

T-662-07
2008 FC 327

T-662-07
2008 CF 327

Neelam Makhija (*Applicant*)

Neelam Makhija (*demandeur*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*défendeur*)

**INDEXED AS: MAKHIJA v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)
(F.C.)**

**RÉPERTORIÉ : MAKHIJA c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)
(C.F.)**

Federal Court, Martineau J.—Montréal, January 22;
Ottawa, March 25, 2008.

Cour fédérale, juge Martineau—Montréal, 22 janvier;
Ottawa, 25 mars 2008.

Ethics — Lobbyists Registration Act, Lobbyists' Code of Conduct — Judicial review of decisions by Registrar of Lobbyists applicant contravened Act, s. 5(1), Code, RR. 2, 3 after Investigations Directorate investigating applicant's activities on behalf of four high-tech companies, concluding applicant contravened Act, s. 5(1) — Prior to 2005, lobbyists not required to register under Code — Individual engaging in lobbying activities required to register under Act, in breach of Act if failing to do so — Registrar not empowered to investigate alleged breach of Act — Exceeding jurisdiction, wrongly issuing four decisions as applicant, by failing to register, not subject to Code — Application allowed in part.

Éthique — Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, Code de déontologie des lobbyistes — Contrôle judiciaire de décisions rendues par le directeur des lobbyistes, qui a statué que le demandeur avait contrevenu à l'art. 5(1) de la Loi ainsi qu'aux règles 2 et 3 du code après que la Direction des enquêtes eut entrepris des enquêtes portant sur les activités du demandeur menées au nom de quatre sociétés de haute technologie et eut conclu que le demandeur avait contrevenu à l'art. 5(1) de la Loi — Avant 2005, les lobbyistes n'étaient pas tenus de s'enregistrer selon le code — La personne qui se livre à des activités de lobbyisme est tenue de s'enregistrer selon la Loi, et contrevient à la Loi si elle ne le fait pas — Le directeur n'était pas habilité à enquêter sur une violation présumée de la Loi — Il a excédé son pouvoir et a commis une erreur en rendant les quatre décisions parce que le demandeur n'était pas soumis au code, étant donné qu'il ne s'était pas enregistré — Demande accueillie en partie.

This was an application for judicial review of four decisions rendered by the Registrar of Lobbyists concluding that the applicant had contravened subsection 5(1) of the *Lobbyists Registration Act* and Rules 2 and 3 of the *Lobbyists' Code of Conduct*. In the fall of 2000, the applicant was in contact with four high-tech companies in British Columbia to determine if there was a match between their investment needs and the contribution arrangements that might be available through the Technology Partnerships Canada (TPC), a special agency of Industry Canada mandated to provide conditionally repayable contributions to companies in Canada in order to bring research and development in technology to the marketplace. The applicant was not registered as a lobbyist. In October 2005, based on information provided by officials at Industry Canada, the Registrar determined that he had reasonable grounds to believe the applicant had breached the Code with respect to his activities on behalf of those companies. Pursuant to subsection 10.4(1) of the Act, the Investigations Directorate of the Office of the Registrar of Lobbyists conducted four investigations into the applicant's activities on behalf of the four high-tech companies in question. The Investigations Directorate concluded that

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire de quatre décisions rendues par le directeur des lobbyistes, qui a statué que le demandeur avait contrevenu au paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ainsi qu'aux règles 2 et 3 du *Code de déontologie des lobbyistes*. À l'automne 2000, le demandeur était en rapport avec quatre sociétés de haute technologie de Colombie-Britannique pour savoir s'il y avait concordance entre leurs besoins d'investissement et la contribution qu'elles pourraient recevoir par l'entremise de Partenariat technologique Canada (PTC), un organisme spécial d'Industrie Canada dont le mandat consiste à verser des contributions à remboursement conditionnel à des entreprises du Canada pour les aider à mettre sur le marché les résultats de leurs activités de recherche et de développement dans le domaine de la technologie. Le demandeur n'était pas enregistré à titre de lobbyiste. En octobre 2005, se fondant sur une information communiquée par des fonctionnaires d'Industrie Canada, le directeur a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que le demandeur avait contrevenu au code dans ses activités menées au nom de ces sociétés. En application du paragraphe 10.4(1) de la Loi, la Direction des enquêtes du

the applicant had contravened subsection 5(1) of the Act since, for payment, he had acted on behalf of each high-tech company to communicate with a public office holder in an attempt to influence the awarding of a financial contribution and to arrange a meeting between a public office holder and each respective high-tech company's representatives. Further, all four investigations concluded the applicant had breached Rule 3 of the Code by failing to inform the high-tech companies in question of his obligations under the Act and by failing to adhere to the Code. As was found in the preliminary investigation reports, the Registrar concluded that the applicant had breached subsection 5(1) of the Act, Rule 3 of the Code and in the case of Infowave Software Inc., Rule 2 of the Code which requires lobbyists to provide information that is accurate and factual to public office holders and prohibits lobbyists from knowingly misleading anyone.

Under subsection 5(1) of the Act, an individual is required to register with the Registrar if he, for payment, on behalf of any person or organization, undertakes to either communicate with a public office holder in respect of, *inter alia*, the awarding of any financial benefit on behalf of Her Majesty in right of Canada or the awarding of any contract by or on behalf of Her Majesty in right of Canada, or if he arranges a meeting between a public office holder and any other person. If during the course of his investigations commenced in accordance with subsection 10.4(1) of the Act, the Registrar believes on reasonable grounds that a person has committed an offence under the Act, he shall advise a peace officer having jurisdiction to investigate the alleged offence. The Registrar is to immediately suspend the investigation of an alleged breach of the Code and may only continue with it after the investigation of the alleged breach of the Act or charge has been finally disposed of. The applicant sought an order quashing the decisions of the Registrar, as well as a declaration that he was not a lobbyist under the Act and that he has not infringed the Act or Code.

Held, the application should be allowed in part.

The *Lobbyists Registration Act* does not define “lobbying,” but it provides for the public registration of those individuals who are paid to communicate with “public office holders” with regard to certain matters as described in the legislation. The *Lobbyists’ Code of Conduct* complements the registration requirements of the Act. The purpose of the Code, as stated in its introductory message, “is to assure the Canadian public that lobbying is done ethically and with the highest standards with a view to conserving and enhancing public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government decision-making.” It establishes mandatory standards of conduct for all lobbyists communicating with “public office holders.”

Bureau du directeur des lobbyistes a entrepris quatre enquêtes portant sur les activités du demandeur menées au nom des quatre sociétés de haute technologie en question. La Direction des enquêtes était d’avis que le demandeur avait contrevenu au paragraphe 5(1) de la Loi puisque, moyennant rémunération, il avait agi au nom de chacune des sociétés de haute technologie et avait communiqué avec un titulaire de charge publique dans le dessein d’infléchir l’attribution d’une contribution financière et avait ménagé une entrevue entre un titulaire de charge publique et les représentants de chacune des sociétés de haute technologie. En outre, les quatre enquêtes concluaient que le demandeur avait contrevenu à la règle 3 du code parce qu’il n’avait pas informé les sociétés de haute technologie en cause des obligations auxquelles il était soumis selon la Loi et de son obligation de se conformer au code. À l’instar des rapports provisoires d’enquête, le directeur concluait que le demandeur avait contrevenu au paragraphe 5(1) de la Loi, à la règle 3 du code et, dans le cas d’Infowave Software Inc., à la règle 2 du code, qui oblige les lobbyistes à fournir des renseignements exacts et concrets aux titulaires d’une charge publique et qui leur interdit d’induire sciemment en erreur qui ce soit.

Selon le paragraphe 5(1) de la Loi, est tenue de s’enregistrer auprès du directeur toute personne qui, moyennant paiement, s’engage, auprès d’une personne physique ou morale ou d’une organisation, à communiquer avec le titulaire d’une charge publique au sujet notamment de l’octroi d’avantages financiers par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom ou de l’octroi d’un contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom, ou à ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d’une charge publique. Si, au cours de ses enquêtes intentées en application du paragraphe 10.4(1) de la Loi, le directeur a des motifs raisonnables de croire qu’une personne a commis une infraction à la Loi, il doit en informer un agent de la paix investi du pouvoir d’enquêter sur l’infraction présumée. Le directeur doit suspendre sans délai l’enquête qu’il mène sur une violation présumée du code et ne peut poursuivre l’enquête qu’après une décision finale concernant l’enquête sur la violation présumée de la Loi ou concernant l’accusation. Le demandeur voulait obtenir une ordonnance annulant les décisions du directeur ainsi qu’un jugement déclarant qu’il n’était pas un lobbyiste selon la Loi et qu’il n’avait pas transgressé la Loi ou le code.

Jugement : la demande doit être accueillie en partie.

La *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes* ne définit pas le mot « lobbyisme »; cependant, elle prévoit l’enregistrement public des personnes qui sont rémunérées pour communiquer avec des « titulaires d’une charge publique » pour certains aspects décrits dans la législation. Le *Code de déontologie des lobbyistes* complète les obligations d’enregistrement prévues par la Loi. L’objet du code, comme on peut le lire dans son message d’introduction, « est de rassurer le public canadien au sujet des normes d’éthique élevées que doivent respecter les lobbyistes de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l’intégrité, l’objectivité et l’impartialité de la prise de décisions du gouvernement ». Il établit des normes

According to subsection 10.2(4) of the Act, “the Code is not a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*, but the Code shall be published in the *Canada Gazette*.” Despite the lack of clarity regarding the status of the Code, it is apparent that the Registrar exceeded his jurisdiction in the case at bar. In his decisions, the Registrar stated that, based on information provided by officials at Industry Canada, he had reasonable grounds to believe the applicant had breached the Code with respect to his activities on behalf of the four high-tech companies in question. Early into the investigation, it would have become apparent to the Registrar that he was indeed dealing with a situation where there was a potential breach of the registration requirements under the Act and not merely an alleged breach of the Code. There was no evidence that the Registrar advised a peace officer having jurisdiction to investigate an alleged breach of the Act, or that he immediately suspended the investigation of the alleged breaches of the Code pending a time when the investigation of the alleged breach of the Act or charge has been finally disposed of. These are mandatory requirements. It is not at the Registrar’s discretion to determine whether or not a peace officer ought to be advised. Nor can the registrar choose whether or not to immediately suspend the investigation. In spite of these mandatory requirements, the Registrar continued to investigate the applicant’s alleged breaches of the Act.

Prior to 2005, the applicant was not required to register as a lobbyist according to the terms of the Code. Given that the applicant was of the view that he was not required to register during the relevant period (2001-2003), and given the admission on the part of the Registrar that lobbyists were not required to register under the Code, the Registrar exceeded his jurisdiction in this case. An individual who engages in lobbying activities is required to register under the Act and is in breach of the Act if he fails to do so. Based on the statutory scheme as it existed during the relevant period, the Registrar was not empowered to investigate an alleged breach of the Act. His jurisdiction was confined to investigating alleged breaches of the Code. Given that the applicant, by failing to register, was not subject to the Code, the Registrar exceeded his jurisdiction and erred in issuing the four decisions. Clearly the Act must be amended by Parliament in order to permit the Registrar to embark on an inquiry and to be able to table in Parliament a report containing his findings regarding a breach of the Act. At the same time, any such amendment may provide a further opportunity for Parliament to clarify the status or to strengthen the Code, if deemed advisable.

obligatoires de conduite pour tous les lobbyistes qui communiquent avec des « titulaires d’une charge publique ». Selon le paragraphe 10.2(4) de la Loi, « le code n’est pas un texte réglementaire pour l’application de la *Loi sur les textes réglementaires*. Il doit cependant être publié dans la *Gazette du Canada* ». En dépit de l’imprécision en ce qui concerne le statut du code, le directeur a manifestement outrepassé son pouvoir en l’espèce. Dans ses décisions, le directeur a dit que, selon l’information communiquée par les fonctionnaires d’Industrie Canada, il avait des motifs de croire que le demandeur avait transgressé le code dans les activités qu’il menait au nom des quatre sociétés de haute technologie en cause. Peu de temps après le début de l’enquête, il serait devenu évident au directeur qu’il traitait en réalité d’un cas où il y avait une possible violation des exigences d’enregistrement prévues par la Loi, et pas simplement une transgression présumée du code. Aucune preuve ne démontrait que le directeur avait informé de la situation un agent de la paix ayant le pouvoir d’enquêter sur une violation présumée de la Loi ou qu’il avait sans délai suspendu l’enquête sur les violations présumées du code jusqu’à ce qu’une décision finale ait été rendue concernant l’enquête sur la violation présumée de la Loi ou concernant l’accusation. Il s’agit de dispositions impératives. Le directeur n’a pas la liberté de dire si un agent de la paix devrait ou non être informé de la situation. Il ne peut pas non plus décider s’il est opportun ou non de suspendre l’enquête sans délai. En dépit de ces dispositions impératives, le directeur a continué d’enquêter sur les violations de la Loi qui auraient été commises par le demandeur.

Avant 2005, le code n’obligeait pas le demandeur à s’enregistrer comme lobbyiste. Vu que le demandeur était d’avis qu’il n’était pas tenu de s’enregistrer durant la période considérée (2001-2003), et puisque le directeur a admis que les lobbyistes n’étaient pas tenus de s’enregistrer selon le code, le directeur a excédé son pouvoir en l’espèce. Le personne qui se livre à des activités de lobbyisme est tenue de s’enregistrer selon la Loi, et contrevient à la Loi si elle ne le fait pas. Eu égard au régime légal tel qu’il existait durant la période considérée, le directeur n’était pas habilité à enquêter sur une violation présumée de la Loi. Le pouvoir du directeur se limitait à enquêter sur des violations présumées du code. Vu que le demandeur n’était pas soumis au code, parce qu’il ne s’était pas enregistré, le directeur a excédé son pouvoir et a commis une erreur en rendant les quatre décisions. Il s’agissait là manifestement d’un cas où la Loi doit être modifiée par le Parlement pour permettre au directeur d’entreprendre une telle enquête et d’être en mesure de déposer devant le Parlement un rapport renfermant ses constatations à propos d’une violation de la Loi. Simultanément, de telles modifications pourraient aussi être l’occasion pour le Parlement de préciser le statut du code ou de renforcer le code, s’il estime à propos.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY
CONSIDERED

Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 2(1) “regulation”.
Lobbyists Registration Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44, ss. 2(1) “public office holder” (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 182), 4(2)(c) (as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 2), 5(1) (as am. *idem*, s. 3), 7(1) (as am. by S.C. 2003, c. 10, s. 7), 7(3)(f) (as am. *idem*), (f.1) (as am. *idem*), 9 (as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 5), 10 (as am. *idem*; 2004, c. 7, s. 20), 10.2(1) (as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5), (4) (as enacted *idem*), 10.3(1) (as enacted *idem*; 2003, c. 10, s. 9), 10.4(1) (as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5; 2004, c. 7, s. 23), (5) (as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5; 2004, c. 7, s. 23), (7) (as enacted by S.C. 2003, c. 10, s. 10; 2004, c. 7, s. 39), (8) (as enacted by S.C. 2003, c. 10, s. 10; 2004, c. 7, s. 39), (9) (as enacted by S.C. 2003, c. 10, s. 10; 2004, c. 7, s. 39), 10.5(1) (as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5; 2004, c. 7, s. 23), 12 (as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 7; 2003, c. 10, s. 12), 14(1) (as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 7), (2) (as am. *idem*).
Statutory Instruments Act, R.S.C., 1985, c. S-22.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

DISTINGUISHED:

Democracy Watch v. Canada (Attorney General), [2004] 4 F.C.R. 83; (2004), 20 Admin. L.R. (4th) 163; 257 F.T.R. 6; 2004 FC 969; *Democracy Watch v. Campbell*, 2008 FC 214.

AUTHORS CITED

Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. Ottawa: Office of the Ethics Commissioner, 2003.
Lobbyists' Code of Conduct. Ottawa: Office of the Ethics Counsellor, 1997.
Lobbyists' Code of Conduct: Annual Report 2005-2006. Ottawa: Office of the Registrar of Lobbyists, 2006.

APPLICATION for judicial review of decisions rendered by the Registrar of Lobbyists concluding that the applicant had contravened subsection 5(1) of the *Lobbyists Registration Act* and Rules 2 and 3 of the *Lobbyists' Code of Conduct*. Application allowed in part.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 2(1) « règlement ».
Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 44, art. 2(1) « titulaire d'une charge publique » (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 182), 4(2)c) (mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 2), 5(1) (mod., *idem*, art. 3), 7(1) (mod. par L.C. 2003, ch. 10, art. 7), 7(3)f) (mod., *idem*), f.1) (mod., *idem*), 9 (mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 5), 10 (mod., *idem*; 2004, ch. 7, art. 20), 10.2(1) (édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5), (4) (édicte, *idem*), 10.3(1) (édicte, *idem*; 2003, ch. 10, art. 9), 10.4(1) (édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5; 2004, ch. 7, art. 23), (5) (édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5; 2004, ch. 7, art. 23), (7) (édicte par L.C. 2003, ch. 10, art. 10; 2004, ch. 7, art. 39), (8) (édicte par L.C. 2003, ch. 10, art. 10; 2004, ch. 7, art. 39), (9) (édicte par L.C. 2003, ch. 10, art. 10; 2004, ch. 7, art. 39), 10.5(1) (édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5; 2004, ch. 7, art. 23), 12 (mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 7; 2003, ch. 10, art. 12), 14(1) (mod. par L.C. 1995, c. 12, art. 7), (2) (mod., *idem*).
Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général), [2004] 4 R.C.F. 83; 2004 CF 969; *Démocratie en surveillance c. Campbell*, 2008 CF 214.

DOCTRINE CITÉE

Code de déontologie des lobbyistes. Ottawa : Bureau du conseiller en éthique, 1997.
Code de déontologie des lobbyistes : Rapport annuel 2005-2006. Ottawa : Bureau du directeur des lobbyistes, 2006.
Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Ottawa : Bureau du commissaire à l'éthique, 2003.

DEMANDE de contrôle judiciaire de décisions rendues par le directeur des lobbyistes, qui a conclu que le demandeur avait contrevenu au paragraphe 5(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ainsi qu'aux règles 2 et 3 du *Code de déontologie des lobbyistes*. Demande accueillie en partie.

APPEARANCES:

Michael Bergman, Montréal, for applicant.
Nathalie Benoit and Bruce P. Bergen for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Bergman & Associates, Montréal for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

[1] MARTINEAU J.: This is a consolidated proceeding for judicial review of four investigation reports rendered by Michael Nelson, Registrar of Lobbyists (the Registrar), in February 2007 and communicated to the applicant on March 21, 2007, wherein it is concluded that the applicant has contravened subsection 5(1) [as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 3] of the *Lobbyists Registration Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44, as amended (the Act), and Rule 3, and in one instance Rule 2, of the *Lobbyists' Code of Conduct* (the Code).

BACKGROUND

[2] The applicant, Neelam Makhija, is an electronic engineer and President of NJM Initiatives Inc. (NJM). NJM is an Ontario registered corporation based in Oakville which advertises expertise in “Federal Technology and Financial Investment Qualifications” and “Proposal Advocacy and Company Representation.”

