

T-1463-10

T-1463-10

2011 FC 674

2011 CF 674

Chimen Mikail (*Applicant*)**Chimen Mikail** (*demanderesse*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)**Procureur général du Canada** (*intimé*)**INDEXED AS: MIKAIL v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)****RÉPERTORIÉ : MIKAIL C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**

Federal Court, Noël J.—Ottawa, May 17 and June 28, 2011.

Cour fédérale, juge Noël—Ottawa, 17 mai et 28 juin 2011.

Security Intelligence — Motion to strike judicial review of Security Intelligence Review Committee’s (SIRC) decision to dismiss complaint made pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act (CSIS Act), s. 41 — Applicant alleging inappropriate behaviour by Canadian Security Intelligence Service (CSIS) — SIRC ruling CSIS not acting inappropriately — Respondent arguing, inter alia, SIRC decision not affecting applicant; recommendations not reviewable; s. 41 report not decision, order, act or proceeding within meaning of Federal Courts Act, s. 18.1 — Principles of administrative law applying to SIRC, report made under CSIS Act, s. 41 reviewable — Referral to SIRC by Canadian Human Rights Commission not denying complainant of right of judicial review — Tendency in case law to broaden scope of judicial review to include broader issues than narrow conception of “decision or order” — Words “anyone directly affected by the matter” in Federal Courts Act, s. 18.1 to be read with CSIS Act, s. 41 in mind — “Recommendatory” nature of s. 41 report no longer holding true — Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture) not holding that recommendation under s. 42 not reviewable — S. 41 report adjudicative recommendation — Affecting complainant’s interests, rights — Motion dismissed.

Renseignement de sécurité — Requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire à l’égard de la décision du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le CSARS) ayant rejeté la plainte formulée sous le régime de l’art. 41 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité (la Loi sur le SCRS) — La demanderesse soutenait qu’il y a eu une conduite inappropriée de la part du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) — Le CSARS a décidé que le SCRS ne s’était pas conduit de manière inappropriée — L’intimé a fait valoir, entre autres choses, que la décision du CSARS n’affectait pas la demanderesse; les recommandations ne sont pas susceptibles de contrôle; le rapport visé à l’art. 41 de la Loi sur le SCRS n’est pas une décision, une ordonnance, une procédure ou tout autre acte au sens de l’art. 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales — Les principes de droit administratif s’appliquent au SCRS, les rapports établis sous le régime de l’art. 41 de la LSCRS sont susceptibles de contrôle — Le renvoi de la question au CSARS par la Commission canadienne des droits de la personne ne prive pas un plaignant du droit de solliciter le contrôle judiciaire — Un examen de la jurisprudence fait ressortir que les tribunaux ont tendance à étendre la portée du contrôle judiciaire de manière à englober les questions plus larges plutôt qu’à appliquer une conception restrictive des mots « décision ou ordonnance » — Les mots « quiconque est directement touché par l’objet de la demande », qui sont énoncés à l’art. 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales, devraient être lus de concert avec l’art. 41 de la Loi sur le SCRS — L’aspect « recommandation » du rapport visé à l’art. 41 ne tient plus — L’arrêt Thomson c. Canada (Sous-ministre de l’Agriculture) n’a pas conclu qu’une recommandation formulée en application de l’art. 42 n’était pas susceptible de contrôle — Le rapport visé à l’art. 41 est une recommandation de nature décisionnelle — Intérêts et droits du plaignant touchés — Requête rejetée.

Practice — Parties — Intervention — Motion to strike judicial review of Security Intelligence Review Committee's (SIRC) decision to dismiss complaint made pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act, s. 41 — SIRC seeking leave to intervene in the application for judicial review — SIRC granted limited intervener status to explain its jurisdiction, the record, how it processes s. 41 complaints, how applicant's complaint was handled before decision made.

Federal Court Jurisdiction — Motion to strike judicial review of Security Intelligence Review Committee's (SIRC) decision to dismiss complaint made pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act, s. 41 — Applicant alleging inappropriate behaviour by Canadian Security Intelligence Service (CSIS) — SIRC ruling CSIS not acting inappropriately — Respondent arguing, inter alia, that Federal Court not having jurisdiction to hear application for judicial review brought under Act, s. 41 — S. 41 SIRC report reviewable — Court's jurisdiction to hear applications for judicial review of SIRC's actions not to be fragmented — Nuance that complainant having no interest in s. 41 report or focus on recommendations made carving up Court's jurisdiction by uncertain, unworkable criteria.

Administrative Law — Judicial Review — Motion to strike judicial review of Security Intelligence Review Committee's (SIRC) decision to dismiss complaint made pursuant to Canadian Security Intelligence Service Act, s. 41 — Principles of administrative law applying to SIRC — Contrary argument running counter to rule of law, jurisprudential developments dealing with reviewability of actions by boards, tribunals.

This was a motion to strike an application for judicial review of the Security Intelligence Review Committee's (SIRC) decision to dismiss the applicant's complaint made pursuant to section 41 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* (CSIS Act) against the Canadian Security Intelligence Service (CSIS). SIRC also sought leave to intervene in the application for judicial review.

Pratique — Parties — Intervention — Requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le CSARS) ayant rejeté la plainte formulée sous le régime de l'art. 41 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité — Le CSARS a sollicité l'autorisation d'intervenir dans la demande de contrôle judiciaire — Un statut limité à titre d'intervenant a été accordé au CSARS pour qu'il explique sa compétence, le dossier, la façon dont il traite les plaintes fondées sur l'art. 41 et la façon dont la plainte de la demanderesse a été traitée avant qu'une décision soit rendue.

Compétence de la Cour fédérale — Requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le CSARS) ayant rejeté la plainte formulée sous le régime de l'art. 41 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité — La demanderesse soutenait qu'il y a eu une conduite inappropriée de la part du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) — Le CSARS a décidé que le SCRS ne s'était pas conduit de manière inappropriée — L'intimée soutenait, entre autres choses, que la Cour fédérale n'a pas compétence pour entendre une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'art. 41 — Le rapport visé à l'art. 41 est susceptible de contrôle — Le pouvoir de la Cour d'entendre les demandes de contrôle judiciaire relatives aux actions du CSARS ne doit pas être fragmenté — Dire que le plaignant n'a pas d'intérêt dans le rapport visé à l'art. 41 ou mettre l'accent sur les recommandations formulées segmente la compétence de la Cour en fonction de critères incertains et impraticables.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le CSARS) ayant rejeté la plainte formulée sous le régime de l'art. 41 de la Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité — Les principes de droit administratif s'appliquent au SCRS — L'argument contraire va à l'encontre de la règle de droit et des développements jurisprudentiels portant sur la possibilité de contrôler les mesures prises par les offices et tribunaux.

Il s'agissait d'une requête en radiation de la demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision du Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le CSARS) ayant rejeté la plainte que la demanderesse avait déposée sous le régime de l'article 41 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* (la Loi sur le SCRS) contre le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS). Le CSARS a également sollicité l'autorisation d'intervenir dans la demande de contrôle judiciaire.

The applicant had initially filed a complaint with the Canadian Human Rights Commission (CHRC) regarding the actions and the alleged persistence of CSIS agents said to have been prejudicial to the applicant. The CHRC declined to hear the complaint as it dealt with national security matters that fell under SIRC's jurisdiction. Pursuant to section 41, SIRC investigated the applicant's complaint and ruled that the applicant had not met the burden of establishing that CSIS had acted inappropriately.

The respondent argued, *inter alia*, that SIRC made no decision directly affecting the applicant's rights, that its jurisdiction was limited to making recommendations that cannot be reviewed, and that a SIRC report made pursuant to section 41 of the CSIS Act is not a decision, order, act or proceeding within the meaning of section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

The principal issue was whether the Federal Court has jurisdiction to hear an application for judicial review brought under section 41 of the CSIS Act.

Held, the motion to strike should be dismissed; SIRC should be granted limited intervenor status.

SIRC was granted limited intervenor status to explain its jurisdiction and the record, including how it processes section 41 complaints and how the applicant's complaint was handled before a decision was made.

The argument that a SIRC report made under section 41 of the CSIS Act is not reviewable goes against the principles of administrative law which clearly apply to SIRC and runs counter to the rule of law and jurisprudential developments dealing with the reviewability of actions made by administrative boards and tribunals. Complainants that take issue with the actions or policies of CSIS cannot be deprived of rights that they would otherwise benefit from if any other government institution's conduct was impugned. Once SIRC investigates a complaint, the matter can again be brought before the CHRC. However, it is clear a dismissal by SIRC of the complaint could prove to be prejudicial to the applicant's complaint. The referral to SIRC by the CHRC cannot have the effect of denying a complainant of a right of judicial review of SIRC's report. There is a tendency in the case law to broaden the scope of judicial review to include broader issues than a narrow conception of "decision or order" that is argued herein by the respondent. The words "anyone directly affected by the matter" in section 18.1 of the *Federal Courts Act*, should be read with section 41 of the CSIS Act in mind, whereby "anyone" can bring a complaint under section 41.

La demanderesse avait d'abord déposé une plainte auprès de la Commission canadienne des droits de la personne (la CCDP), alléguant qu'elle avait été lésée par la conduite et l'insistance des agents du SCRS. La CCDP avait refusé d'entendre la plainte, parce que celle-ci portait sur des questions de sécurité nationale qui relevaient de la compétence du CSARS. En application de l'article 41, le CSARS a mené une enquête sur la plainte de la demanderesse et a décidé que celle-ci ne s'était pas déchargée du fardeau qu'elle avait de prouver que le SCRS avait agi de façon inappropriée.

L'intimé a soutenu, notamment, que le CSARS n'a rendu aucune décision touchant directement les droits de la demanderesse, que sa compétence se limitait à formuler des recommandations qui ne peuvent être révisées et que le rapport du CSARS établi en vertu de l'article 41 n'est pas une décision, une ordonnance, une procédure ou tout autre acte au sens de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

Il s'agissait principalement de savoir si la Cour fédérale a compétence pour entendre une demande de contrôle judiciaire fondée sur l'article 41 de la Loi sur le SCRS.

Jugement : la requête en radiation doit être rejetée; le statut limité à titre d'intervenant est accordé au CSARS.

Le statut limité à titre d'intervenant a été accordé au CSARS pour qu'il explique sa compétence, le dossier, la façon dont il traite les plaintes fondées sur l'art. 41 et la façon dont la plainte de la demanderesse a été traitée avant qu'une décision soit rendue.

