada's commitment with respect to the involvement of the independent Office of Reconsideration in determinations made under the reconsideration mechanism set out in subsection 517(4).

[154] Though I have reached the conclusion that the exclusion of the Office of Reconsideration from the final reconsideration process was improper, nevertheless, I would not return the matter to the Minister for a new determination. The additional information provided to the Minister is such that it would be useless to expect that the Office of Reconsideration would recommend anew to the Minister that he reconsider his decision to cancel the security clearance of the respondent. That additional information is aptly summarized in the reasons of my colleague Stratas J.A. and need not be repeated here. In light of this new information, it would be futile in this case to return the matter for a new determination: *Mobil Oil Canada Ltd. v. Canada-Newfoundland Offshore Petroleum Board*, [1994] 1 S.C.R. 202, at pages 228–229.

[155] That being said, it is nevertheless important for this Court to clearly uphold the commitment of the Government of Canada with respect to the involvement of the independent Office of Reconsideration so as to ensure that procedural fairness is maintained in future determinations under subsection 517(4) of the Security Regulations. There should be no ambiguity about this as a result of this Court's decision in this case.

[156] I would therefore dispose of the appeal in the manner suggested by Stratas J.A., but for different reasons than those offered by him.

[153] Par conséquent, les renseignements complémentaires sur lesquels le ministre s'est fondé pour prendre sa décision en vertu du paragraphe 517(4) du Règlement n'ont pas été portés à la connaissance du Bureau de réexamen pour permettre à ce dernier de procéder à l'évaluation et donner ainsi au ministre une nouvelle recommandation à la lumière de ces nouveaux renseignements. Il s'agissait là de toute évidence d'une violation de l'engagement pris par le gouvernement du Canada en ce qui concerne la participation du Bureau de réexamen indépendant dans les décisions prises dans le cadre du mécanisme de réexamen prévu au paragraphe 517(4).

[154] Bien que j'en sois arrivé à la conclusion que l'exclusion du Bureau de réexamen du processus final de réexamen était irrégulière, je ne suis pas pour autant d'avis de renvoyer l'affaire au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision. Vu les renseignements complémentaires fournis au ministre, il serait futile de s'attendre à ce que le Bureau de réexamen recommande de nouveau au ministre de réexaminer sa décision d'annuler l'habilitation de sécurité de l'intimé. Ces renseignements complémentaires sont bien résumés dans les motifs de mon collègue le juge Stratas et il n'est pas nécessaire de les répéter ici. À la lumière de ces nouveaux renseignements, il serait futile en l'espèce de renvoyer l'affaire au ministre pour qu'il rende une nouvelle décision : *Mobil Oil Canada Ltd. c. Office Canada-Terre-Neuve des hydrocarbures extracôtiers*, [1994] 1 R.C.S. 202, aux pages 228 et 229.

[155] Cela étant dit, il est néanmoins important que la Cour respecte l'engagement du gouvernement du Canada en ce qui concerne la participation du Bureau de réexamen indépendant pour s'assurer que l'équité procédurale soit respectée lors de toute autre décision prise en vertu du paragraphe 517(4) du Règlement. La décision que notre Cour rend en l'espèce ne doit laisser aucune ambiguïté à ce sujet.

[156] Je suis par conséquent d'avis de trancher l'appel de la manière proposée par le juge Stratas, mais par des motifs différents de ceux qu'il a exposés.