[3] In October 2005, based on information provided by officials at Industry Canada, the Registrar determined that he had reasonable grounds to believe the applicant had breached the Code with respect to his activities on behalf of four high-technology (high-tech) companies in British Columbia, namely TIR Systems Inc. (TIR), Infowave Software Inc. (Infowave), Intrinsyc Software Inc. (Intrinsyc) and Wavemakers Inc. (Wavemakers).

[4] Pursuant to subsection 10.4(1) [as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5; 2004, c. 7, s. 23] of the Act, the

ONT COMPARU :

Michael Bergman, Montréal, pour le demandeur.
Nathalie Benoit et Bruce P. Bergen pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Bergman & Associates, Montréal, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] LE JUGE MARTINEAU : La Cour est saisie d'une procédure fusionnée de contrôle judiciaire déposée à l'encontre de quatre rapports d'enquête produits par Michael Nelson, directeur des lobbyistes (le directeur), en février 2007 et communiqués au demandeur le 21 mars 2007, rapports où l'on peut lire que le demandeur a contrevenu au paragraphe 5(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 3] de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 44, et modifications (la Loi), ainsi qu'à la règle 3 et, dans un cas, à la règle 2, du *Code de déontologie des lobbyistes* (le code).

LE CONTEXTE

[2] Le demandeur, Neelam Makhija, est ingénieur électronique et président de la société NJM Initiatives Inc. (NJM). NJM est une société ontarienne basée à Oakville, qui fait la publicité de ses compétences en « technologie fédérale et qualification des investissements financiers » et en « promotion de propositions et représentation d'entreprise ».

[3] En octobre 2005, se fondant sur une information communiquée par des fonctionnaires d'Industrie Canada, le directeur a conclu qu'il avait des motifs raisonnables de croire que le demandeur avait contrevenu au code dans ses activités menées au nom de quatre sociétés de haute technologie de la Colombie-Britannique, à savoir TIR Systems Inc. (TIR), Infowave Software Inc. (Infowave), Intrinsyc Software Inc. (Intrinsyc) et Wavemakers Inc. (Wavemakers).

[4] En application du paragraphe 10.4(1) [édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5; 2004, ch. 7, art. 23] de la Loi,

Investigations Directorate of the Office of the Registrar of Lobbyists (the ORL) conducted four investigations with respect to the applicant's activities on behalf of the four high-tech companies in question. The investigations included an examination of correspondence among the high-tech company in question, the applicant and federal government employees; internal federal government correspondence; agreements between the high-tech company and the federal government; contracts and agreements between the high-tech company and the applicant or NJM; payments made by the high-tech company to the applicant or NJM; the high-tech company's annual and quarterly reports; government information related to the funding program at issue; the Registry of Lobbyists; and publicly available information from the Internet.

[5] In the spring of 2006, upon completion of these investigations, the Investigations Directorate submitted to the Registrar four preliminary investigation reports, each of which concluded that the applicant had not met his obligations under the Act or the Code during the period covered by the investigation in question. The Investigations Directorate was of the view that the applicant had contravened subsection 5(1) of the Act since, for payment, he had acted on behalf of each high-tech company to communicate with a public office holder in an attempt to influence the awarding of a financial contribution and to arrange a meeting between a public office holder and each respective high-tech company's representatives. The Investigations Directorate also determined that the applicant had breached the principle of "professionalism" contained in the Code which requires lobbyists to conform to the Code, the Act and its regulations. Further, all four investigations concluded the applicant had breached Rule 3 of the Code by failing to inform the high-tech company in question of his obligations under the Act and by failing to adhere to the Code. Finally, the applicant's activities on behalf of Infowave were found to have breached the remaining two principles of "integrity and honesty" and "openness" as it was found that he failed to conduct his relations with his client with integrity and honesty and failed to be open and frank about lobbying. With respect to his activities associated with Infowave, he was also found to have

la Direction des enquêtes du Bureau du directeur des lobbyistes (le BDL) a entrepris quatre enquêtes portant sur les activités du demandeur menées au nom des quatre sociétés de haute technologie susmentionnées. Les enquêtes ont consisté à examiner ce qui suit : la correspondance échangée entre la société de haute technologie en cause, le demandeur et les fonctionnaires fédéraux; la correspondance interne de l'administration fédérale; les accords entre la société de haute technologie et le gouvernement fédéral; les contrats et accords conclus entre la société de haute technologie et le demandeur ou NJM; les sommes versées par la société de haute technologie au demandeur ou à NJM; les rapports annuels et trimestriels de la société de haute technologie; l'information gouvernementale se rapportant au programme de financement en cause; le registre des lobbyistes; et l'information accessible au public sur Internet.

[5] Au printemps de 2006, après l'achèvement de ces enquêtes, la Direction des enquêtes a soumis au directeur quatre rapports provisoires d'enquête, chacun concluant que le demandeur n'avait pas rempli ses obligations selon la Loi ou selon le code durant la période visée par l'enquête en cause. La Direction des enquêtes était d'avis que le demandeur avait contrevenu au paragraphe 5(1) de la Loi puisque, moyennant rémunération, il avait agi au nom de chacune des sociétés de haute technologie et avait communiqué avec un titulaire de charge publique dans le dessein d'infléchir l'attribution d'une contribution financière et avait ménagé une entrevue entre un titulaire de charge publique et les représentants de chacune des sociétés de haute technologie. La Direction des enquêtes concluait aussi que le demandeur avait transgressé le principe du « professionnalisme » contenu dans le code, un principe qui oblige les lobbyistes à se conformer au code, à la Loi et à son règlement d'application. En outre, les quatre enquêtes concluaient que le demandeur avait contrevenu à la règle 3 du code parce qu'il n'avait pas informé la société de haute technologie en cause des obligations auxquelles il était soumis selon la Loi et de son obligation de se conformer au code. Finalement, la Direction des enquêtes concluait que les activités du demandeur menées au nom d'Infowave avaient été contraires aux deux principes restants, à savoir « intégrité et honnêteté » et « franchise » car, selon elle, dans ses relations avec sa cliente, il n'avait pas fait preuve

breached Rule 2 which requires lobbyists to provide information that is accurate and factual to public office holders and prohibits lobbyists from knowingly misleading anyone.

[6] Subsection 10.4(5) [as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5; 2004, c. 7, s. 23] of the Act provides that before finding that a person under investigation has breached the Code, the Registrar must give that person a reasonable opportunity to present their views. Accordingly, on July 25, 2006, the applicant received copies of the preliminary investigation reports and was provided an opportunity to make representations in response to the findings contained therein. The applicant's counsel filed written representations on October 4, 2006. Between October and November 2006, the applicant's counsel requested on two occasions to be heard orally by the Registrar. His requests to present *viva voce* evidence were denied and the applicant was informed that upon completion of the investigation reports, they would be tabled in Parliament.

[7] In early December 2006, the applicant filed an interlocutory motion to enjoin the Registrar from sending the final reports to the Registrar General of Canada (the Registrar General). The motion was dismissed by this Court on December 18, 2006. The Registrar drafted four final investigation reports, dated February 2007 (together, the decisions). As was found in the preliminary investigation reports, the decisions concluded that the applicant had breached subsection 5(1) of the Act, Rule 3 of the Code and in the case of Infowave, Rule 2 of the Code. The Registrar submitted the decisions to the President of the Treasury Board (who acts in place of the Registrar General for the purposes of the Act) and they were tabled in the House of Commons and Senate on March 19, 2007 and March 20, 2007 respectively. The decisions were communicated to the applicant on March 21, 2007.

[8] It is worthwhile to examine in greater detail the Registrar's findings of fact and conclusions with respect to each of the four decisions.

d'intégrité et d'honnêteté et n'avait pas été transparent et franc au sujet de ses activités de lobbyiste. S'agissant de ses activités menées au nom d'Infowave, la Direction a également estimé qu'il avait contrevenu à la règle 2, qui oblige les lobbyistes à fournir des renseignements exacts et concrets aux titulaires d'une charge publique et qui leur interdit d'induire sciemment en erreur qui que ce soit.

[6] Le paragraphe 10.4(5) [édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5; 2004, ch. 7, art. 23] de la Loi dispose que, avant de conclure qu'une personne visée par une enquête a contrevenu au code, le directeur doit lui donner une possibilité raisonnable de présenter son point de vue. Conséquemment, le 25 juillet 2006, le demandeur a reçu des exemplaires des rapports provisoires d'enquête et a eu la possibilité de faire des observations en réponse aux conclusions qu'ils contenaient. L'avocat du demandeur a déposé des observations écrites le 4 octobre 2006. Entre octobre et novembre 2006, l'avocat du demandeur a sollicité à deux reprises la possibilité d'être entendu par le directeur. Celui-ci a refusé, les deux fois, d'entendre son témoignage de vive voix, et le demandeur fut informé que, une fois achevés les rapports d'enquête, ils seraient déposés devant le Parlement.

[7] Au début de décembre 2006, le demandeur a déposé une requête interlocutoire en vue de faire interdire au directeur d'envoyer les rapports finals au registraire général du Canada (le registraire général). La requête a été rejetée par la Cour le 18 décembre 2006. Le registraire a rédigé quatre rapports finals d'enquête, datés de février 2007 (ci-après les décisions). Comme les rapports provisoires d'enquête, les décisions concluaient que le demandeur avait contrevenu au paragraphe 5(1) de la Loi, à la règle 3 du code et, dans le cas d'Infowave, à la règle 2 du code. Le directeur a soumis les décisions au président du Conseil du Trésor (qui agit à la place du registraire général aux fins de la Loi), et les décisions ont été déposées devant la Chambre des communes et devant le Sénat le 19 mars 2007 et le 20 mars 2007 respectivement. Les décisions ont été communiquées au demandeur le 21 mars 2007.

[8] Il convient d'examiner plus en détail les constatations et conclusions du directeur se rapportant à chacune des quatre décisions.

THE TIR DECISION

Findings of Fact

[9] In the TIR decision, the Registrar provides a detailed factual description of the interaction between the applicant, NJM and TIR. According to the findings of the Registrar, in the fall of 2000, the applicant was in contact with a number of high-tech companies in British Columbia to determine if there was a match between their investment needs and the contribution arrangement that might be available through the Technology Partnerships Canada (TPC), a special agency of Industry Canada mandated to provide conditionally repayable contributions to companies in Canada in order to bring research and development in technology to the marketplace. TPC works with the National Research Council (NRC) and the Communications Research Council (CRC) to deliver its financing program. TIR, a corporation based in Burnaby, British Columbia, was one such company seeking funding through the TPC program.

[10] The applicant arranged a series of meetings in Vancouver in December 2000 between TIR, and federal government employees involved in the TPC funding process. TIR submitted its proposal for funding to TPC on January 11, 2001. TIR's proposal was considered at a TPC prioritization meeting held on February 6, 2001. TIR's proposal was not selected for further consideration at that time. On February 16, 2001, the President of TIR stated that the applicant had informed him the TIR proposal was still under review by TPC.

[11] A memorandum of understanding (MOU) between NJM and TIR was signed by the applicant on February 23, 2001. According to the preamble of the MOU, NJM was retained to assist in a planning process "with the object of qualifying for and securing financial support from government agencies" among other professional services. TIR was to pay the applicant a fixed amount upon signing of the MOU, as well as a fee calculated at 15% of the government's financial contribution to the

LA DÉCISION TIR

Constatations

[9] Dans la décision TIR, le directeur donne une description détaillée de l'interdépendance du demandeur, de NJM et de TIR. Selon les constatations du directeur, le demandeur était, à l'automne de l'an 2000, en rapport avec plusieurs sociétés de haute technologie de Colombie-Britannique pour savoir s'il y avait concordance entre leurs besoins d'investissement et la contribution qu'elles pourraient recevoir par l'entremise de Partenariat technologique Canada (PTC), un organisme de service spécial d'Industrie Canada dont le mandat consiste à verser des contributions à remboursement conditionnel à des entreprises du Canada pour les aider à mettre sur le marché les résultats de leurs activités de recherche et de développement dans le domaine de la technologie. Pour appliquer son programme de soutien financier, PTC travaille en concertation avec le Conseil national de recherches du Canada (CNRC) et le Centre de recherches en communications (CRC). TIR, une société dont le siège est à Burnaby, en Colombie-Britannique, était l'une de ces sociétés en quête d'un financement par l'entremise de PTC.

[10] Le demandeur a organisé une série d'entrevues à Vancouver, en décembre 2000, entre TIR et les fonctionnaires fédéraux chargés d'appliquer le mécanisme de financement de PTC. TIR a présenté sa demande de financement à PTC le 11 janvier 2001. La demande fut étudiée au cours d'une réunion de fixation des priorités de PTC tenue le 6 février 2001. La demande de TIR ne fut pas alors retenue pour examen complémentaire. Le 16 février 2001, le président de TIR a affirmé que le demandeur lui avait dit que la proposition de TIR était toujours examinée par PTC.

[11] Un protocole d'accord entre NJM et TIR fut signé par le demandeur le 23 février 2001. Selon le préambule du protocole, NJM était engagée pour faciliter un processus de planification [TRADUCTION] « afin que TIR remplisse les conditions d'obtention d'un soutien financier d'organismes gouvernementaux », parmi d'autres services professionnels. TIR devait payer au demandeur une somme convenue dès la signature du protocole, ainsi que des honoraires représentant 15 p. 100 de la contribution

project upon government approval of TIR's proposal. The MOU contained the following caveat:

The role of NJM concludes with the achievement of the stated objective, i.e. qualifying for government funding. However, as a complimentary service subsequent to approval of funding, ongoing liaison with funding source(s) will be provided, until completion or termination of the project.

[12] On April 6, 2001, the applicant met with a TPC director and later that day he spoke with the President of TIR to inform him of the meeting. A meeting was scheduled between TIR and TPC for May 2, 2001. The applicant was to be present at this meeting and was described by TIR as "TIR's representative in Ottawa (Consultant)." The applicant invited a CRC manager to this meeting. That same month, the applicant arranged other meetings between TIR, the investment officer of the TPC and another Industry Canada employee.

[13] An agreement between the TPC Executive Director (on behalf of the Minister of Industry) and TIR was signed on November 5, 2001, which provided maximum funding to TIR in the amount of \$6 636 271. Prior to the signing of this agreement, TIR had certified to TPC that it would advise if a lobbyist were used for the purpose of its investment proposal and that such a lobbyist would comply with the Act. Section 6.11 of Schedule 1 of this agreement provided that any person lobbying for TIR in order to obtain the agreement and any of its benefits would register under the Act.

[14] In September 2003, the applicant met with the Executive Director of TPC concerning TIR. The applicant then negotiated with an investment officer of the TPC regarding amendments to the financing provisions of the agreement between TIR and the TPC.

[15] On December 16, 2003, NJM, the applicant and TIR entered into a "settlement and release" agreement terminating the applicant who acknowledged receipt of payment in the amount of \$1 065 121.50. During the relevant period, specifically from October 2000 to December 2003, there was no registration of the applicant or NJM in the Registry.

financière du gouvernement au projet, dès l'approbation de la demande de TIR par le gouvernement. Le protocole contenait la mise en garde suivante :

[TRADUCTION] Le rôle de NJM se termine avec la réalisation de l'objectif indiqué, c'est-à-dire l'observation des conditions requises pour un financement public. Cependant, à titre de service gratuit postérieur à l'approbation du financement, un contact continu sera maintenu avec la source de financement, jusqu'à l'achèvement ou la cessation du projet.

[12] Le 6 avril 2001, le demandeur a rencontré un administrateur de PTC et, plus tard ce jour-là, il a communiqué avec le président de TIR pour l'informer de la rencontre. Une entrevue entre TIR et PTC fut fixée au 2 mai 2001. Le demandeur, qui devait assister à cette entrevue, était décrit par TIR comme « le représentant de TIR à Ottawa (consultant) ». Le demandeur a invité un gestionnaire du CRC à cette entrevue. Ce même mois, le demandeur a organisé d'autres entrevues entre TIR, l'agent d'investissement de PTC et un autre employé d'Industrie Canada.

[13] Un accord entre le directeur exécutif de PTC (au nom du ministre de l'Industrie) et TIR fut signé le 5 novembre 2001, qui prévoyait l'attribution à TIR d'un financement maximum de 6 636 271 \$. Avant la signature de cet accord, TIR avait certifié à PTC que, si elle recourait à un lobbyiste aux fins de sa demande d'investissement, elle en informerait PTC, et qu'un tel lobbyiste se conformerait à la Loi. La section 6.11 de l'annexe 1 de cet accord prévoyait que toute personne intercédant pour TIR afin que celle-ci obtienne l'accord et tous ses avantages serait enregistrée en vertu de la Loi.

[14] En septembre 2003, le demandeur a rencontré le directeur exécutif de PTC à propos de TIR. Il a alors négocié avec un agent d'investissement de PTC pour que des modifications soient apportées aux dispositions de financement insérées dans l'accord entre TIR et PTC.

[15] Le 16 décembre 2003, NJM, le demandeur et TIR ont conclu une entente « de règlement et de libération » qui déchargeait le demandeur et par laquelle celui-ci reconnaissait avoir reçu une somme de 1 065 121,50 \$. Durant la période considérée, plus précisément d'octobre 2000 à décembre 2003, ni le demandeur ni NJM ne figuraient dans le registre des lobbyistes.

The Applicant's Views

[16] Having reviewed the facts that led to the TIR decision, the Registrar next summarizes the applicant's response to the preliminary investigation reports, as contained in the letter sent by his counsel to the Registrar dated October 4, 2006. This correspondence contained biographical information about the applicant, as well as descriptions of the work he carried out in the 1980s and 1990s. In the letter, applicant's counsel argued that TPC was actively searching for projects in 2000 and that TPC contacted the applicant to aid them in funding projects. The applicant was of the view that during the period covered by the investigation, the registration requirements of the Act did not apply if a public office holder made a written request to a lobbyist soliciting their advice or comment on a matter. Likewise, applicant's counsel stated that the arrangement of the meeting in December 2000 was made at the request of TPC officers; was not arranged with respect to any particular company (instead it was organized so the TPC could see a variety of potential companies); and, at that time, the applicant was not yet under a contract with any of the companies. Regarding the May 2001 visit, the applicant argued the meeting was arranged for the benefit of the TPC officer and not TIR. Finally, it was argued that the applicant never communicated with TPC officials in an attempt to influence the TPC funding process. The applicant's communication with public office holders was necessary for the funding process to function and was restricted to providing TPC with information regarding the companies and with regard to the status of the TPC application. In short, the applicant did not believe he carried out any activity that would have required registration under the Act.