L'argument selon lequel les rapports établis sous le régime de l'article 41 de la Loi sur le SCRS ne sont pas susceptibles de contrôle va à l'encontre des principes de droit administratif qui s'appliquent clairement au CSARS et va également à l'encontre de la règle de droit et des développements jurisprudentiels portant sur la possibilité de contrôler les mesures prises par les offices et tribunaux administratifs. Le plaignant qui s'oppose aux actions ou aux politiques du SCRS ne peut certainement pas être privé de droits dont il bénéficierait par ailleurs si la conduite d'une autre institution fédérale était attaquée. Dès que le CSARS enquête sur une plainte, l'affaire peut de nouveau être portée devant la CCDP. Cependant, il est évident que le rejet de la plainte par le CSARS pourrait nuire à la plainte de la demanderesse. Le renvoi de la question au CSARS par la CCDP ne saurait priver un plaignant du droit de solliciter le contrôle judiciaire du rapport du CSARS. Il existe une tendance des tribunaux à étendre la portée du contrôle judiciaire de manière à englober les questions plus larges plutôt qu'à appliquer une conception restrictive des mots « décision ou ordonnance » que préconise l'intimé en l'espèce. Les mots « quiconque est directement touché par

Section 42 of the CSIS Act also provides for a complaint process. The “recommendatory” nature of a section 41 report no longer holds true in light of the fact that recommendations under section 42 are reviewable as well. Indeed, while the Supreme Court of Canada in *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)* clarified that a recommendation under section 42 was not binding, it did not hold that that it was not reviewable as a decision in and of itself. This distinction is essential. The section 41 report resembles the process followed under section 42 of the CSIS Act, in that SIRC has the authority to make a recommendation. In this sense, SIRC’s report under section 41 can be seen as an adjudicative recommendation. Qualifying the SIRC section 41 report as such properly considers the two aspects of the report: the dismissal or acceptance of the complaint, and the corollary findings and recommendations. Hence, a SIRC report made pursuant to section 41 of the CSIS Act affects a complainant’s interests, if not their rights. In the case at bar, the applicant’s undertaking of a human rights complaint, the nature of the allegations, and the finality of the SIRC report are illustrative of these interests. The Court’s jurisdiction to hear applications for judicial review of SIRC’s actions should not be fragmented. To nuance that a complainant has no interest in the section 41 report or to focus on the recommendations made “carves up the Court’s jurisdiction by uncertain and unworkable criteria”.

l’objet de la demande », qui sont énoncés à l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, devraient être lus de concert avec l’article 41 de la Loi sur le SCRS, selon lequel « toute personne » peut porter plainte sous le régime de cette disposition. L’article 42 de la Loi sur le SCRS prévoit aussi une procédure de traitement des plaintes. L’aspect « recommandation » du rapport visé à l’article 41 ne tient plus, puisque les recommandations formulées en application de l’article 42 sont également susceptibles de contrôle. En effet, bien que la Cour suprême du Canada ait précisé, dans l’arrêt *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l’Agriculture)*, que la recommandation formulée en application de l’article 42 n’était pas contraignante, elle n’a pas conclu que cette recommandation n’était pas susceptible de contrôle à titre de décision en soi. Cette distinction est essentielle. Le rapport fondé sur l’article 41 ressemble également au processus suivi en application de l’article 42 de la Loi sur le SCRS, puisque le CSARS possède le pouvoir de faire une recommandation. En ce sens, le rapport que le CSARS établit en application de l’article 41 peut être considéré comme une recommandation de nature décisionnelle. Cette description du rapport en question tient dûment compte des deux aspects du rapport : le rejet ou l’acceptation de la plainte ainsi que les conclusions et recommandations corollaires. Les rapports préparés par le CSARS en application de l’article 41 de la Loi sur le SCRS touchent donc les intérêts, sinon les droits d’un plaignant. Dans la présente affaire, le dépôt par la plaignante d’une plainte en matière de droits de la personne, la nature des allégations et le caractère définitif du rapport du CSARS témoignent de ces intérêts. Le pouvoir de la Cour d’entendre les demandes de contrôle judiciaire relatives aux actions du CSARS ne devrait pas être fragmenté. Dire que le plaignant n’a pas d’intérêt dans le rapport visé à l’article 41 ou mettre l’accent sur les recommandations formulées « segmente la compétence de la Cour en fonction de critères incertains et impraticables ».

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6, s. 45 (as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 25).
Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C., 1985, c. C-23, ss. 41 (as am. by S.C. 2003, c. 22, s. 146(E)), 42, 52(1).
Citizenship Act, R.S.C., 1985, c. C-29, s. 19 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144(F); 1997, c. 22, s. 1).
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 151, 152, 317 (as am. by SOR/2002-417, s. 19; 2006-219, s. 11(F)), 400(4).
Immigration Act, R.S.C., 1985, c. I-2.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 45 (mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 25).
Loi sur la citoyenneté, L.R.C. (1985), ch. C-29, art. 19 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144(F); 1997, ch. 22, art. 1).
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 41 (mod. par L.C. 2003, ch. 22, art. 146(E)), 42, 52(1).
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).
Loi sur l’immigration, L.R.C. (1985), ch. I-2.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art.2), 151, 152, 317 (mod. par DORS/2002-417, art. 19; 2006-219, art. 11(F)), 400(4).

CASES CITED

CONSIDERED:

Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture), [1992] 1 S.C.R. 385, (1992), 89 D.L.R. (4th) 218, 3 Admin. L.R. (2d) 242; *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30, (2000), 189 D.L.R. (4th) 96, 32 Admin. L.R. 292, 256 N.R. 85 (C.A.); *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 1 F.C. 174, (1995), 129 D.L.R. (4th) 226, 32 C.R.R. (2d) 295 (T.D.); *Moumdjian v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, [1999] 4 F.C. 624, (1999), 177 D.L.R. (4th) 192, 246 N.R. 287 (C.A.); *Omary v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 335, 320 D.L.R. (4th) 546, 366 F.T.R. 138; *Canadian Tobacco Manufacturers' Council v. National Farm Products Marketing Council*, [1986] 2 F.C. 247, (1986), 26 D.L.R. (4th) 677, 19 Admin. L.R. 99 (C.A.); *Shea v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 859, 296 F.T.R. 81; *Nourhaghghi v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, 2005 FC 148, 26 Admin. L.R. (4th) 192, 268 F.T.R. 268; *May v. CBC/Radio Canada*, 2011 FCA 130, 231 C.R.R. (2d) 369; *Tremblay v. Canada*, 2005 FC 728, 280 F.T.R. 133; *Russell v. Canada (Security Intelligence Service)*, [1989] F.C.J. No. 61 (C.A.) (QL); *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [1995] 2 F.C. 694, (1995), 125 D.L.R. (4th) 559, 184 N.R. 260 (C.A.).

REFERRED TO:

Select Brand Distributors Inc. v. Canada (Attorney General), 2010 FCA 3, 80 C.P.R. (4th) 337, 400 N.R. 76; *Canada (Attorney General) v. Georgian College of Applied Arts and Technology*, 2003 FCA 123; *Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 267, 40 Imm. L.R. (3d) 161, 327 N.R. 253; *Radulesco v. Canadian Human Rights Commission*, [1984] 2 S.C.R. 407, (1984), 14 D.L.R. (4th) 78, 9 Admin. L.R. 261, 9 C.C.E.L. 6; *Slattery v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 2 F.C. 574, (1994), 73 F.T.R. 161 (T.D.); *Valookaran v. Royal Bank of Canada*, 2011 FC 276, 386 F.T.R. 136; *Henrie v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, [1989] 2 F.C. 229, (1988), 53 D.L.R. (4th) 568, 24 F.T.R. 24 (T.D.); *Chrétien v. Canada (Ex-Commissioner, Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities)*, 2008 FC 802, [2009] 2 F.C.R. 417, 84 Admin. L.R. (4th) 67, 333 F.T.R. 157; *Larny Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, 2002 FCT 750, [2003] 1 F.C. 541, 216 D.L.R. (4th) 230, 43 Admin. L.R. (3d) 264.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture), [1992] 1 R.C.S. 385; *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.); *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 1 C.F. 174 (1^{re} inst.); *Moumdjian c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, [1999] 4 C.F. 624 (C.A.); *Omary c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 335; *Conseil canadien des fabricants des produits du tabac c. Conseil national de commercialisation des produits de ferme*, [1986] 2 C.F. 247 (C.A.); *Shea c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 859; *Nourhaghghi c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, 2005 CF 148; *May c. CBC/Radio-Canada*, 2011 CAF 130; *Tremblay c. Canada*, 2005 CF 728; *Russell c. Canada (Service canadien du renseignement de sécurité)* (26 janvier 1989), A-484-88 (C.A.F.); *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, [1995] 2 C.F. 694 (C.A.).

DÉCISIONS CITÉES :

Select Brand Distributors Inc. c. Canada (Procureur général), 2010 CAF 3; *Canada (Procureur général) c. Georgian College of Applied Arts and Technology*, 2003 CAF 123; *Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 267; *Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407; *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 2 C.F. 574 (1^{re} inst.); *Valookaran c. Banque Royale du Canada*, 2011 CF 276; *Henrie c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, [1989] 2 C.F. 229 (1^{re} inst.); *Chrétien c. Canada (Ex-commissaire, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 802, [2009] 2 R.C.F. 417; *Larny Holdings Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2002 CFPI 750, [2003] 1 C.F. 541.

MOTION to strike an application for judicial review of the Security Intelligence Review Committee's (SIRC) decision to dismiss the applicant's complaint made pursuant to section 41 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* against the Canadian Security Intelligence Service, and MOTION by SIRC for leave to intervene in the application for judicial review. Motion to strike dismissed; SIRC granted limited intervener status.

APPEARANCES

Khalid Elgazzar for applicant.
Helen Gray for respondent.
Gordon Cameron for proposed intervener.

SOLICITORS OF RECORD

Champs & Associates, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.
Blakes LLP, Ottawa, for proposed intervener.

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

[1] NOËL J.: Pursuant to a case-management conference held via teleconference on April 6, 2011, the respondent, the Attorney General of Canada, signalled its intention to file a motion to strike the application. Also, a proposed intervener, the Security Intelligence Review Committee (SIRC) was brought into the fold and sought leave to intervene in the application. Both matters were scheduled to be heard jointly on May 17, 2011.

[2] Thus, the present reasons for order and order will deal with two aspects of the proceeding: the Attorney General's motion to strike and SIRC's proposed intervention.

[3] By the present order, the motion to strike is denied. SIRC is granted a *limited* status as an intervener in the underlying application for judicial review.

REQUÊTE en radiation d'une demande de contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le CSARS) a rejeté la plainte que la demanderesse avait déposée sous le régime de l'article 41 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* contre le Service canadien du renseignement de sécurité, et REQUÊTE en intervention du CSARS dans la demande de contrôle judiciaire. Requête en radiation rejetée; statut d'intervenant limité accordé au CSARS.

ONT COMPARU

Khalid Elgazzar pour la demanderesse.
Helen Gray pour l'intimé.
Gordon Cameron pour l'intervenant proposé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Champs & Associates, Ottawa, pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.
Blakes LLP, Ottawa, pour l'intervenant proposé.

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

[1] LE JUGE NOËL : Par suite d'une téléconférence de gestion de l'instance tenue le 6 avril 2011, le défendeur, le procureur général du Canada, a signalé son intention de déposer une requête en radiation de la demande. De plus, un intervenant proposé, le Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité (le CSARS), a été jeté dans la mêlée et a sollicité l'autorisation d'intervenir dans la demande. L'audition des deux questions a été fixée au 17 mai 2011.

[2] En conséquence, les présents motifs et l'ordonnance porteront sur deux aspects de l'instance : la requête en radiation du procureur général et l'intervention proposée du CSARS.

[3] Dans l'ordonnance, la Cour rejettera la requête en radiation et accordera au CSARS un statut limité à titre d'intervenant dans la demande de contrôle judiciaire sous-jacente.

I. The Underlying Proceeding

[4] The applicant, Ms. Chimen Mikail, filed an application for judicial review of SIRC's decision on September 10, 2010. The applicant asserts, among other things, that SIRC failed to make certain findings that it ought to have made in relation to her right to be free from harassment.

[5] She first filed a complaint about CSIS' [Canadian Security Intelligence Service] actions to the Canadian Human Rights Commission (CHRC). However, the CHRC declined to hear the complaint as it dealt with security matters that were said to be under SIRC's jurisdiction (see section 45 [as am. by S.C. 1998, c. 9, s. 25] of the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6). SIRC had rendered its decision on May 11, 2010 and communicated it to the applicant on August 12, 2010. SIRC's decision was the result of an investigation conducted by the Honourable Gary Filmon, P.C. O.C. O.M., pursuant to subsection 52(1) of the CSIS Act [*Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23] in relation to the applicant's complaint made pursuant to section 41 [as am. by S.C. 2003, c. 22, s. 146(E)] of the CSIS Act, which reads as follow:

Complaints **41.** (1) Any person may make a complaint to the Review Committee with respect to any act or thing done by the Service and the Committee shall, subject to subsection (2), investigate the complaint if

(a) the complainant has made a complaint to the Director with respect to that act or thing and the complainant has not received a response within such period of time as the Committee considers reasonable or is dissatisfied with the response given; and

(b) the Committee is satisfied that the complaint is not trivial, frivolous, vexatious or made in bad faith.

I. L'instance sous-jacente

[4] La demanderesse, M^{me} Chimen Mikail, a déposé une demande de contrôle judiciaire à l'égard de la décision rendue le 10 septembre 2010 par le CSARS. Elle fait valoir, notamment, que le CSARS a omis de tirer certaines conclusions auxquelles il aurait dû en arriver en ce qui concerne le harcèlement dont elle aurait été victime.

[5] La demanderesse avait d'abord déposé une plainte concernant la conduite du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) auprès de la Commission canadienne des droits de la personne (la CCDP). Cependant, la CCDP avait refusé d'entendre la plainte, parce que celle-ci portait sur des questions de sécurité qui relevaient apparemment de la compétence du CSARS (voir l'article 45 [mod. par L.C. 1998, ch. 9, art. 25] de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6). Le CSARS avait rendu sa décision le 11 mai 2010 et l'avait communiquée à la demanderesse le 12 août 2010. La décision du CSARS découlait d'une enquête menée par l'honorable Gary Filmon, C.P. O.C. O.M., conformément au paragraphe 52(1) de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* [L.R.C. (1985), ch. C-23] (la Loi sur le SCRS) à l'égard de la plainte que la demanderesse avait formulée sous le régime de l'article 41 [mod. par L.C. 2003, ch. 22, art. 146(A)] de cette même loi, dont voici le libellé :

41. (1) Toute personne peut porter plainte contre des activités du Service auprès du comité de surveillance; celui-ci, sous réserve du paragraphe (2), fait enquête à la condition de s'assurer au préalable de ce qui suit : Plaintes

a) d'une part, la plainte a été présentée au directeur sans que ce dernier ait répondu dans un délai jugé normal par le comité ou ait fourni une réponse qui satisfasse le plaignant;

b) d'autre part, la plainte n'est pas frivole, vexatoire, sans objet ou entachée de mauvaise foi.

Other
redress
available

(2) The Review Committee shall not investigate a complaint in respect of which the complainant is entitled to seek redress by means of a grievance procedure established pursuant to this Act or the *Public Service Labour Relations Act*.

[6] SIRC then investigated the applicant's complaint. In light of the result of the motion to strike, which is denied by the present, this Court will not address in detail the factual issues in which the complaint arises as it is not necessary for the purposes of these reasons. Summarily, actions and the alleged persistence of CSIS agents were said to have been prejudicial to the applicant. She also contends CSIS had alluded to her not being able to gain her security clearance should she refuse to cooperate with CSIS to provide information. Also, the manner in which interviews were conducted is impugned.

[7] Evidently, some components of SIRC's investigation dealt with issues of national security. As a testament to this, *ex parte* hearings were held, and summaries of them were given to the applicant. The applicant was provided with an opportunity to be heard and present her case. Evidence from various government departments involved was heard. Ultimately, SIRC ruled that "the Complainant has not met the burden of establishing that the Service acted or did anything inappropriately with respect to any of the grounds of the complaint". Thus, the complaint was dismissed in its entirety.

[8] The applicant, seeking judicial review of SIRC's dismissal of her complaint, brought an application under section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)].

II. SIRC's Motion to Intervene

[9] SIRC sought leave to intervene in the application for judicial review for the purpose of filing

(2) Le comité de surveillance ne peut enquêter sur une plainte qui constitue un grief susceptible d'être réglé par la procédure de griefs établie en vertu de la présente loi ou de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*.

Restriction

[6] Le CSARS a ensuite mené une enquête sur la plainte de la demanderesse. En raison de la conclusion tirée au sujet de la requête en radiation, qui sera rejetée en l'espèce, la Cour ne s'attardera pas aux questions de fait qui sont soulevées par la plainte, car cet examen n'est pas nécessaire pour les besoins des présents motifs. Brièvement, la demanderesse a soutenu qu'elle avait été lésée par la conduite et l'insistance des agents du SCRS. Elle fait également valoir que celui-ci aurait évoqué l'impossibilité pour elle d'obtenir son habilitation de sécurité si elle refusait de collaborer et de lui fournir des renseignements. La façon dont les entrevues ont été menées est également attaquée.

[7] De toute évidence, certains aspects de l'enquête du CSARS portaient sur des questions touchant la sécurité nationale. En effet, des audiences *ex parte* ont été tenues et des résumés de celles-ci ont été remis à la demanderesse, qui a eu la possibilité de se faire entendre et de présenter sa cause. Le témoignage de représentants de différents ministères gouvernementaux concernés a été entendu. En fin de compte, le CSARS a décidé que [TRADUCTION] « la plaignante ne s'[était] pas déchargée du fardeau qu'elle a[vait] de prouver que le Service a[vait] agi de façon inappropriée relativement à l'un ou l'autre des motifs de la plainte ». En conséquence, la plainte a été rejetée en entier.

[8] La demanderesse a présenté une demande fondée sur l'article 18.1 [édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], afin de solliciter le contrôle judiciaire du rejet de sa plainte par le CSARS.

II. La requête en intervention du CSARS

[9] Le CSARS a sollicité l'autorisation d'intervenir dans la demande de contrôle judiciaire afin de déposer

confidentially and under seal the materials received by SIRC *ex parte* the complainant. The Court indicated during the hearing that it would deal with the motion to intervene with the materials placed before the Court. Also, for the purpose of the motion to strike, the applicant consented to SIRC's intervention, and the respondent took no position. Thus, SIRC intervened in the motion to strike.

[10] SIRC's intervention proved beneficial as neither the applicant nor counsel for the Attorney General could properly speak to the extraordinary nature of SIRC's investigative process under section 41 of the CSIS Act with the nuances that proved essential for a complete filing of the "tribunal record". As explained during the hearing, SIRC's investigation spans wider than the sole hearings, both public and *ex parte*, and includes more information. Hence, the complete record before SIRC needed to be filed. Consent was granted by the Attorney General for the filing of this record, with the necessary safeguards for the protection of national security information pursuant to rules 151 and 152 of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)]. This filing and SIRC's intervenor status proved necessary as the applicant's request under rule 317 [as am. by SOR/2002-417, s. 19; 2006-219, s. 11(F)] was too narrow to properly encompass what could be seen as SIRC's "tribunal record".

[11] A second portion of SIRC's proposed intervention proved contentious. SIRC's motion indicated that it also wanted, through counsel, to "explain the record" that was before it. Evidently, there are important reservations in granting leave to an administrative tribunal such as SIRC in a judicial review application of one of its decisions. Traditionally, an administrative tribunal's role in an application for judicial review is limited to questions of its jurisdiction, the chief concern being that the

à titre confidentiel et sous pli scellé les documents qu'il avait reçus hors de la présence de la plaignante. La Cour a souligné à l'audience qu'elle examinerait la requête en intervention lorsqu'elle serait saisie des documents. De plus, pour les besoins de la requête en radiation, la demanderesse a consenti à l'intervention du CSARS, tandis que le défendeur n'a pas pris position à ce sujet. En conséquence, le CSARS est intervenu dans la requête en radiation.

[10] L'intervention du CSARS s'est révélée utile, car ni la demanderesse non plus que l'avocate du procureur général ne pouvaient expliquer de façon satisfaisante la nature extraordinaire du processus d'enquête du CSARS aux termes de l'article 41 de la Loi sur le SCRS en présentant les nuances essentielles aux fins de la production complète du « dossier de l'office fédéral ». Tel qu'il a été expliqué à l'audience, l'enquête du CSARS englobe davantage que les audiences publiques et les audiences *ex parte* et couvre davantage de renseignements. En conséquence, le dossier complet dont le CSARS avait été saisi devait être déposé. Le procureur général a consenti à la production de ce dossier, sous réserve des mesures nécessaires pour assurer la protection des renseignements touchant la sécurité nationale, conformément aux règles 151 et 152 des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)] (les Règles). Ce dépôt et le statut d'intervenant du CSARS se sont révélés nécessaires, parce que la demande que la demanderesse avait présentée sous le régime de la règle 317 [mod. par DORS/2002-417, art. 19; 2006-219, art. 11(F)] des Règles avait une portée trop restreinte pour couvrir correctement tous les éléments pouvant être considérés comme des éléments faisant partie du « dossier de l'office fédéral ».

[11] Un deuxième aspect de l'intervention proposée du CSARS était davantage contesté. Dans sa requête, le CSARS a souligné qu'il voulait aussi, par l'entremise de son avocat, [TRADUCTION] « expliquer le dossier » dont il disposait. Bien entendu, l'octroi à un tribunal administratif comme le CSARS de l'autorisation d'intervenir dans une demande de contrôle judiciaire relative à l'une de ses propres décisions est assujéti à des réserves importantes. Traditionnellement, le rôle du tribunal

administrative tribunal will seek to defend its decision, something incompatible with the impartiality of the administrative tribunal (see, *inter alia*, *Select Brand Distributors Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2010 FCA 3, 80 C.P.R. (4th) 337; *Canada (Attorney General) v. Georgian College of Applied Arts and Technology*, 2003 FCA 123; *Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2004 FCA 267, 40 Imm. L.R. (3d) 161).

[12] However, during the course of the hearing, it became apparent that counsel for SIRC clearly understood the limits governing its possible intervention before the Court. Counsel for SIRC provided strong arguments in support of its intervention. Firstly, as the application will likely have an *ex parte*, *in camera* portion to deal with the record, SIRC's intervention in this aspect should be seen as positive, as it can clarify any questions arising from the record itself. Secondly, "explaining the record" was nuanced and was explained as being an intervention that is purely descriptive in essence. Thirdly, SIRC's intervention aims to clarify its jurisdiction in the matter, an important issue considering that its inquiry under section 41 of the CSIS Act also dealt with other ministries and government offices.

[13] Thus, SIRC will be granted a *limited* intervener status. In no instance shall SIRC use this status to defend its decision before the judge hearing the application, whether through its written representations or its intervention at the hearings. Its intervention will be limited to explaining its jurisdiction and the record, including how it processes section 41 complaints and how the applicant's complaint was handled before a decision was made. No representations shall be made as to the final determination made by SIRC or any underlying justifications for this determination, whether they arise in public or *in camera*.

administratif dans les demandes de contrôle judiciaire se limite à la question de sa compétence, car le tribunal cherchera à défendre le bien-fondé de sa décision, ce qui est incompatible avec l'impartialité dont il doit faire preuve (voir, notamment, *Select Brand Distributors Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2010 CAF 3; *Canada (Procureur général) c. Georgian College of Applied Arts and Technology*, 2003 CAF 123; *Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2004 CAF 267).

[12] Cependant, au cours de l'audience, il est devenu évident que l'avocat du CSARS comprenait parfaitement les restrictions applicables à son intervention devant la Cour. En effet, l'avocat a invoqué des arguments solides au soutien de son intervention. D'abord, a-t-il souligné, étant donné qu'une partie de la demande sera vraisemblablement entendue *ex parte* ou à huis clos, parce qu'elle portera sur le dossier, l'intervention du CSARS relativement à cet aspect devrait être perçue comme une mesure positive, parce qu'elle peut permettre de clarifier les questions découlant du dossier lui-même. En deuxième lieu, l'expression [TRADUCTION] « expliquer le dossier » a été nuancée et décrite comme une intervention purement descriptive de par sa nature. En troisième lieu, l'intervention du CSARS a pour but de clarifier la compétence de l'organisme dans l'affaire, ce qui est une question importante, étant donné que l'enquête qu'il a menée sous le régime de l'article 41 de la Loi sur le SCRS portait également sur d'autres ministères et bureaux gouvernementaux.

[13] En conséquence, le statut d'intervenant limité sera accordé au CSARS. Le CSARS ne pourra, en aucun cas, utiliser ce statut pour défendre le bien-fondé de sa décision devant le juge qui entendra la demande, que ce soit dans le cadre de ses observations écrites ou lors de son intervention au cours des audiences. Son intervention se limitera à expliquer sa compétence et le dossier, y compris la façon dont il traite les plaintes fondées sur l'article 41 et la façon dont la plainte de la demanderesse a été traitée avant qu'une décision soit rendue. Aucune observation ne sera formulée au sujet de la décision finale que le CSARS a prise ou d'une justification sous-jacente à celle-ci, que ce soit au cours d'une audience publique ou d'une audience à huis clos.

III. The Respondent's Motion to Strike the Application

Arguments of the Respondent

[14] The respondent indicated its intent to file a motion to strike the application, and did so with supporting materials. The main ground for the motion to strike is that the Federal Court does not have jurisdiction to hear an application for judicial review brought under section 41 of the CSIS Act.