Conclusions

[17] The Registrar analysed the significance of his findings of fact and concluded the applicant had breached the Act and the Code. The Registrar noted that it is not uncommon for companies seeking a repayable

Le point de vue du demandeur

[16] Après examen des faits qui ont conduit à la décision TIR, le directeur résume ensuite la réponse du demandeur aux rapports provisoires d'enquête, réponse contenue dans la lettre envoyée le 4 octobre 2006 par son avocat au directeur. Cette lettre contenait des renseignements biographiques à propos du demandeur, ainsi que la description des travaux qu'il avait exécutés dans les années 80 et 90. Dans la lettre, l'avocat du demandeur faisait valoir que PTC recherchait activement des projets en 2000 et avait communiqué avec le demandeur pour qu'il l'aide dans des projets de financement. Le demandeur était d'avis que, durant la période visée par l'enquête, les obligations d'enregistrement énoncées dans la Loi ne s'appliquaient pas si un titulaire de charge publique adressait à un lobbyiste une demande écrite sollicitant son avis ou ses commentaires sur une question. Pareillement, l'avocat du demandeur écrivait que l'entrevue de décembre 2000 avait été organisée à la demande de représentants de PTC, qu'elle n'avait pas eu pour objet une société en particulier (elle avait plutôt été organisée pour que PTC puisse contacter une diversité de sociétés possibles); et que, à l'époque, le demandeur n'avait encore de lien contractuel avec aucune des sociétés. S'agissant de la visite de mai 2001, le demandeur faisait valoir que l'entrevue avait été organisée au profit du représentant de PTC et non à celui de TIR. Finalement, l'avocat du demandeur soutenait que son client n'avait jamais communiqué avec des représentants de PTC dans le dessein d'influer sur les décisions de financement prises par PTC. La relation du demandeur avec des titulaires d'une charge publique était nécessaire pour le fonctionnement du mécanisme de financement et se limitait à communiquer à PTC des renseignements sur les sociétés et à obtenir des renseignements sur l'état d'avancement de la demande déposée à PTC. En bref, le demandeur ne croyait pas qu'il avait exercé des activités qui l'auraient contraint à s'enregistrer selon la Loi.

Conclusions

[17] Le directeur a analysé la portée de ses conclusions de fait et a conclu que le demandeur avait contrevenu à la Loi et au code. Il a relevé qu'il n'est pas rare pour des sociétés cherchant à obtenir d'organismes publics une

contribution from government organizations to hire individuals to assist them with the application process. In doing so, these individuals may arrange meetings between the company and officials and may communicate with officials on behalf of the company. The Registrar emphasized that such actions are legitimate; however, the Act imposes certain obligations of disclosure and behaviour on those who undertake to assist companies in this way and receive payment for doing so.

Breach of the Act

[18] The Registrar considered the wording of subsection 5(1) of the Act which, during the period of the applicant's activities on behalf of TIR, read in part as follows:

5. (1) Every individual who, for payment, on behalf of any person or organization (in this section referred to as the "client"), undertakes to

(a) communicate with a public office holder in an attempt to influence

...

(v) the awarding of any grant, contribution or other financial benefit by or on behalf of Her Majesty in right of Canada, or

(vi) the awarding of any contract by or on behalf of Her Majesty in right of Canada, or

(b) arrange a meeting between a public office holder and any other person,

shall, not later than ten days after entering into that undertaking, file with the registrar, in the prescribed form and manner, a return setting out the information referred to in subsection (2).

[19] The Registrar analysed whether the applicant had complied with these legislative requirements. With respect to paragraph 5(1)(a), the Registrar emphasized how the preamble of the MOU between NJM and TIR states that NJM had been retained to assist with the "objective of qualifying for and securing of financial support" from government agencies and how the list of

contribution remboursable d'engager un intermédiaire pour qu'il les aide à présenter la demande. L'intermédiaire peut, ce faisant, organiser des entrevues entre l'entreprise concernée et les fonctionnaires, et communiquer avec les fonctionnaires au nom de l'entreprise. Le directeur soulignait que tout cela est légitime; cependant, la Loi impose certaines obligations de divulgation et de comportement à ceux qui entreprennent d'aider ainsi des entreprises moyennant rémunération.

Transgression de la Loi

[18] Le directeur a considéré le texte du paragraphe 5(1) de la Loi, qui, durant la période des activités menées par le demandeur au nom de TIR, contenait notamment ce qui suit :

5. (1) Est tenue de fournir au directeur, dans les dix jours suivant l'engagement, une déclaration, en la forme réglementaire, contenant les renseignements prévus au paragraphe (2) toute personne (ci-après « lobbyiste-conseil ») qui, moyennant paiement, s'engage, auprès d'un client, personne physique ou morale ou organisation :

a) à communiquer avec un titulaire de charge publique afin de tenter d'influencer :

[...]

(v) l'octroi de subventions, de contributions ou autres avantages financiers par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom,

(vi) l'octroi de tout contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom;

b) à ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d'une charge publique.

[19] Le directeur a examiné si le demandeur s'était conformé aux exigences légales ci-dessus. S'agissant de l'alinéa 5(1)a), il faisait valoir que, selon le préambule du protocole conclu entre NJM et TIR, NJM avait été engagée pour aider TIR [TRADUCTION] « à se qualifier pour l'obtention de soutien financier » de la part d'organismes publics, et que la liste des services devant

services to be supplied by NJM included “proposal preparation, initial presentation, submission, discussion and defense.” Further, the MOU provided that NJM would offer “ongoing liaison with funding source(s)” until completion or termination of the project. The Registrar reasoned that this language indicated it was the intention of the parties that NJM would work to influence the awarding of a contribution, contract or financial benefit. The Registrar concluded that during the period of 2001 to 2003, the applicant met with TPC investment officers and other TPC officials to provide information about TIR and its projects. In his communications with TIR, the applicant reported the names of the government employees with whom he met, as well as the names of those employees who supported or intended to support the TIR proposal and the kind of support they could provide. After the signing of the funding agreement between TIR and the TPC, the applicant spoke directly to the TPC to suggest financing changes for the project that were favourable to TIR.

[20] Regarding paragraph 5(1)(b), the Registrar found that the applicant’s role included arranging meetings between TIR and public office holders in May 2001. Indeed, the applicant “co-ordinated between government and TIR representatives, determining the availabilities of those attending and setting or changing the time and date of the meeting.” Further, the work performed for TIR by NJM or the applicant was for payment.

[21] The Registrar therefore found that the applicant had contravened subsection 5(1) of the Act and stated as follows:

For payment, he acted as consultant lobbyist. He arranged at least one meeting between public office holders and TIR representatives. He communicated with public office holders in an attempt to influence the awarding of a financial contribution by TPC. [The applicant] was required under the [Act] to register as a lobbyist but failed to do so. At the latest, he should have registered within 10 days of the signing of the MOU with TIR on February 23, 2001.

être fournis par NJM était [TRADUCTION] « la préparation de la proposition, sa présentation initiale, sa soumission ainsi que la discussion et la défense de celle-ci ». Le protocole prévoyait aussi que NJM assurerait [TRADUCTION] « une liaison permanente avec la ou les sources de financement » jusqu’à l’achèvement ou la cessation du projet. Selon le directeur, ces mots attestaient l’intention des parties que NJM s’emploierait à influencer l’octroi d’une contribution, d’un contrat ou d’un avantage financier. Le directeur concluait que, durant la période allant de 2001 à 2003, le demandeur avait rencontré des agents d’investissement de PTC et autres représentants de PTC pour communiquer des renseignements sur TIR et sur les projets de TIR. Dans ses communications avec TIR, le demandeur avait donné les noms des fonctionnaires qu’il avait rencontrés, ainsi que les noms de ceux d’entre eux qui appuyaient ou entendaient appuyer la proposition de TIR, et précisé le genre de soutien qu’ils pouvaient apporter. Après la signature de l’accord de financement entre TIR et PTC, le demandeur s’était adressé directement à PTC pour qu’il consente à apporter aux dispositions de financement du projet des modifications qui étaient favorables à TIR.

[20] S’agissant de l’alinéa 5(1)b), le directeur concluait que le rôle du demandeur avait consisté à ménager des entrevues entre TIR et des titulaires d’une charge publique en mai 2001. Le demandeur avait même « assuré la coordination entre les représentants du gouvernement et ceux de TIR en déterminant les disponibilités des participants et en fixant ou modifiant la date et l’heure de la réunion ». En outre, le travail effectué pour TIR par NJM ou par le demandeur était rémunéré.

[21] Le directeur concluait donc que le demandeur avait contrevenu au paragraphe 5(1) de la Loi. Selon lui :

Contre rémunération, il a agi en tant que lobbyiste-conseil. Il a organisé au moins une rencontre entre des titulaires d’une charge publique et des représentants de TIR. Il a communiqué avec des titulaires d’une charge publique pour tenter d’influencer l’attribution d’une contribution financière par PTC. En vertu de la [Loi, le demandeur] était tenu de s’inscrire en tant que lobbyiste, mais ne l’a pas fait. Il aurait dû s’inscrire dans les dix jours suivant la signature du PE avec TIR le 23 février 2001.

[22] The Registrar rebutted the applicant's argument that he was not required to register because he was contacted initially by TPC and stated that he had misinterpreted the former paragraph 4(2)(c) [as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 2] of the Act which was in place during the relevant period and which provided public office holders with the ability to seek the advice of a specialist without triggering the requirement for the individual to register. This provision did not sanction a lobbyist to seek out clients and perform lobbying activities on their behalf without registering. Likewise, although the applicant argued he did not attempt to influence TPC officials and thus was not required to register, the Registrar was of the view that influence with respect to the decision to invest in a high-tech company such as TIR arises in part through the presentation of data regarding the proposed investment, including technical data, financial data and market data. Likewise, the wording of the MOU, in the view of the Registrar, clearly evidences that the intent was that "NJM would carry out these services in order to obtain a financial contribution for TIR from the federal government."

Breach of the Code

[23] In terms of whether the applicant breached the Code, the Registrar determined that because the applicant was in breach of the Act, his "lobbying on behalf of TIR without registering violates the principle of Professionalism under the Code." However, during the period covered by the investigation, it was necessary to contravene one or more of the Rules of the Code to be found in breach of the Code. Rule 3 of the Code requires lobbyists to indicate to their client their obligations under the Act and to adhere to the Code. As the applicant was of the view that his activities were not subject to registration under the Act, the Registrar concluded: "It follows, then, that he did not disclose his obligations under the Act to TIR." The Registrar found the applicant in breach of Rule 3 of the Code.

[22] Le directeur a récusé l'argument du demandeur selon lequel il n'était pas tenu de s'enregistrer parce que c'est PTC qui avait au départ communiqué avec lui, ajoutant que le demandeur avait mal interprété l'ancien alinéa 4(2)c) [mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 2] de la Loi qui était en vigueur à l'époque pertinente et qui conférait aux titulaires d'une charge publique le droit d'obtenir l'avis d'un spécialiste sans qu'entre en jeu l'obligation pour celui-ci de s'enregistrer. Cette disposition n'autorisait pas un lobbyiste à rechercher des clients et à exercer en leur nom des activités de lobbyiste sans s'enregistrer. Pareillement, le demandeur faisait valoir qu'il n'avait pas tenté d'influencer les fonctionnaires de PTC et qu'il n'était donc pas tenu de s'enregistrer, mais le directeur était d'avis que l'influence se rapportant à la décision d'investir dans une société de haute technologie telle que TIR se manifeste notamment par la présentation de données relatives à l'investissement projeté, notamment données techniques, données financières et données commerciales. Pareillement, de l'avis du directeur, le texte du protocole d'accord montre clairement que l'intention des parties était que « NJM mette en œuvre ces services afin d'obtenir une contribution financière du gouvernement fédéral pour TIR ».

Transgression du code

[23] S'agissant de savoir si le demandeur avait transgressé le code, le directeur concluait que, puisque le demandeur avait contrevenu à la Loi, « [l]es activités de lobbying que M. Makhija exerçait sans enregistrement pour le compte de TIR violent le principe de professionnalisme du [code] ». Cependant, durant la période visée par l'enquête, il était nécessaire d'avoir transgressé l'une ou plusieurs des règles du code pour qu'il y ait atteinte au code. La règle 3 du code oblige le lobbyiste à informer son client des obligations auxquelles il est soumis selon la Loi, et de son obligation de se conformer au code. Puisque le demandeur était d'avis que ses activités n'étaient pas soumises à un enregistrement selon la Loi, le directeur concluait ainsi : « Il s'ensuit qu'il n'a pas divulgué ses obligations en vertu de la Loi à TIR ». Selon le directeur, le demandeur avait transgressé la règle 3 du code.

Findings of Fact

[24] As stated, in the fall of 2000, the applicant was in contact with a number of high-tech companies in British Columbia to determine if there was a match between their investment needs and the contribution arrangement that might be available through the TPC. Infowave, a corporation based in Burnaby, British Columbia, was, like TIR, one such company seeking funding through the TPC program. According to the Infowave decision, the applicant arranged a series of meetings in Vancouver to be held in December 2000 between Infowave and federal government employees involved in the TPC funding process. Infowave submitted its funding proposal to TPC in January 2001. In February of that year, Infowave's proposal was considered at the same TPC prioritization meeting that considered the proposals of TIR, Intrinsic and Wavemakers. Infowave's proposal was not selected at that time but remained in consideration for future funding.

[25] An MOU between NJM and Infowave was signed by the applicant on April 12, 2002, which contained the same preamble as the MOU between TIR and NJM. The applicant was to receive \$2 000 upon signing of the MOU and upon approval of government funding, a professional fee calculated at a stated percentage (15%) of the total amount of the funding.

[26] The applicant arranged a series of meetings for May 2001 between TPC investment officers and another Industry Canada employee to provide information about Infowave and its product. In April 2003, the applicant also met with the investment officer for "a bit of strategization" to prepare for a meeting in May 2003.

[27] Infowave's repayable contribution agreement with the TPC Executive Director was signed on December 8, 2003. The maximum funding for Infowave was set at \$7 289 500. The agreement contained the same section 6.11 of Schedule 1 as the agreement between TIR and the TPC which provides that any person lobbying for

Conclusions de fait

[24] Comme je l'ai dit, le demandeur avait, à l'automne de 2000, pris contact avec plusieurs sociétés de haute technologie de Colombie-Britannique pour savoir s'il y avait concordance entre leurs besoins d'investissement et la contribution qu'elles pourraient obtenir par l'entremise de PTC. Infowave, une société ayant son siège social à Burnaby, en Colombie-Britannique, était, tout comme TIR, l'une de ces sociétés en quête d'un financement par l'entremise du programme de PTC. Selon la décision Infowave, le demandeur avait ménagé une série d'entrevues devant avoir lieu à Vancouver en décembre 2000, entre Infowave et les fonctionnaires fédéraux chargés d'appliquer le mécanisme de financement de PTC. Infowave a présenté sa demande de financement à PTC en janvier 2001. En février de la même année, la proposition d'Infowave fut étudiée au cours de la réunion de fixation des priorités de PTC où étaient étudiées également les demandes de TIR, d'Intrinsic et de Wavemakers. La demande d'Infowave n'a pas été retenue à ce moment-là, mais elle est restée à l'étude pour financement futur.

[25] Un protocole d'accord conclu entre NJM et Infowave a été signé par le demandeur le 12 avril 2002, protocole qui contenait le même préambule que le protocole conclu entre TIR et NJM. Le demandeur devait recevoir 2 000 \$ à la signature du protocole et, lorsque serait approuvé le financement public, Infowave lui verserait des honoraires calculés selon un pourcentage fixé (15 %) du financement total.

[26] Le demandeur avait ménagé une série d'entrevues, en mai 2001 avec des agents d'investissement de PTC et un autre employé d'Industrie Canada pour qu'ils puissent se renseigner sur Infowave et sur son produit. En avril 2003, le demandeur a aussi rencontré l'agent d'investissement pour établir « une certaine stratégie » en vue d'une réunion devant avoir lieu en mai 2003.

[27] L'accord de contribution remboursable conclu entre Infowave et le directeur exécutif de PTC a été signé le 8 décembre 2003. Le financement maximal consenti à Infowave était fixé à 7 289 500 \$. L'accord contenait, dans son annexe 1, la même section 6.11 que l'accord conclu entre TIR et PTC. La section 6.11 prévoyait que

Infowave in order to obtain the Agreement and any of its benefits would register under the Act.

[28] By letter to NJM dated November 4, 2003, Infowave advised that the TPC funding agreement required the applicant to confirm that he did not solicit the agreement with TPC on behalf of Infowave. Infowave submitted a similar representation to TPC and requested the applicant contact them immediately if he had information “inconsistent with these representations.”

[29] Infowave waived its right under the MOU for a complimentary service of ongoing liaison with funding sources and requested NJM not to engage in such activities except at the request of the company. The applicant signed his acknowledgement and agreement to this waiver by letter dated November 4, 2003. On March 24, 2004, the applicant, on his own behalf and on behalf of NJM, signed a “compliance certificate” to certify that he did not solicit the agreement between TPC and Infowave and that he did not engage in lobbying on behalf of Infowave. He acknowledged that Infowave was relying on this certificate in its dealings with TPC.

[30] Two days later the applicant cancelled the MOU for “personal reasons” effective immediately. In its third quarter report for 2004, Infowave stated that TPC would reduce its funding by 15% or \$1.1 million which “equals the amount Infowave was to pay a consultant for assisting the development of Infowave’s ‘technology road map’ and the application for TPC funding.” Due to the cancellation of the MOU, NJM was paid the signing fee of \$2,000 but no further payments were made. During the relevant period, specifically from October 2000 to November 2003, there was no registration of the applicant or NJM in the Registry.

The Applicant’s Views

[31] The Registrar summarizes the applicant’s response to the preliminary investigation report, as contained in

toute personne intercédant pour Infowave en vue d’obtenir l’accord et l’un quelconque de ses avantages devait être enregistrée selon la Loi.

[28] Par lettre adressée à NJM le 4 novembre 2003, Infowave informait NJM que l’accord de financement conclu avec PTC obligeait le demandeur à confirmer qu’il n’avait pas sollicité au nom d’Infowave l’accord conclu avec PTC. Infowave a confirmé ce fait à PTC et a prié le demandeur de communiquer immédiatement avec PTC pour voir s’il disposait d’une information [TRADUCTION] « ne concordant pas avec ces observations ».

[29] Infowave a renoncé à son droit, prévu par le protocole, d’obtenir un service gratuit de liaison continue avec les sources de financement, et elle a prié NJM de ne pas exercer de telles activités à moins que la société le lui demande. Le demandeur a signé une lettre datée du 4 novembre 2003 dans laquelle il reconnaissait et acceptait ladite renonciation. Le 24 mars 2004, le demandeur, en son propre nom et au nom de NJM, a signé un [TRADUCTION] « certificat de conformité » attestant qu’il n’avait pas sollicité l’accord conclu entre PTC et Infowave et qu’il ne s’était pas livré à des activités de lobbyiste au nom d’Infowave. Il reconnaissait qu’Infowave s’appuyait sur ce certificat dans ses rapports avec PTC.

[30] Deux jours plus tard, le demandeur a annulé le protocole, pour « des raisons personnelles », avec prise d’effet immédiate. Dans son rapport du troisième trimestre de 2004, Infowave écrivait que PTC allait réduire son financement de 15 p. 100, c’est-à-dire de 1,1 million de dollars, ce qui « correspond au montant qu’Infowave devait payer à un expert-conseil pour son aide dans l’élaboration de la “carte routière technologique” de la société et de la demande de financement à PTC ». En raison de l’annulation du protocole, NJM a reçu sa commission de base de 2 000 \$, mais aucun autre paiement ne lui a été fait. Durant la période considérée, plus exactement d’octobre 2000 à novembre 2003, ni le demandeur ni NJM ne figuraient dans le registre des lobbyistes.