[15] It is argued by the respondent that SIRC “did not make any decision or order directly affecting the Applicant’s rights” and that its jurisdiction was limited to making recommendations concerning CSIS’ conduct. More specifically, it is argued that the Court’s lack of jurisdiction is such that the high test for the striking of a notice of application is met in the present circumstance. Summarily, the crux of the respondent’s argumentation goes to the fact that the SIRC report is not a “decision, order, act or proceeding within the meaning of section 18.1 of the *Federal Courts Act*” and that, because SIRC only makes recommendations, these cannot be reviewed by the Court, in light of the case of *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385.

[16] Other cases are cited in support of the contention that determinations which do not create a legal effect are not subject to judicial review. The respondent also distinguished the case of *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30 (C.A.) in which the Federal Court of Appeal held that factual findings and recommendations of commissions of inquiry were amenable to judicial review. The respondent contends that as no adverse findings were made against the applicant, there was no similar interest to that in *Morneault*, above. Furthermore, it is argued that paragraph 52(1)(b) of the CSIS Act makes clear that “a person will only be entitled to know the Committee’s recommendations if the Committee sees fit.” As such, a complainant under section 41 of the CSIS Act is only entitled to a report of

III. La requête du défendeur en vue de faire radier la demande

Les arguments du défendeur

[14] Le défendeur avait signalé qu’il avait l’intention de déposer une requête en radiation de la demande, ce qu’il a fait à l’aide de documents à l’appui. Le défendeur soutient principalement, à l’appui de sa requête, que la Cour fédérale n’a pas compétence pour entendre une demande de contrôle judiciaire fondée sur l’article 41 de la Loi sur le SCRS.

[15] Le défendeur allègue que le CSARS [TRADUCTION] « n’a rendu aucune décision ou ordonnance touchant directement les droits de la demanderesse » et que sa compétence se limitait à formuler des recommandations concernant la conduite du SCRS. Plus précisément, il fait valoir que l’absence de compétence de la Cour est telle que le critère élevé relatif à la radiation des avis de demande est établi en l’espèce. En bref, l’argument du défendeur porte essentiellement sur le fait que le rapport du CSARS n’est pas une [TRADUCTION] « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte au sens de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales* » et que, étant donné que le CSARS formule simplement des recommandations, la Cour ne peut réviser celles-ci, eu égard à l’arrêt *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l’Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385.

[16] D’autres jugements sont cités à l’appui de l’argument selon lequel les décisions qui ne produisent pas d’effet juridique ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire. Le défendeur a également fait une distinction d’avec l’arrêt *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.), où la Cour d’appel fédérale a décidé que les conclusions de fait et les recommandations des commissions d’enquête étaient susceptibles de contrôle judiciaire. Le défendeur fait valoir que, étant donné qu’aucune conclusion défavorable n’a été formulée à l’encontre de la demanderesse, aucun intérêt similaire à celui de l’arrêt *Morneault*, précité, n’existait. De plus, selon le défendeur, il appert clairement de l’alinéa 52(1)(b) de la Loi sur le SCRS qu’une [TRADUCTION] « personne n’a le droit de connaître les recommandations

SIRC's findings, but no other substantive relief carrying legal consequences is available.

[17] A SIRC report made pursuant to section 41 of the CSIS Act is also argued to be distinguishable from other, otherwise reviewable, reports of SIRC. Relying on *Al Yamani v. Canada (Solicitor General)*, [1996] 1 F.C. 174 (T.D.) and *Moumdjian v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, [1999] 4 F.C. 624 (C.A.), the respondent states that the nature of the decision in those applications was wholly different as the reports had clear effects on individual rights and were different in light of the statutory scheme. Contrasting the reports found in those applications, the respondent argues that a section 41 report is more akin to that of section 42 of the CSIS Act: a recommendation.

[18] Finally, the respondent argues that the case of *Omary v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 335, 320 D.L.R. (4th) 546, should be distinguished on the basis that the impugned decision was different in that case. In *Omary*, SIRC stayed a section 41 investigation pending the outcome of a recourse brought before a superior court and it was this decision which was reviewed by the Court.

Arguments of the Applicant

[19] The applicant takes a strong stance against the motion to strike. Relying on the fact that “judicial review is a summary procedure” and that the inherent jurisdiction to strike an application is exceptional, the present case is not one that meets the “clear and obvious” threshold necessary for the striking of the application.

du Comité que si celui-ci juge à propos de les communiquer ». En conséquence, la personne qui dépose une plainte sous le régime de l'article 41 de la Loi sur le SCRS n'a droit qu'à un rapport sur les conclusions du CSARS, mais n'a droit à aucune autre réparation produisant des conséquences juridiques.

[17] On fait également valoir que le rapport du CSARS qui est établi en application de l'article 41 de la Loi sur le SCRS serait différent des autres rapports susceptibles de révision de ce comité. Invoquant la décision *Al Yamani c. Canada (Solliciteur général)*, [1996] 1 C.F. 174 (1^{re} inst.), et l'arrêt *Moumdjian c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, [1999] 4 C.F. 624 (C.A.), le défendeur affirme que la nature de la décision rendue dans ces demandes était entièrement différente, car les rapports avaient des effets indéniables sur les droits des personnes et étaient différents, eu égard au régime législatif. Comparant le rapport établi en application de l'article 41 avec les rapports examinés dans ces demandes, le défendeur fait valoir que le premier s'apparente davantage à celui visé à l'article 42 de la Loi sur le SCRS, soit une recommandation.

[18] Enfin, de l'avis du défendeur, il y a lieu de faire une distinction d'avec la décision *Omary c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 335, au motif que la décision attaquée dans cette affaire était différente. En effet, dans la décision *Omary*, le CSARS a suspendu une enquête menée sous le régime de l'article 41 jusqu'à l'issue du recours porté devant une cour supérieure, et c'est cette décision que la Cour fédérale a contrôlée.

Les arguments de la demanderesse

[19] La demanderesse s'oppose vivement à la requête en radiation. Soulignant que [TRADUCTION] « le contrôle judiciaire est une procédure sommaire » et que la compétence inhérente en matière de radiation des demandes est exceptionnelle, elle affirme que la présente affaire n'en est pas une qui satisfait au critère du « clair et évident » permettant de radier la demande.

[20] Counsel for the applicant insists on the fact that the SIRC report is a “decision, order, act or proceeding” within the meaning of section 18.1 of the *Federal Courts Act*. SIRC’s investigation under section 41 of the CSIS Act is not discretionary, once the complaint is seen to be not trivial, frivolous or vexatious. The sole fact that SIRC makes recommendations that are not binding is not enough to support the contention that the applicant’s interests are not engaged in the complaints process of section 41 of the CSIS Act. Counsel emphasizes the fact that the Court’s jurisdiction should not be unduly limited, and that the issue is whether the applicant’s rights or interests are involved. In effect, it is argued that SIRC’s report under section 41 of the CSIS Act does carry legal consequences for the applicant, namely as she seeks to pursue her complaint before the CHRC.

[21] Redress was sought and denied under section 41 of the CSIS Act by SIRC, and it is argued that this determination should be reviewable by the Court. Depriving the applicant of her judicial review application would make the SIRC complaints process under section 41 a “meaningless sham”, in using the language of the Federal Court of Appeal in *Canadian Tobacco Manufacturers’ Council v. National Farm Products Marketing Council*, [1986] 2 F.C. 247 (C.A.). The applicant also distinguished the cases cited by the respondent in support of the motion, which will be dealt with in the Court’s analysis.

[22] Alternatively, it is argued that if the SIRC report does not meet the threshold to be considered a “decision” under section 18.1, then the Court must rely on *Shea v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 859, 296 F.T.R. 81, which stands for the proposition that any “matter” which affects a party is reviewable by the Court.

[23] In any event, counsel for the applicant states that the high threshold for striking the application is not met by the respondent.

[20] L’avocat de la demanderesse insiste sur le fait que le rapport du CSARS est une « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte » au sens de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. L’enquête du CSARS aux termes de l’article 41 de la Loi sur le SCRS n’est pas discrétionnaire, lorsque la plainte n’est pas jugée futile, frivole ou vexatoire. Le fait que le CSARS formule des recommandations qui ne sont pas contraignantes ne suffit pas à étayer l’argument selon lequel le processus de traitement des plaintes énoncé à l’article 41 de la Loi sur le SCRS ne touche pas les intérêts de la demanderesse. L’avocat souligne que la compétence de la Cour ne devrait pas être indûment restreinte et que la question à trancher est de savoir si les droits ou intérêts de la demanderesse sont en jeu. Il ajoute que le rapport établi par le CSARS en application de l’article 41 de la Loi sur le SCRS comporte bel et bien des conséquences juridiques pour la demanderesse, étant donné que celle-ci veut porter sa plainte devant la CCDP.

[21] Le CSARS a rejeté la plainte fondée sur l’article 41 de la Loi sur le SCRS et, de l’avis de la demanderesse, cette décision devrait être susceptible de contrôle par la Cour. Priver la demanderesse du droit de présenter une demande de contrôle judiciaire ferait du processus de traitement des plaintes visé à l’article 41 un « artifice vide de sens », pour reprendre l’expression que la Cour d’appel fédérale a employée dans l’arrêt *Conseil canadien des fabricants des produits du tabac c. Conseil national de commercialisation des produits de ferme*, [1986] 2 C.F. 247 (C.A.). La demanderesse a également fait une distinction entre la présente affaire et les décisions que le défendeur a invoquées au soutien de la requête, lesquelles seront commentées dans l’analyse de la Cour.

[22] Subsidièrement, la demanderesse fait valoir que, si le rapport du CSARS ne peut être considéré comme une « décision » visée par l’article 18.1, la Cour doit se fonder sur la décision rendue dans *Shea c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 859, qui permet de dire que tout « objet » touchant une partie est susceptible de contrôle par la Cour.

[23] En tout état de cause, l’avocat de la demanderesse affirme que le défendeur n’a pas satisfait au critère élevé applicable à la radiation de la demande.

SIRC's Position

[24] SIRC's position on the motion to strike is substantially the same as the applicant's. Counsel for SIRC held that a report under section 41 is final and profoundly affects the complainant, CSIS as well as Canada as a country. Counsel for SIRC also countered the Attorney General's argument to the effect that the complainant is not directly affected by the SIRC report with the fact that "any person" can make a complaint under section 41 of the CSIS Act. It is argued that this aspect of section 41 tends to hedge against the traditional notions of "interest" in litigation arising from the common law and the principles of administrative law and judicial review.

[25] Counsel for SIRC also clearly stated SIRC's position: SIRC believes its report made under section 41 should be reviewed. Firstly, this is argued on a rule of law perspective: SIRC takes its role seriously and expresses its wish to be held accountable to the supervisory role of the Court through judicial review. Counsel for SIRC also hinted at other situations where, clearly, SIRC's hypothetical actions would be reviewable. As an example, blatant examples of discrimination or breaches of procedural fairness would surely be reviewable. These examples were stated in a manner where, clearly, either CSIS or a complainant could benefit from judicial review.

[26] Counsel for SIRC also drew the attention of the Court to other aspects of the cited case law, which will be dealt with in the Court's analysis.

Analysis

[27] In all simplicity, the Attorney General's argument can be summarized as follows: a SIRC report made under section 41 of the CSIS Act is not reviewable by the Court. This argument goes against the principles of administrative law which clearly apply to SIRC as an

La position du CSARS

[24] La position du CSARS au sujet de la requête en radiation est essentiellement la même que celle de la demanderesse. De l'avis de l'avocat du CSARS, le rapport préparé aux termes de l'article 41 est final et touche de façon importante la plaignante, le SCRS ainsi que le Canada en tant que pays. L'avocat du CSARS a également répondu à l'argument du procureur général selon lequel la plaignante n'était pas directement touchée par le rapport du CSARS en répliquant que « toute personne » peut porter plainte aux termes de l'article 41 de la Loi sur le SCRS. Il a ajouté que cet aspect de l'article 41 tend à atténuer les notions traditionnelles d'intérêt dans les litiges selon les règles de common law ainsi que les principes de droit administratif et ceux régissant le contrôle judiciaire.