Le point de vue du demandeur

[31] Le directeur résume la réponse donnée par le demandeur au rapport provisoire d’enquête, réponse

the letter by his counsel to the Registrar dated October 4, 2006. It is not necessary to reiterate the arguments raised in the letter since the Registrar summarizes the letter in the same manner as was done in the TIR decision.

Conclusions

[32] The Registrar analysed the significance of his findings of fact and concluded the applicant had breached the Act and the Code. The Registrar again noted that it is not uncommon or illegitimate for companies seeking a repayable contribution from government organizations to hire individuals to assist them with the application process; however, the Act imposes certain obligations of disclosure and behaviour on those who undertake to assist companies in this way and receive payment for doing so.

Breach of the Act

[33] The Registrar (as in the TIR decision) considered the wording of subsection 5(1) of the Act during the period of the applicant's activities on behalf of Infowave analysing whether or not the applicant had complied with these legislative requirements. With respect to paragraph 5(1)(a), the Registrar again emphasized how the preamble of the MOU between Infowave and NJM states that NJM had been retained to assist with the "objective of qualifying for and securing of financial support" from government agencies and how the list of services to be supplied by NJM included "proposal preparation, initial presentation, submission, discussion and defense." Further, the MOU provided that NJM would offer "ongoing liaison with funding source(s)" until completion or termination of the project. The Registrar reasoned that this language indicated it was the intention of the parties that NJM would work to influence the awarding of a contribution, contract or financial benefit. During the relevant period, the applicant met with TPC investment officers and other TPC officials to provide information about Infowave and its projects. Again, it was found that the applicant "co-ordinated between government and Infowave representatives, determining the availabilities of those attending and setting or changing the time and date of the meeting."

contenue dans la lettre adressée par son avocat au directeur et portant la date du 4 octobre 2006. Il n'est pas nécessaire de répéter les arguments avancés dans la lettre, puisque le directeur résume ladite lettre de la même manière que pour la décision TIR.

Conclusions

[32] Le directeur a analysé la portée de ses conclusions de fait et a conclu que le demandeur avait contrevenu à la Loi et au code. Il a relevé encore une fois qu'il n'est pas rare, ni illégitime, pour une société cherchant à obtenir d'organismes publics une contribution remboursable d'engager un intermédiaire pour qu'il l'aide à présenter la demande. Cependant, la Loi impose certaines obligations de divulgation et de comportement à ceux qui entreprennent d'aider ainsi des entreprises moyennant rémunération.

Transgression de la Loi

[33] Le directeur (comme dans la décision TIR) a considéré le paragraphe 5(1) de la Loi, tel qu'il était formulé lorsque le demandeur menait des activités au nom d'Infowave, en vérifiant si le demandeur s'était ou non conformé aux exigences légales. S'agissant de l'alinéa 5(1)a), il faisait valoir à nouveau que, selon le préambule du protocole conclu entre NJM et Infowave, NJM avait été engagée pour aider Infowave, [TRADUCTION] « à se qualifier pour l'obtention de soutien financier » de la part d'organismes publics, et que la liste des services devant être fournis par NJM était [TRADUCTION] « la préparation de la proposition, sa présentation initiale, sa soumission ainsi que la discussion et la défense de celle-ci ». Le protocole prévoyait aussi que NJM assurerait [TRADUCTION] « une liaison permanente avec la ou les sources de financement » jusqu'à l'achèvement ou la cessation du projet. Selon le directeur, ces mots attestaient l'intention des parties que NJM s'emploierait à influencer l'octroi d'une contribution, d'un contrat ou d'un avantage financier. Durant la période en cause, le demandeur avait rencontré des agents d'investissement de PTC et d'autres représentants de PTC pour communiquer des renseignements sur Infowave et sur les projets d'Infowave. Là encore, le directeur constatait que le demandeur avait « assuré la coordination entre les représentants du

Also, the work performed for Infowave by NJM or the applicant was for payment. The Registrar therefore found that the applicant had contravened subsection 5(1) of the Act.

[34] As in the TIR decision, the Registrar stated that the applicant had misinterpreted the former paragraph 4(2)(c) of the Act and was therefore not exempt from registration by virtue of this provision. Likewise, although the applicant argued he did not attempt to influence TPC officials and thus, was not required to register, the Registrar was of the view that influence with respect to the decision to invest in a high-tech company (such as Infowave) arises in part through the presentation of data regarding the proposed investment which includes technical data, financial data and market data. Likewise, the Registrar found the MOU evinces the intent “NJM would carry out these services in order to obtain a financial contribution for Infowave from the federal government.”

Breach of the Code

[35] In terms of whether the applicant breached the Code, the Registrar determined that because the applicant was in breach of the Act, his “lobbying on behalf of Infowave without registering violates the principle of Professionalism under the Code.” The Registrar also considered the two remaining principles of the Code, finding that the applicant had violated these principles by “failing to conduct his relations with his clients with integrity and honesty and by failing to be open and frank about his lobbying.” However, again it was emphasized that during the period covered by the investigation, it was necessary to contravene one or more of the Rules of the Code to be found in breach of the Code.

[36] Rule 3 of the Code requires lobbyists to indicate to their client their obligations under the Act and to adhere to the Code. As the applicant was of the view that his activities were not subject to registration under

gouvernement et ceux d’Infowave en déterminant les disponibilités des participants et en fixant ou modifiant la date et l’heure de la réunion ». En outre, le travail exécuté pour Infowave par NJM ou par le demandeur était rémunéré. Le directeur concluait donc que le demandeur avait transgressé le paragraphe 5(1) de la Loi.

[34] Comme dans la décision TIR, le directeur écrivait que le demandeur avait mal interprété l’ancien alinéa 4(2)c) de la Loi et donc que cette disposition, ne le dispensait pas de s’enregistrer. Pareillement, bien que le demandeur eût fait valoir qu’il n’avait pas tenté d’influencer les fonctionnaires de PTC et qu’il n’était donc pas tenu de s’enregistrer, le directeur exprimait l’avis que l’influence se rapportant à la décision d’investir dans une société de haute technologie (telle que Infowave) se manifeste notamment par la présentation de données relatives à l’investissement projeté, c’est-à-dire données techniques, données financières et données commerciales. Pareillement, selon le directeur, le protocole montrait l’intention des parties que « NJM mette en œuvre ces services afin d’obtenir une contribution financière du gouvernement fédéral pour Infowave ».

Transgression du code

[35] S’agissant de savoir si le demandeur avait transgressé le code, le directeur concluait que, puisque le demandeur avait contrevenu à la Loi, « [l]es activités de lobbying que M. Makhija exerçait sans enregistrement pour le compte d’Infowave violent le principe de professionnalisme du [code] ». Le directeur a aussi considéré les deux autres principes du code, en concluant que le demandeur avait transgressé ces principes « en ne menant pas ses relations avec son client avec intégrité et honnêteté et en manquant d’ouverture et de franchise au sujet de ses activités de lobbying ». Cependant, il soulignait encore une fois que, durant la période visée par l’enquête, il était nécessaire d’avoir transgressé l’une ou plusieurs des règles du code pour être jugé en contravention au regard du code.

[36] La règle 3 du code oblige le lobbyiste à informer son client des obligations auxquelles il est soumis selon la Loi, et de son obligation de se conformer au code. Puisque le demandeur était d’avis que ses activités

the Act, the Registrar concluded: “It follows, then, that he did not disclose his obligations under the Act to Infowave.” The Registrar found the applicant in breach of Rule 3 of the Code.

[37] Rule 2 of the Code requires lobbyists to provide accurate and factual information to public office holders and to not knowingly mislead anyone. The Registrar emphasized that the applicant has signed statements to confirm he did not solicit the agreement with TPC and that he did not engage in lobbying on behalf of Infowave and had done so knowing that Infowave was relying on these statements in its dealings with TPC and others. The Registrar concluded that the applicant breached Rule 2 in that “he either knowingly misled Infowave or, in failing to exercise proper care, he inadvertently did so.”

THE INTRINSYC DECISION

Findings of Fact

[38] Following a similar pattern as the two decisions described above, the Registrar found that the applicant arranged a series of meetings in Vancouver in December 2000 between Intrinsic, a corporation based in Vancouver, British Columbia, and federal government employees involved in the TPC funding process. Intrinsic submitted its funding proposal to TPC in January 2001. In February of that year, Intrinsic’s proposal was not selected by the TPC, although it too remained in consideration for future funding.

[39] An MOU between NJM and Intrinsic was signed by the applicant on March 26, 2001, which contained the same preamble as discussed above. The applicant, yet again, was to receive a fixed amount upon signing of the MOU and a stated percentage of the total amount of the financial contribution upon approval of government funding.

n’étaient pas soumises à un enregistrement selon la Loi, le directeur concluait ainsi : « Il s’ensuit qu’il n’a pas divulgué ses obligations en vertu de la [Loi] à Infowave ». Selon le directeur, le demandeur avait transgressé la règle 3 du code.

[37] La règle 2 du code dispose que les lobbyistes doivent fournir des renseignements exacts et concrets aux titulaires d’une charge publique et ne doivent pas induire sciemment en erreur qui que ce soit. Le directeur soulignait que le demandeur avait signé des déclarations confirmant qu’il n’avait pas sollicité l’accord conclu avec PTC et qu’il n’avait pas exercé d’activités de lobbyiste au nom d’Infowave, et le directeur ajoutait que le demandeur avait signé lesdites déclarations en sachant qu’Infowave se fondait sur ces déclarations dans ses rapports avec PTC et autres organismes. Le directeur concluait que le demandeur avait transgressé la règle 2 « soit en induisant sciemment Infowave en erreur, soit en n’agissant pas avec une diligence raisonnable et en induisant ainsi Infowave en erreur par inadvertance ».

LA DÉCISION INTRINSYC

Conclusions de fait

[38] Suivant le même schéma que pour les deux décisions susmentionnées, le directeur a conclu que le demandeur avait ménagé une série d’entrevues à Vancouver en décembre 2000 entre Intrinsic, une société dont le siège est à Vancouver (Colombie-Britannique), et les fonctionnaires fédéraux chargés d’appliquer le mécanisme de financement de PTC. Intrinsic a présenté sa demande de financement à PTC en janvier 2001. En février de la même année, la proposition d’Intrinsic n’a pas été retenue par PTC, mais elle aussi est restée à l’étude pour un financement futur.

[39] Un protocole d’accord entre NJM et Intrinsic a été signé par le demandeur le 26 mars 2001, qui contenait le même préambule que celui évoqué plus haut. Encore une fois, le demandeur devait recevoir une somme fixe dès la signature du protocole, et un certain pourcentage du montant total de la contribution, dès l’approbation du financement public.

[40] During the period from 2001 to 2003 the applicant met with investment officers and other TPC officials to provide information about Intrinsyc and its product. During that same time frame, the applicant arranged meetings between Intrinsyc and the TPC.

[41] Intrinsyc entered into its repayable contribution agreement with the TPC Executive Director on August 9, 2002. The maximum funding for Intrinsyc was set at \$6 636 271. NJM was paid the MOU signing fee of \$2 000 and further payments totalling \$393 367.93 throughout 2003.

The Applicant's Views

[42] The Registrar next reviews the applicant's response to the preliminary investigation report, as contained in the letter by his counsel to the Registrar dated October 4, 2006. The Registrar summarizes the letter in the same manner as was done in both the TIR and the Infowave decisions.

Conclusions

[43] The Registrar concluded the applicant had breached the Act and the Code, again emphasizing that it is not illegitimate for companies seeking a repayable contribution from government organizations to hire individuals to assist them with the application process. Nevertheless, the Act imposes certain obligations of disclosure and behaviour on those who undertake to assist companies in this way and receive payment for doing so.

Breach of the Act

[44] The Registrar (as in the TIR decision and the Infowave decision) considered the wording of subsection 5(1) of the Act during the period of the applicant's activities on behalf of Intrinsyc. With respect to his analysis of paragraph 5(1)(a), the Registrar noted how the preamble of the MOU between NJM and Intrinsyc states that NJM had been retained to assist with the "objective of qualifying for and securing of financial

[40] Durant la période allant de 2001 à 2003, le demandeur a rencontré des agents d'investissement et d'autres fonctionnaires de PTC pour les renseigner sur Intrinsyc et sur son produit. Durant la même période, le demandeur a ménagé des entrevues entre Intrinsyc et PTC.

[41] Intrinsyc a conclu un accord de contribution remboursable avec le directeur exécutif de PTC le 9 août 2002. Le financement maximal consenti à Intrinsyc fut fixé à 6 636 271 \$. NJM a reçu la commission de base de 2 000 \$ prévue par le protocole, et d'autres paiements totalisant 393 367,93 \$ tout au long de 2003.

Le point de vue du demandeur

[42] Le directeur examine ensuite la réponse du demandeur au rapport provisoire d'enquête, réponse qui figurait dans la lettre de l'avocat du demandeur adressée au directeur en date du 4 octobre 2006. Le directeur résume la lettre comme il l'a fait dans les décisions TIR et Infowave.

Les conclusions

[43] Le directeur concluait que le demandeur avait transgressé la Loi et le code, soulignant encore une fois qu'il n'est pas illégitime pour une entreprise qui souhaite obtenir d'un organisme public une contribution remboursable d'engager quelqu'un pour qu'il l'aide à présenter la demande. Néanmoins, la Loi impose certaines obligations de divulgation et de comportement à ceux qui entreprennent d'aider ainsi des entreprises moyennant rémunération.

Transgression de la Loi

[44] Comme dans la décision TIR et la décision Infowave, le directeur a considéré le texte du paragraphe 5(1) de la Loi, tel qu'il existait à l'époque où le demandeur exerçait des activités au nom d'Intrinsyc. S'agissant de l'alinéa 5(1)a), il faisait valoir que, selon le préambule du protocole conclu entre NJM et Intrinsyc, NJM avait été engagée pour aider Intrinsyc [TRADUCTION] « à se qualifier pour l'obtention de soutien financier » de la part

support” from government agencies and how the list of services to be supplied by NJM included “proposal preparation, initial presentation, submission, discussion and defense.” Further, the MOU provided that NJM would offer “ongoing liaison with funding source(s)” until completion or termination of the project. The Registrar reasoned that this language indicated it was the intention of the parties that NJM would work to influence the awarding of a contribution, contract or financial benefit. During the period of 2001 to 2003, the applicant met with TPC investment officers and other TPC officials to provide information about Intrinsic and its projects. Again, it was found that the applicant “co-ordinated between government and Intrinsic representatives, determining the availabilities of those attending and setting or changing the time and date of the meeting.” The work performed by NJM or the applicant was for payment. The Registrar therefore found that the applicant had contravened subsection 5(1) of the Act.

[45] As occurred in the TIR and Infowave decisions, the Registrar rebutted the applicant’s arguments as follows: the applicant misinterpreted the former paragraph 4(2)(c) of the Act; the applicant was required to register since the applicant undertook to influence the TPC decision to invest in Intrinsic in part through the presentation of data regarding the proposed investment, including technical data, financial data and market data; and, that in consideration of the wording of the MOU, the intent was “clearly that NJM would carry out these services in order to obtain a financial contribution for Intrinsic from the federal government.”

Breach of the Code

[46] In terms of whether the applicant breached the Code, the Registrar determined that because the applicant was in breach of the Act, his “lobbying on behalf of Intrinsic without registering violates the principle of Professionalism under the Code.” Again, given that the applicant was of the view that his activities were not subject to registration under the Act, the Registrar concluded: “It follows, then, that he did not disclose his obligations under the Act to Intrinsic.” The

d’organismes publics, et que la liste des services devant être fournis par NJM était [TRADUCTION] « la préparation de la proposition, sa présentation initiale, sa soumission ainsi que la discussion et la défense de celle-ci ». Le protocole prévoyait aussi que NJM assurerait [TRADUCTION] « une liaison permanente avec la ou les sources de financement » jusqu’à l’achèvement ou la cessation du projet. Selon le directeur, ces mots attestaient l’intention des parties que NJM s’emploierait à influencer l’octroi d’une contribution, d’un contrat ou d’un avantage financier. Durant la période allant de 2001 à 2003, le demandeur a rencontré les agents d’investissement de PTC et d’autres représentants de PTC pour les renseigner sur Intrinsic et sur ses projets. Là encore, le directeur a trouvé que le demandeur avait « assuré la coordination entre les représentants du gouvernement et ceux d’Intrinsic en déterminant les disponibilités des participants et en fixant ou modifiant la date et l’heure de la réunion ». Le travail exécuté par NJM ou par le demandeur était rémunéré. Le directeur concluait donc que le demandeur avait contrevenu au paragraphe 5(1) de la Loi.

[45] Comme dans les décisions TIR et Infowave, le directeur récusait ainsi les arguments du demandeur : celui-ci a interprété erronément l’ancien alinéa 4(2)c) de la Loi; il était tenu de s’enregistrer puisqu’il avait entrepris d’influencer la décision de PTC d’investir dans Intrinsic, notamment par la présentation de données relatives à l’investissement projeté, plus précisément de données techniques, de données financières et de données commerciales; enfin, eu égard au libellé du protocole, l’intention « était manifestement que NJM fournirait ces services afin d’obtenir pour Intrinsic une contribution financière du gouvernement fédéral ».

Transgression du code

[46] S’agissant de savoir si le demandeur avait transgressé le code, le directeur concluait que, puisque le demandeur avait contrevenu à la Loi, « [l]es activités de lobbying que M. Makhija exerçait sans enregistrement pour le compte de Intrinsic violent le principe de professionnalisme du [code] ». Encore une fois, puisque le demandeur était d’avis que ses activités n’étaient pas soumises à un enregistrement selon la Loi, le directeur est arrivé à la conclusion suivante : « Il s’ensuit qu’il

Registrar found the applicant in breach of Rule 3 of the Code.

n'a pas divulgué ses obligations en vertu de la [Loi] à Intrysyc ». Selon le directeur, le demandeur avait transgressé la règle 3 du code.

THE WAVEMAKERS DECISION

LA DÉCISION WAVEMAKERS

Findings of Fact

Conclusions de fait

[47] The Registrar found as a fact that the applicant also arranged a series of meetings in Vancouver in December 2000 between Wavemakers and federal government employees involved in the TPC funding process. Wavemakers submitted its funding proposal to TPC in January 2001. In February of that year (unlike in the other three proposals), Wavemakers' financing proposal was selected for further funding consideration.

[47] Le directeur a constaté que le demandeur avait aussi ménagé une série d'entrevues à Vancouver en décembre 2000 entre Wavemakers et les fonctionnaires fédéraux chargés d'appliquer le mécanisme de financement de PTC. Wavemakers avait présenté sa demande de financement à PTC en janvier 2001. En février de la même année (et contrairement aux trois autres propositions), la demande de financement faite par Wavemakers fut retenue pour examen complémentaire de financement.

[48] An MOU between NJM and Wavemakers was signed by the applicant on February 23, 2001 with the same preamble contained in the three other MOUs. Likewise, in a similar fashion, the applicant was to receive a fixed amount upon signing of the MOU and a stated percentage of the total amount of the financial contribution upon approval of government funding.

[48] Un protocole d'accord entre NJM et Wavemakers avait été signé par le demandeur le 23 février 2001, protocole qui contenait le même préambule que les trois autres. Pareillement, le demandeur devait recevoir une commission dès la signature du protocole, de même qu'un pourcentage du montant total de la contribution financière, après approbation du financement public.

[49] During the period from 2001 to 2003 the applicant communicated with TPC officials regarding Wavemakers' funding proposal. In that same time, the applicant arranged meetings between Wavemakers, investment officers of the TPC and an Industry Canada employee.

[49] Durant la période allant de 2001 à 2003, le demandeur avait communiqué avec les représentants de PTC pour s'informer de la demande de financement faite par Wavemakers. Durant ce même intervalle, le demandeur avait ménagé des entrevues entre Wavemakers, des agents d'investissement de PTC et un employé d'Industrie Canada.

[50] Wavemakers entered into its repayable contribution agreement with the TPC Executive Director on October 24, 2001. The maximum funding for Wavemakers was set at \$4 418 283. Section 6.11 of Schedule 1 of this agreement provided the same requirement that any person lobbying for Wavemakers in order to obtain the agreement and any of its benefits would register under the Act.

[50] Wavemakers a conclu son accord de contribution remboursable avec le directeur exécutif de PTC le 24 octobre 2001. Le financement maximal consenti à Wavemakers fut fixé à 4 418 283 \$. La section 6.11 de l'annexe 1 de cet accord prévoyait elle aussi que toute personne intercédant pour Wavemakers pour que l'entreprise obtienne l'accord et les avantages qui en découlaient devait s'enregistrer en vertu de la Loi.

[51] NJM was paid the MOU signing fee of \$2 000 plus GST [goods and services tax] and further payments

[51] NJM a obtenu la commission de base de 2 000 \$ prévue par le protocole, plus la TPS [taxe sur les produits

totalling \$291 136.03 from March 2002 to January 2004. The first of these cheques was made payable to the applicant himself, the rest were made out to NJM. From October 2000 to January 2004, there was no registration of the applicant or NJM in the Registry.

The Applicant's Views

[52] The Registrar then considers the applicant's response to the preliminary investigation report, as contained in the letter by his counsel to the Registrar dated October 4, 2006. The Registrar summarizes the letter in the same manner as was done in the three other decisions.

Conclusions

[53] The Registrar concluded the applicant had breached the Act and the Code. He first notes that it is not illegitimate for companies seeking a repayable contribution from government organizations to hire individuals to assist them with the application process. However, for those who undertake to assist companies in this way and receive payment for doing so, the Act imposes certain obligations of disclosure and behaviour on lobbyists.

Breach of the Act

[54] The Registrar (as occurred in the three other decisions) considered the wording of subsection 5(1) of the Act during the period of the applicant's activities on behalf of Wavemakers. The Registrar quotes the same phrases cited above from the preambles of the MOUs in question to highlight that the applicant was retained to assist with the "objective of qualifying for and securing of financial support" from government agencies and how the list of services to be supplied by NJM included "proposal preparation, initial presentation, submission, discussion and defense." Further, as the MOU provided that NJM would offer "ongoing liaison with funding source(s)" until completion or termination of the project, the Registrar concluded that this language evidences the intention of the parties that NJM would work to influence the awarding of a contribution, contract or

et services], ainsi que d'autres paiements totalisant 291 136,03 \$, de mars 2002 à janvier 2004. Le premier de ces chèques a été fait à l'ordre du demandeur lui-même, et les autres à l'ordre de NJM. D'octobre 2000 à janvier 2004, ni le demandeur ni NJM ne figuraient dans le registre des lobbyistes.

Le point de vue du demandeur

[52] Le directeur examine ensuite la réponse du demandeur au rapport provisoire d'enquête, réponse qui figure dans la lettre de son avocat au directeur, en date du 4 octobre 2006. Le directeur résume la lettre comme il l'a fait dans les trois autres décisions.

Conclusions

[53] Le directeur concluait que le demandeur avait transgressé la Loi et le code. Il relève d'abord qu'il n'est pas illégitime pour une entreprise qui cherche à obtenir d'un organisme public une contribution remboursable d'engager quelqu'un pour qu'il l'aide à présenter sa demande. Cependant, La Loi impose certaines obligations de divulgation et de comportement à ceux (des lobbyistes) qui entreprennent d'aider ainsi des entreprises moyennant rémunération.

Transgression de la Loi

[54] Le directeur (comme ce fut le cas dans les trois autres décisions) a considéré le texte du paragraphe 5(1) de la Loi tel qu'il était rédigé durant la période des activités menées par le demandeur au nom de Wavemakers. Il cite les mêmes expressions susmentionnées des préambules des protocoles en cause pour souligner que le demandeur avait été engagé pour aider Wavemakers [TRADUCTION] « à se qualifier pour l'obtention de soutien financier » de la part d'organismes publics et que la liste des services devant être fournis par NJM comprenait [TRADUCTION] « la préparation de la proposition, sa présentation initiale, sa soumission ainsi que la discussion et la défense de celle-ci ». Par ailleurs, comme le protocole prévoyait que NJM assurerait [TRADUCTION] « une liaison permanente avec la ou les sources de financement » jusqu'à l'achèvement ou la cessation du projet, le

financial benefit. During the period of 2001 to 2003, the applicant met with TPC investment officers and other TPC officials to provide information about Wavemakers and the project it was proposing for funding. Again, it was found that the applicant “co-ordinated between government and Wavemakers representatives, determining the availabilities of those attending and setting or changing the time and date of the meeting.” The work performed by NJM or the applicant was for payment. The Registrar therefore found that the applicant had contravened subsection 5(1) of the Act.

directeur concluait que, d’après ce libellé, l’intention des parties était que NJM s’emploierait à influencer l’octroi d’une contribution, d’un contrat ou d’un avantage financier. Durant la période allant de 2001 à 2003, le demandeur avait rencontré des agents d’investissement de PTC et d’autres représentants de PTC pour les renseigner sur Wavemakers et sur le projet qu’elle proposait pour un financement. Encore une fois, le directeur concluait que le demandeur « avait assuré la coordination entre les représentants du gouvernement et de Wavemakers en déterminant les disponibilités des participants et en fixant ou modifiant la date et l’heure de la réunion ». Le travail exécuté par NJM ou par le demandeur était rémunéré. Le directeur concluait donc que le demandeur avait contrevenu au paragraphe 5(1) de la Loi.

[55] As in the other decisions, the Registrar found the applicant had misinterpreted the former paragraph 4(2)(c) of the Act; was required to register since the applicant undertook to influence the TPC decision to invest in Wavemakers (through the presentation of data regarding the proposed investment, including technical data, financial data and market data); and, that per the MOU, the intent was “clearly that NJM would carry out these services in order to obtain a financial contribution for Wavemakers from the federal government.”

[55] Comme dans les autres décisions, le directeur estimait que le demandeur avait mal interprété l’ancien alinéa 4(2)c) de la Loi, qu’il devait s’enregistrer puisqu’il avait entrepris d’influencer la décision de PTC d’investir dans Wavemakers (et cela par la présentation de données concernant l’investissement projeté, notamment de données techniques, de données financières et de données commerciales), et que, selon le protocole d’accord, l’intention était « clairement que NJM fournirait ces services en vue d’obtenir pour Wavemakers une contribution financière du gouvernement fédéral ».

Breach of the Code

[56] The Registrar determined that because the applicant was in breach of the Act, his “lobbying on behalf of Wavemakers without registering violates the principle of Professionalism under the Code.” Again, given that the applicant was of the view that his activities were not subject to registration under the Act, the Registrar concluded: “It follows, then, that he did not disclose his obligations under the Act to Wavemakers” in breach of Rule 3 of the Code.

Transgression du code

[56] Le directeur concluait que, puisque le demandeur avait contrevenu à la Loi, « [l]es activités de lobbying que M. Makhija exerçait sans enregistrement pour le compte de Wavemakers violent le principe de professionnalisme du [code] ». Là encore, étant donné que le demandeur était d’avis que ses activités n’étaient pas soumises à l’enregistrement selon la Loi, le directeur concluait ainsi : « Il s’ensuit qu’il n’a pas divulgué ses obligations en vertu de la [Loi] à Wavemakers », transgressant ainsi la règle 3 du code.

APPLICATION FOR JUDICIAL REVIEW

[57] On April 20, 2007, the applicant filed four separate applications for judicial review of the decisions

LA DEMANDE DE CONTRÔLE JUDICIAIRE

[57] Le 20 avril 2007, le demandeur a déposé quatre demandes distinctes de contrôle judiciaire à l’encontre des

(T-662-07, T-664-07, T-665-07 and T-666-07) alleging that the Registrar erred in law in holding that the applicant breached the Act and the Code. The applicant seeks an order quashing the decisions and causing the Registrar General to withdraw them from the Parliament of Canada. The applicant also seeks a declaration that he is not a lobbyist under the Act and that he has not infringed the Act or Code. This Court ordered that the four files be consolidated under the current Court File (T-662-07) on May 14, 2007.

[58] In this judicial review, the applicant alleges the Registrar erred in his interpretation of the Act. Counsel for the applicant raises many of the same arguments that were raised in the written submissions provided to the Registrar in October 2006. First, it is argued that the applicant never acted as a lobbyist. In this regard the applicant has never communicated with a “public office holder” in an attempt to influence the awarding of any grant, contribution, contract or other financial benefit. Any communication that the applicant had with TPC officials or other “public office holders” is characterized as “strictly limited to communicating the salient features of the project and to facilitate, within the companies, the response to questions raised by the TPC review process.” Secondly, the applicant alleges that TPC actively solicited the assistance of the applicant. By virtue of paragraph 4(2)(c) of the Act as it read in 2003 (which allowed public office holders to seek the advice of a specialist without triggering a requirement for the individual to register), the applicant states he was not required to register. Thirdly, the applicant argues that changes to the Act which came into force on June 20, 2005, reveal a legislative intent to target “direct attempts” to influence government officials. In this instance, all of the dealings the applicant had with TPC officials were incidental to the obligations he had to the high-tech companies, and are thus not aptly characterized as direct attempts to influence public office holders. Finally, the applicant argues that the Act is a penal statute and should therefore be interpreted strictly. The applicant emphasizes that the sanctions contemplated by the Act are not limited to fines and imprisonment. Indeed, given that the Registrar has the discretion to present his final investigation reports to the Registrar General for tabling before Parliament “represents a level of personal humiliation

décisions (T-662-07, T-664-07, T-665-07 et T-666-07). Le demandeur affirmait que le directeur avait commis une erreur de droit en disant qu’il avait transgressé la Loi et le code. Il voudrait que soit rendue une ordonnance annulant les décisions et enjoignant au registraire général de les retirer du Parlement du Canada. Le demandeur voudrait aussi que soit rendu un jugement déclaratoire disant qu’il n’est pas un lobbyiste selon la Loi et qu’il n’a pas transgressé la Loi ou le code. La Cour a ordonné le 14 mai 2007 que les quatre dossiers soient regroupés sous l’actuel numéro du greffe T-662-07.

[58] Dans la présente procédure de contrôle judiciaire, le demandeur dit que le directeur a commis une erreur dans sa manière d’interpréter la Loi. L’avocat du demandeur avance nombre des mêmes arguments qui furent avancés dans les observations écrites remises au directeur en octobre 2006. D’abord, il fait valoir qu’il n’a jamais agi comme lobbyiste. Sur ce point, le demandeur n’a jamais communiqué avec un « titulaire d’une charge publique » pour tenter d’influencer l’octroi d’une subvention, d’une contribution, d’un contrat ou autre avantage financier. Toute communication que le demandeur a eue avec des représentants de PTC ou autres « titulaires d’une charge publique » est qualifiée de communication [TRADUCTION] « strictement limitée à faire connaître les points saillants du projet et à faciliter, au sein des entreprises, la réponse aux questions soulevées par le processus d’examen de PTC ». Deuxièmement, le demandeur dit que PTC a activement sollicité son aide. Selon l’alinéa 4(2)c) de la Loi, tel qu’il était rédigé en 2003 (une disposition qui permettait aux titulaires d’une charge publique d’obtenir l’avis d’un spécialiste sans que celui-ci soit tenu de s’enregistrer), il n’était pas, dit-il, tenu de s’enregistrer. Troisièmement, le demandeur fait valoir que les modifications apportées à la Loi, et entrées en vigueur le 20 juin 2005, révèlent que le législateur entendait cibler les [TRADUCTION] « tentatives directes » d’influencer des fonctionnaires. Dans le cas présent, tous les rapports que le demandeur a eus avec les représentants de PTC étaient accessoires aux obligations qu’il avait envers les sociétés de haute technologie et ne sont donc pas pertinemment qualifiés de tentatives directes d’influencer des titulaires d’une charge publique. Finalement, le demandeur fait valoir que la Loi est un texte de nature pénale et qu’elle devrait donc être interprétée étroitement. Il souligne que les sanctions

for that applicant that is very real.” Applying these strict rules of interpretation to the Act, it is submitted that the applicant was not “attempting to influence government” as set out in the Act.

PRELIMINARY ISSUE

[59] In the course of the hearing, questions were raised by the Court regarding the jurisdiction of the Registrar to embark on an investigation for an alleged breach of the Act. This issue was not raised by the applicant in his application for judicial review or in his memorandum of fact and law. However, the issue of jurisdiction must be canvassed before this Court may even begin to analyse the merits of this application. Therefore, the Court directed the parties to submit supplementary written representations addressing, *inter alia*, the following issues: (1) does the Registrar have the jurisdiction to embark on an investigation if there are reasonable grounds to believe a breach of the Act has occurred? (2) does the Code apply to individuals who are not registered “lobbyists” pursuant to the requirements of the Act?

[60] In answer to the first question, the applicant submits the Registrar’s powers are limited to investigating breaches of the Code, if there are reasonable grounds to believe that such a breach has occurred. The Registrar does not have jurisdiction to investigate breaches of the Act. Indeed, no section of the Act gives the Registrar the jurisdiction, right, duty, power or discretion to investigate breaches of the Act. To the contrary, subsections 10.4(7) [as enacted by S.C. 2003, c. 10, s. 10; 2004, c. 7, s. 39] and 10.4(8) [as enacted by S.C. 2003, c. 10, s. 10; 2004, c. 7, s. 39] of the Act, by use of the imperative “shall”, obligates the Registrar to suspend any investigation of a breach of the Code if the Registrar finds reasonable grounds to believe that any law has been violated and to report same to a peace officer. Even if the Registrar were to believe that the Act had been violated in this instance, subsection 10.4(9) [as enacted by S.C. 2003, c. 10, s. 10; 2004, c. 7, s. 39] prevents him from continuing his

prévues par la Loi ne sont pas limitées à des amendes et à des peines d’emprisonnement. En fait, le pouvoir du directeur de présenter ses rapports finals d’enquête au registraire général pour dépôt devant le Parlement [TRADUCTION] « constitue pour le demandeur un niveau très réel d’humiliation personnelle ». Appliquant à la Loi ces règles strictes d’interprétation, le demandeur dit qu’il n’a pas « cherch[é] à exercer une influence auprès [des] institutions » comme il est indiqué dans la Loi.

QUESTION PRÉLIMINAIRE

[59] Au cours de l’audience, la Cour a soulevé des questions concernant le pouvoir du directeur d’entreprendre une enquête sur une présumée transgression de la Loi. Ce point n’était pas soulevé par le demandeur dans sa demande de contrôle judiciaire ni dans son exposé des faits et du droit. Cependant, la question du pouvoir du directeur devait être examinée avant même que la Cour puisse commencer d’analyser le fond de la demande. La Cour a donc prié les parties de présenter des observations écrites supplémentaires portant entre autres sur les points suivants : 1) le directeur a-t-il le pouvoir d’entreprendre une enquête s’il a des motifs raisonnables de croire qu’il y a eu transgression de la Loi? 2) le code s’applique-t-il aux personnes qui ne sont pas des « lobbyistes » enregistrés selon ce qu’exige la Loi?

[60] En réponse à la première question, le demandeur dit que les pouvoirs du directeur se limitent à enquêter sur les transgressions du code, s’il a des motifs raisonnables de croire qu’une telle transgression a eu lieu. Le directeur n’a pas le pouvoir d’enquêter sur les violations de la Loi. D’ailleurs, aucune disposition de la Loi ne confère au directeur un droit quelconque ou pouvoir d’enquêter sur les violations de la Loi. Au contraire, selon les paragraphes 10.4(7) [édicte par L.C. 2003, ch. 10, art. 10; 2004, ch. 7, art. 39] et (8) [édicte par L.C. 2003, ch. 10, art. 10; 2004, ch. 7, art. 39] de la Loi, le directeur doit suspendre toute enquête sur une violation du code s’il a des motifs raisonnables de croire qu’il y a eu infraction à une loi, et il doit signaler ladite infraction à un agent de la paix. Même si le directeur devait croire qu’il y a eu dans le cas présent infraction à la Loi, le paragraphe 10.4(9) [édicte par L.C. 2003, ch. 10, art. 10; 2004, ch. 7, art. 39] l’empêche de poursuivre

investigation of the breach of the Code until a peace officer has completed her or his investigation (and any charges related thereto have been disposed of). As such, the Act creates a scheme whereby the Registrar is expressly excluded from investigating breaches of the Act. The Registrar has improperly issued the decisions. The applicant also argues that the Code, as written, does not conform to the Act, but I shall not consider this argument as it touches on an issue not raised by the Court in its direction and the respondent has not had an opportunity to address same.

[61] In response to the second question as to whether the Code applies to individuals who are not registered “lobbyists” pursuant to the requirements of the Act, the applicant submits, in light of his arguments above that this question is moot since the Registrar has no power to investigate breaches of the Act or the failure to register for a person required to register. In the alternative, the applicant states the Code does not apply to persons who are not subject to the Act. Further, the Code does not apply to a person who had no notice of it. The Code is not a part of an Act (or an appendix to an Act). It is not a regulation made by the Governor in Council pursuant to section 12 [as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 7; 2003, c. 10, s. 12] of the Act, nor is it a statutory instrument pursuant to the *Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22 (the SIA). Consequently, a person cannot be deemed to know the contents of it. According to the applicant’s submissions, the following persons must comply with the Code: persons who know they are lobbyists under the Act (but decline to register); persons who register under the Act; and persons who register under the Act but allow their registration to improperly lapse. Given that the applicant was none of these, the Code did not apply to him.

[62] The respondent first argues that the Registrar has jurisdiction to investigate a breach of the Code which could include a situation where there may have been a breach of the Act. The respondent states that the Code is made under authority of the Act and that a Code investigation commenced by the Registrar may include the investigation of a breach of the Act in a situation

son enquête sur la transgression du code tant qu’un agent de la paix n’a pas terminé son enquête (et tant qu’il n’a pas été statué sur les accusations s’y rapportant). La Loi établit donc un régime qui empêche explicitement le directeur d’enquêter sur les violations de la Loi. Le directeur a rendu irrégulièrement les décisions. Le demandeur fait aussi valoir que le code, tel qu’il est rédigé, n’est pas conforme à la Loi, mais je n’examinerai pas cet argument parce qu’il concerne un aspect que la Cour n’a pas évoqué dans ses directives, et que le défendeur n’a pas eu la possibilité d’y répondre.