[25] L'avocat du CSARS a également exposé clairement la position de celui-ci : le CSARS croit que le rapport qu'il a établi en application de l'article 41 devrait être contrôlé. D'abord, il invoque l'argument de la règle de droit : le CSARS prend son rôle au sérieux et exprime le désir d'être assujéti à la surveillance de la Cour au moyen du contrôle judiciaire. L'avocat a également mentionné d'autres situations dans lesquelles des mesures que prendrait le CSARS seraient manifestement susceptibles de contrôle. Ainsi, des cas flagrants de discrimination ou de violation de l'équité procédurale seraient sans doute susceptibles de contrôle. De la manière dont ces exemples ont été énoncés, il est indéniable que le contrôle judiciaire pourrait être avantageux pour le SCRS ou pour un plaignant.

[26] De plus, l'avocat du CSARS a attiré l'attention de la Cour sur d'autres aspects de la jurisprudence citée, que la Cour commentera dans le cadre de son analyse.

Analyse

[27] En termes simples, l'argument du procureur général peut être résumé comme suit : les rapports établis par le CSARS établi sous le régime de l'article 41 de la Loi sur le SCRS ne sont pas susceptibles de contrôle par la Cour fédérale. Cet argument va à l'encontre des

important investigative body within the statutory framework. It also arguably runs counter to the rule of law and jurisprudential developments dealing with the reviewability of actions made by administrative boards and tribunals.

[28] The SIRC report made pursuant to section 41 of the CSIS Act has two components: the acceptance or dismissal of the complaint itself and the corollary findings and recommendations, if any. Counsel for the Attorney General focused solely on the second aspect of the report: the dismissal aspect of the complaint (“I dismissed the complaint in its entirety”). Yes, in this case, the report of SIRC clearly states that the complaint is dismissed in its entirety, yet, the report also makes findings and recommendations (such as a recommendation for the Service to liaise with government officials (Treasury Board officials and departmental officers)) which presumably was of relevance to the specific case of the applicant and of general application. The Attorney General’s arguments emphasized solely the recommendatory nature of SIRC’s report to argue that it is not reviewable.

[29] Arguing that a complainant under section 41 of the CSIS Act has no interest in SIRC’s report, its findings and recommendations and that is not affected by the complaint lacks sound logic and is not founded in law.

[30] Firstly, proper recognition must be taken of the context in which this section 41 complaint was brought. Initially, the applicant had brought the matter to the CHRC. However, for reasons of national security and the protection of information, the complainant was referred to SIRC. The reason for this is the clear legislative intent in the CSIS Act and the *Canadian Human Rights Act*, above, namely at section 45, to create a specific forum for dealing with the actions of CSIS, that is, SIRC. This also stems from the investigations

principes de droit administratif qui s’appliquent clairement au CSARS à titre d’organisme d’enquête important au sein du régime législatif. On peut soutenir qu’il va également à l’encontre de la règle de droit et des développements jurisprudentiels portant sur la possibilité de contrôler les mesures prises par les offices et tribunaux administratifs.

[28] Le rapport que le CSARS a préparé en application de l’article 41 de la Loi sur le SCRS comporte deux volets : l’acceptation ou le rejet de la plainte même ainsi que les conclusions et recommandations corollaires, le cas échéant. L’avocate du procureur général s’est attardée uniquement sur le deuxième aspect du rapport : le rejet de la plainte ([TRADUCTION] « j’ai rejeté la plainte en entier »). Il est vrai que, dans la présente affaire, il est mentionné en toutes lettres dans le rapport du CSARS que la plainte est rejetée en entier; pourtant, le rapport comporte également des conclusions et recommandations (notamment une recommandation selon laquelle le Service devrait assurer la liaison avec des représentants du gouvernement (fonctionnaires du Conseil du Trésor et du ministère)), qui étaient probablement pertinentes quant au cas précis de la demanderesse et avaient une portée générale. Le procureur général a insisté uniquement sur l’aspect « recommandation » du rapport du CSARS pour faire valoir que celui-ci n’était pas susceptible de contrôle.

[29] La proposition selon laquelle la personne qui dépose une plainte sous le régime de l’article 41 de la Loi sur le SCRS n’a aucun intérêt en ce qui concerne le rapport, les conclusions et les recommandations du CSARS et n’est pas touchée par la plainte n’est pas logique ni fondée en droit.

[30] D’abord, il importe de reconnaître comme il se doit le contexte dans lequel la plainte fondée sur l’article 41 a été présentée. À l’origine, la demanderesse avait saisi la CCDP de la question. Cependant, pour des raisons liées à la sécurité nationale et à la protection de l’information, la plainte a été transmise au CSARS. Cette mesure découle de l’intention évidente qui sous-tend la Loi sur le SCRS et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, notamment l’article 45 de celle-ci, soit la création d’une tribune spéciale chargée de l’examen

undertaken by the Royal Commission of Inquiry into Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, known as the MacDonald Commission, which gave birth to CSIS and SIRC.

[31] Surely, the sole fact that a complainant takes issue with the actions or policies of CSIS cannot deprive him of rights he or she would otherwise benefit from if any other government institution's conduct was impugned. For example, if the complaint could have proceeded to the CHRC, the applicant would have benefited from, among others, a judicial review of CHRC's breach of procedural fairness (*Radulesco v. Canadian Human Rights Commission*, [1984] 2 S.C.R. 407); of the review of the recommendation to pursue a complaint before the Human Rights Tribunal (see, for example, *Slattery v. Canada (Human Rights Commission)*, [1994] 2 F.C. 574 (T.D.)); and even the CHRC's decision to dismiss a complaint at a preliminary stage (see, for example, *Valookaran v. Royal Bank of Canada*, 2011 FC 276, 386 F.T.R. 136). Evidently, once SIRC investigates a complaint, the matter can again be brought before the CHRC. However, it is clear a dismissal by SIRC of the complaint could prove to be prejudicial to the applicant's complaint.

[32] Thus, the referral to SIRC by the CHRC, as provided by section 41 of the *Canadian Human Rights Act*, cannot have the effect of denying a complainant of a right of judicial review of SIRC's report. Again, the Court emphasizes the fact that if any other government institution than CSIS' actions were complained about, judicial review would be available to the applicant. The creation of CSIS and SIRC was meant, in light of the MacDonald Commission's findings, to provide *more* oversight of intelligence activities, not less. Clearly, section 41 is an important part of the civilian oversight which constitutes SIRC's mandate. The rule of law, as well as the transparency and legality of SIRC's investigations of section 41 complaints, require that SIRC's reports made under section 41 be reviewable by the Court. The reason applications proceed to SIRC is for the necessary protection of national security information, as highlighted by Justice Addy in the seminal case

des actions du SCRS, c'est-à-dire le CSARS. C'est ce qui ressort également des enquêtes menées par la Commission d'enquête concernant certaines activités de la Gendarmerie Royale du Canada, appelée la Commission MacDonald, qui ont donné naissance au SCRS et au CSARS.

[31] Le simple fait qu'un plaignant s'oppose aux actions ou aux politiques du SCRS ne peut certainement pas le priver de droits dont il bénéficierait par ailleurs si la conduite d'une autre institution fédérale était attaquée. Ainsi, si la plaignante avait pu porter sa plainte devant la CCDP, elle aurait bénéficié, notamment, du droit de demander le contrôle judiciaire à l'égard du déni de l'équité procédurale par celle-ci (*Radulesco c. Commission canadienne des droits de la personne*, [1984] 2 R.C.S. 407), et de faire réviser la recommandation de porter plainte devant le Tribunal des droits de la personne (voir, par exemple, *Slattery c. Canada (Commission des droits de la personne)*, [1994] 2 C.F. 574 (1^{re} inst.)), et même la décision de la CCDP de rejeter une plainte au stade préliminaire (voir, par exemple, *Valookaran c. Banque Royale du Canada*, 2011 CF 276). Bien entendu, dès que le CSARS enquête sur une plainte, l'affaire peut de nouveau être portée devant la CCDP. Cependant, il est évident que le rejet de la plainte par le CSARS pourrait nuire à la plainte de la demanderesse.

[32] Par conséquent, le renvoi de la question au CSARS par la CCDP, ainsi que le prévoit l'article 41 de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, ne saurait priver un plaignant du droit de solliciter le contrôle judiciaire du rapport du CSARS. La Cour souligne de nouveau que, si la plainte portait sur les actions d'une institution fédérale autre que le SCRS, la demanderesse aurait accès au contrôle judiciaire. Eu égard aux conclusions de la Commission MacDonald, la création du SCRS et du CSARS visait à assurer une plus grande surveillance des activités du renseignement, non pas une surveillance amoindrie. L'article 41 représente manifestement un élément important de la surveillance civile qui constitue le mandat du CSARS. Afin de respecter la règle de droit et de préserver la transparence et la légalité des enquêtes du CSARS au sujet des plaintes fondées sur l'article 41, il est nécessaire que les rapports établis par celui-ci sous le régime

of *Henrie v. Canada (Security Intelligence Review Committee)*, [1989] 2 F.C. 229 (T.D.).

[33] It is also interesting, to say the least, that SIRC's obligations in terms of procedural fairness have been at least implicitly recognized by SIRC and the Attorney General in *Nourhaghighi v. Canada (Security Intelligence Service Review Committee)*, 2005 FC 148, 26 Admin. L.R. (4th) 192. This was an application for judicial review of a different determination, but the principle remains. No jurisdictional issue seems to have been raised in that case.

[34] However, there is more to be said about the Attorney General's motion to strike on the basis of the alleged lack of jurisdiction.

[35] Firstly, there is a clear tendency in the case law to broaden the scope of judicial review to include broader issues than a narrow conception of "decision or order" that is argued by the Attorney General. This is echoed in *Shea v. Canada (Attorney General)*, 2006 FC 859 [cited above] by Madam Justice Mactavish. More recently, the Federal Court of Appeal stated in the following in *May v. CBC/Radio Canada*, 2011 FCA 130, 231 C.R.R. (2d) 369, at paragraph 10, that:

While it is true that, normally, judicial review applications before this Court seek a review of decisions of federal bodies, it is well established in the jurisprudence that subsection 18.1(1) permits an application for judicial review "by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought". The word "matter" embraces more than a mere decision or order of a federal body, but applies to anything in respect of which relief may be sought: *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476 at 491 (F.C.A.).

de cette même disposition soient susceptibles de contrôle par la Cour. Si les demandes sont transmises au CSARS, c'est parce qu'il est nécessaire de protéger les renseignements liés à la sécurité nationale, comme l'a souligné le juge Addy dans la décision clé *Henrie c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, [1989] 2 C.F. 229 (1^{re} inst.).

[33] Il est également intéressant, c'est le moins qu'on puisse dire, de souligner que le CSARS et le procureur général ont reconnu, du moins implicitement, les obligations du premier en matière d'équité procédurale dans la décision *Nourhaghighi c. Canada (Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité)*, 2005 CF 148. Cette affaire concernait une demande de contrôle judiciaire relative à une décision différente, mais le principe est le même. Aucune question de compétence ne semble avoir été soulevée dans cette affaire.

[34] Cependant, d'autres commentaires s'imposent au sujet de la requête en radiation que le procureur général a présentée en invoquant l'absence de compétence.

[35] D'abord, un examen de la jurisprudence fait nettement ressortir une tendance des tribunaux à étendre la portée du contrôle judiciaire de manière à englober les questions plus larges plutôt qu'à appliquer une conception restrictive des mots « décision ou ordonnance » que préconise le procureur général. Madame la juge Mactavish a rappelé cette tendance dans la décision *Shea c. Canada (Procureur général)*, 2006 CF 859 [précitée]. Plus récemment, dans l'arrêt *May c. CBC/Radio-Canada*, 2011 CAF 130, la Cour d'appel fédérale a formulé les commentaires suivants au paragraphe 10 :

[TRADUCTION] Bien qu'il soit vrai que, normalement, les demandes de contrôle judiciaire portées devant la Cour fédérale concernent les décisions rendues par des organismes fédéraux, il est bien reconnu dans la jurisprudence que le paragraphe 18.1(1) permet à « quiconque est directement touché par l'objet de la demande » de présenter une demande de contrôle judiciaire. Le mot « objet » englobe davantage qu'une simple décision ou ordonnance d'un organisme fédéral : il s'applique à tout élément pouvant faire l'objet d'une demande de réparation : *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476 (C.A.F.), à la page 491.

[36] In this light, “anyone directly affected by the matter” in this application would clearly encompass CSIS and the applicant. A presumed general public interest in section 41 of the CSIS Act has also been alluded to by all counsel, including the Attorney General. Thus, “anyone directly affected by the matter”, which is provided for in section 18.1 of the *Federal Courts Act*, should be read with section 41 in mind, whereby “anyone” can bring a complaint under section 41.

[37] Moreover, the applicant’s interest is clearly found in the first determination made by the SIRC report, that of the dismissal of her complaint. The applicant has an interest in this determination: why else would a complaint be brought under section 41 if not to see it granted? It can be seen that a complainant’s dignity is the source of this interest when the complaint arises from actions of CSIS which were perceived to be detrimental or abusive. An applicant’s interest could be different in other circumstances and may become the subject-matter of other proceedings. Therefore, the Court will not opine further on this matter.

[38] To focus solely on the second aspect of the SIRC report, namely, the recommendations, as the Attorney General suggests, misses the point. While the recommendations made by SIRC are essential, they are arguably not the main focus for a complainant. Much emphasis was placed on the following statements made by Justice de Montigny in *Omary v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 335 [cited above] [at paragraph 28]:

It is worth repeating that SIRC, unlike the Superior Court, does not make judicial decisions and does not have the power to order the respondent to compensate the applicant or take any measure whatever. It is authorized only to make recommendations to the Minister to ensure that CSIS carries out its mandate in accordance with the laws governing it. Consequently, there is, properly speaking, no risk of contradictory “decisions”, since only the Superior Court is authorized to make a decision that is enforceable on the parties. More fundamentally, the

[36] Examinés sous cet angle, les mots « quiconque est directement touché par l’objet de la demande » comprendraient indéniablement le SCRS et la demanderesse dans la présente affaire. Tous les avocats, dont le procureur général, ont également fait mention d’un intérêt public général qui serait présumé à l’article 41 de la Loi sur le SCRS. En conséquence, les mots « quiconque est directement touché par l’objet de la demande », qui sont énoncés à l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, devraient être lus de concert avec l’article 41, selon lequel « toute personne » peut porter plainte sous le régime de cette disposition.

[37] De plus, l’intérêt de la demanderesse ressort clairement de la première décision rendue dans le rapport du CSARS, soit le rejet de sa plainte. La demanderesse a un intérêt dans cette décision : pourquoi une personne porterait-elle plainte sous le régime de l’article 41 si elle ne souhaitait pas que cette plainte soit accueillie? La base de cet intérêt réside dans la dignité du plaignant, lorsque la plainte découle d’actions du SCRS qui ont été perçues comme abusives ou préjudiciables. L’intérêt d’un demandeur pourrait être différent dans d’autres circonstances et faire l’objet d’autres procédures. En conséquence, la Cour n’ira pas plus loin dans ses commentaires sur cette question.

[38] Par ailleurs, accorder de l’importance uniquement au deuxième aspect du rapport du CSARS, soit les recommandations, comme le propose le procureur général, c’est passer à côté de la question. Bien que les recommandations formulées par le CSARS soient essentielles, on peut soutenir qu’elles ne constituent pas l’élément central pour un plaignant. Une grande importance a été accordée aux commentaires suivants que le juge de Montigny a formulés dans la décision *Omary c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 335, précitée [au paragraphe 28] :

Il y a tout d’abord lieu de réitérer que le CSARS, contrairement à la Cour supérieure, ne rend pas une décision judiciaire, et n’a pas le pouvoir de contraindre le défendeur à dédommager le demandeur ou à prendre quelque autre mesure que ce soit. Il n’a le pouvoir que de faire des recommandations au ministre, de façon à ce que le SCRS s’acquitte de son mandat en conformité avec les lois qui le régissent. Par conséquent, il ne peut à proprement parler y avoir un risque de « décisions » contradictoires, puisque seule la Cour supérieure est habilitée

Committee's mission is systemic and consists not in giving redress to an individual who may have been injured by the Service's actions, but rather in ensuring that such behaviour does not recur in future.

[39] This remains true: SIRC's powers are limited in the context of section 41 to a decision as to whether the complaint should be granted as well-founded or dismissed but it also includes the making of a Report containing findings and recommendations. However, Justice de Montigny also offered in *Omary*, above, the following, stating that SIRC is an administrative tribunal and is the master of its own procedure [at paragraph 24]:

From this perspective, it matters little whether a tribunal chooses to formally suspend a proceeding or adjourn it *sine die*; form must not be elevated over substance. In both cases, the tribunal makes a decision, and the Court may be called upon to review its lawfulness. Each time that an application for judicial review is allowed, the administrative body is required to comply with the Court's decision; in the event that the stay of proceedings ordered by SIRC is set aside, the Committee will be obliged to proceed with its investigation without it being necessary for the applicant to seek a *mandamus* to compel the Committee to comply with the Court's decision. [Emphasis added.]

[40] Thus, Justice de Montigny implies that SIRC's decisions within its investigations are reviewable.

[41] Madam Justice Tremblay-Lamer also envisaged in *Tremblay v. Canada*, 2005 FC 728, 280 F.T.R. 133 that SIRC was an administrative tribunal whose recommendations on the matter of a security clearance could be reviewed. It is true that section 42 of the CSIS Act provides for a complaint process for questions of security clearances. The Attorney General argued that while a complainant had clear interests under section 42 and could seek judicial review; this was not the case under section 41 of the CSIS Act. However, section 42 is a recommendation as well, and the Supreme Court of Canada clearly emphasized the actual decision on the

à rendre une décision ayant force exécutoire entre les parties. Plus fondamentalement, la mission du Comité est de nature systémique et consiste non pas à fournir un redressement à l'individu qui a pu être lésé par les agissements du Service, mais plutôt à faire en sorte que de tels comportements ne se reproduisent pas dans le futur.

[39] Cet énoncé demeure vrai : les pouvoirs dont le CSARS est investi, dans le contexte d'une plainte visée à l'article 41, se limitent à décider s'il y a lieu de rejeter la plainte en question ou de l'accueillir parce qu'elle est bien fondée, mais ils comprennent aussi l'établissement d'un rapport contenant des conclusions et des recommandations. Cependant, toujours dans la décision *Omary*, précitée, le juge de Montigny a aussi formulé les commentaires suivants, soulignant que le CSARS est un tribunal administratif et qu'il a le pouvoir de fixer sa propre procédure [au paragraphe 24] :

Dans cette optique, il importera peu qu'un tribunal choisisse de suspendre formellement une instance ou plutôt de l'ajourner *sine die*; il faut éviter de privilégier la forme aux dépens du fonds. Dans les deux cas, le tribunal prend une décision, et la Cour peut être appelée à en réviser la légalité. Chaque fois qu'une demande de contrôle judiciaire est accueillie, l'organisme administratif est tenu de se conformer à la décision de la Cour; dans l'hypothèse où la suspension d'instance décrétée par le CSARS serait annulée, le Comité aurait l'obligation de procéder à son enquête sans qu'il soit nécessaire pour le demandeur de se pourvoir en *mandamus* pour forcer le Comité à respecter la décision de la Cour. [Non souligné dans l'original.]

[40] Le juge de Montigny donne donc à entendre que les décisions que rend le CSARS dans le cadre de ses enquêtes sont susceptibles de contrôle.

[41] Par ailleurs, dans la décision *Tremblay c. Canada*, 2005 CF 728, Madame la juge Tremblay-Lamer a également souligné que le CSARS était un tribunal administratif dont les recommandations concernant la nature des habilitations de sécurité pouvaient être contrôlées. Il est vrai que l'article 42 de la Loi sur le SCRS prévoit une procédure de traitement des plaintes à l'égard des questions relatives aux habilitations de sécurité. Le procureur général a soutenu que, même si un plaignant possédait des intérêts évidents en vertu de l'article 42 et qu'il pouvait solliciter un contrôle judiciaire, tel n'était pas le cas selon l'article 41 de la Loi

security clearance was not made by SIRC (*Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385 [cited above]). Thus, the argument going to the “recommendatory” nature of a section 41 report no longer holds true in light of the fact that recommendations under section 42 are reviewable as well. What *Thomson*, above, clarified was that the recommendation under section 42 was not *binding*; but *Thomson*, above, did not hold that it was not *reviewable* as a decision in and of itself. This distinction is essential.

[42] The Attorney General further distinguished the reports made by SIRC under section 19 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144(F); 1997, c. 22, s. 1] of the *Citizenship Act*, R.S.C., 1985, c. C-29 with the report under section 41 of the CSIS Act. It was argued that “a section 41 report, which focuses on the conduct of the Service, is not at all akin to a report by the Committee pursuant to section 19 of the *Citizenship Act*, which focuses on an individual, the type of report considered reviewable in *Yamani* and *Moumdjian*”. Clearly, this argument misapprehends the nature of a section 41 complaint, which may involve factual issues in which a complainant’s conduct is also at play. The fact that CSIS’ conduct, and not the applicant’s, is reproached by complaints under section 41 does not have as a corollary that the report is not reviewable. Evidently, a complainant has a direct interest in seeing the complaint investigated and ruled upon and the distinction argued by the Attorney General whereby the source of the impugned actions (i.e. the complainant’s vs. CSIS’) is relevant simply has no basis. A complainant has an interest in seeing his or her complaint adjudicated, and clearly, the basis of a complaint is CSIS’ conduct. Thus, a complainant has an interest in his or her complaint and, consequently, in the legality or reasonableness of the adjudication process and its outcomes.

sur le SCRS. Cependant, la mesure visée à l’article 42 est également une recommandation et la Cour suprême du Canada a clairement souligné que la décision concernant l’habilitation de sécurité n’était pas prise par le CSARS (*Thomson c. Canada (Sous-ministre de l’Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385 [précité]). En conséquence, l’argument axé sur l’aspect « recommandation » du rapport visé à l’article 41 ne tient plus, puisque les recommandations formulées en application de l’article 42 sont également susceptibles de contrôle. Ce qui a été précisé dans l’arrêt *Thomson*, précité, c’est que la recommandation formulée en application de l’article 42 n’était pas contraignante; cependant, la Cour suprême n’a pas conclu, dans ce même arrêt, que cette recommandation n’était pas susceptible de contrôle à titre de décision en soi. Cette distinction est essentielle.

[42] Le procureur général a également établi une distinction entre les rapports que prépare le CSARS en application de l’article 19 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144(F); 1997, ch. 22, art. 1] de la *Loi sur la citoyenneté*, L.R.C. (1985), ch. C-29, et le rapport visé à l’article 41 de la Loi sur le SCRS. Selon le procureur général, [TRADUCTION] « le rapport visé à l’article 41, qui porte essentiellement sur la conduite du Service, ne ressemble nullement au rapport que le Comité prépare conformément à l’article 19 de la *Loi sur la citoyenneté*, lequel rapport concerne un particulier et a été considéré comme un document susceptible de contrôle dans la décision *Al Yamani* et l’arrêt *Moumdjian* ». De toute évidence, le procureur général a mal saisi la nature de la plainte visée à l’article 41, qui peut porter sur des questions de fait mettant également en cause la conduite du plaignant. Le fait que c’est la conduite du SCRS, et non celle de la demanderesse, qui est attaquée dans les plaintes fondées sur l’article 41 ne signifie nullement que le rapport n’est pas susceptible de contrôle. Bien entendu, un plaignant a un intérêt direct à ce que sa plainte fasse l’objet d’une enquête et d’une décision et l’argument du procureur général selon lequel il y a lieu de tenir compte de la provenance des actions attaquées (soit le plaignant par opposition au SCRS) ne repose sur aucun fondement. Le plaignant a intérêt à voir à ce que sa plainte soit tranchée et, de toute évidence, la plainte repose sur la conduite du SCRS. Le plaignant a un intérêt dans sa plainte et, par conséquent, dans le caractère légal ou raisonnable du processus décisionnel et des résultats de celui-ci.