[61] En réponse à la deuxième question, celle de savoir si le code s’applique aux personnes qui ne sont pas des « lobbyists » enregistrés, selon ce que requiert la Loi, le demandeur dit, eu égard à ses arguments ci-dessus, que cette question est théorique puisque le directeur n’a pas le pouvoir d’enquêter sur les violations de la Loi ni sur l’absence d’enregistrement d’une personne tenue de s’enregistrer. Subsidiairement, le demandeur dit que le code ne s’applique pas aux personnes qui ne sont pas soumises à la Loi. Par ailleurs, le code ne s’applique pas à une personne qui n’en a pas eu avis. Le code ne fait pas partie de la Loi (ni ne constitue un appendice de la Loi). Il ne s’agit pas d’un règlement pris par le gouverneur en conseil conformément à l’article 12 [mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 7; 2003, ch. 10, art. 12] de la Loi, et il ne s’agit pas non plus d’un texte réglementaire au sens de la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22 (la LTR). Par conséquent, nul ne saurait être réputé en connaître le contenu. Selon les observations du demandeur, les personnes suivantes doivent se conformer au code : celles qui savent qu’elles sont des lobbyists selon la Loi (mais qui négligent ou refusent de s’enregistrer), celles qui sont enregistrées selon la Loi, et celles qui sont enregistrées selon la Loi, mais qui laissent à tort leur enregistrement expirer. Puisque le demandeur n’entraîne dans aucun de ces cas, le code ne s’appliquait pas à lui.

[62] Le défendeur fait d’abord valoir que le directeur a le pouvoir d’enquêter sur une transgression du code, ce qui engloberait une situation où il a pu y avoir violation de la Loi. Il dit que le code a été établi en application de la Loi et qu’une enquête entreprise par le directeur sous le régime du code peut comprendre l’enquête sur une violation de la Loi dans un cas où une

where such a breach may have occurred. The Code establishes mandatory standards for all persons who are required to register as lobbyists under the Act. Under the principle of professionalism, lobbyists are required to conform to the Act and the Code. Finally, when the Registrar conducts an investigation of a possible breach of the Code, it implicitly includes an investigation of a possible breach of the Act. Otherwise, the Registrar could never advise any peace officer of a breach of the Act, thereby rendering subsections 10.4(7), 10.4(8) and 10.4(9) of the Act of no effect. Investigations by the Registrar are administrative in nature and can never lead to the prosecution of the individual under investigation. The fact that formal investigations leading to the laying of charges are left to peace officers does not mean that the Registrar cannot investigate a possible breach of the Act, during the course of an investigation of a possible breach of the Code.

[63] Secondly, according to the respondent, subsection 10.3(1) [as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5; 2002, c. 10, s. 9] makes it clear that the Code applies to an individual who is required to file a return under subsection 5(1). As such, it applies to all individuals who are registered as lobbyists and all individuals who should be registered as lobbyists under the Act (even if they have not registered as required). To find otherwise would mean that the Registrar could only conduct investigations of individuals who are registered as lobbyists (and not of individuals who should have registered as lobbyists but failed to do so). This, it is argued would be counter-productive as it would invite lobbyists to not register in order to avoid the consequences of the Act. Finally, although the Code is not a statutory instrument, per the SIA, it is a “regulation” under subsection 2(1) of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21.

[64] In spite of the arguments raised by the respondent in his supplementary written representations, I am of the view that the Registrar has exceeded his jurisdiction in this instance. In coming to this conclusion, I have examined the purpose and legislative scheme provided by the Act and Code, as well as the legal status of the Code.

telle violation a pu se produire. Le code établit des normes impératives applicables à toute personne qui est tenue de s’enregistrer comme lobbyiste selon la Loi. Selon le principe du professionnalisme, les lobbyistes sont tenus de se conformer à la Loi et au code. Finalement, quand le directeur décide d’enquêter sur une possible transgression du code, il enquête implicitement sur une possible transgression de la Loi. Autrement, le directeur ne pourrait jamais informer un agent de la paix d’une violation de la Loi, ce qui rendrait ainsi sans effet les paragraphes 10.4(7), 10.4(8) et 10.4(9) de la Loi. Les enquêtes menées par le directeur sont de nature administrative et ne peuvent jamais conduire à des poursuites à l’encontre de la personne visée par l’enquête. Le fait que les enquêtes formelles conduisant au dépôt d’accusations soient laissées aux agents de la paix ne signifie pas que le directeur ne peut pas enquêter sur une possible transgression de la Loi, au cours d’une enquête portant sur une possible transgression du code.

[63] Deuxièmement, selon le défendeur, il ressort clairement du paragraphe 10.3(1) [édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5; 2003, ch. 10, art. 9] que le code s’applique à une personne qui est tenue de fournir une déclaration en application du paragraphe 5(1). Il s’applique donc à toute personne qui est enregistrée comme lobbyiste et à toute personne qui devrait s’enregistrer comme lobbyiste selon la Loi (même si elle ne l’est pas). Conclure autrement signifierait que le directeur ne pourrait enquêter que sur les personnes qui sont enregistrées comme lobbyistes (et non sur celles qui auraient dû s’enregistrer comme lobbyistes, mais qui ne l’ont pas fait). Selon les défendeurs, cela irait à l’encontre du but recherché car ce serait inviter les lobbyistes à ne pas s’enregistrer afin de se soustraire aux conséquences de la Loi. Finalement, bien que le code ne soit pas un texte réglementaire au sens de la LTR, il s’agit d’un « règlement » au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21.

[64] En dépit des arguments avancés par le défendeur dans ses observations écrites supplémentaires, je suis d’avis que le directeur a excédé ici son pouvoir. Pour arriver à cette conclusion, j’ai examiné l’objet et l’économie de la Loi et du code, ainsi que le statut juridique du code.

[65] The following four basic principles are set out in the preamble to the Act: free and open access to government is an important matter of public interest; lobbying public office holders is a legitimate activity; it is desirable that public office holders and the public be able to know who is engaged in lobbying activities; and, a system for the registration of paid lobbyists should not impede free and open access to government.

[66] The Act does not define the term “lobbying”; however, it provides for the public registration of those individuals who are paid to communicate with “public office holders” with regard to certain matters as described in the legislation. According to subsection 2(1) of the Act, “public office holder” [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 182] means “any officer or employee of Her Majesty in right of Canada and includes (a) a member of the Senate or the House of Commons and any person on the staff of such a member, (b) a person who is appointed to any office or body by or with the approval of the Governor in Council or a minister of the Crown, other than a judge receiving a salary under the *Judges Act* or the lieutenant governor of a province, (c) an officer, director or employee of any federal board, commission or other tribunal as defined in the *Federal Courts Act*, (d) a member of the Canadian Armed Forces, and (e) a member of the Royal Canadian Mounted Police.”

[67] Per subsection 5(1) of the Act (as cited above), an individual is required to register with the registrar if he, for payment, on behalf of any person or organization undertakes to either communicate with a public office holder in respect of, *inter alia*, the awarding of any financial benefit on behalf of Her Majesty in right of Canada (subparagraph 5(1)(a)(v)) or the awarding of any contract by or on behalf of Her Majesty in right of Canada (subparagraph 5(1)(a)(vi)); or if he arranges a meeting between a public office holder and any other person (paragraph 5(1)(b)).

[68] According to section 9 of the Act, the maintenance of the public registry rests with the Registrar:

9. (1) The registrar shall establish and maintain a registry in which shall be kept a record of all returns and other documents

[65] Les quatre principes fondamentaux suivants sont énoncés dans le préambule de la Loi : l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État; la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique; l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbyisme; enfin le fait que l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

[66] La Loi ne définit pas le mot « lobbyisme »; cependant, elle prévoit l'enregistrement public des personnes qui sont rémunérées pour communiquer avec des « titulaires d'une charge publique » pour certains aspects décrits dans la législation. Selon le paragraphe 2(1) de la Loi, l'expression « titulaire d'une charge publique » [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 182] est définie ainsi : « [a]gent ou employé de Sa Majesté du chef du Canada. La présente définition s'applique notamment : a) aux sénateurs et députés fédéraux ainsi qu'à leur personnel; b) aux personnes nommées à des organismes par le gouverneur en conseil ou un ministre fédéral, ou avec son approbation, à l'exclusion des juges rémunérés sous le régime de la *Loi sur les juges* et des lieutenants-gouverneurs; c) aux administrateurs, dirigeants et employés de tout office fédéral, au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*; d) aux membres des Forces armées canadiennes; e) aux membres de la Gendarmerie royale du Canada ».

[67] Selon le paragraphe 5(1) de la Loi (cité plus haut), est tenue de s'enregistrer auprès du directeur toute personne qui, moyennant paiement, s'engage, auprès d'un client, d'une personne physique ou morale ou d'une organisation, à communiquer avec le titulaire d'une charge publique au sujet notamment de l'octroi d'avantages financiers par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom (sous-alinéa 5(1)(a)(v)) ou de l'octroi d'un contrat par Sa Majesté du chef du Canada ou en son nom (sous-alinéa 5(1)(a)(vi)), ou à ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d'une charge publique (alinéa 5(1)(b)).

[68] Selon l'article 9 de la Loi, la tenue du registre public incombe au directeur :

9. (1) Le directeur tient un registre contenant tous les documents — déclarations ou autres — qui lui sont fournis en

submitted to the registrar under this Act.

(2) The registry shall be organized in such manner and kept in such form as the registrar may determine.

(3) The registrar may verify the information contained in any return or other document submitted to the registrar under this Act.

(4) The registry shall be open to public inspection at such place and at such reasonable hours as the registrar may determine.

[69] Pursuant to section 10 [as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 5; 2004, c. 7, s. 20] of the Act, the Registrar may issue advisory opinions and interpretation bulletins with respect to the enforcement, interpretation or application of the Act (other than under sections 10.2 to 10.6). However, these advisory opinions and interpretation bulletins are not statutory instruments for the purposes of the SIA and are thus not binding.

[70] Subsection 10.3(1) states that the “following individuals shall comply with the Code: (a) an individual who is required to file a return under subsection 5(1); and (b) an employee who, in accordance with paragraph 7(3)(f) or (f.1), is named in a return filed under subsection 7(1).”

[71] The Registrar’s powers to investigate a breach of the Code are set out in subsection 10.4(1) as follows:

10.4 (1) Where the Registrar believes on reasonable grounds that a person has breached the Code, the Registrar shall investigate to determine whether a breach has occurred.

...

(5) Before finding that a person has breached the Code, the Registrar shall give the person a reasonable opportunity to present their views to the registrar.

[72] If, during the course of the Registrar’s investigation commenced in accordance with subsection 10.4(1), the Registrar believes on reasonable grounds that a person has committed an offence under the Act (or any other Act of Parliament or of the legislature of a province), the Registrar is obliged to advise a peace officer having jurisdiction to investigate the alleged offence:

application de la présente loi.

(2) Le registre est tenu en la forme et selon les modalités fixées par le directeur.

(3) Le directeur peut vérifier la régularité des renseignements contenus dans les documents.

(4) Le public peut consulter le registre au lieu et aux heures que fixe, dans des limites raisonnables, le directeur.

[69] En application de l’article 10 [mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 5; 2004, ch. 7, art. 20] de la Loi, le directeur peut publier des bulletins d’interprétation et fournir des avis portant sur l’exécution, l’interprétation ou l’application de la Loi (à l’exception des articles 10.2 à 10.6). Cependant, ces avis et ces bulletins d’interprétation ne sont pas des textes réglementaires aux fins de la LTR et ne sont donc pas contraignants.

[70] Le paragraphe 10.3(1) dispose que les personnes suivantes « [d]oivent se conformer au code : a) la personne tenue de fournir une déclaration en application du paragraphe 5(1); b) l’employé qui, aux termes des alinéas 7(3)f) ou f.1), est nommé dans une déclaration fournie en application du paragraphe 7(1). »

[71] Le pouvoir du directeur d’enquêter sur une transgression du code est prévu dans le paragraphe 10.4(1) :

10.4 (1) Le directeur fait enquête lorsqu’il a des motifs raisonnables de croire qu’une personne a commis une infraction au code.

[...]

(5) Le directeur doit, avant de statuer qu’elle a commis une infraction au code, donner à la personne la possibilité de présenter son point de vue.

[72] Si, au cours de l’enquête qu’il a entreprise en application du paragraphe 10.4(1), le directeur a des motifs raisonnables de croire qu’une personne a commis une infraction à la Loi (ou à toute autre loi fédérale ou provinciale), il doit alors en informer un agent de la paix ayant le pouvoir d’enquêter sur l’infraction présumée :

10.4 (1) ...

(7) If, during the course of performing duties and functions under this section, the registrar believes on reasonable grounds that a person has committed an offence under this or any other Act of Parliament or of the legislature of a province, the registrar shall advise a peace officer having jurisdiction to investigate the alleged offence.

(8) The registrar must immediately suspend an investigation under this section of an alleged breach of the Code by any person if

(a) the registrar believes on reasonable grounds that the person has committed an offence under this or any other Act of Parliament or of the legislature of a province in respect of the same subject-matter; or

(b) it is discovered that the subject-matter of the investigation under this section is also the subject-matter of an investigation to determine whether an offence referred to in paragraph (a) has been committed or that a charge has been laid with respect to that subject-matter.

(9) The registrar may not continue an investigation under this section until any investigation or charge regarding the same subject-matter has been finally disposed of.

[73] After conducting an investigation, the Registrar shall prepare a report of the investigation, including the findings, conclusions and reasons for the conclusions, and submit it to the Registrar General of Canada who shall cause a copy of it to be laid before each House of Parliament on any of the first 15 sitting days on which that House is sitting after it is received (subsection 10.5(1) [as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5; 2004, c. 7, s. 23]). The report may contain details of any payment received, disbursement made or expense incurred by an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or by an employee who, in accordance with paragraph 7(3)(f) [as am. by S.C. 2003, c. 10, s. 7] or (f.1) [as am. *idem*], is named in a return filed under subsection 7(1) [as am. *idem*], in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or 7(1)(a)(i) to (v), as the case may be, if the Registrar considers publication of the details to be in the public interest.

[74] Every individual who contravenes any provision of this Act (other than subsection 10.3(1) or the regulations) is guilty of an offence and liable on summary

10.4 (1) [...]

(7) Si, dans l'exercice des pouvoirs et des fonctions que lui confère le présent article, le directeur a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction à la présente loi ou à toute autre loi fédérale ou provinciale, il avise un agent de la paix compétent pour mener une enquête relativement à l'infraction.

(8) Le directeur suspend sans délai l'enquête menée en vertu du présent article à l'égard d'une infraction présumée au code si, selon le cas :

a) il a des motifs raisonnables de croire que la personne a commis une infraction à la présente loi ou à toute autre loi fédérale ou provinciale portant sur le même sujet;

b) l'on découvre que l'objet de l'enquête est le même que celui d'une enquête menée dans le but de décider si une infraction visée à l'alinéa a) a été commise, ou qu'une accusation a été portée à l'égard du même objet.

(9) Le directeur ne peut poursuivre l'enquête avant qu'une décision finale n'ait été prise relativement à toute enquête ou à toute accusation portant sur le même objet.

[73] Après qu'il a conduit une enquête, le directeur rédige un rapport d'enquête, accompagné de ses constatations et de ses conclusions motivées, et il le présente au registraire général du Canada, lequel fait déposer le rapport devant les deux chambres du Parlement dans les 15 premiers jours de séance de chacune des chambres, après qu'il l'a reçu (paragraphe 10.5(1) [édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5; 2004, ch. 7, art. 23]). Le rapport peut faire état, si le directeur estime que l'intérêt public le justifie, des renseignements concernant tout paiement reçu ou toute dépense engagée par la personne tenue de fournir une déclaration en application du paragraphe 5(1) ou qui, conformément aux alinéas 7(3)f) [mod. par L.C. 2003, ch. 10, art. 7] ou f.1) [mod., *idem*], est nommée dans une déclaration fournie en application du paragraphe 7(1) [mod., *idem*], et se rapportant, le cas échéant, à l'une des mesures visées aux sous-alinéas 5(1)a)(i) à (vi) ou 7(1)a)(i) à (v).

[74] Quiconque contrevient à une disposition de la Loi (autre que le paragraphe 10.3(1) ou le règlement) commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité

conviction to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars: subsection 14(1) [as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 7]. Further, according to subsection 14(2) [as am. *idem*], “[e]very individual who knowingly makes any false or misleading statement in any return or other document submitted to the registrar under this Act, whether in electronic or other form, is guilty of an offence and liable (a) on summary conviction, to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both; and (b) on proceedings by way of indictment, to a fine not exceeding one hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding two years, or to both.” However, proceedings by way of summary conviction in respect of an offence under section 14 must be instituted within two years after the time when the subject-matter of the proceedings arose. There is no limitation period for investigating breaches of the Code.

[75] The Code, which is provided in the appendix to these reasons for order, complements the registration requirements of the Act. The purpose of the Code, as stated in its introductory message, “is to assure the Canadian public that lobbying is done ethically and with the highest standards with a view to conserving and enhancing public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government decision-making.” It establishes mandatory standards of conduct for all lobbyists communicating with “public office holders.” The Code contains three principles, “integrity and honesty”, “openness” and “professionalism” and eight Rules. As stated by the registrar in the decisions, during the relevant period of the investigations, “it was necessary to contravene one or more of the Rules in order to be found in breach of the [Code].”

[76] The power of the Registrar to develop a lobbyists’ code of conduct respecting the activities described in subsections 5(1) and 7(1) is expressly provided for in subsection 10.2(1) [as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5]. However, I note that according to subsection 10.2(4) [as enacted *idem*], the Code “is not a statutory instrument for the purposes of the [SIA], but shall be published in the *Canada Gazette*.” In *Democracy Watch v. Canada (Attorney General)*, [2004] 4 F.C.R. 83 (F.C.)

par procédure sommaire, une amende maximale de vingt-cinq mille dollars : paragraphe 14(1) [mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 7]. Par ailleurs, selon le paragraphe 14(2) [mod., *idem*], « [q]uiconque donne sciemment, dans tout document — déclaration ou autre — transmis au directeur, sous forme électronique ou autre, en application de la présente loi, des renseignements faux ou trompeurs commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité : a) par procédure sommaire, une amende maximale de vingt-cinq mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l’une de ces peines; et b) par mise en accusation, une amende maximale de cent mille dollars et un emprisonnement maximal de deux ans, ou l’une de ces peines ». Cependant, les poursuites par voie de procédure sommaire à l’égard d’une infraction prévue à l’article 14 se prescrivent par deux ans à compter de ladite infraction. Il n’y a aucune date limite pour les enquêtes sur les transgressions du code.