[43] The Court's analysis does not need to go so far as to imply there are credibility or integrity issues to be found in the dismissal of a complaint, something that could liken SIRC's findings to that of a commission of inquiry, whose findings are reviewable, even though they often are of a recommendatory nature (*Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30 [cited above]; *Chrétien v. Canada (Ex-Commissioner, Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities)*, 2008 FC 802, [2009] 2 F.C.R. 417).

[44] The Attorney General relies on the cases of *Al Yamani*, above, and *Moumdjian*, above, to argue that SIRC's decisions under the current statutory regime of section 19 of the *Citizenship Act* and the provisions of the previous *Immigration Act* [R.S.C., 1985, c. I-2] are reviewable, but not those under section 41 of the CSIS Act. For the purpose of clarity, section 19 of the *Citizenship Act* provides investigatory powers to SIRC, under the same premise as section 42 of the CSIS Act, when the Minister refers a report to SIRC that an individual is not to be administered the oath of citizenship or granted citizenship when a person is engaged in activities (subsection 19(2) of the *Citizenship Act*):

19. ...

Report to Review Committee (2) ...

(a) that constitutes a threat to the security of Canada, or

(b) that is part of a pattern of criminal activity planned and organized by a number of persons acting in concert in furtherance of the commission of any offence that may be punishable under any Act of Parliament by way of indictment

[45] Evidently, there is an inherent difference between SIRC's determinations under section 19 of the *Citizenship Act* and section 41 of the CSIS Act. Under section 19 of the *Citizenship Act*, a clearly serious and

[43] Il n'est pas nécessaire que la Cour aille jusqu'à dire, dans le cadre de son analyse, que la décision portant rejet d'une plainte comporte des aspects touchant la crédibilité ou l'intégrité, ce qui pourrait faire des conclusions du CSARS des conclusions semblables à celles d'une commission d'enquête, lesquelles sont susceptibles de contrôle, même si elles s'apparentent souvent à des recommandations (*Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 [précité]; *Chrétien c. Canada (Ex-commissaire, Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires)*, 2008 CF 802, [2009] 2 R.C.F. 417).

[44] Le procureur général invoque la décision *Al Yamani*, précitée, et l'arrêt *Moumdjian*, précité, pour faire valoir que les décisions que rend le CSARS dans le cadre du régime législatif actuel de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* et des dispositions de l'ancienne *Loi sur l'immigration* [L.R.C. (1985), ch. I-2] sont susceptibles de contrôle, mais non celles qui sont rendues en application de l'article 41 de la Loi sur le SCRS. Il convient de préciser que l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* accorde des pouvoirs d'enquête au CSARS sur la même base que l'article 42 de la Loi sur le SCRS, lorsque le ministre transmet à celui-ci un rapport selon lequel une personne devrait se voir refuser la prestation du serment de citoyenneté ou l'attribution de citoyenneté lorsqu'elle se livre à des activités qui (paragraphe 19(2) de la *Loi sur la citoyenneté*) :

19. [...]

(2) [...]

a) soit constituent des menaces envers la sécurité du Canada;

b) soit font partie d'un plan d'activités criminelles organisées par plusieurs personnes agissant de concert en vue de la perpétration d'une infraction punissable par voie de mise en accusation aux termes d'une loi fédérale.

Renvoi au comité de surveillance

[45] Évidemment, une distinction inhérente existe entre les décisions que rend le CSARS en application de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* et celles qui découlent de l'article 41 de la Loi sur le SCRS. La

likely prejudicial determination is made in regards to an individual. Justice MacKay noted in *Al Yamani* that [at page 191]:

The unique and significant role of SIRC in reviewing determinations affecting persons, on security grounds, in relation to employment in the public service, and in relation to matters specified under the *Immigration Act*, the *Citizenship Act* [R.S.C., 1985, c. C-29] and the *Canadian Human Rights Act* [R.S.C., 1985, c. H-6], and the historic evolution of that role, is outlined for the Court in the memorandum of argument of the intervenor SIRC.

[46] While this passage only relates SIRC's *representations* in the *Al Yamani* case, this passage was quoted by counsel for the Attorney General in support of the motion to strike. This passage also clearly hints at other grounds in which SIRC acts. The most relevant in the case at bar is clearly the *Canadian Human Rights Act*. Justice MacKay further determined that the fact that the SIRC report under section 19 of the *Citizenship Act* was not an intermediary step, indeed it was stated that [at pages 198–199]:

It is urged that SIRC's decision is not a final decision in the process of considering the applicant's situation, but I note it is a final, not an interlocutory, decision of SIRC itself. By statute, subsection 39(9) of the Act, SIRC is directed to "make a report to the Governor General in Council containing its conclusion whether or not a certificate should be issued under subsection 40(1) and the grounds on which that conclusion is based". That is more akin to a final decision, in my view, than SIRC is directed to make under section 42 of the CSIS Act which, in *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, was characterized as an authority to make a recommendation. [Emphasis added.]

[47] Indeed, in the case of a section 41 complaint, SIRC's report is a final decision by SIRC itself. The section 41 report also resembles the process followed under section 42 of the CSIS Act, in that SIRC indeed has "an authority to make a recommendation". In this sense, SIRC's report under section 41 can be seen as an *adjudicative recommendation*. Qualifying the SIRC section 41 report as such properly considers the two

décision rendue en application de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* est une décision manifestement grave et vraisemblablement défavorable à l'endroit d'une personne. Dans la décision *Al Yamani*, précitée, le juge MacKay a souligné ce qui suit [à la page 191] :

Le rôle unique et important du CSARS dans l'examen des décisions touchant les particuliers pour des motifs de sécurité, eu égard à l'emploi dans la fonction publique et aux questions relatives à la *Loi sur l'immigration*, à la *Loi sur la citoyenneté* [L.R.C. (1985), ch. C-29] et à la *Loi canadienne sur les droits de la personne* [L.R.C. (1985), ch. H-6], ce rôle et son évolution historique sont exposés pour la Cour dans le mémoire présenté par le CSARS à titre d'intervenant.

[46] Bien que cet extrait de la décision rendue dans l'affaire *Al Yamani* concerne uniquement les observations faites par le CSARS, l'avocate du procureur général l'invoque au soutien de la requête en radiation. Cet extrait met aussi en relief d'autres sources constituant le fondement des actions du CSARS. La source la plus pertinente en l'espèce est manifestement la *Loi sur les droits de la personne*. Le juge MacKay a également décidé que l'établissement du rapport du CSARS en application de l'article 19 de la *Loi sur la citoyenneté* n'était pas une étape intermédiaire [à la page 199] :

Selon l'intimé, la décision du CSARS ne serait pas définitive dans le cadre du processus d'examen de la situation du requérant, mais je fais remarquer qu'il s'agit bien d'une décision définitive et non pas interlocutoire du CSARS lui-même. De par la loi, en vertu du paragraphe 39(9) de la Loi, le CSARS doit faire « rapport ... au gouverneur en conseil en indiquant, dans ses conclusions, motifs à l'appui, si l'intéressé devrait faire l'objet de l'attestation prévue au paragraphe 40(1) ». Cela ressemble plus, selon moi, à une décision définitive que ce que prévoit l'article 42 de la Loi sur le SCRS, qui, dans l'arrêt *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, a été défini comme le pouvoir de faire une recommandation. [Non souligné dans l'original.]

[47] Effectivement, dans le cas d'une plainte fondée sur l'article 41, l'action du CSARS est une décision définitive de sa part. Le rapport fondé sur cette même disposition ressemble également au processus suivi en application de l'article 42 de la Loi sur le SCRS, puisque le CSARS possède « le pouvoir de faire une recommandation ». En ce sens, le rapport que le CSARS établit en application de l'article 41 peut être considéré comme

aspects of the report: the dismissal or acceptance of the complaint, and the corollary findings and recommendations, if any.

[48] In this sense, the following passage of the case of *Moumdjian*, above, at paragraph 23, is determinative:

The jurisprudence reveals that the term “decision or order” has no fixed or precise meaning but, rather, depends upon the statutory context in which the advisory decision is made, having regard to the effect which such decision has on the rights and liberties of those seeking judicial review.

[49] This was the Federal Court of Appeal’s conclusion to the effect that the determinations made by SIRC in the citizenship process described above were to be reviewed. Hence, the Court considers that a SIRC report made pursuant to section 41 of the CSIS Act affects a complainant’s interests, if not their rights. In the case at bar, the Court considers the complainant’s undertaking of a human rights complaint, the nature of the allegations, and the finality of the SIRC report to be illustrative of these interests.

[50] However, the Court would be remiss if it did not state the following appellate authority, which was not cited by any of the parties. *Prima facie*, the *Moumdjian* case and indeed the development of the case law in respect to the interpretation of “decision or order” for the purpose of judicial review, are at odds with the appellate authority of the Federal Court of Appeal in *Russell v. Canada (Canadian Security Intelligence Service)*, [1989] F.C.J. No. 61 (C.A.) (QL), where it is stated that:

It is indeed our view that the letter of March 22, 1988, conveying to the applicant the reaction of the Security Intelligence Review Committee to his complaint under section 41 of the *Canadian Security Intelligence Act*, R.S.C., 1985, c. 23, is merely a report of findings that are devoid of any legal effect and do not affect the rights and obligations of the applicant. [Emphasis added.]

une recommandation de nature décisionnelle. Cette description du rapport en question tient dûment compte des deux aspects du rapport : le rejet ou l’acceptation de la plainte ainsi que les conclusions et recommandations corollaires, le cas échéant.

[48] En ce sens, l’extrait suivant qui figure au paragraphe 23 de l’arrêt *Moumdjian*, précité, est déterminant :

La jurisprudence révèle que l’expression « décision ou ordonnance » n’a pas un sens figé ou précis, mais que ce sens est plutôt tributaire du cadre législatif dans lequel s’inscrit la décision de nature consultative, compte tenu des conséquences qu’une telle décision peut avoir sur les droits et libertés de ceux qui cherchent à obtenir un contrôle judiciaire.

[49] La Cour d’appel fédérale a conclu que les décisions rendues par le CSARS dans le cadre du processus d’attribution de la citoyenneté décrit ci-dessus étaient susceptibles de contrôle. La Cour estime donc que les rapports préparés par le CSARS en application de l’article 41 de la Loi sur le SCRS touchent les intérêts, sinon les droits d’un plaignant. Dans la présente affaire, la Cour est d’avis que le dépôt par la plaignante d’une plainte en matière de droits de la personne, la nature des allégations et le caractère définitif du rapport du CSARS témoignent de ces intérêts.

[50] Toutefois, la Cour serait négligente si elle ne rappelait pas le jugement suivant qu’a rendu la Cour d’appel fédérale et qu’aucune des parties n’a cité. De prime abord, l’arrêt *Moumdjian* et, effectivement, la jurisprudence subséquente concernant l’interprétation des mots « décision ou ordonnance » aux fins du contrôle judiciaire vont à l’encontre du jugement rendu dans *Russell c. Canada (Service canadien du renseignement de sécurité)*, A-484-88, le juge Pratte, J.C.A., jugement en date du 26 janvier 1989, où la Cour d’appel fédérale s’est exprimée comme suit :

Nous estimons en effet que la lettre en date du 22 mars 1988 qui transmettait au requérant la réponse du comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité à la plainte qu’il a déposée conformément à l’article 41 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. 23, est simplement un exposé de conclusions qui n’ont aucun effet juridique et qui ne touchent pas aux droits et obligations du requérant. [Non souligné dans l’original.]

[51] Two things can be said in respect to this case. Firstly, it is a dated case and one which provides no detailed analysis. Hence, its analysis may not be reconcilable with the broadening of what constitutes reviewable actions by an administrative tribunal or government entity, as highlighted in *May*, above. Secondly, it refers to a simple letter. It may be a case where SIRC had exercised its discretion to not produce a report to the complainant, as it is empowered to do under paragraph 52(1)(b) of the CSIS Act.