[75] Le code, qui est reproduit à l’appendice des présents motifs, complète les obligations d’enregistrement prévues par la Loi. L’objet du code, comme on peut le lire dans son message d’introduction, « est de rassurer le public canadien au sujet des normes d’éthique élevées que doivent respecter les lobbyistes de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l’intégrité, l’objectivité et l’impartialité de la prise de décisions du gouvernement ». Il établit des normes obligatoires de conduite pour tous les lobbyistes qui communiquent avec des « titulaires d’une charge publique ». Le code contient trois principes, à savoir « intégrité et honnêteté », « franchise » et « professionnalisme », ainsi que huit règles. Comme l’écrivait le directeur dans les décisions, durant la période visée par les enquêtes, « il fallait qu’une personne enfreigne au moins une des règles pour qu’on conclut qu’elle avait commis une infraction au [code] ».

[76] Le pouvoir du registraire d’élaborer un code de déontologie des lobbyistes pour les activités décrites dans les paragraphes 5(1) et 7(1) est expressément prévu par le paragraphe 10.2(1) [édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5] de la Loi. Cependant, je relève que, selon le paragraphe 10.2(4) [édicte, *idem*], le code « n’est pas un texte réglementaire pour l’application de la [LTR]. Il doit cependant être publié dans la *Gazette du Canada* ». Dans le jugement *Démocratie en surveillance c. Canada*

(*Democracy Watch*), a case that was decided in the context of four judicial reviews of rulings of the Ethics Counsellor (now the Registrar) with respect to the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* [the Public Office Holders' Code], the Code and the Act, Justice Gibson, at paragraph 23, summarized the status of the Code as follows:

Once again at all times relevant to the matters before the Court, the Lobbyists' Code, developed and adopted pursuant to section 10.2 of the *Lobbyists Registration Act*, is set out in full, including a related "message from the Ethics Counsellor", in Schedule III to these reasons. Its status would appear to be somewhat unclear. It is certainly not an enactment of Parliament, nor is it a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*. That being said, following its development by the Ethics Counsellor, a process which he indicates involved "extensive consultation with a large number of people and organizations interested in promoting public trust in the integrity of government decision-making", it was reviewed by a Standing Committee of the House of Commons and was published in the *Canada Gazette* on February 8, 1997. While counsel for the respondent (the Ethics Counsellor) referred to the Lobbyists' Code as "non-law", I am not satisfied that it is fully accurate to characterize it in that manner. [Endnote omitted.]

[77] Despite the lack of clarity regarding the status of the Code, I am nonetheless of the opinion that the Registrar exceeded his jurisdiction in the case at bar.

[78] In the decisions, the Registrar states that, based on information provided by officials at Industry Canada, he had reasonable grounds to believe the applicant had breached the Code with respect to his activities on behalf of the four high-tech companies in question. Pursuant to subsection 10.4(1), the Registrar thus began investigating the applicant's activities with respect to the four high-tech companies in question. However, early into the investigation (and perhaps from the outset), the Registrar would have been aware that the applicant had not registered as a consultant lobbyist under section 5 of the Act during the relevant period with respect to any of the high-tech companies in question. As such, at that time, it would have become apparent to the Registrar that he was indeed dealing with a situation where there is a potential breach of the registration requirements under the Act and

(*Procureur général*), [2004] 4 R.C.F. 83 (C.F.) (la décision *Démocratie en surveillance*), un jugement rendu dans le contexte de quatre demandes de contrôle judiciaire à l'encontre de décisions du conseiller en éthique (aujourd'hui le directeur) se rapportant au *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* [Le Code des titulaires de charge publique], de même qu'au code et à la Loi, le juge Gibson résumait ainsi, au paragraphe 23, le statut du code :

Le Code des lobbyistes, élaboré et adopté en vertu de l'article 10.2 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, est reproduit intégralement dans la version en vigueur à tous les moments pertinents à l'annexe III des présents motifs; cette annexe contient aussi un « message du conseiller en éthique ». La nature de ce code n'est pas bien définie. Il ne s'agit certainement pas d'un texte législatif, ni d'un texte réglementaire pour l'application de la *Loi sur les textes réglementaires*. Cela étant dit, après son élaboration par le conseiller en éthique—un exercice qui, d'après ce dernier, a nécessité « de nombreuses consultations auprès d'un large éventail de personnes et de groupes intéressés à accroître la confiance du public dans l'intégrité du processus décisionnel de l'État »—, le Code a été examiné par un comité permanent de la Chambre des communes et publié dans la *Gazette du Canada* du 8 février 1997. Les avocats du défendeur (le conseiller en éthique) ne considèrent pas le Code des lobbyistes comme un texte de loi, mais je ne suis pas convaincu qu'ils aient tout à fait raison. [Note omise.]

[77] En dépit de l'imprécision en ce qui concerne le statut du code, je suis néanmoins d'avis que le directeur a outrepassé ici son pouvoir.

[78] Dans les décisions, le directeur dit que, selon l'information communiquée par les fonctionnaires d'Industrie Canada, il avait des motifs raisonnables de croire que le demandeur avait transgressé le code dans les activités qu'il menait au nom des quatre sociétés de haute technologie en cause. En application du paragraphe 10.4(1), le directeur a donc commencé à enquêter sur les activités du demandeur au regard des quatre sociétés de haute technologie. Cependant, peu de temps après le début de l'enquête (et peut-être au tout début), le directeur a dû se rendre compte que, durant la période considérée, le demandeur ne s'était pas enregistré comme lobbyiste-conseil en vertu de l'article 5 de la Loi, pour l'une quelconque des sociétés de haute technologie en cause. À cette date, il serait donc devenu évident au directeur qu'il traitait en réalité d'un cas où il y avait une possible

not merely an alleged breach of the Code.

[79] Given the mandatory provision contained in subsections 10.4(7), if during the course of his investigations, the Registrar believes on reasonable grounds that a person has committed an offence under the Act, the Registrar shall advise a peace officer having jurisdiction to investigate the alleged offence. This is a requirement. It is not at the Registrar's discretion to determine whether or not a peace officer ought to be advised. Likewise, in such an instance, pursuant to subsections 10.4(8) and 10.4(9), the Registrar is to immediately suspend the investigation of an alleged breach of the Code and may only continue with the investigation after the investigation of the alleged breach of the Act or charge has been finally disposed of.

[80] I have no evidence before me to suggest that the Registrar followed the statutory requirements as described above. I do not have any evidence (by way of affidavit or otherwise) that would allow me to conclude that the Registrar advised a peace officer having jurisdiction to investigate an alleged breach of the Act. Nor can I conclude that the Registrar immediately suspended the investigation of the alleged breaches of the Code pending a time when the investigation of the alleged breach of the Act or charge has been finally disposed of. As already stated, these are mandatory requirements. It is not at the Registrar's discretion to determine whether or not a peace officer ought to be advised. Nor can the Registrar choose whether or not to immediately suspend the investigation. Nevertheless, based on the facts before me and in spite of these mandatory requirements, the Registrar continued to investigate the applicant's alleged breaches of the Act.

[81] At this point I pause to note that at the time the investigation commenced, the statutory limitation period of two years for an investigation of a breach of the Act had already lapsed.

[82] I am also aware that in the *Lobbyists' Code of Conduct: Annual Report 2005-2006*, dated June 30,

violation des exigences d'enregistrement prévues par la Loi, et non simplement une transgression présumée du code.

[79] Selon les dispositions impératives du paragraphe 10.4(7), si, au cours de ses enquêtes, le directeur a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction à la Loi, alors il doit en informer un agent de la paix investi du pouvoir d'enquêter sur l'infraction présumée. C'est là une obligation. Le directeur n'a pas le loisir de décider si un agent de la paix devrait ou non être informé de la situation. Pareillement, dans un tel cas, conformément aux paragraphes 10.4(8) et 10.4(9), le directeur doit suspendre sans délai l'enquête qu'il mène sur une violation présumée du code et ne peut poursuivre l'enquête qu'après une décision finale concernant l'enquête sur la violation présumée de la Loi, ou concernant l'accusation.

[80] Je n'ai devant moi aucune preuve m'autorisant à croire que le directeur a observé les exigences légales susmentionnées. Je n'ai pas devant moi la preuve (par affidavit ou autrement) qui m'autoriserait à conclure que le directeur a informé de la situation un agent de la paix ayant le pouvoir d'enquêter sur une violation présumée de la Loi. Il m'est impossible également de conclure que le directeur a sans délai suspendu l'enquête sur les violations présumées du code jusqu'à ce qu'une décision finale ait été rendue concernant l'enquête sur la violation présumée de la Loi, ou concernant l'accusation. Comme je l'ai déjà dit, ce sont là des dispositions impératives. Le directeur n'a pas la liberté de dire si un agent de la paix devrait ou non être informé de la situation. Il ne peut pas non plus décider s'il est opportun ou non de suspendre l'enquête sans délai. Néanmoins, au vu des faits portés à ma connaissance, et en dépit de ces dispositions impératives, le directeur a continué d'enquêter sur les violations de la Loi qui auraient été commises par le demandeur.

[81] Je fais ici une pause pour faire observer que, lorsque l'enquête a débuté, le délai de deux ans à l'intérieur duquel l'enquête sur une violation de la Loi doit débiter était déjà écoulé.

[82] Je crois également savoir que, dans le *Code de déontologie des lobbyistes : Rapport annuel 2005-2006*,

2006, the message from the Registrar of Lobbyists reads, in part, as follows:

The period covered by this report saw an unprecedented level of activity related to the [Code], including several reviews and the launching of the first investigations ever conducted in the nine-year history of the Code....

...

The second contributing factor [to the rise in activity related to the Code] relates to two decisions made during the period regarding enforcement of the Code. The first decision was that the silence of the Act regarding a limitation period for investigations under the Code meant that there was none. The second related to expanding the pursuit of breach of the eight Rules in the Code to include the pursuit of breaches of the Principles of the Code. The combined effect of these decisions was to open up the pursuit of breaches occurring more than two years in the past, and to allow for broader interpretation of what constitutes a breach. For example, although there is no specific rule in the Code which requires a lobbyist to register, there is a Principle of Professionalism under which the failure to register would fall. The Office can now pursue failures to register as a breach of the Code, beyond the two-year limit. [Emphasis added].

[83] I take this as an admission on the part of the respondent that prior to 2005, an individual was not required to register as a lobbyist according to the terms of the Code. More specifically, prior to 2005, the applicant was not required to register as a lobbyist according to the terms of the Code. Any registration requirement to which he may have been subject, thus, arises from the provisions of the Act, specifically subsection 5(1). Given that the applicant was of the view that he was not required to register during the relevant period (2001-2003), and given the admission on the part of the Registrar that lobbyists were not required to register under the Code, I find the Registrar exceeded his jurisdiction in this instance. Indeed, it appears that the Registrar attempted to justify his investigation (which was in fact an investigation of a potential breach of the Act) under the guise of an investigation of an alleged breach of the Code. This despite the fact that the applicant was not even subject to the Code during the relevant period due to his failure to register.

daté du 30 juin 2006, le message du directeur des lobbyistes renfermait notamment ce qui suit :

La période visée par le présent rapport a connu un niveau sans précédent d'activités reliées au [code], y compris plusieurs examens administratifs et l'ouverture de la première enquête menée au cours des neuf années qui se sont écoulées depuis l'entrée en vigueur du Code [...]

[...]

Le deuxième facteur qui a contribué [à l'augmentation des activités liées au code] touche les deux décisions concernant l'application du Code, prises durant la période visée par ce rapport. La première décision se rapporte au fait que la Loi n'abordait pas la question du délai de prescription pour la tenue d'une enquête en vertu du Code, ce qui impliquait qu'il n'y en avait pas. La deuxième décision porte sur l'élargissement des raisons pouvant mener à une poursuite pour des infractions à l'une des huit règles du Code, afin d'y inclure les poursuites pour des infractions aux principes du Code. Ces décisions combinées ont eu pour effet d'entraîner des poursuites pour des infractions qui ont pu être commises plus de deux ans auparavant et de permettre une interprétation plus large de ce qui constitue une infraction. Par exemple, bien qu'il n'y ait pas de règles précises dans le Code qui obligent un lobbyiste à s'enregistrer, il existe un principe de professionnalisme, qui couvrirait l'obligation de s'enregistrer. Le Bureau du directeur des lobbyistes peut maintenant intenter des poursuites dans les cas de non-enregistrement en tant qu'infraction au Code, au-delà du délai de prescription de deux ans. [Non souligné dans l'original.]

[83] J'interprète cela comme une admission, de la part du défendeur, que, avant 2005, le code n'obligeait pas un individu à s'enregistrer comme lobbyiste. Plus précisément, avant 2005, le code n'obligeait pas le demandeur à s'enregistrer comme lobbyiste. Toute obligation d'enregistrement à laquelle il a pu être assujéti découle donc des dispositions de la Loi, en l'occurrence le paragraphe 5(1). Vu que le demandeur était d'avis qu'il n'était pas tenu de s'enregistrer durant la période considérée (2001-2003), et puisque le directeur des lobbyistes admet que les lobbyistes n'étaient pas tenus de s'enregistrer selon le code, je suis d'avis que le directeur a ici excédé son pouvoir. Il semble d'ailleurs que le directeur a tenté de justifier son enquête (qui en fait était une enquête sur une possible transgression de la Loi) sous le couvert d'une enquête portant sur une transgression présumée du code, et cela bien que le demandeur ne fût pas même soumis au code durant la période pertinente puisqu'il ne s'était pas enregistré.

[84] An individual who engages in lobbying activities is required to register under the Act and an individual who fails to do so is in breach of the Act. However, based on the statutory scheme as it existed during the relevant period, the Registrar was not empowered to investigate an alleged breach of the Act. The Registrar's jurisdiction was confined to investigating alleged breaches of the Code. Given that the applicant, by failing to register, was not subject to the Code, I am of the view the Registrar exceeded his jurisdiction and erred in issuing (and tabling in Parliament) the four decisions.

[85] As an additional comment, I am also of the view that the case at bar is clearly distinguishable from the two other cases which have been decided to date in the context of investigations by the Registrar for an alleged breach of the Code. In *Democracy Watch*, above, the applicants filed an application for judicial review with respect to four rulings of the Ethics Counsellor (who, as aforementioned, was the precursor to the Registrar).

[86] In the first ruling, the individual in question had not registered under the Act. The RCMP [Royal Canadian Mounted Police] carried out its investigation for an alleged breach of the Act; however, Crown prosecutors ultimately concluded that there was insufficient evidence to support a successful prosecution under section 5 of the Act. The Ethics Counsellor denied Democracy Watch's request for an investigation into circumstances that it believed raised serious questions concerning violations of the Code and the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. In the impugned first ruling, the Ethics Counsellor noted that his ability to proceed with a matter under the Code required that the individual against whom a complaint or allegation had been made was a lobbyist within the meaning of the Act, or was an individual who was required to register as a lobbyist. In denying Democracy Watch's request for an investigation, the Ethics Counsellor relied on an investigation carried out by the RCMP, which found that there was insufficient evidence to demonstrate in a court of law that the individual had an obligation to register as a lobbyist. The Court's decision to grant Democracy Watch's application turned on the

[84] Celui qui se livre à des activités de lobbyisme est tenu de s'enregistrer selon la Loi, et celui qui ne s'enregistre pas contrevient à la Loi. Cependant, eu égard au régime légal tel qu'il existait durant la période considérée, le directeur n'était pas habilité à enquêter sur une violation présumée de la Loi. Le pouvoir du directeur se limitait à enquêter sur des violations présumées du code. Vu que le demandeur, parce qu'il ne s'était pas enregistré, n'était pas soumis au code, je suis d'avis que le directeur a excédé son pouvoir et a commis une erreur en rendant (et en déposant devant le Parlement) les quatre décisions.

[85] Je suis également d'avis, à titre d'observation additionnelle, que la présente affaire se distingue nettement des deux autres affaires sur lesquelles jugement a été rendu dans le cadre d'enquêtes du directeur sur une violation présumée du code. Dans le jugement *Démocratie en surveillance*, précité, les demandeurs avaient introduit une demande de contrôle judiciaire à l'encontre de quatre décisions du conseiller en éthique (qui, comme je l'ai précisé, est aujourd'hui le directeur).

[86] Dans la première décision du conseiller en éthique, l'intéressé ne s'était pas enregistré comme il devait le faire d'après la Loi. La GRC [Gendarmerie royale du Canada] avait conduit son enquête sur une violation présumée de la Loi; cependant, le ministère public avait finalement conclu que la preuve ne permettait pas d'engager, selon l'article 5 de la Loi, des poursuites ayant des chances de succès. Le conseiller en éthique avait refusé d'accéder à la demande de *Démocratie en surveillance*, qui le priait d'enquêter sur des circonstances qui, selon elle, donnaient sérieusement à penser qu'il y avait eu transgression du code de déontologie des lobbyistes et transgression du *Code régissant la conduite des titulaires de charges publiques en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Dans sa première décision contestée, le conseiller en éthique faisait observer que, pour qu'il puisse engager des procédures selon le code, il fallait que la personne contre qui une plainte ou allégation avait été déposée fût un lobbyiste au sens de la Loi, ou fût une personne tenue de s'enregistrer comme lobbyiste. En refusant d'entreprendre une enquête comme le lui demandait *Démocratie en surveillance*, le conseiller en éthique se

issue of standards of proof. Justice Gibson [at paragraph 73] found that to trigger the application of subsection 10.4(1), it is not necessary that the Ethics Counsellor be able to demonstrate, on a standard of “beyond a reasonable doubt”, in a court of law, that the individual had an obligation to register as a lobbyist. Rather, it was only relevant that the Ethics Counsellor “believes on reasonable grounds”, a much lower standard than “beyond a reasonable doubt” that the individual had breached the Code.

[87] In the second impugned ruling, the Ethics Counsellor denied Democracy Watch’s request for an investigation with respect to a situation involving a senior policy advisor to then-federal Minister of Health. The Ethics Counsellor could not conclude on reasonable and probable grounds that a breach of the Code had occurred. In this instance, the individual in question was not registered under the Act at the time the complaint was submitted to the Registrar but later did so. Justice Gibson determined the decision was not unreasonable.

[88] In the third ruling, the Ethics Counsellor denied Democracy Watch’s request for an investigation with respect to nine lobbyists working with ministers and public office holders on their political party leadership campaign. All the individuals were registered as lobbyists. The Ethics Counsellor was of the view that the obligation under the Public Office Holders’ Code to ensure that there was not a conflict rested with the Minister and not the lobbyist. Justice Gibson again determined this decision was not unreasonable.

[89] In the fourth ruling, the Ethics Counsellor denied Democracy Watch’s request for an investigation with respect to donations to cabinet ministers. After reciting the factors quoted in the third ruling, the Ethics Counsellor concluded he had no basis to believe on reasonable

fondait sur une enquête de la GRC, qui avait conclu que la preuve ne suffisait pas pour convaincre une cour de justice que la personne concernée avait l’obligation de s’enregistrer comme lobbyiste. Si la Cour a décidé de faire droit à la demande de Démocratie en surveillance, c’était en raison de la question des normes de preuve. Le juge Gibson [au paragraphe 73] a estimé que, pour que s’applique le paragraphe 10.4(1), il n’est pas nécessaire que le conseiller en éthique soit en mesure de prouver hors de tout doute raisonnable, devant une cour de justice, que l’intéressé avait l’obligation de s’enregistrer comme lobbyiste. Il suffisait plutôt que le conseiller en éthique « ait des motifs raisonnables de croire » (norme de preuve bien inférieure à la preuve « hors de tout doute raisonnable ») que l’intéressé avait transgressé le code.