[52] Finally, the Court considers that its jurisdiction to hear applications for judicial review of SIRC's actions should not be fragmented. As highlighted by counsel for SIRC, the case of *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [1995] 2 F.C. 694 (C.A.) [at page 705], cited in *Larny Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, 2002 FCT 750, [2003] 1 F.C. 541 [at paragraph 15] stood for the following proposition:

As between an interpretation tending to make judicial review more readily available and providing a firm and uniform basis for the Court's jurisdiction and an interpretation which limits access to judicial review, carves up the Court's jurisdiction by uncertain and unworkable criteria and inevitably would lead to an avalanche of preliminary litigation, the choice is clear.

[53] Indeed, in this case and others, it has been implicitly recognized that areas of SIRC's jurisdiction were amenable to judicial review. To nuance that a complainant has no "interest" in the section 41 report or to focus on the recommendations made indeed "carves up the Court's jurisdiction by uncertain and unworkable criteria". Indeed, the case of *Omary*, above, would introduce such a scenario, as would the review of SIRC's investigations under procedural fairness rules.

[54] To use the words of Justice Décary in *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc.*, above, the "choice is

[51] Il convient de formuler deux observations au sujet de cet arrêt. D'abord, il remonte à un certain temps et ne comporte aucune analyse détaillée. Par conséquent, le raisonnement qui y est exposé ne serait peut-être pas conciliable avec l'élargissement des actions susceptibles de contrôle des tribunaux administratifs et entités gouvernementales, selon les explications données à ce sujet dans l'arrêt *May*, précité. En deuxième lieu, il y est fait référence à une simple lettre. Il se pourrait que, dans cette affaire, le CSARS ait décidé, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, de ne pas présenter de rapport au plaignant, comme il est autorisé à le faire en vertu de l'alinéa 52(1)b) de la Loi sur le SCRS.

[52] En dernier lieu, la Cour estime que son pouvoir d'entendre les demandes de contrôle judiciaire relatives aux actions du CSARS ne devrait pas être fragmenté. Comme l'a souligné l'avocat du CSARS, l'arrêt *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, [1995] 2 C.F. 694 (C.A.) [à la page 705], cité dans la décision *Larny Holdings Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2002 CFPI 750, [2003] 1 C.F. 541 [au paragraphe 15], permet d'affirmer ce qui suit :

Entre une interprétation qui favorise l'accès au contrôle judiciaire et assoit la compétence de la Cour sur une base ferme et uniforme, et une interprétation qui restreint l'accès au contrôle judiciaire, segmente la compétence de la Cour en fonction de critères incertains et impraticables et amène inéluctablement une avalanche de débats liminaires, le choix s'impose de lui-même.

[53] Effectivement, dans la présente affaire et dans d'autres, il a été reconnu implicitement que des domaines de compétence du CSARS pouvaient faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Dire que le plaignant n'a pas d'« intérêt » dans le rapport visé à l'article 41 ou mettre l'accent sur les recommandations formulées « segmente la compétence de la Cour en fonction de critères incertains et impraticables ». À cet égard, la décision *Omary*, précitée, introduirait un scénario de cette nature, comme le ferait le contrôle des enquêtes du CSARS selon les règles de l'équité procédurale.

[54] Pour reprendre les termes que le juge Décary a employés dans l'arrêt *Gestion Complexe Cousineau*

clear”: SIRC, as an administrative tribunal and as an investigative body whose supervisory role is a key component of the CSIS Act, must be submitted to the Court’s supervisory role inasmuch as its reports under section 41 of the CSIS Act are reviewable.

[55] *As obiter*, it should be noted that both eventual complainants and CSIS stand to gain from recognizing the Court’s jurisdiction to review section 41 reports as both parties may have their interests adversely affected by a SIRC report under section 41. The fact remains that CSIS can disregard recommendations made by SIRC in this case. A complainant has no such prerogative and the complaint is a determinative procedural vehicle for the redressing of alleged wrongdoings.

[56] Not only is the high test for the motion to strike not met, but the Court found it necessary to resolve the jurisdictional issue so as to not unduly hinder the course of the application for judicial review by leaving this determination to the judge hearing the application.

IV. Declaratory Relief Sought by the Applicant

[57] Counsel for the Attorney General has argued that some of the conclusions sought by the applicant should be struck as they lack any grounds on which to rely under an application for judicial review.

[58] Counsel for the applicant has hinted that amendments to the application may be brought.

[59] In light of the early stage of the proceeding, and in keeping with the fact that counsel for the Attorney General has no prejudice in responding to the relief sought, as it already has responded to it in its motion to strike, the judge hearing the application shall decide upon the declaratory relief sought and its validity.

(1989) *Inc.*, précité, le « choix s’impose de lui-même » : à titre de tribunal administratif et d’organisme d’enquête dont le rôle de supervision constitue un élément clé de la Loi sur le SCRS, le CSARS doit être assujéti à la surveillance de la Cour dans la mesure où les rapports qu’il établit en application de l’article 41 de cette même loi sont susceptibles de contrôle.

[55] À titre de remarque incidente, il convient de souligner que tant les plaignants éventuels que le SCRS peuvent tirer profit de la reconnaissance de la compétence de la Cour en ce qui a trait au contrôle des rapports visés à l’article 41, car un rapport de cette nature pourrait avoir un effet préjudiciable sur les intérêts des deux parties. Il est indéniable que le SCRS peut ne pas tenir compte des recommandations formulées par le CSARS dans la présente affaire. Un plaignant ne possède pas de telle prérogative, et la plainte constitue une procédure déterminante pour réparer les fautes reprochées.

[56] Non seulement le critère élevé relatif à la requête en radiation n’est-il pas satisfait, mais la Cour a jugé nécessaire de trancher la question de la compétence de façon à ne pas entraver indûment le traitement de la demande de contrôle judiciaire en laissant au juge qui entendra la demande le soin de se prononcer à ce sujet.

IV. Le jugement déclaratoire sollicité par la demanderesse

[57] L’avocate du procureur général a soutenu que certaines des conclusions sollicitées par la demanderesse devraient être radiées, parce qu’elles ne reposent sur aucun motif pouvant constituer le fondement d’une demande de contrôle judiciaire.

[58] L’avocat de la demanderesse a laissé entendre que des modifications peuvent être apportées à la demande.

[59] Compte tenu du stade peu avancé de l’instance et du fait que l’avocate du procureur général n’est nullement lésée en répondant à la demande de réparation, puisqu’elle y a déjà répondu dans sa requête en radiation, le juge qui entendra la demande se prononcera sur le jugement déclaratoire sollicité et sur sa validité.

V. Costs

[60] There are two competing interests to consider here. Firstly, it can be said that the “high test” for the motion to strike has clearly not been met. Counsel for the Attorney General stated that her client was conscious that arguable authorities could be found to argue both perspectives on the jurisdictional issue and brought the motion nonetheless. Clearly, the issue here was not one where the application was clearly bereft of any chance of success.

[61] In another perspective, the jurisdictional issue would have likely come up in the Attorney General’s response to the jurisdictional issue and would have needed to be dealt with by the judge hearing the application.

[62] Hence, the Court’s conclusion as to costs is that costs, for the purpose of the motion to strike, based on a jurisdictional issue should be in favour of the applicant and the lump-sum amount of \$5 000 in accordance with subsection 400(4) of the *Federal Court Rules*.

ORDER

THIS COURT ORDERS that

- The motion to strike is denied;
- SIRC is granted a limited intervener status in compliance with the terms of the present order and in a manner consistent with its reasons.
- An amount of \$5 000 shall be paid by the respondent to the applicant within a reasonable delay.
- SIRC is to be granted a limited status as intervener to make representations as to its jurisdiction, the section 41 complaint process and how this process was followed for the applicant’s complaint;

V. Les dépens

[60] Il y a deux intérêts opposés à prendre en compte à l’égard des dépens. D’abord, on peut soutenir que le « critère élevé » relatif à la requête en radiation n’a pas été satisfait. L’avocate du procureur général a déclaré que son client savait qu’il était possible d’invoquer des précédents permettant de plaider les deux points de vue sur la question de la compétence et a néanmoins décidé de présenter la requête. De toute évidence, la question en litige en l’espèce n’en était pas une au sujet de laquelle la demande n’avait aucune chance de succès.

[61] D’autre part, la question de la compétence aurait probablement été soulevée dans la réponse du procureur général et le juge chargé d’entendre la demande aurait été tenu d’examiner la question.

[62] En conséquence, la Cour estime que les dépens relatifs à la requête en radiation fondée sur une question de compétence devraient être adjugés à la demanderesse et accorde à celle-ci une somme globale de 5 000 \$, conformément au paragraphe 400(4) des *Règles des Cours fédérales*.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

- La requête en radiation est rejetée;
- Le CSARS obtient un statut limité d’intervenant conformément aux conditions de la présente ordonnance et à ses motifs;
- Le défendeur versera à la demanderesse une somme de 5 000 \$ dans un délai raisonnable;
- Le CSARS obtient un statut limité d’intervenant l’autorisant à formuler des observations au sujet de sa compétence, du processus de traitement des plaintes visé à l’article 41 et de la façon dont ce processus a été suivi relativement à la plainte de la demanderesse;

-
- No representations shall be made by SIRC as to the final determination made by SIRC or any underlying justifications for this determination, whether they arise in public or *in camera*;
 - SIRC is to file all records concerning the complaint in the following manner, in three copies:
 - a. File on the public record of the Court the record that was received by the Committee in the presence of the applicant in respect of the SIRC report
 - b. File confidentially and under seal, pursuant to rules 151 and 152 of the *Federal Courts Rules*, the materials that were received by the Committee *ex parte* the applicant, both for its investigation and the hearings, in accordance with the following terms and conditions:
 - i. The record is to be filed only with the registry of the Designated Proceedings and Citizenship Revocation Section of the Court, and the portion of the record that is filed under seal will not be disclosed to any person other than the designated case management judge, the designated judge hearing the application, counsel for the respondent and counsel for the intervener;
 - ii. The application be assigned to a judge who is designated to hear proceedings involving matters of national security confidentiality; and
 - iii. When dealing with the confidential record, the application be held in the Court's designated proceedings facility *ex parte* the applicant and *in camera*
 - The intervener is to attend the public and *ex parte* hearings to make representations on its jurisdiction and to clarify the section 41 complaint process, in keeping with the present reasons and order;
 - The case shall continue as a case-managed proceeding.
- Le CSARS ne peut formuler aucune observation au sujet de la décision définitive qu'il a rendue ou des justifications sous-jacentes à celle-ci, qu'elles soient soulevées au cours d'une audience publique ou d'une audience à huis clos;
 - Le CSARS doit déposer tous les documents concernant la plainte de la façon suivante, en trois exemplaires :
 - a. verser dans le dossier public de la Cour le dossier que le Comité a reçu en présence de la demanderesse au sujet du rapport du CSARS;
 - b. déposer de façon confidentielle et sous pli scellé, conformément aux règles 151 et 152 des *Règles des Cours fédérales*, les documents que le Comité a reçus en l'absence de la demanderesse, tant pour les besoins de son enquête que des audiences, conformément aux conditions suivantes :
 - i. le dossier doit être déposé uniquement au greffe de la section des instances désignées et de l'annulation de la citoyenneté de la Cour, et la partie du dossier qui est déposée sous pli scellé ne peut être communiquée à qui que ce soit, sauf au juge chargé de la gestion de l'instance, au juge désigné pour entendre la demande, à l'avocate du défendeur et à l'avocat de l'intervenant;
 - ii. la demande doit être attribuée à un juge qui est désigné pour entendre les instances concernant des questions relatives à la confidentialité liée à la sécurité nationale;
 - iii. lorsque le dossier confidentiel sera concerné, la demande sera entendue dans la salle réservée aux instances désignées de la Cour, en l'absence de la demanderesse et à huis clos.
 - L'intervenant assistera aux audiences publiques et aux audiences *ex parte* afin de formuler des observations sur sa compétence et de clarifier le processus de traitement des plaintes visé à l'article 41, conformément à la présente ordonnance et à ses motifs;
 - L'affaire se poursuivra à titre d'affaire assujettie à la gestion des instances.