[87] Dans sa deuxième décision contestée, le conseiller en éthique avait refusé d’accéder à la demande de Démocratie en surveillance, qui le priait d’enquêter sur une situation impliquant un conseiller principal en politiques relevant du ministre de la Santé de l’époque. Le conseiller en éthique n’avait pu conclure, se fondant sur des motifs raisonnables et probables, qu’il y avait eu violation du code. L’intéressé n’était pas, dans cette affaire, enregistré selon la Loi à l’époque où la plainte avait été déposée auprès du directeur, mais il s’était enregistré ultérieurement. Le juge Gibson a estimé que la décision du conseiller en éthique n’était pas déraisonnable.

[88] Dans sa troisième décision, le conseiller en éthique avait refusé d’accéder à la demande de Démocratie en surveillance, qui le priait d’enquêter sur neuf lobbyistes qui avaient travaillé auprès de ministres et de titulaires de charges publiques dans leur campagne pour la direction d’un parti politique. Tous les intéressés étaient enregistrés comme lobbyistes. Le conseiller en éthique était d’avis que l’obligation, prévue par le Code des titulaires de charges publiques, de s’assurer qu’il n’y avait pas de conflit incombait au ministre, et non au lobbyiste. Là encore, le juge Gibson a estimé que cette décision du conseiller en éthique n’était pas déraisonnable.

[89] Dans sa quatrième décision, le conseiller en éthique avait refusé d’accéder à la demande de Démocratie en surveillance, qui le priait d’enquêter sur des dons faits à des ministres du Cabinet. Après avoir repris les facteurs énumérés dans sa troisième décision,

grounds that the Code had been breached.

[90] That being said, Justice Gibson, in the end, allowed the application for judicial review based on his finding that, on the totality of the evidence, there were grounds for a reasonable apprehension of bias on the part of the Ethics Counsellor and his office, both specifically against Democracy Watch and of an institutional nature. Such bias resulted in a breach of the principles of procedural fairness in arriving at the rulings under review.

[91] However, the *ratio* of *Democracy Watch* is of limited relevance to the case at bar. Regarding the first ruling (the only ruling where the individual was not registered), Justice Gibson's analysis does not provide any insight as to whether the individual in question was subject to the Code, nor does it consider in a broader sense whether individuals who are not registered under the Act are subject to the Code's rules and principles. Likewise, in that instance, the RCMP had investigated the alleged breach of the Act. By virtue of the fact that the Crown exercised its prosecutorial discretion in refusing to prosecute, the investigation had arguably "been finally disposed of." In the other three rulings the individuals in question were all registered under the Act and thus were clearly subject to the Code.

[92] In a recent case, *Democracy Watch v. Campbell*, 2008 FC 214 (*Campbell*), this Court was tasked with determining on judicial review whether a decision of the Registrar that the respondents Mr. Barry Campbell did not breach Rule 8 of the Code was reasonable. However in *Campbell*, the individual in question was, unlike the applicant in this case, registered as a lobbyist and thus was clearly subject to the provisions of the Code during the relevant period of the investigation. Likewise, the investigation was conducted by the Registrar for an alleged breach of the Code: it was never alleged that the individual was in breach of the Act. *Campbell* is thus of limited relevance to the case before me.

le conseiller en éthique avait conclu qu'il n'avait aucun motif raisonnable de croire qu'il y avait eu transgression du code.

[90] Cela dit, le juge Gibson a finalement fait droit à la demande de contrôle judiciaire parce que, selon lui, l'ensemble de la preuve suscitait une crainte raisonnable de partialité de la part du conseiller en éthique et de son cabinet, plus précisément à l'encontre de Démocratie en surveillance et une crainte de partialité institutionnelle. Cette partialité avait entraîné une violation des principes de l'équité procédurale lorsque le conseiller en éthique était arrivé à ses décisions.

[91] Cependant, le fondement de la décision *Démocratie en surveillance* est d'un intérêt limité pour l'affaire qui nous intéresse ici. S'agissant de la première décision du conseiller en éthique (l'unique décision où l'intéressé ne s'était pas enregistré), le juge Gibson ne dit pas dans son analyse si l'intéressé était soumis au code, ni n'examine de façon générale si les lobbyistes qui ne sont pas enregistrés selon la Loi sont soumis aux règles et principes du code. Pareillement, dans cette affaire-là, la GRC avait enquêté sur la violation présumée de la Loi. Puisque la Couronne avait exercé son pouvoir discrétionnaire en refusant d'engager des poursuites, on pourrait soutenir « qu'une décision finale [avait] été prise [relativement à] l'enquête ». Dans les trois autres décisions du conseiller en éthique, les intéressés étaient tous enregistrés selon la Loi et ils étaient donc manifestement soumis au code.

[92] Dans un jugement récent, *Démocratie en surveillance c. Campbell*, 2008 CF 214 (la décision *Campbell*), la Cour devait dire, dans une procédure de contrôle judiciaire, si la décision du directeur selon laquelle le défendeur, M. Barry Campbell, n'avait pas transgressé la règle 8 du code était une décision raisonnable. Cependant, dans la décision *Campbell*, l'intéressé était, contrairement au demandeur dans la présente instance, enregistré comme lobbyiste et il était donc manifestement soumis aux dispositions du code durant la période visée par l'enquête. Pareillement, l'enquête du directeur portait sur une violation présumée du code : on n'avait jamais prétendu que l'intéressé avait contrevenu à la Loi. La décision *Campbell* est donc d'un intérêt limité dans l'affaire dont je suis saisi.

[93] As a final note, while I understand the policy concerns expressed by the respondent (who wishes that the Registrar be given the authority to investigate breaches of the Act, especially where there is a breach of the obligation to register as a lobbyist), this is a clear case where the Act must be amended by Parliament in order to permit the Registrar to embark on such an inquiry and to be able to table in Parliament a report containing his findings regarding a breach of the Act. At the same time, as the case may be, any such amendment may provide a further opportunity for Parliament to clarify the status or to strengthen the Code, if deemed advisable.

[94] In conclusion, despite the arguments raised by respondent's counsel, I am of the view that the Registrar exceeded his jurisdiction in the four instances raised in this judicial review. Accordingly, the application for judicial review is allowed, in part, with costs in favour of the applicant. The four decisions are quashed and the Registrar is ordered to forthwith take all necessary steps with the President of the Treasury Board to have removed the four decisions that were tabled in the House of Commons and the Senate on March 19, 2007 and March 20, 2007 respectively.

ORDER

THIS COURT ORDERS that:

1. This application for judicial review is allowed, in part, with costs in favour of the applicant.
2. The four decisions rendered by the Registrar, dated February 2007, are quashed; and,
3. The Registrar shall forthwith take all necessary steps with the President of the Treasury Board to have removed the four decisions that were tabled in the House of Commons and the Senate on March 19, 2007 and March 20, 2007 respectively.

[93] Finalement, bien que je comprenne les inquiétudes de politique générale exprimées par le défendeur (qui voudrait que le directeur ait le pouvoir d'enquêter sur les violations de la Loi, surtout lorsqu'il y a manquement à l'obligation d'un lobbyiste de s'enregistrer comme tel), il s'agit là manifestement d'un cas où la Loi doit être modifiée par le Parlement pour permettre au directeur d'entreprendre une telle enquête et d'être en mesure de déposer devant le Parlement un rapport renfermant ses conclusions à propos d'une violation de la Loi. Simultanément, et le cas échéant, de telles modifications pourraient aussi être l'occasion pour le Parlement de préciser le statut du code ou de renforcer le code, s'il l'estime à propos.

[94] Pour conclure, en dépit des arguments avancés par l'avocat du défendeur, je suis d'avis que le directeur a excédé son pouvoir dans les quatre décisions à l'origine de cette procédure de contrôle judiciaire. Par conséquent, la demande de contrôle judiciaire sera accueillie, en partie, avec dépens en faveur du demandeur. Les quatre décisions seront annulées, et il sera ordonné au directeur de prendre sur-le-champ toutes les mesures nécessaires auprès du président du Conseil du Trésor pour faire enlever les quatre décisions qui ont été déposées devant la Chambre des communes et devant le Sénat, respectivement le 19 mars 2007 et le 20 mars 2007.

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. La demande de contrôle judiciaire est accueillie en partie, avec dépens en faveur du demandeur;
2. Les quatre décisions rendues en février 2007 par le directeur sont annulées;
3. Le directeur prendra sur-le-champ toutes les mesures nécessaires auprès du président du Conseil du Trésor pour faire enlever les quatre décisions qui ont été déposées devant la Chambre des communes et devant le Sénat, respectivement le 19 mars 2007 et le 20 mars 2007.

Appendix

*Lobbyists' Code of Conduct***Introductory Message**

The *Lobbyists' Code of Conduct* is the result of extensive consultations with a large number of people and organizations interested in promoting public trust in the integrity of government decision-making. The Code was reviewed in the fall of 1996 by the Standing Committee on Procedure and House Affairs, published in the *Canada Gazette* on February 8, 1997, and came into effect on March 1, 1997.

The purpose of the *Lobbyists' Code of Conduct* is to assure the Canadian public that lobbying is done ethically and with the highest standards with a view to conserving and enhancing public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government decision-making. In this regard, the *Lobbyists' Code of Conduct* complements the registration requirements of the Act to amend the *Lobbyists Registration Act*, which came into force on January 31, 1996.

Lobbyists — individuals who are paid to communicate with federal public office holders in regard to certain government decisions — are required to comply with the code. “Public office holder” means virtually anyone occupying a position in the federal government and includes members of the Senate and the House of Commons and their staff, officers and employees of federal departments and agencies, members of the Canadian Armed Forces and the Royal Canadian Mounted Police.

The Code begins with a preamble which states its purposes and places it in a broader context. Next comes a body of overriding principles which are in turn followed by specific rules. The principles set out, in positive terms, the goals and objectives to be attained, without establishing precise standards. The rules provide more detailed requirements for behaviour in certain situations. The powers of investigation which are provided to the Registrar will be triggered where there is an alleged breach of either a principle or a rule of the Code.

The Office of the Registrar of Lobbyists is available to offer comment and guidance to lobbyists on the application of the *Lobbyists' Code of Conduct*. An important means of communicating more widely our advice and other Code developments will be through annual reports to Parliament.

We welcome questions and enquiries from lobbyists and other members of the public as well....

Appendice

*Code de déontologie des lobbyistes***Message d'introduction**

Le *Code de déontologie des lobbyistes* est le fruit de nombreuses consultations auprès d'un large éventail de personnes et de groupes intéressés à accroître la confiance du public dans l'intégrité du processus décisionnel de l'État. Il a été soumis à l'examen du Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre à l'automne 1996 et a été publié dans la *Gazette du Canada*, le 8 février 1997. Le code est en vigueur depuis le 1^{er} mars 1997.

L'objet du *Code de déontologie des lobbyistes* est de rassurer le public canadien au sujet des normes d'éthique élevées que doivent respecter les lobbyistes de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité de la prise de décisions du gouvernement. À cet égard, le *Code de déontologie des lobbyistes* vient compléter les exigences d'agrément de la *Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* entrée en vigueur le 31 janvier 1996.

Les lobbyistes, c'est-à-dire toutes les personnes rémunérées pour communiquer avec des titulaires fédéraux d'une charge publique au sujet de certaines décisions gouvernementales sont tenus de se conformer au code. On entend par « titulaire d'une charge publique », presque toutes les personnes qui occupent un poste au sein du gouvernement fédéral, y compris les sénateurs, les députés ainsi que leur personnel, les agents et les employés des ministères et des agences, les membres des Forces armées canadiennes et de la Gendarmerie royale du Canada.

Le code débute par un préambule qui en établit les objectifs en le plaçant dans un contexte plus général. Par la suite, vient un ensemble de principes, ceux-ci étant suivis de règles particulières. Les principes présentent, de façon positive, les buts et objectifs à atteindre, sans toutefois définir de normes précises. Quant aux règles, elles précisent les exigences en matière de comportement à adopter dans certaines situations. Les pouvoirs d'enquête conférés au directeur des lobbyistes seront exercés par celui-ci lorsque seront portées à son attention des allégations voulant que ces principes ou ces règles aient été transgressés.

Le Bureau du directeur des lobbyistes est à la disposition des lobbyistes et leur offrira conseils et commentaires au sujet de l'application du *Code de déontologie des lobbyistes*. Les rapports annuels au Parlement serviront à communiquer, sur une plus grande échelle, les conseils et les mises au point du code.

Nous invitons non seulement les lobbyistes, mais aussi le public à faire parvenir leurs questions et commentaires au

Bureau du directeur des lobbyistes, par téléphone, par la poste, par télécopieur ou par courrier électronique [...]

Preamble

The *Lobbyists' Code of Conduct* is founded on four concepts stated in the *Lobbyists Registration Act*:

- Free and open access to government is an important matter of public interest;
- Lobbying public office holders is a legitimate activity;
- It is desirable that public office holders and the public be able to know who is attempting to influence government; and,
- A system for the registration of paid lobbyists should not impede free and open access to government.

The *Lobbyists' Code of Conduct* is an important initiative for promoting public trust in the integrity of government decision-making. The trust that Canadians place in public office holders to make decisions in the public interest is vital to a free and democratic society.

To this end, public office holders, when they deal with the public and with lobbyists, are required to honour the standards set out for them in their own codes of conduct. For their part, lobbyists communicating with public office holders must also abide by standards of conduct, which are set out below.

Together, these codes play an important role in safeguarding the public interest in the integrity of government decision-making.

Principles

Integrity and Honesty

Lobbyists should conduct with integrity and honesty all relations with public office holders, clients, employers, the public and other lobbyists.

Openness

Lobbyists should, at all times, be open and frank about their lobbying activities, while respecting confidentiality.

Préambule

Le *Code de déontologie des lobbyistes* s'appuie sur quatre notions énoncées dans la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* :

- L'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État;
- La légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique;
- L'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions;
- L'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès.

Le *Code de déontologie des lobbyistes* est un moyen important d'accroître la confiance du public en l'intégrité du processus décisionnel de l'État. La confiance que les Canadiennes et les Canadiens accordent aux titulaires d'une charge publique afin qu'ils prennent des décisions favorables à l'intérêt public est indispensable à toute société libre et démocratique.

À cette fin, les titulaires d'une charge publique sont tenus, dans les rapports qu'ils entretiennent avec le public et les lobbyistes, d'observer les normes qui les concernent dans leurs codes de déontologie respectifs. Quant aux lobbyistes qui communiquent avec des titulaires d'une charge publique, ils doivent aussi respecter les normes déontologiques ci-après.

Ces codes remplissent conjointement une fonction importante visant à protéger l'intérêt public, du point de vue de l'intégrité de la prise des décisions au sein du Gouvernement.

Principes

Intégrité et honnêteté

Les lobbyistes devraient faire preuve d'intégrité et d'honnêteté dans toutes leurs relations avec les titulaires d'une charge publique, les clients, les employeurs, le public et les autres lobbyistes.

Franchise

En tout temps, les lobbyistes devraient faire preuve de transparence et de franchise au sujet de leurs activités de lobbyisme, et ce, tout en respectant la confidentialité.

Professionalism

Lobbyists should observe the highest professional and ethical standards. In particular, lobbyists should conform fully with not only the letter but the spirit of the *Lobbyists' Code of Conduct* as well as all the relevant laws, including the *Lobbyists Registration Act* and its regulations.

Rules**Transparency****1. Identity and purpose**

Lobbyists shall, when making a representation to a public office holder, disclose the identity of the person or organization on whose behalf the representation is made, as well as the reasons for the approach.

2. Accurate information

Lobbyists shall provide information that is accurate and factual to public office holders. Moreover, lobbyists shall not knowingly mislead anyone and shall use proper care to avoid doing so inadvertently.

3. Disclosure of obligations

Lobbyists shall indicate to their client, employer or organization their obligations under the *Lobbyists Registration Act*, and their obligation to adhere to the *Lobbyists' Code of Conduct*.

Confidentiality**4. Confidential information**

Lobbyists shall not divulge confidential information unless they have obtained the informed consent of their client, employer or organization, or disclosure is required by law.

5. Insider information

Lobbyists shall not use any confidential or other insider information obtained in the course of their lobbying activities to the disadvantage of their client, employer or organization.

Professionnalisme

Les lobbyistes devraient observer les normes professionnelles et déontologiques les plus strictes. Plus particulièrement, ils sont tenus de se conformer sans réserve tant à la lettre qu'à l'esprit du *Code de déontologie des lobbyistes*, de même qu'à toutes les lois pertinentes, dont la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et son règlement d'application.

Règles**Transparence****1. Identité et objet**

Lorsqu'ils font des démarches auprès d'un titulaire d'une charge publique, les lobbyistes doivent révéler l'identité de la personne ou de l'organisation pour laquelle ils font ces démarches ainsi que l'objet de ces dernières.

2. Renseignements exacts

Les lobbyistes doivent fournir des renseignements qui sont exacts et concrets aux titulaires d'une charge publique. En outre, ils ne doivent pas induire sciemment en erreur qui que ce soit, et ils doivent veiller à ne pas le faire par inadvertance.

3. Divulgence des obligations

Les lobbyistes doivent informer leur client, employeur ou organisation des obligations auxquelles ils sont soumis en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, et du fait qu'il leur faut se conformer au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Confidentialité**4. Renseignements confidentiels**

Les lobbyistes ne doivent pas divulguer de renseignements confidentiels, à moins d'avoir obtenu le consentement éclairé de leur client, de leur employeur ou de leur organisation, ou que la loi ne l'exige.

5. Renseignements d'initiés

Les lobbyistes ne doivent pas se servir des renseignements confidentiels ou d'initiés obtenus dans le cadre de leurs activités de lobbying au désavantage de leur client, de leur employeur ou de leur organisation.

Conflict of interest**6. Competing interests**

Lobbyists shall not represent conflicting or competing interests without the informed consent of those whose interests are involved.

7. Disclosure

Consultant lobbyists shall advise public office holders that they have informed their clients of any actual, potential or apparent conflict of interest, and obtained the informed consent of each client concerned before proceeding or continuing with the undertaking.

8. Improper influence

Lobbyists shall not place public office holders in a conflict of interest by proposing or undertaking any action that would constitute an improper influence on a public office holder.

Conflits d'intérêts**6. Intérêts concurrentiels**

Les lobbyistes ne doivent pas représenter des intérêts conflictuels ou concurrentiels sans le consentement éclairé des personnes dont les intérêts sont en cause.

7. Divulgation

Les lobbyistes-conseils doivent informer les titulaires d'une charge publique qu'ils ont avisé leurs clients de tout conflit d'intérêts réel, possible ou apparent et ont obtenu le consentement éclairé de chaque client concerné avant d'entreprendre ou de poursuivre l'activité en cause.

8. Influence répréhensible

Les lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires.