

A-110-14
2015 FCA 29

A-110-14
2015 CAF 29

Yacine Agnaou (*Appellant*)

Yacine Agnaou (*appelant*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*intimé*)

INDEXED AS: AGNAOU v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : AGNAOU c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court of Appeal, Nadon, Gauthier and Scott JJ.A.—Montréal, October 9 and 22, 2014; Ottawa, February 2, 2015.

Cour d’appel fédérale, juges Nadon, Gauthier et Scott, J.C.A.—Montréal, 9 et 22 octobre 2014; Ottawa, 2 février 2015.

Ethics — Public Servants Disclosure Protection Act — Appeal from decision of Federal Court dismissing appellant’s application for judicial review of decision of Deputy Public Sector Integrity Commissioner (DPSIC) declaring appellant’s reprisal complaint inadmissible because complaint beyond DPSIC’s jurisdiction — Appellant, former Crown prosecutor, filing disclosure with Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada alleging managers in Public Prosecution Service of Canada (PPSC) committed wrongdoings — Appellant placed in pool of candidates, having priority entitlement to position at LA-2B level — In reprisal complaint, appellant alleging senior officials at PPSC refused to appoint appellant to LA-2B position because of protected disclosure within meaning of Public Servants Disclosure Protection Act — Analysis report, recommendation submitted to DPSIC, DPSIC then informing appellant DPSIC not initiating investigation — DPSIC explaining events described in complaint not meeting definition of “reprisal” under Act, s. 2, email dated April 2, 2009, from appellant to supervisor making [TRANSLATION] “no mention of a disclosure, of wrongdoings as defined in section 8 of the Act” — Federal Court finding DPSIC’s decision reasonable, given no wrongdoing or disclosure — Whether procedural fairness breached; whether DPSIC erring in applying Act, s. 19.3(1); whether decision reasonable — No breach with regard to appellant’s rights to participate — Judge correctly concluding appellant had not established breach of procedural fairness in handling of case — DPSIC having fulfilled obligation to render decision with reasons — Quality of decision maker’s reasons not separate ground of review from analysis — Administrative decision makers can always rely on staff in exercising jurisdiction, mere fact decision maker uses services of legal counsel or analysts not constituting breach of procedural fairness — At admissibility stage, Commissioner must not summarily dismiss reprisal complaint unless plain, obvious complaint cannot be dealt with for one of reasons described in Act, s. 19.1(3) — Interpretation respecting Parliament’s intention to deal with complaints in expeditious manner at first stage of process

Éthique — Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles — Appel d’une décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de l’appelant à l’encontre de la décision du sous-commissaire à l’intégrité du secteur public (SCISP) rejetant comme irrecevable sa plainte en matière de représailles parce qu’elle débordait de sa compétence — L’appelant, un ancien procureur de la Couronne, avait déposé une divulgation auprès du Commissariat à l’intégrité du secteur public du Canada alléguant que des gestionnaires du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) avaient commis des actes répréhensibles — L’appelant s’est qualifié dans un bassin de candidats et avait un droit de priorité à l’égard d’un poste au niveau LA-2B — Dans sa plainte en matière de représailles, l’appelant a allégué que la haute direction du SPPC a refusé de le nommer à ce poste parce qu’il avait fait une divulgation protégée au sens de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles — Un rapport d’analyse et une recommandation ont été remis au SCISP qui a ensuite informé l’appelant qu’il n’y aurait pas d’enquête — Le SCISP a expliqué que les événements décrits dans la plainte ne cadraient pas avec la définition de « représailles » prévue à l’art. 2 de la Loi et qu’un courriel daté du 2 avril 2009 envoyé par l’appelant à sa supérieure ne faisait « aucune mention de divulgation, d’actes répréhensibles tels que définis à l’art. 8 de la Loi » — La Cour fédérale a conclu que vu qu’il n’y avait eu aucun acte répréhensible ni de divulgation, la décision du SCISP était raisonnable — Il s’agissait de déterminer s’il y a eu manquement à l’équité procédurale; si le SCISP a erré dans son application de l’art. 19.3(1) de la Loi; et si la décision était raisonnable — Il n’y a pas eu de manquement à l’égard des droits de participation de l’appelant — Le juge a correctement conclu que l’appelant n’avait pas établi de manquement à l’équité procédurale dans le traitement de son dossier — Le SCISP a rempli son obligation de rendre une décision motivée — La qualité des motifs du décideur ne constituait pas un motif de contrôle indépendant de l’analyse — Les décideurs administratifs peuvent toujours avoir recours

— *Issue whether DPSIC could reasonably conclude plain, obvious emails mentioned by appellant could not constitute internal disclosure within meaning of Act, s. 12 — Not reasonable to conclude communication plainly, obviously not internal disclosure simply because not using any key words described in DPSIC's decision — Phrase “gross mismanagement” not defined in Act, depending on organization involved — Here, file unusual, more difficult to determine exact parameters of wrongdoing — Public interest often important consideration — Appellant could believe he was disclosing evidence of gross mismanagement to supervisor — Therefore not plain, obvious appellant not making internal disclosure within meaning of s. 12; that, consequently, complaint beyond jurisdiction of Commissioner — Reprisal complaint declared admissible — Appeal allowed.*

This was an appeal from a decision of the Federal Court dismissing the application for judicial review filed by the appellant against a decision of the Deputy Public Sector Integrity Commissioner (DPSIC) declaring his reprisal complaint inadmissible because it was beyond the DPSIC's jurisdiction.

The appellant, a former Crown prosecutor, had filed a disclosure dated October 12, 2011, with the Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada (the Office) alleging that several managers in the Public Prosecution Service of Canada (PPSC) had committed wrongdoings, more specifically, that they decided to close the tax file of a multinational company before the appellant had even completed his prosecution report. In July 2009, the appellant was placed in a pool of candidates and had a priority entitlement to a position at the LA-2B level. In his reprisal complaint, the appellant alleged that senior officials at the PPSC refused to appoint him to an LA-2B position because he had made a protected disclosure within the meaning of the *Public Servants Disclosure Protection Act*. An analysis report and a recommendation were submitted to the DPSIC, who then informed the appellant that there would be no investigation. The DPSIC explained that the events described in the complaint did not

à leur personnel dans l'exercice de leur compétence et le simple fait que le décideur utilise les services d'un conseiller juridique ou des analystes ne constitue pas un manquement à l'équité procédurale — À l'étape de la recevabilité, le commissaire ne doit rejeter sommairement une plainte en matière de représailles que lorsqu'il est évident et manifeste qu'elle est irrecevable pour un des motifs décrits à l'art. 19.1(3) de la Loi — Cette interprétation permet de respecter l'intention du législateur que le traitement des plaintes à cette première étape du processus soit expéditif à ce stade — La question était de savoir si le SCISP pouvait raisonnablement conclure qu'il est évident et manifeste que les courriels mentionnés par l'appellant ne pouvaient constituer une divulgation interne au sens de l'art. 12 de la Loi — On ne peut raisonnablement conclure qu'il est évident et manifeste qu'une communication n'est pas une divulgation interne simplement parce qu'elle ne mentionne aucun des mots clés décrits dans la décision du SCISP — L'expression « cas graves de mauvaise gestion » n'est pas définie dans la Loi et dépend de l'organisation impliquée — Ici, le dossier était inhabituel, et il était plus difficile de cerner les paramètres exacts de ce qui pourrait constituer un acte répréhensible — L'intérêt public est souvent une considération importante — L'appellant pouvait croire qu'il communiquait à sa supérieure des renseignements qui pourraient démontrer un acte de mauvaise gestion — On ne pouvait donc conclure qu'il était évident et manifeste que l'appellant n'a pas fait de divulgation interne au sens de l'art. 12 et que par conséquent la plainte débordait de la compétence du Commissariat — La plainte en matière de représailles a été déclarée recevable — Appel accueilli.

Il s'agissait d'un appel de la décision de la Cour fédérale rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appellant à l'encontre de la décision du sous-commissaire à l'intégrité du secteur public (SCISP) rejetant comme irrecevable sa plainte en matière de représailles parce qu'elle débordait de sa compétence.

L'appellant, un ancien procureur de la Couronne, avait déposé une divulgation datée du 12 octobre 2011 auprès du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (le Commissariat) alléguant que plusieurs gestionnaires du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) avaient commis des actes répréhensibles, notamment qu'ils auraient pris la décision de fermer le dossier fiscal d'une compagnie multinationale avant même que l'appellant ait complété son rapport de poursuite. En juillet 2009, l'appellant s'est qualifié dans un bassin de candidats et avait un droit de priorité à l'égard d'un poste au niveau LA-2B. Dans sa plainte en matière de représailles, l'appellant a allégué que la haute direction du SPPC a refusé de le nommer à ce poste parce qu'il avait fait une divulgation protégée au sens de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*. Un rapport d'analyse et une recommandation ont été remis au SCISP qui a ensuite informé l'appellant qu'il n'y

meet the definition of “reprisal” under section 2 of the Act and that an email dated April 2, 2009, from the appellant to his supervisor made [TRANSLATION] “no mention of a disclosure, of wrongdoings as defined in section 8 of the Act”. The Federal Court essentially concluded that, given that there was no wrongdoing or disclosure, the DPSIC’s decision to refuse to deal with the applicant’s complaint was reasonable.

The main issues were whether there was a breach of procedural fairness; whether the DPSIC erred in applying subsection 19.3(1) of the Act; and whether the decision was reasonable.

Held, the appeal should be allowed.

There was no breach with regard to the appellant’s rights to participate. The DPSIC did not have to let him comment on the analyst’s report that was given to him before making a decision.

The judge correctly concluded that the appellant had not established a breach of procedural fairness in the handling of his case. The DPSIC fulfilled his obligation to give reasons for his decision. The quality of the decision maker’s reasons was not a separate ground of review from the analysis that had to be done to determine whether the decision was valid. As to whether the DPSIC had to review the case personally, administrative decision makers can always rely on their staff in exercising their jurisdiction, and the mere fact that the decision maker uses the services of legal counsel or analysts does not constitute a breach of procedural fairness. It is entirely normal and appropriate for administrative decision makers to use the services of their staff, including when preparing their reasons. Nothing in the evidence cast any doubt on the fact that it was indeed the DPSIC who ultimately made the decision to reject the complaint under paragraph 19.3(1)(c) of the Act. There was no unlawful subdelegation of authority to legal counsel or an analyst.

At the admissibility stage, the Commissioner must not summarily dismiss a reprisal complaint unless it is plain and obvious that it cannot be dealt with for one of the reasons described in subsection 19.1(3) of the Act. This interpretation respects Parliament’s intention that complaints be dealt with in a particularly expeditious manner at this stage. The question was whether the DPSIC could reasonably conclude that it was plain and obvious that the emails mentioned by the appellant could not constitute an internal disclosure within the meaning of section 12. It cannot reasonably be concluded that it is plain and obvious that a communication is not an internal disclosure simply because it does not use any of the key words described in the DPSIC’s decision. The phrase “gross

aurait pas d’enquête. Le SCISP a expliqué que les événements décrits dans la plainte ne cadraient pas avec la définition de « représailles » prévue à l’article 2 de la Loi et qu’un courriel daté du 2 avril 2009 envoyé par l’appelant à sa supérieure ne faisait « aucune mention de divulgation, d’actes répréhensibles tels que définis à l’article 8 de la Loi ». La Cour fédérale a conclu essentiellement que vu qu’il n’y avait eu aucun acte répréhensible ni de divulgation, la décision du SCISP de refuser de statuer sur la plainte du demandeur était raisonnable.

Il s’agissait principalement de déterminer s’il y a eu manquement à l’équité procédurale; si le SCISP a erré dans son application du paragraphe 19.3(1) de la Loi; et si la décision était raisonnable.

Arrêt : l’appel doit être accueilli.

Il n’y a pas eu de manquement à l’égard des droits de participation de l’appelant. Le SCISP n’avait pas à lui permettre de commenter le rapport de l’analyste qui lui fut remis avant de prendre sa décision.

Le juge a correctement conclu que l’appelant n’avait pas établi de manquement à l’équité procédurale dans le traitement de son dossier. Le SCISP a rempli son obligation de rendre une décision motivée. La qualité des motifs du décideur ne constituait pas un motif de contrôle indépendant de l’analyse qui devait être faite pour décider de la validité de la décision. Quant à la question de savoir si le SCISP devait examiner le dossier personnellement, les décideurs administratifs peuvent toujours avoir recours à leur personnel dans l’exercice de leur compétence et que le simple fait que le décideur utilise les services d’un conseiller juridique ou à des analystes ne constitue pas un manquement à l’équité procédurale. Il est en effet tout à fait usuel et approprié pour des décideurs administratifs de recourir aux services de leur personnel, y inclus dans la préparation de leurs motifs. Rien dans la preuve ne mettait en doute que c’est bien le SCISP qui a ultimement pris la décision de rejeter la plainte en vertu de l’alinéa 19.3(1)c) de la Loi. Il n’y aurait eu aucune sous-délégation illégale à l’avocat ou l’analyste.

À l’étape de la recevabilité, le commissaire ne doit rejeter sommairement une plainte en matière de représailles que lorsqu’il est évident et manifeste qu’elle est irrecevable pour un des motifs décrits au paragraphe 19.1(3) de la Loi. Cette interprétation permet de respecter l’intention du législateur que le traitement des plaintes à cette première étape du processus soit particulièrement expéditif à ce stade. La question était de savoir si le SCISP pouvait raisonnablement conclure qu’il est évident et manifeste que les courriels mentionnés par l’appelant ne pouvaient constituer une divulgation interne au sens de l’article 12 de la Loi. On ne peut raisonnablement conclure qu’il est évident et manifeste qu’une communication n’est pas une divulgation interne simplement parce qu’elle ne

mismanagement” used in section 8 of the Act is not defined and depends on the organization involved. Here, given the very nature of the PPSC’s mandate, the file was unusual, and it was more difficult to determine the exact parameters of what could constitute a wrongdoing. The public interest is often an important consideration when deciding whether to institute criminal proceedings, and it is true that this decision should not be subject to undue interference. The analyst also concluded that there was no evidence of bad faith on the appellant’s part. In such circumstances, the appellant could believe that he was disclosing evidence of gross mismanagement to his supervisor. Therefore, it could not be concluded that one of the possible outcomes was that it was plain and obvious that the appellant did not make an internal disclosure within the meaning of section 12 and, consequently, that the complaint was beyond the jurisdiction of the Office, and therefore of the DPSIC. Since this was an exceptional case, the reprisal complaint was declared admissible.

mentionne aucun des mots clés décrits dans la décision du SCISP. L’expression « cas graves de mauvaise gestion » utilisée à l’article 8 de la Loi n’est pas définie dans la Loi et dépend de l’organisation impliquée. Ici, compte tenu de la nature même du mandat du SPPC, le dossier était inhabituel, et il était plus difficile de cerner les paramètres exacts de ce qui pourrait constituer un acte répréhensible. L’intérêt public est souvent une considération importante dans la décision d’intenter une poursuite pénale et il est vrai que cette décision ne doit pas faire l’objet d’ingérence indue. L’analyste a aussi conclu qu’il n’y avait aucun élément indiquant de la mauvaise foi de la part de l’appelant. Dans de telles circonstances, l’appelant pouvait croire qu’il communiquait à sa supérieure des renseignements qui pourraient démontrer un acte grave de mauvaise gestion. On ne pouvait donc conclure que l’une des issues possibles était qu’il est évident et manifeste que l’appelant n’a pas fait de divulgation interne au sens de l’article 12 et que par conséquent la plainte débordait de la compétence du Commissariat, et donc du SCISP. Puisqu’il s’agissait d’un cas exceptionnel, la plainte en matière de représailles a été déclarée recevable.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canada Labour Code, R.S.C., 1985, c. L-2.
Canadian Human Rights Act, R.S.C., 1985, c. H-6, ss. 41, 44(1),(3).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, Tariff B.
Public Servants Disclosure Protection Act, S.C. 2005, c. 46, ss. 2 “protected disclosure”, “reprisal”, 8, 9, 12, 13, 18, 19, 19.1(1),(2),(3), 19.3, 19.4(3), 20.4, 20.5, 20.7, 21, 21.4, 21.5, 21.6, 21.7, 24, 26, 27(1),(2),(3), 33, 36, 37, 39.3(1),(1.1),(1.2), 42.1(1).

CASES CITED

APPLIED:

Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135; *Keith v. Canada (Correctional Service)*, 2012 FCA 117, 40 Admin. L.R. (5th) 1; *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817, (1999), 174 D.L.R. (4th) 193; *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Code canadien du travail, L.R.C. (1985), ch. L-2.
Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. (1985), ch. H-6, art. 41, 44(1),(3).
Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles, L.C. 2005, ch. 46, art. 2 « divulgation protégée », « représailles », 8, 9, 12, 13, 18, 19, 19.1(1),(2),(3), 19.3, 19.4(3), 20.4, 20.5, 20.7, 21, 21.4, 21.5, 21.6, 21.7, 24, 26, 27(1),(2),(3), 33, 36, 37, 39.3(1),(1.1),(1.2), 42.1(1).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, tarif B.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile), 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135; *Keith c. Canada (Service correctionnel)*, 2012 CAF 117; *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817; *Newfoundland and Labrador Nurses’ Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708.

DISTINGUISHED:

El-Helou v. Canada (Courts Administration Service), 2012 FC 1111, 4 C.C.E.L. (4th) 102.

CONSIDERED:

Agnaou v. Canada (Attorney General), 2014 FC 86, aff'd 2015 FCA 30; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879, (1989), 62 D.L.R. (4th) 385; *Canada Post Corporation v. Canadian Human Rights Commission*, 1997 CanLII 16378, 130 F.T.R. 241 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Housen v. Nikolaisen, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235; *Detorakis v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 39, 358 F.T.R. 266; *Persons Seeking to Use the Pseudonyms of John Witness and Jane Dependant v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [1998] 2 F.C. 252, (1997), 138 F.T.R. 176 (T.D.); *El-Helou v. Courts Administration Service*, 2011-TP-02, 2011 CanLII 93946 (P.S.D.P.T.); *D'Errico v. Canada (Attorney General)*, 2014 FCA 95, 459 N.R. 167.

APPEAL from a decision of the Federal Court (2014 FC 87) dismissing the appellant's application for judicial review of the Deputy Public Sector Integrity Commissioner's decision rejecting a reprisal complaint as inadmissible because it was beyond his jurisdiction. Appeal allowed.

APPEARANCES

Yacine Agnaou on his own behalf.
Kétia Calix for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

[1] GAUTHIER J.A.: This is an appeal from a decision of Justice Annis of the Federal Court [2014 FC 87] dismissing the application for judicial review filed by Yacine Agnaou (the appellant) against a decision of the

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

El-Helou c. Canada (Service administratif des tribunaux judiciaires), 2012 CF 1111.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Agnaou c. Canada (Procureur général), 2014 CF 86, conf. par 2015 CAF 30; *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879; *Société canadienne des postes c. Commission canadienne des droits de la personne*, 1997 CanLII 16378 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES :

Housen c. Nikolaisen, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Detorakis c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 39; *Personnes désirant adopter les pseudonymes de M. Untel et de M^{me} Unetelle c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [1998] 2 C.F. 252 (1^{re} inst.); *El-Helou c. Service administratif des tribunaux judiciaires*, 2011-TP-02, 2011 CanLII 93946 (T.P.F.D.); *D'Errico c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 95.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2014 CF 87) rejetant la demande de contrôle judiciaire de l'appelant à l'encontre de la décision du sous-commissaire à l'intégrité du secteur public rejetant comme irrecevable une plainte en matière de représailles parce qu'elle débordait de sa compétence. Appel accueilli.

ONT COMPARU

Yacine Agnaou pour son propre compte.
Kétia Calix pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Voici les motifs du jugement rendus en français par

[1] LA JUGE GAUTHIER, J.C.A. : Il s'agit d'un appel de la décision du juge Annis de la Cour fédérale [2014 CF 87] rejetant la demande de contrôle judiciaire de Yacine Agnaou (l'appelant) à l'encontre de la décision du

Deputy Public Sector Integrity Commissioner (DPSIC) declaring her reprisal complaint inadmissible because it was beyond his jurisdiction. According to the DPSIC, the appellant had not established that her employer was aware of a protected disclosure before it took the action at issue in the complaint before him: see paragraph 19.3(1)(c) of the *Public Servants Disclosure Protection Act*, S.C. 2005, c. 46 (the Act).

[2] For the reasons that follow, I would allow the appeal and declare the appellant's reprisal complaint to be admissible.

I. Facts

[3] On October 13, 2011, the appellant filed a disclosure dated October 12, 2011 (section 13 of the Act) with the Office of the Public Sector Integrity Commissioner of Canada (the Office) alleging that several managers in the Public Prosecution Service of Canada (PPSC) had committed wrongdoings, more specifically, a gross mismanagement in the public sector within the meaning of paragraph 8(c) of the Act.

[4] The relevant facts of this disclosure are summarized in the reasons of my colleague Justice Scott in docket A-109-14, published under neutral citation 2015 FCA 30 (*Agnaou* No. 1) and heard at the same time as this appeal.

[5] There is no need for me to address these facts in detail. It is enough to state that the appellant was, at the relevant time, a Crown prosecutor. He was in charge of a file described simply as File A (a tax case involving a multinational corporation). He submits that after some third parties intervened, certain PPSC managers decided to close the file before he had even completed his prosecution report. As he had recommended filing criminal proceedings, these same public servants then allegedly tried to [TRANSLATION] "legitimize" their decision through an unusual procedure. In the end, they disregarded his opinion that the public interest demanded instituting criminal proceedings against A, thereby violating the PPSC's internal policy. According to the appellant, that policy reflects a constitutional principle, recognized by the Supreme Court of Canada, to the effect that the

sous-commissaire à l'intégrité du secteur public (SCISP) rejetant comme irrecevable sa plainte en matière de représailles parce qu'elle débordait de sa compétence. Selon le SCISP, l'appelant n'avait pas établi que son employeur avait connaissance d'une divulgation protégée avant qu'il ne prenne les mesures qui faisaient l'objet de la plainte devant lui (alinéa 19.3(1)c) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46) (la Loi).

[2] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis que l'appel devrait être accueilli et la plainte en matière de représailles de l'appelant déclarée recevable.

I. Les faits

[3] Le 13 octobre 2011, l'appelant a déposé une divulgation datée du 12 octobre 2011 (article 13 de la Loi) auprès du Commissariat à l'intégrité du secteur public du Canada (le Commissariat) alléguant que plusieurs gestionnaires du Service des poursuites pénales du Canada (SPPC) avaient commis des actes répréhensibles — soit plus particulièrement, un cas grave de mauvaise gestion dans le secteur public au sens de l'alinéa 8c) de la Loi.

[4] Les faits pertinents à cette divulgation sont résumés dans les motifs de mon collègue, le juge Scott, dans le dossier d'appel A-109-14, publiés sous la citation neutre 2015 CAF 30 (*Agnaou* n° 1) et entendu en même temps que le présent appel.

[5] Il n'est pas utile pour moi de traiter de ces faits en détail. Il suffit d'indiquer que l'appelant était, à l'époque pertinente, un procureur de la Couronne. Il était en charge d'un dossier décrit simplement comme le dossier A (dossier fiscal d'une compagnie multinationale). Il prétend que suite à l'intervention de tierces parties, certains gestionnaires du SPPC auraient pris la décision de fermer le dossier avant même qu'il ait complété son rapport de poursuite. Puis, comme il a recommandé le dépôt de poursuites pénales, ces mêmes fonctionnaires auraient tenté de « crédibiliser » leur décision en utilisant une procédure inhabituelle. Ultimement, ils ont passé outre à son opinion que l'intérêt public exigeait d'intenter des poursuites pénales contre A, contrevenant ainsi à la politique interne du SPPC qui reflète, selon l'appelant, un principe constitutionnel reconnu par la Cour

decision whether to institute criminal proceedings is up to the Crown prosecutor, who must make this decision objectively and independently (see appeal book (A.B.), at pages 132–167).

[6] After June 29, 2009, the appellant no longer worked as a Crown prosecutor. In July 2009, he was placed in a pool of candidates, and as of November 2010, he had a priority entitlement to a position at the LA-2B level.

[7] In his reprisal complaint dated January 5, 2013, and filed with the Office on January 7, 2013, the appellant alleges that senior officials at the PPSC refused to appoint him to an LA-2B position because he had made a protected disclosure within the meaning of the Act.

[8] Among other things, the appellant states in his complaint that the PPSC reclassified two advertised positions that had to be staffed from the same candidate pool he was in, after being informed that the appellant intended to exercise his priority entitlement. According to the appellant, the PPSC confirmed that it intended to reclassify the positions on the first working day after the DPSIC refused to investigate his disclosure dated October 13, 2011. In fact, according to the DPSIC, the decision not to prosecute resulted from a balanced and informed decision-making process, so it would be inappropriate to commence an investigation (paragraphs 24(1)(e) and (f) of the Act).

[9] The complaint was initially assigned to an analyst responsible for ensuring that the Commissioner had all the necessary information to determine whether the complaint could be dealt with under the Act (section 19 of the Act). It should be noted that it is only after such a review has been completed that a complaint is considered to be accepted for filing and that the time limit provided under the Act (15 days) for determining whether it may be dealt with begins to run.

[10] Since the appellant's complaint relies on extensive documentation filed in support of his disclosure dated October 13, 2011 (a 36-page memorandum with 86 appendices), the analyst asked him to state at what time and how he made the protected disclosure that in

suprême du Canada que la décision d'intenter des poursuites pénales doit être faite par le procureur de la Couronne en toute objectivité et indépendance (voir dossier d'appel (D.A.), aux pages 132 à 167).

[6] Après le 29 juin 2009, l'appellant n'est plus retourné à son poste de procureur de la Couronne. En juillet 2009, il s'est qualifié dans un bassin de candidats et avait un droit de priorité dès novembre 2010 à l'égard d'un poste au niveau LA-2B.

[7] Dans sa plainte en matière de représailles datée du 5 janvier 2013 et déposée auprès du Commissariat le 7 janvier 2013, l'appellant allègue que la haute direction du SPPC a refusé de le nommer à un poste au niveau LA-2B parce qu'il avait fait une divulgation protégée au sens de la Loi.

[8] Entre autres choses, l'appellant y indique que le SPPC a procédé à la reclassification des deux postes qui avaient été annoncés et devaient être comblés à même le bassin de candidats dont il faisait partie, après avoir été informé que l'appellant désirait exercer son droit de priorité. Selon l'appellant, le SPPC a confirmé son intention de reclassifier le premier jour ouvrable après que le SCISP eu refusé d'enquêter relativement à sa divulgation du 13 octobre 2011. En fait, selon le SCISP, la décision de ne pas poursuivre résultait de la mise en application d'un processus décisionnel, équilibré et informé et qu'il n'était pas opportun de tenir une enquête (alinéas 24(1)e et f) de la Loi).

[9] La plainte a d'abord été assignée à un premier analyste chargé de s'assurer que le commissaire avait en main toute l'information nécessaire pour déterminer si elle était recevable au sens de la Loi (article 19 de la Loi). Il convient de mentionner que c'est seulement après un tel examen qu'une plainte est considérée acceptée pour dépôt et que le délai prévu dans la Loi (15 jours), pour déterminer si elle est recevable, commence à courir.

[10] Puisque dans sa plainte, l'appellant s'appuie sur la volumineuse documentation présentée au soutien de sa divulgation du 13 octobre 2011 (mémoire de 36 pages et ses 86 annexes), l'analyste lui a demandé de préciser à quel moment et comment il avait fait la divulgation

his view prompted the measures described in his complaint.

[11] It is appropriate to note at this point that the protected disclosure dated October 13, 2011 (section 18 of the Act), was confidential, and since the Commissioner had decided not to investigate, the Office did not notify the PPSC of the disclosure.

[12] That said, the appellant was well aware that the Act provided for an internal disclosure process under section 12 of the Act.

[13] In a letter dated January 21, 2013, following a conversation with the appellant, the analyst:

- (i) stated that because the Commissioner knew several of the managers involved, it would be the DPSIC, who did not know the managers, and not the Commissioner who would decide whether the complaint was admissible;
- (ii) confirmed that his role at that stage was not to review all the documentation in the file, and that the appellant had to list and provide all the supporting documents required to analyze his complaint;
- (iii) confirmed that the appellant can be protected from reprisals if they relate to an internal disclosure under section 12 of the Act rather than to one under section 13; and
- (iv) explained the process to be followed and clearly stated that the appellant would not be asked to comment on the analyst's admissibility report until a decision had been made.

[14] In his response to the January 21 letter, the appellant told the analyst that he needed to read paragraphs 54 and 55 of his 36-page memorandum, as well as appendices 42 and 43 (emails dated April 1 and 2, 2009, sent to his immediate supervisor), which in his view could constitute a disclosure within the meaning of section 12 of the Act.

protégée qui aurait selon lui motivé les mesures dont il se plaint.

[11] Il convient ici de noter que la divulgation protégée du 13 octobre 2011 (article 18 de la Loi) était confidentielle et puisque le commissaire avait décidé de ne pas enquêter, le Commissariat n'a pas avisé le SPPC de cette divulgation.

[12] Ceci dit, l'appelant était bien au fait que la Loi prévoyait la possibilité de faire une divulgation interne en vertu de l'article 12 de la Loi.

[13] Dans une lettre datée du 21 janvier 2013, et faisant suite à une conversation avec l'appelant, l'analyste :

- i) Précise que ce n'était pas le commissaire qui déciderait de la recevabilité de la plainte parce qu'il connaissait plusieurs des gestionnaires impliqués, mais plutôt le SCISP qui lui ne les connaissait pas;
- ii) Confirme que son rôle à ce stade-ci n'était pas d'étudier toute la documentation au dossier et que l'appelant devait lui préciser et lui fournir les documents indispensables à l'analyse de la plainte sur lesquels il se fonde;
- iii) Confirme aussi que l'appelant peut être protégé à l'égard de représailles si elles découlent d'une divulgation interne en vertu de l'article 12 de la Loi plutôt qu'une faite en vertu de l'article 13; et
- iv) Explique le processus qui sera suivi énonçant clairement que l'appelant ne sera pas appelé à commenter le rapport de l'analyste sur la recevabilité avant qu'une décision ne soit prise à cet égard.

[14] En réponse à la lettre du 21 janvier, l'appelant précise à l'analyste qu'il lui faut consulter les paragraphes 54 et 55 de son mémoire de 36 pages, ainsi que les annexes 42 et 43 (courriels des 1^{er} et 2 avril 2009 envoyés à sa supérieure hiérarchique) qui selon lui, pouvaient constituer une divulgation interne au sens de l'article 12 de la Loi.

[15] After the analyst confirmed that the information provided was sufficient to review whether the complaint could be dealt with, he sent the file to another analyst to conduct this review. In accordance with the Office's usual procedure, the in-house legal counsel assigned to this complaint was also involved before submitting an analysis report and a recommendation to the DPSIC.

[16] On February 12, 2013, the DPSIC informed the appellant that he would not be initiating an investigation because in his view, as I have already mentioned, the complaint was beyond his jurisdiction. Indeed, the DPSIC explained that the events described in the complaint did not meet the definition of "reprisal" under section 2 of the Act, which contains two conditions, namely:

- (i) that the public servant was subjected to a disciplinary measure, a demotion, a termination of employment or anything that adversely affects his or her employment or working conditions; and
- (ii) that those measures were taken against the public servant because he or she made a protected disclosure within the meaning of the Act.

[17] The DPSIC concluded that the complaint concerns measures that could [TRANSLATION] "constitute a reprisal measure, as defined in section 2 of the *Act*" (first condition).

[18] However, with regard to the second condition, the DPSIC stated that the email dated April 2, 2009, made [TRANSLATION] "no mention of a disclosure, of wrongdoings as defined in section 8 of the *Act*, of the *Act* itself or of any organization whatsoever. Everything remains to be determined and decided. Accordingly, the contents of this email could not constitute an internal disclosure within the meaning of section 12 of the *Act*" (A.B., at page 729).

[19] The DPSIC also noted that the Office had not notified the PPSC of the disclosure filed on October 13, 2011, and that the appellant [TRANSLATION] "has not shown how [his] managers could have been aware of its existence" (emphasis added).

[15] Après s'être satisfait que l'information fournie était suffisamment complète pour que la plainte soit examinée quant à sa recevabilité, le dossier fut envoyé à une autre analyste qui devait procéder à cet exercice. Selon la procédure usuelle du Commissariat, un conseiller juridique interne assigné à cette plainte a aussi été impliqué avant qu'un rapport d'analyse et une recommandation soient remis au SCISP.

[16] Le 12 février 2013, le SCISP informe l'appelant qu'il n'allait pas entreprendre d'enquête parce que selon lui, comme je l'ai déjà mentionné, la plainte débordait de sa compétence. En effet, le SCISP explique que les événements décrits dans la plainte ne cadrent pas avec la définition de « représailles » prévue à l'article 2 de la Loi qui exige deux conditions soit :

- i) Que le fonctionnaire ait fait l'objet d'une sanction disciplinaire, rétrogradation, licenciement ou mesures portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail; et
- ii) Que ces mesures aient été prises parce que le fonctionnaire a fait une divulgation protégée au sens de la Loi.

[17] Le SCISP conclut que la plainte porte sur des mesures qui pourraient « constituer une mesure de représailles, telle que définie à l'article 2 de la *Loi* » (première condition).

[18] Toutefois, relativement à la deuxième condition, le SCISP indique que le courriel du 2 avril 2009 ne faisait « aucune mention de divulgation, d'actes répréhensibles tels que définis à l'article 8 de la *Loi*, de la Loi ou de quelque organisme que ce soit. Le tout reste donc à être déterminer [*sic*] et décidé. Conséquemment, le libellé de ce courriel ne saurait constituer une divulgation interne au sens de l'article 12 de la *Loi* » (D.A., à la page 729).

[19] Par ailleurs, le SCISP note que le Commissariat n'avait pas avisé le SPPC de la divulgation déposée le 13 octobre 2011 et que l'appelant « n'[a] pas démontré comment [ses] gestionnaires auraient pu être au courant de son existence » (mon souligné).

[20] In light of the preceding, the DPSIC concluded as follows:

[TRANSLATION] As you have not shown that the reprisal measure allegedly taken against you stemmed from a protected disclosure, I conclude that the second condition under section 2 of the Act has not been met.

[21] He therefore refused [TRANSLATION] “to deal with [the] complaint under paragraph 19.3(1)(c) of the Act because there is no connection between your protected disclosure and the reprisal measure allegedly taken against you” (see A.B., at pages 729 to 730).

II. Federal Court decision

[22] The Judge’s reasons for decision are brief. The Judge had already dismissed the application for judicial review of the decision not to initiate an investigation as a result of the disclosure of wrongdoing filed on October 13, 2011 (docket T-1823-12). He relied on the reasons in that case, published under neutral citation 2014 FC 86 (*Agnaou* No. 1 F.C.), and rejected the appellant’s arguments to the effect that there had been a breach of procedural fairness, as the arguments were essentially the same.

[23] The Judge agreed with the DPSIC’s interpretation of the email dated April 2, 2009, and found that the email did not constitute an internal disclosure of wrongdoing. He added that the emails from April 1, 3 and 7, 2009, which the appellant had emphasized in court, added nothing on this point.

[24] The Judge essentially concluded as follows, at paragraph 17 of his reasons:

Given that there was no wrongdoing or disclosure, I find that the OPSIC’s decision to refuse to deal with the applicant’s complaint was completely reasonable.

III. Statutory provisions

[25] I will reproduce below the most relevant definitions in the Act. Other provisions to which I refer are also reproduced in Appendix A:

[20] Compte tenu de ce qui précède, le SCISP conclut comme suit :

Comme vous n’avez pas démontré [*sic*] que la mesure de représailles qui aurait été prise contre vous découle de l’existence d’une divulgation protégée, je conclus donc que la deuxième condition, prévue à l’article 2 de la Loi, n’est pas satisfaite.

[21] Il refuse donc « de statuer sur [la] plainte, en vertu de l’alinéa 19.3(1)(c) de la Loi, car il n’y a aucun lien entre votre divulgation protégée et la mesure de représailles prétendument prise contre vous » (voir D.A., aux pages 729 à 730).

II. Décision de la Cour fédérale

[22] Les motifs au soutien de la décision du juge sont brefs. Le juge avait déjà rejeté la demande de contrôle judiciaire concernant la décision de ne pas initier d’enquête suite à la divulgation d’acte répréhensible déposée le 13 octobre 2011 (dossier T-1823-12). Il s’appuie d’ailleurs sur ses motifs dans ce dernier dossier, publiés sous la citation neutre 2014 CF 86 (*Agnaou* n° 1 C.F.), pour rejeter les prétentions de l’appelant à l’effet qu’il y avait eu manquement à l’équité procédurale puisque les arguments étaient essentiellement les mêmes.

[23] Le juge se dit d’accord avec l’interprétation du SCISP que le courriel du 2 avril 2009 ne constituait pas une divulgation interne d’acte répréhensible. Il ajoute que les courriels des 1^{er}, 3 et 7 avril 2009 sur lesquels l’appelant avait insisté devant lui n’ajoutaient rien à cet égard.

[24] Le juge conclut essentiellement comme suit au paragraphe 17 de ses motifs :

Vu qu’il n’y a eu aucun acte répréhensible, ni de divulgation, je conclus que la décision du CISP de refuser de statuer sur la plainte du demandeur était tout à fait raisonnable.

III. Dispositions législatives

[25] Je reproduis ici les définitions les plus pertinentes de la Loi. D’autres dispositions auxquelles je réfère sont aussi reproduites à l’annexe A :

Définitions	<p>2. (1) The following definitions apply in this Act.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Définitions
<p>“protected disclosure” « <i>divul-gation protégée</i> »</p>	<p>“protected disclosure” means a disclosure that is made in good faith and that is made by a public servant</p> <p>(a) in accordance with this Act;</p> <p>(b) in the course of a parliamentary proceeding;</p> <p>(c) in the course of a procedure established under any other Act of Parliament; or</p> <p>(d) when lawfully required to do so.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>« <i>divul-gation protégée</i> » Divul-gation qui est faite de bonne foi par un fonctionnaire, selon le cas :</p> <p>a) en vertu de la présente loi;</p> <p>b) dans le cadre d'une procédure parlementaire;</p> <p>c) sous le régime d'une autre loi fédérale;</p> <p>d) lorsque la loi l'y oblige.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	<p>« <i>divul-gation protégée</i> » “<i>protected disclosure</i>”</p>
<p>“reprisal” « <i>repré-sailles</i> »</p>	<p>“reprisal” means <u>any of the following measures taken against a public servant because the public servant has made a protected disclosure</u> or has, in good faith, cooperated in an investigation into a disclosure or an investigation commenced under section 33:</p> <p>(a) a disciplinary measure;</p> <p>(b) the demotion of the public servant;</p> <p>(c) the termination of employment of the public servant, including, in the case of a member of the Royal Canadian Mounted Police, a discharge or dismissal;</p> <p>(d) any measure that adversely affects the employment or working conditions of the public servant; and</p> <p>(e) a threat to take any of the measures referred to in any of paragraphs (a) to (d).</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>« <i>repré-sailles</i> » L'<u>une ou l'autre des mesures ci-après prises à l'encontre d'un fonctionnaire pour le motif qu'il a fait une divulgation protégée</u> ou pour le motif qu'il a collaboré de bonne foi à une enquête menée sur une divulgation ou commencée au titre de l'article 33 :</p> <p>a) toute sanction disciplinaire;</p> <p>b) la rétrogradation du fonctionnaire;</p> <p>c) son licenciement et, s'agissant d'un membre de la Gendarmerie royale du Canada, son renvoi ou congédiement;</p> <p>d) toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail;</p> <p>e) toute menace à cet égard.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	<p>« <i>repré-sailles</i> » “<i>reprisal</i>”</p>
<p>Disclosure to supervisor or senior officer</p>	<p>12. A public servant <u>may disclose to his or her supervisor</u> or to the senior officer designated for the purpose by the chief executive of the portion of the public sector in which the public servant is employed <u>any information that the public servant believes could show that a wrongdoing has been committed</u> or is about to be</p>	<p>12. Le fonctionnaire peut faire une divulgation <u>en communiquant à son supérieur hiérarchique</u> ou à l'agent supérieur désigné par l'administrateur général de l'élément du secteur public dont il fait partie <u>tout renseignement qui, selon lui, peut démontrer qu'un acte répréhensible a été commis</u> ou est sur le point de l'être,</p>	<p>Divul-gation au supérieur hiérarchique ou à l'agent supérieur</p>

committed, or that could show that the public servant has been asked to commit a wrongdoing. [My emphasis.]

ou qu'il lui a été demandé de commettre un tel acte. [Mon souligné.]

IV. Analysis

A. *Standards of review*

[26] In an appeal from a Federal Court decision on an application for judicial review, this Court must determine whether the Judge applied the appropriate standard of review to each issue and whether the Judge applied it correctly. As the Supreme Court of Canada stated in *Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2013 SCC 36, [2013] 2 S.C.R. 559, at paragraph 46, what this means in practice is that this Court “[steps] into the shoes of the lower court” such that the “appellate court’s focus is, in effect, on the administrative decision”. Accordingly, there is no need to discuss the errors that the Judge allegedly made, as outlined in the appellant’s own analysis of the facts relevant to the complaint (appellant’s memorandum, questions 2 and 3, at pages 2 and 8 to 19).

[27] In addition to the applicable standard of review, the other issues raised by the appellant (appellant’s memorandum, questions 4, 5 and 6, at pages 2 and 19 to 28) may be grouped together as follows:

- (i) Was there a breach of procedural fairness?
- (ii) Did the administrative decision-maker err in applying subsection 19.3(1) of the Act?

[28] In his memorandum at paragraphs 41(b) and (c), the appellant raises issues that he describes as jurisdictional issues:

[TRANSLATION]

- (i) That the DPSIC was biased because the PPSC managers were former colleagues with whom he associated;
- (ii) That the DPSIC was not sufficiently proficient in French;
- (iii) That under paragraph 25(1)(g) of the Act and the general principles of administrative law, it was illegal to subdelegate the determination of whether his complaint could be dealt with to one of the Office’s lawyers or analysts.

IV. Analyse

A. *Normes de contrôle*

[26] Dans le cadre d’un appel d’une décision de la Cour fédérale sur une demande de contrôle judiciaire, cette Cour doit déterminer si le juge a employé la norme de contrôle appropriée à chaque question en litige et s’il l’a appliquée correctement. Comme l’indique la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, 2013 CSC 36, [2013] 2 R.C.S. 559 au paragraphe 46, cela signifie de fait que cette Cour se « “[met] à la place” du tribunal d’instance inférieure » et « se concentre effectivement sur la décision administrative ». Il n’est donc pas utile de discuter des erreurs que le juge aurait commises selon l’appelant dans sa propre analyse des faits pertinents de la plainte (mémoire de l’appelant, questions 2 et 3, aux pages 2 et 8 à 19).

[27] Outre la norme de contrôle applicable, les autres questions soulevées par l’appelant (mémoire de l’appelant, questions 4, 5 et 6, aux pages 2 et 19 à 28) peuvent être regroupées comme suit :

- (i) Y a-t-il eu manquement à l’équité procédurale?
- (ii) Le décideur administratif a-t-il erré dans son application du paragraphe 19.3(1) de la Loi?

[28] Dans son mémoire aux alinéas 41 b) et c), l’appelant soulève des questions qu’il décrit comme des questions de compétence :

- (i) Que le SCISP était biaisé parce que les gestionnaires du SPCC étaient d’anciens collègues qu’il fréquentait;
- (ii) Que le SCISP ne maîtrisait pas suffisamment le français;
- (iii) Qu’en vertu de l’alinéa 25(1)g) de la Loi, et des principes généraux de droit administratif, il était illégal de sous-déléguer la décision quant à la recevabilité de sa plainte à un avocat ou à une analyste du Commissariat.

[29] The second issue had been presented to the Judge as a breach of procedural fairness (see paragraph 27 of the reasons in *Agnaou* No. 1 F.C.). None of these issues is, in my view, a true jurisdictional issue; for the purpose of my analysis, I would categorize them as alleged breaches of procedural fairness. As I do not agree with any of the arguments presented, the applicable standard has little importance, since I have applied the stricter standard.

[30] Whether a decision maker has breached procedural fairness or broken a rule of natural justice is a question that is subject to the correctness standard of review (see *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235) (*Housen*). I note that no procedural fairness issues are analyzed in the DPSIC's decision. What the appellant is challenging, rather, is the process that was adopted to decide his complaint and the way in which the complaint was handled.

[31] On the same grounds as those described in paragraph 34 of the reasons of Justice Scott in *Agnaou* No. 1, the appellant alleges that the respective interpretations of sections 12 and 19.3 of the Act are questions of law subject to the correctness standard of review. In my view, a decision to refuse to deal with a complaint under paragraph 19.3(1)(c) is a question of mixed fact and law to which the reasonableness standard applies.

[32] In this respect, there is no distinction between such a decision and the one made under section 24 of the Act to not investigate the wrongdoings disclosed on October 13 (see our reasons in *Agnaou* No. 1). As in *Agnaou* No. 1, I am satisfied that the Federal Court's finding in *Detorakis v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 39, 358 F.T.R. 266 (*Detorakis*) is consistent with the more recent teachings of the Supreme Court of Canada regarding the standard of review applicable to such questions.

[33] Even if I agreed with the appellant's argument that the interpretation of section 12 and the applicable test under subsection 19.3(1) are pure questions of law that may be derived from what was originally a question of mixed fact and law (which seems doubtful to me in this case), I do not think that these questions are such

[29] La deuxième question avait été présentée au juge comme étant une violation de l'équité procédurale (voir paragraphe 27 des motifs dans *Agnaou* n° 1 C.F.). Aucune de ces questions ne constitue selon moi une véritable question de compétence et je les analyserai sous le titre : Manquement à l'équité procédurale. Comme je ne retiens aucun des arguments présentés, la norme applicable a peu d'importance puisque j'ai appliqué la norme la plus stricte.

[30] La question à savoir si le décideur a manqué à l'équité procédurale ou a enfreint une règle de justice naturelle est soumise à la norme de la décision correcte (voir *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235 (*Housen*)). Je note qu'aucune question d'équité procédurale n'est analysée dans la décision du SCISP. L'appelant attaque plutôt le processus qui a été adopté pour décider de sa plainte et la façon dont elle a été traitée.

[31] Pour les mêmes motifs que ceux décrits au paragraphe 34 des motifs du juge Scott dans l'arrêt *Agnaou* n° 1, l'appelant allègue que l'interprétation de l'article 12 et celle de l'article 19.3 de la Loi sont des questions de droit soumises à la norme de la décision correcte. Selon moi, la décision de rejeter une plainte parce qu'irrecevable en vertu de l'alinéa 19.3(1)c est une question mixte de fait et de droit à laquelle s'applique la norme de décision raisonnable.

[32] À cet égard, il n'y a pas de distinction à faire entre une telle décision et celle prise en vertu de l'article 24 de la Loi de ne pas enquêter sur les actes répréhensibles divulgués le 13 octobre (voir nos motifs dans *Agnaou* n° 1). Comme dans l'arrêt *Agnaou* n° 1, je suis satisfaite que la conclusion de la Cour fédérale dans la décision *Detorakis c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 39 (*Detorakis*) est compatible avec les plus récents enseignements de la Cour suprême du Canada sur la norme de contrôle applicable à de telles questions.

[33] Même si j'acceptais la prétention de l'appelant que l'interprétation de l'article 12 et du test applicable en vertu du paragraphe 19.3(1) sont de pures questions de droit qui peuvent être dégagées de ce qui est au départ une question mixte de fait et de droit (ce qui m'apparaît douteux en l'espèce), je ne crois pas que ces questions

that they would displace the presumption that an administrative decision maker, whose purpose is to apply its home statute, is entitled to deference when it interprets that statute (see *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 54; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paragraph 34; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] S.C.R. 895 (*McLean*), at paragraph 21; and *Canadian National Railway Co. v. Canada (Attorney General)*, 2014 SCC 40, [2014] 2 S.C.R. 135, at paragraph 55).

[34] Moreover, in *Keith v. Canada (Correctional Service)*, 2012 FCA 117, 40 Admin. L.R. (5th) 1 (*Keith*), at paragraph 48, this Court decided that a reviewing court must defer to the findings of law that the Canadian Human Rights Commission (Commission) makes within its mandate when it dismisses a complaint. Given the similarities between the reprisal complaint process and the complaint process under the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6 (CHRA), the same conclusion must be reached here.

[35] The Judge therefore chose the appropriate standard of review for all the issues before him.

V. Breach of procedural fairness

[36] The appellant argues, as he already did in *Agnaou* No. 1, that the DPSIC should have given him the opportunity to comment on the analyst's report that was given to him.

[37] As in *Agnaou* No. 1, at this preliminary stage, no one other than the complainant takes part in the process. Both parties agree that the analyst's report does not refer to any evidence or commentary from external sources or third parties. Neither the Act nor the Office's established process offers a complainant such an opportunity at this stage. Moreover, in this appeal, the first analyst clearly notified the appellant in his letter dated January 21, 2013, that he would have to wait for the DPSIC to make a decision before he could comment on the analyst's

soient de nature à écarter la présomption que le décideur administratif, dont la raison d'être est d'appliquer sa loi constitutive, a droit à la déférence lorsqu'il interprète celle-ci (voir *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 54; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, au paragraphe 34; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895 (*McLean*), au paragraphe 21; et *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CSC 40, [2014] 2 R.C.S. 135, au paragraphe 55).

[34] De plus, dans l'arrêt *Keith c. Canada (Service correctionnel)*, 2012 CAF 117 (*Keith*), au paragraphe 48 notre Cour a décidé que la déférence s'impose quant aux conclusions de droit que la Commission canadienne des droits de la personne (Commission) tire dans le cadre de son mandat lorsqu'elle rejette une plainte. Compte tenu des similitudes entre le régime des plaintes en matière de représailles et le régime des plaintes prévue dans la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6 (LCDP), une même conclusion s'impose ici.

[35] Le juge a donc choisi la norme de contrôle appropriée à toutes les questions devant lui.

V. Manquement à l'équité procédurale

[36] L'appelant prétend, comme il l'a déjà fait dans l'arrêt *Agnaou* n° 1, que le SCISP aurait dû lui donner l'opportunité de commenter le rapport de l'analyste qui lui a été remis.

[37] Comme dans l'arrêt *Agnaou* n° 1, à ce stade préliminaire, personne d'autre que le plaignant ne participe au processus. Il n'est pas contesté que le rapport de l'analyste ne fait référence à aucun élément de preuve ou commentaire obtenu d'une source externe ou d'une tierce partie. Ni la Loi ni le processus mis en place au Commissariat ne prévoit qu'une telle opportunité soit accordée à un plaignant à ce stade. De plus, dans le présent appel, le premier analyste a clairement avisé l'appelant, dans sa lettre du 21 janvier 2013, qu'il ne

admissibility report (A.B., at page 735). Accordingly, there could not have been any legitimate expectation based on any promise whatsoever.

[38] The appellant was aware of the essential conditions that needed to be met, as the complaint form contains a definition of “reprisal” (A.B., at page 670) and identifies the different types of protected disclosures (A.B., at page 674). He had an opportunity to make representations in this regard when he filed his complaint and during his exchanges with the first analyst.

[39] Having considered the content of the DPSIC’s duty of procedural fairness, in light of the factors set out in *Baker v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 2 S.C.R. 817 (*Baker*), at paragraphs 21 to 29, and even taking into account that the decision to reject a reprisal complaint can have a greater impact on the appellant’s career than a decision under section 24 of the Act (*Agnaou* No. 1), I am satisfied that there was no breach with regard to the appellant’s rights to participate. The DPSIC did not have to let him comment on the analyst’s report that was given to him before making a decision.

[40] I agree with Justice Mactavish that the case law on complaints to the Commission is helpful (*El-Helou v. Canada (Courts Administration Service)*, 2012 FC 1111, 4 C.C.E.L. (4th) 102 (*El-Helou*)). However, I also agree with the Judge who states in *Agnaou* No. 1 F.C. that the final conclusion at which Justice Mactavish arrived cannot be adopted, given the specific facts of the case, which are very different from those in *El-Helou* (promise and decision after investigation).

[41] In his arguments under this heading, the appellant raises two other questions. He submits that the decision does not provide sufficient reasons, since it does not address several important facts, such as the appellant’s supervisors’ subsequent use of workplace violence prevention regulations in the *Canada Labour Code*, R.S.C., 1985, c. L-2, against him (see paragraph 45 of the appellant’s memorandum). He also states that the DPSIC

pourrait pas commenter le rapport de l’analyste traitant de la recevabilité de la plainte avant qu’une décision ne soit rendue par le SCISP (D.A., à la page 735). Il ne pouvait donc y avoir d’attente légitime fondée sur une promesse quelconque.

[38] L’appelant connaissait les conditions essentielles à remplir puisque le formulaire de plainte reproduit la définition de représailles (D.A., à la page 670) et identifie les divers types de divulgations protégées (D.A., à la page 674). Il a eu l’opportunité de faire ses représentations à cet égard en déposant sa plainte et lors de ses échanges avec le premier analyste.

[39] Ayant examiné le contenu de l’obligation d’équité procédurale du SCISP, à la lumière des facteurs énoncés dans l’arrêt *Baker c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1999] 2 R.C.S. 817 (*Baker*), aux paragraphes 21 à 29, et même en tenant compte du fait que la décision de rejeter une plainte en matière de représailles peut avoir un impact plus important sur la carrière de l’appelant que celle prise en vertu de l’article 24 de la Loi (*Agnaou* n° 1), je suis satisfaite qu’il n’y a pas eu de manquement à l’égard des droits de participation de l’appelant. Le SCISP n’avait pas à lui permettre de commenter le rapport de l’analyste qui lui fut remis avant de prendre sa décision.

[40] Je suis d’accord avec le juge Mactavish que la jurisprudence traitant des plaintes devant la Commission est utile (*El-Helou c. Canada (Service administratif des tribunaux judiciaires)*, 2012 CF 1111 (*El-Helou*)). Toutefois, je suis aussi d’accord avec le juge qui indique dans la décision *Agnaou* n° 1 C.F. que la conclusion ultime à laquelle le juge Mactavish en est arrivée ne peut être adoptée compte tenu des faits particuliers du dossier qui sont très différents de ceux dans la décision *El-Helou* (promesse et décision après enquête).

[41] Dans son argumentaire sous ce titre, l’appelant soulève deux autres questions. Il prétend que la décision n’est pas suffisamment motivée puisqu’elle ne traite pas de plusieurs faits importants telle l’instrumentalisation subséquente par la hiérarchie de l’appelant de la réglementation du *Code canadien du travail*, L.R.C. (1985), ch. L-2, visant à prévenir la violence dans les milieux de travail (voir paragraphe 45 du mémoire de l’appelant).

breached procedural fairness in approving the decision not to conduct an investigation without personally reviewing all the key facts submitted by the appellant.

[42] Subsection 19.4(3) of the Act provides that DPSIC must give reasons for his decision. I am satisfied that the DPSIC fulfilled his obligations in this regard. The DPSIC's reasons are sufficient to allow the Judge or this Court to exercise its review jurisdiction. I note, as my colleague Justice Scott did at paragraph 59 of his reasons in *Agnaou* No. 1, that the Supreme Court of Canada has held that a "decision-maker is not required to make an explicit finding on each constituent element, however subordinate, leading to its final conclusion": *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708 (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union*), at paragraph 16.

[43] As was mentioned, interpreting the Act and applying it to the facts of the case are matters that are subject to the reasonableness standard of review. When it applies this standard, the Court takes into account the justification for and transparency of the decision. In such cases, the quality of the decision maker's reasons is therefore not a separate ground of review from the analysis that must be done to determine whether the decision is valid (see *Newfoundland and Labrador Nurses' Union*, at paragraph 21; *Dunsmuir*, at paragraph 47; and *McLean*, at paragraphs 71 and 72).

[44] As to whether the DPSIC had to review the case personally, it suffices to note that administrative decision-makers can always rely on their staff in exercising their jurisdiction and that the mere fact that the decision maker uses the services of legal counsel or analysts does not constitute a breach of procedural fairness (see *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie v. Canada (Canadian Human Rights Commission)*, [1989] 2 S.C.R. 879 (*Syndicat*), at page 898).

Il affirme aussi que le SCISP a violé l'équité procédurale en avalisant la décision de ne pas tenir une enquête sans avoir personnellement pris connaissance de l'ensemble des faits essentiels présentés par l'appellant.

[42] Le paragraphe 19.4(3) de la Loi prévoit que le SCISP a l'obligation de rendre une décision motivée. Je suis satisfaite que le SCISP a rempli son obligation à cet égard. Les motifs du SCISP sont suffisants pour permettre au juge ou à cette Cour d'exercer sa compétence en matière de révision. Je rappelle, comme mon collègue le juge Scott l'a fait au paragraphe 59 de ses motifs dans l'arrêt *Agnaou* n° 1, que la Cour suprême du Canada nous enseigne que le « décideur n'est pas tenu de tirer une conclusion explicite sur chaque élément constitutif du raisonnement, si subordonné soit-il, qui a mené à sa conclusion finale » : *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708 (*Newfoundland and Labrador Nurses' Union*), au paragraphe 16.

[43] Tel que mentionné, l'interprétation de la Loi et son application aux faits de l'espèce sont des questions soumises à la norme de la décision raisonnable. En appliquant cette norme, la Cour prend en compte la justification et la transparence de la décision. La qualité des motifs du décideur ne constitue donc pas ici un motif de contrôle indépendant de l'analyse qui doit être faite pour décider de la validité de la décision (voir *Newfoundland and Labrador Nurses' Union*, au paragraphe 21; *Dunsmuir*, au paragraphe 47; et *McLean*, aux paragraphes 71 et 72).

[44] Quant à la question de savoir si le SCISP devait examiner le dossier personnellement, il suffit de rappeler que les décideurs administratifs peuvent toujours avoir recours à leur personnel dans l'exercice de leur compétence et que le simple fait que le décideur utilise les services d'un conseiller juridique ou à des analystes ne constitue pas un manquement à l'équité procédurale (voir *Syndicat des employés de production du Québec et de l'Acadie c. Canada (Commission canadienne des droits de la personne)*, [1989] 2 R.C.S. 879 (*Syndicat*), à la page 898).

[45] I agree with the Judge when he states at paragraph 33 of his reasons in *Agnaou* No. 1 F.C., “I am satisfied that he followed the usual procedure, which involves a multi-disciplinary approach and various levels of review of the case by a Legal Services analyst and himself”.

[46] It is entirely normal and appropriate for administrative decision makers to use the services of their staff, including when preparing their reasons (*Persons Seeking to Use the Pseudonyms of John Witness and Jane Dependant v. Canada* (*Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police*), [1998] 2 F.C. 252 (T.D.), at paragraph 18).

[47] What is important here is that the final decision be made by the DPSIC. There is nothing in the evidence submitted by the appellant that in my view casts doubt on the fact that it was indeed the DPSIC who ultimately made the decision to reject the complaint under paragraph 19.3(1)(c) of the Act. This conclusion also allows me to summarily dispose of the argument that there was an unlawful subdelegation of authority to legal counsel or an analyst (see subsection 39.3(1.2) of the Act).

[48] The DPSIC stated that when he made his decision, he had before him not only the analyst’s report, reviewed by Legal Services, but also the entire file (A.B., at pages 728 and 729). In *Syndicat*, the Supreme Court of Canada noted at page 902 that the administrative decision maker (the Commission) “was entitled to consider the investigator’s report [and] such other underlying material as it, in its discretion, considered necessary” (emphasis added).

[49] In any event, when analyzing the reasonableness of a decision, the Court takes into account what was in the record. Therefore, if the DPSIC’s decision does not fall within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law, it will be set aside on this ground.

[50] Finally, there is no need to discuss at length the appellant’s argument that the DPSIC was biased, because the individuals in the PPSC who were involved

[45] Je suis d’accord avec le juge lorsqu’il dit au paragraphe 33 de ses motifs dans la décision *Agnaou* n° 1 C.F. « je suis satisfait qu’il ait suivi la procédure habituelle, laquelle comprend une approche multidisciplinaire ainsi que de multiples niveaux d’examen du dossier par l’analyste des services juridiques et lui-même ».

[46] Il est en effet tout à fait usuel et approprié pour des décideurs administratifs de recourir aux services de leur personnel, y inclus dans la préparation de leurs motifs (*Personnes désirant adopter les pseudonymes de M. Untel et de M^{me} Unetelle c. Canada* (*Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada*), [1998] 2 C.F. 252 (1^{re} inst.), au paragraphe 18).

[47] Ce qui importe ici, c’est que la décision finale soit prise par le SCISP. Rien dans la preuve présentée par l’appelant ne met en doute, quant à moi, que c’est bien le SCISP qui a ultimement pris la décision de rejeter la plainte en vertu de l’alinéa 19.3(1)c) de la Loi. Cette conclusion me permet aussi de disposer sommairement de l’argument voulant qu’il y aurait eu une sous-délégation illégale à l’avocat ou l’analyste (voir paragraphe 39.3(1.2) de la Loi).

[48] Le SCISP a indiqué que lorsqu’il a pris sa décision, il avait à sa disposition non seulement le rapport de l’analyste révisé par les services juridiques, mais aussi tout le dossier (D.A., aux pages 728 et 729). Dans l’arrêt *Syndicat*, la Cour suprême du Canada mentionne à la page 902 que le décideur administratif (la Commission) peut consulter le rapport de son enquêteur et « les autres données de base qu’elle jugeait nécessaires » (en anglais) « [t]he Commission was entitled to consider the investigator’s report, such other underlying material as it, in its discretion, considered necessary » (mon souligné).

[49] De toute façon, dans l’analyse de la raisonabilité de la décision, la Cour prend en compte ce qui était au dossier. Donc, si la décision du SCISP n’est pas l’une des issues possibles acceptables au regard des faits et du droit, elle sera cassée pour ce motif.

[50] Finalement, il n’y a pas lieu de discuter longuement de l’argument de l’appelant selon lequel le SCISP était biaisé parce que les personnes du SPPC impliquées

in the file were former colleagues with whom he associated at Justice Canada. This allegation is not supported by sufficient evidence to warrant my attention. If he wanted to contradict what the first analyst states in his letter dated January 21, 2013 (i.e., that the DPSIC did not personally know any of the individuals involved), it was up to the appellant to file sufficient evidence of this to support his application for judicial review.

[51] For these same reasons, I will not deal with the doubts of the appellant, who questions whether the DPSIC was sufficiently proficient in French in February 2013 to properly understand the case.

[52] I am therefore satisfied that the Judge correctly concluded that the appellant had not established a breach of procedural fairness in the handling of his case.

VI. Paragraph 19.3(1)(c) of the Act

[53] The appellant submits that the Judge and the DPSIC erred in applying paragraph 19.3(1)(c) of the Act because (i) they misinterpreted section 12 of the Act, which defines what constitutes a protected disclosure; (ii) they failed to read his emails dated April 1 and 2 in their context, particularly the context of the email dated April 4, 2009; and (iii) they failed to consider fundamental facts in the record (see the appellant's memorandum, at paragraph 45).

[54] The appellant also notes that if the DPSIC had interpreted section 12 of the Act correctly, he would not have been able to conclude that this was one of the most obvious cases (in French, "*un des cas les plus évidents*") where there was no protected disclosure. The respondent disagrees that subsection 19.3(1) applies only to the most obvious cases, making the same distinctions between the wording of this provision and that of section 41 of the CHRA as those proposed in *Agnaou* No. 1 (see paragraphs 68 and 69 of the reasons).

[55] I note right away that, in my view, the correct phrase to be used in French is a "*cas évident et manifeste*", since this is the usual translation of "plain and

dans le dossier étaient ses anciens collègues qu'il a fréquentés à Justice Canada. Cette allégation n'est pas supportée par des éléments de preuve suffisants pour justifier que je m'y attarde. S'il désirait contredire ce que le premier analyste indique dans sa lettre du 21 janvier 2013 (le SCISP ne connaissait personnellement aucune des personnes impliquées), il appartenait à l'appelant de déposer des éléments de preuve suffisants à cet égard, au soutien de sa demande de contrôle.

[51] Pour les mêmes motifs, je ne traiterai pas des doutes de l'appelant qui s'interroge à savoir si le SCISP maîtrisait suffisamment le français en février 2013 pour bien comprendre la documentation au dossier.

[52] Je suis donc satisfaite que le juge a correctement conclu que l'appelant n'avait pas établi de manquement à l'équité procédurale dans le traitement de son dossier.

VI. Alinéa 19.3(1)c) de la Loi

[53] L'appelant prétend que le juge et le SCISP ont mal appliqué l'alinéa 19.3(1)c) de la Loi parce que : i) ils ont mal interprété l'article 12 de la Loi qui définit ce qui constitue une divulgation protégée à l'interne et ii) ils ont mal interprété ses courriels des 1^{er} et 2 avril dans leur contexte y inclus particulièrement le courriel du 4 avril 2009 et iii) ils n'ont pas pris en compte des faits fondamentaux du dossier (voir mémoire de l'appelant, au paragraphe 45).

[54] L'appelant souligne aussi que si le SCISP avait correctement interprété l'article 12 de la Loi, il n'aurait pu conclure qu'il s'agissait d'un des cas les plus évidents où il n'y a pas eu de divulgation protégée. L'intimé conteste que le paragraphe 19.3(1) s'applique seulement aux cas les plus évidents en faisant les mêmes distinctions entre le libellé de cette disposition et celui de l'article 41 de la LCDP que celles proposées dans l'arrêt *Agnaou* n° 1 (voir paragraphes 68 et 69 des motifs).

[55] Je note tout de suite que selon moi, l'expression correcte à utiliser en français est un « cas évident et manifeste », puisque c'est la traduction usuelle de « *plain and*

obvious”. This is the phrase used in the case law of the Supreme Court of Canada setting out the test applicable to motions to strike out pleadings, and it was this test that was later used to summarily reject a complaint under section 41 of the CHRA (see *Canada Post Corporation v. Canadian Human Rights Commission*, 1997 CanLII 16378, 130 F.T.R. 241 (F.C.T.D.) (*Canada Post Corporation*) and *El-Helou v. Courts Administration Service*, 2011-PT-02, 2011 CanLII 93946 (P.S.D.P.T.)).

[56] Applying modern rules of statutory interpretation, this Court concluded in *Aгнаou* No. 1 that the terms used in section 24 of the Act, read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament, do not support the conclusion that the Commissioner could reject only plain and obvious cases, unlike the terms used in section 41 of the CHRA.

[57] If we apply this same methodology, I think it is beyond doubt that Parliament chose to adopt a different approach to reprisal complaints and that, as is the case under section 41 of the CHRA, only plain and obvious cases must be rejected summarily because they cannot be dealt with. Allow me to explain.

[58] I will first examine the process for handling disclosures and then turn to the reprisal complaint process under the Act to show why this conclusion is inevitable.

[59] The Commissioner clearly has very broad discretion to decide not to deal with a disclosure or not to investigate under section 24 of the Act. This stems not only from the grammatical and ordinary sense of the terms used, but also from the context, such as the type of reasons that the Commissioner may rely on to justify his decision. For example, under paragraph 24(1)(b), the Commissioner may decide not to commence an investigation because the subject matter of the disclosure or the investigation is not sufficiently important, and under paragraph 24(1)(f), he or she may decide that there

obvious ». C’est l’expression utilisée dans la jurisprudence de la Cour suprême du Canada énonçant le test applicable aux requêtes en radiation d’un acte de procédure et c’est ce test qui a été par la suite utilisé pour rejeter sommairement une plainte en vertu de l’article 41 de la LCDP (voir *Société canadienne des postes c. Commission canadienne des droits de la personne*, 1997 CanLII 16378 (C.F. 1^{re} inst.) (*Société canadienne des postes*) et *El-Helou c. Service administratif des tribunaux judiciaires*, 2011-TP-02, 2011 CanLII 93946 (T.P.F.D.)).

[56] En appliquant les règles modernes d’interprétation législative, cette Cour a conclu dans l’arrêt *Aгнаou* n° 1 que les termes de l’article 24 de la Loi, lus dans leur contexte global, en suivant leur sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la Loi, l’objet de la Loi et l’intention du législateur, ne permettaient pas de conclure que le Commissaire pouvait rejeter seulement les cas évidents et manifestes, et ce, contrairement à l’article 41 de la LCDP.

[57] En suivant cette même méthodologie, il n’y a pas de doute selon moi que le législateur a choisi d’adopter une approche différente dans le traitement des plaintes en matière de représailles et que, comme c’est le cas en vertu de l’article 41 de la LCDP, seuls les cas évidents et manifestes doivent être rejetés sommairement parce qu’irrecevables. Je m’explique.

[58] J’examinerai d’abord le processus prévu pour le traitement des divulgations puis, celui prévu dans la Loi pour le traitement des plaintes en matière de représailles afin de dégager pourquoi cette conclusion s’impose.

[59] Il est évident que le commissaire a une discrétion très large pour décider de ne pas donner suite à une divulgation ou de ne pas faire enquête en vertu de l’article 24 de la Loi. Cela découle non seulement du sens ordinaire et grammatical des termes utilisés, mais aussi du contexte tel le type de motifs qu’il peut invoquer pour justifier sa décision. Par exemple, en vertu de l’alinéa 24(1)(b), il peut décider de ne pas initier une enquête parce que l’objet de la divulgation ou de l’enquête n’est pas suffisamment important, ou en vertu de l’alinéa 24(1)(f) parce que cela n’est pas opportun pour

is a valid reason for not dealing with the subject matter of the disclosure or the investigation. This suggests a considered analysis rather than a summary review. The Act sets no time limit for deciding this question, or for filing a disclosure after a wrongdoing has been committed.

[60] It is also clear that although the person making a disclosure has a certain interest in the case, the purpose of the Act is to denounce and punish wrongdoings in the public sector and, ultimately, build public confidence in the integrity of federal public servants. The public interest comes first, and it is the Commissioner's responsibility to protect it. This explains why, for example, the Commissioner may decide that the subject matter of the disclosure is not sufficiently important; conversely, he or she may expand an investigation and consider wrongdoings uncovered in the course of that investigation without the need for any disclosure to have been made (section 33 of the Act).

[61] The role of the Commissioner is crucial. The Commissioner is the sole decision maker throughout the process. He or she has the power not only to refuse to investigate, but also to recommend disciplinary action against public servants who engage in wrongdoings. Among other things, the Commissioner may also report on "any matter that arises out of an investigation to the Minister responsible for the portion of the public sector concerned or, if the matter relates to a Crown corporation, to its board or governing council" (section 37 of the Act).

[62] Parliament has established a very different process for reprisal complaints. In fact, this process is similar to the one provided for in the CHRA. There too, the public interest is a major concern. The disclosure of wrongdoings must be promoted while protecting the persons making disclosures and other persons taking part in an investigation into wrongdoings. However, as is often the case for complaints filed under the CHRA, reprisals complained of have a direct impact on the careers and working conditions of the public servants involved. The Act provides that a specific tribunal shall be established to deal with such matters, and that the Tribunal will be able to grant remedies to complainants,

tout autre motif justifié. Ceci suggère une analyse réfléchie plutôt qu'un examen sommaire. La Loi ne prévoit pas de délai pour décider de cette question, ni de délai pour déposer une divulgation après que l'acte répréhensible a été commis.

[60] Il est aussi clair que bien que le divulgateur ait un certain intérêt dans le dossier, l'objet recherché par la Loi est de dénoncer et punir les actes répréhensibles dans le secteur public dans le but ultime d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires fédéraux. C'est l'intérêt public qui prime et c'est le commissaire qui a mandat de le protéger. Ceci explique pourquoi, par exemple, il peut décider que l'objet de la divulgation n'est pas suffisamment important ou, au contraire, il peut élargir son enquête et tenir compte d'actes répréhensibles dévoilés dans le cadre de cette enquête sans besoin d'une divulgation quelconque (article 33 de la Loi).

[61] Le rôle du commissaire est crucial. Il est le seul décideur dans tout le processus. Il a non seulement le pouvoir de refuser d'enquêter, mais aussi celui de recommander les mesures disciplinaires à prendre à l'encontre des fonctionnaires fautifs. Entre autres, il peut aussi faire rapport sur « toute question découlant d'une enquête au ministre responsable de l'élément du secteur public en cause ou au conseil d'administration ou autre organe de direction de la société d'état intéressée » (article 37 de la Loi).

[62] Le législateur a établi un processus très différent pour traiter des plaintes en matière de représailles. En fait, ce processus est similaire à celui prévu dans la LCDP. L'intérêt public demeure une préoccupation majeure. Il faut promouvoir la divulgation d'actes répréhensibles en protégeant les divulgateurs et autres personnes qui participent à une enquête sur des actes répréhensibles. Toutefois, comme c'est souvent le cas pour les plaintes déposées sous la LCDP, les représailles dont on se plaint ont un impact direct sur la carrière et les conditions de travail des fonctionnaires impliqués. La Loi prévoit que le tribunal spécialement constitué pour traiter de ces questions pourra accorder des remèdes

as well as impose disciplinary action against public servants who commit wrongdoings, where the Commissioner recommends it.

[63] In the process applicable to these complaints, the role of the Commissioner is similar to that of the Commission. Like the Commission, he or she handles complaints and ensures that they are dealt with appropriately. To do so, the Commission reviews complaints at two stages in the process before deciding whether an application to the Tribunal is warranted to protect the public servants making disclosures.

[64] The Commissioner must decide whether or not to deal with a reprisal complaint within 15 days after receiving it. The grounds on which a complaint may be summarily dismissed are far more limited than those provided under section 24 (disclosures). They are in the same nature as those set out in section 41 of the CHRA and are even more limited than the latter, since subsection 19.3(1) does not allow the Commissioner to refuse to deal with a complaint if it is found to be frivolous or abusive.

[65] After investigating, the Commissioner re-examines the complaint in light of the factors described in subsection 20.4(3) of the Act, which include, among others, whether “there are reasonable grounds for believing that a reprisal was taken”, and whether the complaint should be dismissed for one of the reasons set out in paragraphs 19.3(1)(a) to (d). He or she will dismiss the complaint if an application to the Tribunal is not warranted (section 20.5). These provisions of the Act are substantially the same as those found in subsections 44(1) and 44(3) of the CHRA, as interpreted by the case law.

[66] Like Justice Rothstein (then of the Federal Court) in *Canada Post Corporation*, who had before him a decision dismissing a complaint under section 41 of the CHRA, I find that at the admissibility stage, the Commissioner must not summarily dismiss a reprisal complaint unless it is plain and obvious that it cannot be dealt with for one of the reasons described in subsection 19.1(3) of the Act. This interpretation respects Parliament’s intention that complaints be dealt with in

aux plaignants, en plus d’imposer des mesures disciplinaires aux fonctionnaires fautifs lorsque le commissaire le recommande.

[63] Dans le processus applicable à ces plaintes, le rôle du commissaire est semblable à celui de la Commission. Comme cette dernière, il gère les plaintes et s’assure qu’elles soient traitées comme il convient. Pour ce faire, le commissaire examine les plaintes à deux étapes du processus avant de décider si leur instruction par le tribunal pour la protection des fonctionnaires divulgateurs est justifiée.

[64] Dans les 15 jours de la réception de la plainte en matière de représailles, le commissaire doit décider de sa recevabilité. Les motifs pour lesquels une plainte peut être rejetée sommairement sont beaucoup plus limités que ceux prévus à l’article 24 (divulgations). Ils sont de la même nature que ceux prévus à l’article 41 de la LCDP et sont même plus limités que ces derniers, puisque le paragraphe 19.3(1) n’inclut pas la possibilité de rejeter une plainte considérée frivole ou abusive.

[65] Après enquête, le commissaire examine à nouveau la plainte à la lumière des facteurs décrits au paragraphe 20.4(3) de la Loi qui inclut entre autres s’« il y a des motifs raisonnables de croire que des représailles ont été exercées » et si la plainte doit être rejetée pour un des motifs énoncés aux alinéas 19.3(1)a) à d). Il rejette la plainte si son instruction n’est pas justifiée (article 20.5). Ces dispositions de la Loi sont substantiellement les mêmes que l’on retrouve aux paragraphes 44(1) et 44(3) de la LCDP, tels qu’interprétés par la jurisprudence.

[66] Comme le juge Rothstein (alors à la Cour fédérale) dans la décision *Société canadienne des postes*, qui avait devant lui une décision rejetant une plainte en vertu de l’article 41 de la LCDP, je conclus qu’à l’étape de la recevabilité, le commissaire ne doit rejeter sommairement une plainte en matière de représailles, que lorsqu’il est évident et manifeste qu’elle est irrecevable pour un des motifs décrits au paragraphe 19.1(3) de la Loi. Cette interprétation permet de respecter l’intention

a particularly expeditious manner (within 15 days) at this first stage in the process. It is also consistent with the principle generally applied when a proceeding is summarily dismissed, thereby depriving the complainant of his or her right to a remedy. Finally, a cursory review of the complaint at this preliminary stage also avoids duplicating the investigation and repeating the exercise set out in subsection 20.4(3) of the Act.

[67] The DPSIC does not address this issue directly in his decision. However, regarding the first condition, he states that [TRANSLATION] “the analysis of your file indicates that it is possible that the alleged reclassifications may constitute a reprisal measure.... I therefore conclude that the first condition, set out under section 2 of the *Act*, has been met” (emphasis added). Regarding the second condition, the DPSIC says, as I have mentioned, that [TRANSLATION] “the wording [of the email dated April 2, 2009] cannot constitute an internal disclosure within the meaning of section 12 of the *Act*”. This language is consistent with my finding that he had to determine whether it was plain and obvious that the complaint could not fall within his jurisdiction.

[68] The admissibility report prepared by the analyst (A.B., at page 747, paragraphs 19 to 23) confirms that there was no in-depth study at this stage and that the recommendation accepted by the DPSIC was based on his reading of the emails dated April 1 and 2, 2009.

[69] The question is therefore whether the DPSIC could reasonably conclude that it was plain and obvious that the emails mentioned by the appellant could not constitute an internal disclosure within the meaning of section 12. This is what I will now discuss.

VII. Was the decision reasonable?

[70] It is important to begin my analysis by pointing out that the definition of “reprisal” clearly indicates that Parliament wants to protect persons who make disclosures or who, in good faith, cooperate in investigations from measures (as described in the Act) that are taken against them simply because they made a

du législateur que le traitement des plaintes à cette première étape du processus soit particulièrement expéditif à ce stade (15 jours). Elle respecte aussi le principe généralement appliqué lors du rejet sommaire d’une procédure qui a pour conséquence de faire perdre au plaignant son droit à un remède. Finalement, un examen sommaire de la plainte à ce stade préliminaire permet aussi d’éviter de faire double emploi avec l’enquête et de reprendre l’exercice prévu au paragraphe 20.4(3) de la Loi.

[67] Le SCISP ne traite pas directement de cette question dans sa décision. Toutefois, il indique quant à la première condition que : « [s]uite à l’analyse de votre dossier, il se peut que les reclassifications que vous alléguiez puissent constituer une mesure de représailles.... Je conclus donc que la première condition, prévue à l’article 2 de la *Loi*, est satisfaite » (mon souligné). En traitant de la deuxième condition, le SCISP dit, comme je l’ai mentionné, que « le libellé [du courriel du 2 avril 2009] ne saurait constituer une divulgation interne au sens de l’article 12 de la *Loi* ». Ce langage cadre bien avec ma conclusion qu’il devait déterminer s’il est évident et manifeste que la plainte ne pouvait relever de sa compétence.

[68] Le rapport sur la recevabilité préparé par l’analyste (D.A., à la page 747, paragraphes 19 à 23) confirme qu’il n’y a pas eu d’étude approfondie du dossier à ce stade et que la recommandation acceptée par la SCISP est fondée sur sa lecture des courriels du 1^{er} et 2 avril 2009.

[69] La question est donc de savoir si le SCISP pouvait raisonnablement conclure qu’il est évident et manifeste que les courriels mentionnés par l’appellant ne pouvaient constituer une divulgation interne au sens de l’article 12. C’est ce dont je discuterai maintenant.

VII. La décision est-elle raisonnable?

[70] Il est important de commencer mon analyse en rappelant que la définition de « représailles » indique clairement que le législateur veut protéger les divulgateurs et autres participants de bonne foi à l’enquête, de mesures (telles que décrites dans la Loi) qui sont prises contre eux simplement parce qu’ils ont fait une

protected disclosure or participated in an investigation under the Act.

[71] Therefore, whether a protected disclosure gives rise to an investigation or not and whether the Commission decided to act on it or not (section 24 of the Act) are not relevant questions at this stage of the review of whether a reprisal complaint should be dealt with.

[72] This is the only interpretation that meets Parliament's objective and gives effect to the language of section 12 ("that the public servant believes could", see paragraph 25, page 9, above). If a public servant believes in good faith that a wrongdoing is about to be committed, he or she must be able to disclose it under section 12, without fear of reprisals, even if in the end the Commissioner is of the opinion that there is no need to act upon it because, in his or her opinion, it is not a gross mismanagement.

[73] Denying a public servant statutory protection from reprisals when he or she has been fired for disclosing information on what he or she believed in good faith to be a wrongdoing as defined by the Act would render the system totally ineffective.

[74] On this point, the respondent confirmed at the hearing that it was necessary to clear up the impression that the Judge may have given in the finding at paragraph 17 of his reasons (see paragraph 24 above). I agree that the Judge's finding is inaccurate if it implies that the DPSIC's decision in *Agnaou* No. 1 is relevant to determining whether the Commissioner has jurisdiction to deal with a reprisal complaint.

[75] Similarly, a person who makes a disclosure does not have to refer to the Act in a communication with one of his or her supervisors, nor does he or she have to mention the definition of "wrongdoing", section 12, the Commissioner or any other agency, to permit a finding that he or she made an internal disclosure within the meaning of section 12. This provision does not require a public servant to convey the fact that he or she is in the process of making a disclosure within the meaning of the Act.

divulgence protégée ou participé à une enquête en vertu de la Loi.

[71] Donc, que la divulgation protégée résulte en une enquête ou pas, et que le commissaire y donne suite ou pas (article 24 de la Loi) n'est pas pertinent au stade de l'examen de la recevabilité d'une plainte en matière de représailles.

[72] Seule cette interprétation permet de rencontrer l'objectif visé par le législateur et de donner effet au langage de l'article 12 (« qui, selon lui, pourrait » voir paragraphe 25, page 9 ci-dessus). En effet, si un fonctionnaire croit de bonne foi qu'un acte répréhensible est sur le point d'être commis, il doit pouvoir faire une communication en vertu de l'article 12, sans crainte de représailles, même si en bout de ligne, le commissaire est d'opinion qu'il n'est pas utile d'y donner suite parce que selon lui, il ne s'agit pas d'un cas grave de mauvaise gestion.

[73] Ne pas accorder la protection de la Loi en matière de représailles, à un fonctionnaire congédié qui a communiqué de l'information sur ce qu'il croyait de bonne foi être un acte répréhensible tel que défini dans la Loi, rendrait le système totalement inefficace.

[74] À cet égard, l'intimé a confirmé à l'audience qu'il fallait clarifier l'impression que pourrait laisser la conclusion du juge au paragraphe 17 de ses motifs (voir paragraphe 24 ci-dessus). Je suis d'accord que la conclusion du juge n'est pas exacte si elle sous-entend que la décision du SCISP dans l'arrêt *Agnaou* n° 1 est pertinente pour déterminer si le commissaire a compétence pour traiter d'une plainte en matière de représailles.

[75] De la même façon, un divulgateur n'a pas à invoquer la Loi dans sa communication à son supérieur hiérarchique ni à mentionner la définition d'actes répréhensibles, l'article 12, le commissaire ou quelque autre organisme, pour que l'on puisse conclure qu'il a fait une divulgation interne au sens de l'article 12. Cette disposition ne requiert pas que le fonctionnaire communique le fait qu'il est en train de faire une divulgation au sens de la Loi.

[76] Clearly, when a communication includes such mentions, it is easier to conclude at the stage of determining whether to deal with a complaint that the public servant may have made an internal disclosure. However, I must reiterate that this is not a condition *sine qua non*. Therefore, it cannot reasonably be concluded that it is plain and obvious that a communication is not an internal disclosure simply because it does not use any of the key words described in the DPSIC's decision (see the excerpt from the DPSIC's decision, reproduced at paragraph 18 above).

[77] In this case, it also appears that the DPSIC stressed the fact that in his email dated April 2, 2009, the appellant, having been advised by his supervisor that the decision he was trying to prevent had already been reported externally, stated as follows:

[TRANSLATION] In the weeks to come, I will focus on my active files and reflect on what action to take with regard to this serious matter. My decisions will be guided by my responsibilities as a Crown prosecutor as set out in our legislation and policies. If necessary, our Chief Prosecutor will be notified by the relevant authorities.

[78] In my opinion, this aspect of the email is not particularly relevant, although it does confirm that, according to the appellant, what he described in his email dated April 1 was indeed a gross mismanagement. This is why, in his view, the Director of Public Prosecutions needed to be involved.

[79] I will use an example here to illustrate what I mean.

[80] Imagine that a public servant contacts his supervisor and informs her that he must speak to the big boss to stop a major contract being awarded to the spouse of the manager responsible for a case that was not put up for tender, contrary to the applicable rules. The next day, he is told that the contract has already been signed and that the parties have been notified, so he writes to that same supervisor, "I will have to reflect in the weeks to come on whether I should take action with regard to this serious matter". Would it be reasonable to conclude that it is plain and obvious that this public servant did not disclose to his supervisor that a major contract had been awarded without solicitation to a non-arm's length

[76] Évidemment, lorsque la communication inclut de telles mentions, il est plus facile de conclure au stade de la recevabilité que le fonctionnaire a possiblement fait une divulgation interne. Mais, je le répète, il ne s'agit pas là d'une condition *sine qua non*. Donc, on ne peut raisonnablement conclure qu'il est évident et manifeste qu'une communication n'est pas une divulgation interne simplement parce qu'elle ne mentionne pas aucun des mots clés décrits dans la décision du SCISP (voir extrait de la décision du SCISP, reproduit au paragraphe 18 ci-dessus).

[77] Dans l'espèce, il semble aussi que le SCISP a mis l'accent sur le fait que dans son courriel du 2 avril 2009, l'appelant, après avoir été avisé par sa supérieure hiérarchique que la décision qu'il tentait de prévenir avait déjà été communiquée à l'externe indique :

Je vais, les prochaines semaines, me concentrer sur mes dossiers actifs et réfléchirai sur les suites à donner à cette grave affaire. Mes décisions seront définies par mes responsabilités de procureur de la Couronne telles qu'elles sont précisées dans nos lois et nos politiques. Le cas échéant, notre Procureur en chef en sera informé par les autorités compétentes.

[78] Selon moi, cet aspect du courriel n'est pas particulièrement pertinent bien qu'il confirme que selon l'appelant, ce qu'il décrivait dans son courriel du 1^{er} avril était bien un cas grave de mauvaise gestion. C'est pour cette raison selon lui qu'il fallait impliquer le directeur des poursuites pénales.

[79] Il est utile ici d'utiliser un exemple pour bien illustrer mon propos.

[80] Imaginons qu'un fonctionnaire qui communique avec son supérieur et l'informe qu'il doit parler au grand patron pour empêcher l'octroi d'un contrat important à l'épouse du gestionnaire chargé d'un dossier qui n'a pas fait l'objet d'un appel d'offres contrairement aux règles applicables. Le lendemain, il est avisé que le contrat a déjà été conclu et que les parties ont été avisées, et il écrit à son même supérieur : « je devrai réfléchir dans les semaines à venir si je dois donner suite à cette grave affaire ». Pourrait-on raisonnablement conclure qu'il est évident et manifeste que ce fonctionnaire n'a pas communiqué à son supérieur qu'un contrat important avait été octroyé sans appel d'offres à une personne liée parce

person because he did not include any express mentions such as those described in the decision, and because everything remained to be decided? Obviously, the only answer to this question is “no”.

[81] Can the DPSIC’s decision be based on the only other justification raised, which I have not yet discussed specifically, namely, that there was no mention [TRANSLATION] “of wrongdoings as defined in section 8 of the Act” (see paragraph 18 above)?

[82] Given the list included in that paragraph and the context, this excerpt may be understood as suggesting that the DPSIC was of the view that there had to be a mention of one of the terms used in the definition in section 8 of the Act. This reading appears to be the correct one if one examines the admissibility report from which this justification originated (A.B., at page 750, paragraph 32). As I have already said, the lack of such a mention is not in itself determinative for the purposes of applying section 12 and consequently does not lead to the conclusion that paragraph 19.3(1)(c) precludes dealing with the complaint.

[83] The other approach is to read this passage as a finding by the DPSIC that the allegations against the managers involved simply cannot constitute a wrongdoing—in this case, a serious mismanagement (paragraph 8(1)(c))—and that it is therefore plain and obvious that the emails do not contain any information that could show that a wrongdoing within the meaning of section 8 was committed.

[84] If this conclusion is based on his decision on January 6, 2012, not to commence an investigation, as I have already mentioned, this seems to me to be contrary to Parliament’s intent. Moreover, as I stated in paragraph 82 above, reading the passage in the light of the analyst’s report does not support this approach. The analyst does not address this question. She states that it is reasonable to conclude that the appellant did not make a disclosure. This conclusion is clearly based on a lack of an express mention, as discussed above, and on the fact that the appellant stated that he was going to consider the potential action he might take, without saying with whom. The analyst very briefly described what the appellant objected to and why. She did not say that, in

qu’il n’inclut pas de mention expresse telles celles décrites dans la décision et que tout reste à être décidé. Il est évident qu’on ne peut que répondre « non » à cette question.

[81] La décision du SCISP peut-elle reposer sur la seule autre justification invoquée dont je n’ai pas encore parlé spécifiquement — l’absence de mention « d’actes répréhensibles tels que définis à l’article 8 de la Loi » (voir paragraphe 18 ci-dessus)?

[82] Compte tenu de l’énumération contenue dans ce paragraphe de la décision et du contexte, on peut comprendre cet extrait comme indiquant que le SCISP considérerait qu’il fallait retrouver la mention d’un des termes utilisés dans la définition de l’article 8 de la Loi. Cette lecture semble la bonne lorsqu’on examine le rapport sur la recevabilité d’où origine cette justification (D.A., à la page 750, paragraphe 32). Comme je l’ai déjà dit, l’absence d’une telle mention en soi n’est pas déterminante aux fins de l’application de l’article 12 et par conséquent ne permet pas de conclure à l’irrecevabilité en vertu de l’alinéa 19.3(1)c).

[83] L’autre approche est de lire ce passage comme une conclusion du SCISP selon laquelle ce qui était reproché aux gestionnaires impliqués ne peut tout simplement pas constituer un acte répréhensible — ici, un cas grave de mauvaise gestion (alinéa 8(1)c)) et qu’il est donc évident et manifeste que les courriels ne contiennent pas d’informations qui pourraient démontrer qu’un acte répréhensible au sens de l’article 8 a été commis.

[84] Si cette conclusion est fondée sur sa décision du 6 janvier 2012 de ne pas procéder à une enquête, comme je l’ai déjà mentionné, cela me semble être contraire à la volonté du législateur. De plus, comme je le mentionne au paragraphe 82 ci-dessus, une lecture faite à la lumière du rapport de l’analyste ne supporte pas cette approche. Cette dernière ne traite pas de cette question. Elle indique qu’il est raisonnable de conclure que l’appellant n’a pas fait de divulgation. Cette conclusion est clairement fondée sur l’absence de mention expresse discutée plus haut et sur le fait que l’appellant était à examiner les recours potentiels qu’il pourrait prendre sans mentionner devant qui. L’analyste décrit très brièvement ce à quoi l’appellant s’oppose et pourquoi. Elle

the appellant's view, the decision in question involved the public interest or that the appellant claimed that there had been undue interference by a third party (A.B., at page 747, paragraphs 19 and 20, and at page 750, paragraph 32).

[85] That being said, to conclude my analysis of the reasonableness of the decision, I must determine whether a cursory review, that is, a review of the emails exchanged on April 1 and 2, 2009, could support the DPSIC's conclusion that these exchanges could not constitute an internal disclosure within the meaning of section 12.

[86] According to that provision, the disclosure had to be made to a supervisor. Although the analyst stated that Sylvie Boileau's title was not specified, this was not challenged. In fact, Ms. Boileau was the Assistant Chief Prosecutor (see for example A.B., at page 207).

[87] In his email to Sylvie Boileau dated April 1, 2009, the appellant alleged that the managers involved had decided to close the file before a prosecution report had even been drafted, owing to a third party's interference. Given his conclusion as Crown prosecutor responsible for the file that the public interest and internal policies demanded that criminal charges be filed, those managers then interfered by using an unusual process to [TRANSLATION] "legitimize" the decision that they had already made.

[88] The phrase "gross mismanagement" used in section 8 of the Act is not defined and depends, of course, on the organization involved. Here, given the very nature of the PPSC's mandate, the file is on the whole rather unusual, and it is difficult to determine the exact parameters of what could constitute such a wrongdoing. The public interest is often an important consideration when deciding whether to institute criminal proceedings, and it is true that this decision should not be subject to undue interference. The analyst also concluded that there was no evidence of bad faith on the appellant's part. In such circumstances, the appellant could believe that he was disclosing evidence of gross mismanagement to his supervisor.

ne mentionne pas que, selon lui, la décision en question implique l'intérêt public ni que l'appellant prétend qu'il y a eu de l'ingérence indue de tiers (D.A., à la page 747, paragraphes 19 et 20 et à la page 750, paragraphe 32).

[85] Cela dit, pour compléter mon analyse de la raisonnabilité de la décision, je dois déterminer si un examen sommaire, c'est-à-dire un examen des courriels échangés les 1^{er} et 2 avril 2009, pourrait étayer la conclusion du SCISP que ces échanges ne sauraient constituer une divulgation interne au sens de l'article 12.

[86] Selon cette disposition, il fallait que la communication soit faite à un supérieur hiérarchique. Bien que l'analyste indique que le titre de Sylvie Boileau n'est pas spécifié, cet aspect n'est pas contesté. De fait, celle-ci était Procureur en chef adjoint (voir, par exemple D.A., à la page 207).

[87] Dans son courriel du 1^{er} avril 2009 à Sylvie Boileau, l'appellant soutient que les gestionnaires impliqués avaient pris la décision de fermer le dossier avant même qu'un rapport de poursuite soit rédigé, et ce, suite à l'ingérence d'une tierce partie. Compte tenu de sa conclusion à titre de procureur de la Couronne chargé du dossier que l'intérêt public et les politiques internes commandaient le dépôt de poursuites pénales, les dits gestionnaires sont alors intervenus en utilisant un processus inhabituel mis en place pour « crédibiliser » la décision qu'ils avaient déjà prise.

[88] L'expression « cas graves de mauvaise gestion » utilisée à l'article 8 de la Loi n'est pas définie dans la Loi et dépend bien entendu de l'organisation impliquée. Ici, compte tenu de la nature même du mandat du SPPC, le dossier est somme toute assez inhabituel, et il est plus difficile de cerner les paramètres exacts de ce qui pourrait constituer un tel acte répréhensible. L'intérêt public est souvent une considération importante dans la décision d'intenter une poursuite pénale et il est vrai que cette décision ne doit pas faire l'objet d'ingérence indue. L'analyste a aussi conclu qu'il n'y avait aucun élément indiquant de la mauvaise foi de la part de l'appellant. Dans de telles circonstances, l'appellant pouvait croire qu'il communiquait à sa supérieure des renseignements qui pourraient démontrer un acte grave de mauvaise gestion.

[89] I therefore cannot conclude that one of the possible outcomes was that it was plain and obvious that the appellant did not make an internal disclosure within the meaning of section 12 and, consequently, that the complaint was beyond the jurisdiction of the Commissioner (and therefore of the DPSIC).

VIII. Remedy

[90] The appellant asks the Court for a [TRANSLATION] “directed verdict”, for two reasons: the involvement of the Commissioner or the DPSIC is likely to [TRANSLATION] “give rise to a reasonable apprehension of bias should the final decision be referred back to them”, and [TRANSLATION] “[t]he time that has elapsed since the complaint was filed is excessive”. In his view, the Court should direct the Commissioner to commence an investigation and to retain the services of a person that the Commissioner will appoint, upon the recommendation of the Auditor General of Canada, to conduct the investigation.

[91] In light of my findings under the heading “Breach of procedural fairness”, there is no reasonable apprehension of bias in this case.

[92] However, as the other grounds set out in subsection 19.1(1) do not apply in this case, and since the time elapsed (nearly two years) since the complaint was accepted for filing, I do indeed believe that this is an exceptional case where it is necessary to declare this complaint admissible (see *D’Errico v. Canada (Attorney General)*, 2014 FCA 95, 459 N.R. 167, at paragraphs 16 to 20). I am satisfied that this approach is the only one that will afford the expeditious (within 15 days) treatment intended by Parliament at the first stage of the process provided for in the Act.

[93] In the circumstances, I would allow the appeal and declare the reprisal complaint to be admissible at this stage. The matter should be referred back to a new commissioner to be dealt with appropriately, as prescribed by the Act.

[94] Finally, the appellant sought costs. I note, however, that even though he is a lawyer, the appellant was

[89] Je ne peux donc conclure que l’une des issues possibles était qu’il est évident et manifeste que l’appellant n’a pas fait de divulgation interne au sens de l’article 12 et que par conséquent la plainte débordait de la compétence du commissaire (donc, du SCISP).

VIII. Remède

[90] L’appellant demande à la Cour un « verdict imposé » pour deux raisons : l’implication du commissaire ou du SCISP est susceptible de « faire naître une crainte raisonnable de partialité si la décision finale leur était confiée de nouveau » et parce que « [l]e délai qui s’est écoulé depuis le dépôt de la plainte est excessif ». Selon lui, la Cour devrait donner une directive au Commissaire de tenir une enquête et de retenir les services d’une personne que le Commissaire nommera sur recommandation du Vérificateur général du Canada pour conduire l’enquête.

[91] Compte tenu de mes conclusions sous le titre : « manquement à l’équité procédurale », il n’y a pas de crainte raisonnable de partialité en l’espèce.

[92] Toutefois, comme les autres motifs prévus au paragraphe 19.1(1) n’ont aucune application en l’espèce et que le temps écoulé (presque deux ans) depuis que le dépôt de la plainte a été accepté, je crois effectivement qu’il s’agit ici d’un cas exceptionnel où il est nécessaire de déclarer cette plainte recevable (voir *D’Errico c. Canada (Procureur général)*, 2014 CAF 95, aux paragraphes 16 à 20). Je suis convaincue que cette approche est la seule qui permette le traitement expéditif (15 jours) souhaité par le législateur à ce premier stade du processus prévu dans la Loi.

[93] Dans les circonstances, je propose que l’appel soit accueilli et que la plainte en matière de représailles soit déclarée recevable à ce stade-ci. Le dossier devrait être renvoyé au nouveau commissaire afin qu’il en traite de la façon appropriée comme le prescrit la Loi.

[94] Finalement, l’appellant a demandé ses dépens. Je note toutefois que même s’il est avocat, l’appellant se

self-represented. Normally, he is therefore not entitled to costs as per Tariff B of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106. The parties made no submissions allowing me to quantify the disbursements or other amounts that could be awarded to him. I would therefore give the appellant five days to serve and file his submissions on costs (maximum four pages). The respondent may serve and file its response (maximum four pages) within five days after service of the appellant's submissions. If necessary, the appellant may serve and file a reply (maximum two pages) within two days after service of the respondent's response. The Court will then be able to dispose of the question of costs on the basis of these written submissions.

NADON J.A.: I agree.

SCOTT J.A.: I agree.

ANNEX A

Wrongdo-
ings

8. This Act applies in respect of the following wrongdoings in or relating to the public sector:

(a) a contravention of any Act of Parliament or of the legislature of a province, or of any regulations made under any such Act, other than a contravention of section 19 of this Act;

(b) a misuse of public funds or a public asset;

(c) a gross mismanagement in the public sector;

(d) an act or omission that creates a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons, or to the environment, other than a danger that is inherent in the performance of the duties or functions of a public servant;

(e) a serious breach of a code of conduct established under section 5 or 6; and

(f) knowingly directing or counselling a person to commit a wrongdoing set out in any of paragraphs (a) to (e).

...

représente lui-même. Normalement, il n'a donc pas droit aux dépens calculés selon le tarif B des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106. Les parties n'ont pas fait de représentations qui me permettent de quantifier les déboursés ou autres sommes qui pourraient lui être accordés. Je propose donc que l'appellant ait cinq jours pour signifier et déposer ses représentations à cet égard (maximum quatre pages). L'intimé pourra signifier et déposer sa réponse (maximum quatre pages) dans les cinq jours suivant la signification des représentations de l'appellant. Si nécessaire, l'appellant pourra signifier et déposer une réponse (maximum deux pages) dans les deux jours suivant la signification de la réponse de l'intimé. Ainsi, la Cour pourra disposer de la question des dépens sur la foi de ces représentations écrites.

LE JUGE NADON, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE SCOTT, J.C.A. : Je suis d'accord.

ANNEXE A

8. La présente loi s'applique aux actes répréhensibles ci-après commis au sein du secteur public ou le concernant :

Actes
répréhensi-
bles

a) la contravention d'une loi fédérale ou provinciale ou d'un règlement pris sous leur régime, à l'exception de la contravention de l'article 19 de la présente loi;

b) l'usage abusif des fonds ou des biens publics;

c) les cas graves de mauvaise gestion dans le secteur public;

d) le fait de causer — par action ou omission — un risque grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement, à l'exception du risque inhérent à l'exercice des attributions d'un fonctionnaire;

e) la contravention grave d'un code de conduite établi en vertu des articles 5 ou 6;

f) le fait de sciemment ordonner ou conseiller à une personne de commettre l'un des actes répréhensibles visés aux alinéas a) à e).

[...]

Disciplinary action	<p>9. In addition to, and apart from, any penalty provided for by law, a public servant is subject to appropriate disciplinary action, including termination of employment, if he or she commits a wrongdoing.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>9. Indépendamment de toute autre peine prévue par la loi, le fonctionnaire qui commet un acte répréhensible s'expose à des sanctions disciplinaires pouvant aller jusqu'au licenciement.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Sanction disciplinaire
Prohibition against reprisal	<p>19. No person shall take any reprisal against a public servant or direct that one be taken against a public servant.</p>	<p>19. Il est interdit d'exercer des représailles contre un fonctionnaire, ou d'en ordonner l'exercice.</p>	Interdiction
Complaints	<p>19.1 (1) A public servant or a former public servant who has reasonable grounds for believing that a reprisal has been taken against him or her may file with the Commissioner a complaint in a form acceptable to the Commissioner. The complaint may also be filed by a person designated by the public servant or former public servant for the purpose.</p>	<p>19.1 (1) Le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'il a été victime de représailles peut déposer une plainte auprès du commissaire en une forme acceptable pour ce dernier; la plainte peut également être déposée par la personne qu'il désigne à cette fin.</p>	Plainte
Time for making complaint	<p>(2) The complaint must be filed not later than 60 days after the day on which the complainant knew, or in the Commissioner's opinion ought to have known, that the reprisal was taken.</p>	<p>(2) La plainte est déposée dans les soixante jours suivant la date où le plaignant a connaissance — ou, selon le commissaire, aurait dû avoir connaissance — des représailles y ayant donné lieu.</p>	Délai relatif à la plainte
Time extended	<p>(3) The complaint may be filed after the period referred to in subsection (2) if the Commissioner feels it is appropriate considering the circumstances of the complaint.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>(3) Toutefois, elle peut être déposée après l'expiration du délai si le commissaire l'estime approprié dans les circonstances.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Délai réserve
Refusal to deal with complaint	<p>19.3 (1) The Commissioner may refuse to deal with a complaint if he or she is of the opinion that</p> <p>(a) the subject-matter of the complaint has been adequately dealt with, or could more appropriately be dealt with, according to a procedure provided for under an Act of Parliament, other than this Act, or a collective agreement;</p> <p>(b) if the complainant is a member or former member of the Royal Canadian Mounted Police, the subject-matter of the complaint has been adequately dealt with by the procedures referred to in subsection 19.1(5);</p> <p>(c) the complaint is beyond the jurisdiction of the Commissioner; or</p>	<p>19.3 (1) Le commissaire peut refuser de statuer sur une plainte s'il l'estime irrecevable pour un des motifs suivants :</p> <p>a) l'objet de la plainte a été instruit comme il se doit dans le cadre d'une procédure prévue par toute autre loi fédérale ou toute convention collective ou aurait avantage à l'être;</p> <p>b) en ce qui concerne tout membre ou ancien membre de la Gendarmerie royale du Canada, l'objet de la plainte a été instruit comme il se doit dans le cadre des recours visés au paragraphe 19.1(5);</p> <p>c) la plainte déborde sa compétence;</p>	Irrecevabilité

	(d) the complaint was not made in good faith.	d) elle n'est pas faite de bonne foi.	
	...	[...]	
Time limit	19.4 (1) The Commissioner must decide whether or not to deal with a complaint within 15 days after it is filed.	19.4 (1) Le commissaire statue sur la recevabilité de la plainte dans les quinze jours suivant son dépôt.	Délai
Notice — decision to deal with complaint	(2) If the Commissioner decides to deal with a complaint, he or she must send a written notice of his or her decision to the complainant and to the person or entity that has the authority to take disciplinary action against each person who participated in the taking of a measure alleged by the complainant to constitute a reprisal.	(2) Dans le cas où il décide que la plainte est recevable et où il y donne suite, le commissaire envoie par écrit sa décision au plaignant et à la personne ou à l'entité qui a le pouvoir d'infliger les sanctions disciplinaires à chaque personne qui a participé à l'exercice des prétendues représailles faisant l'objet de la plainte.	Avis
Reasons — decision not to deal with complaint	(3) If the Commissioner decides not to deal with a complaint, he or she must send a written notice of his or her decision to the complainant and set out the reasons for the decision.	(3) Dans le cas où il décide que la plainte est irrecevable, le commissaire envoie par écrit sa décision motivée au plaignant.	Motifs
Effect of not dealing with complaint	(4) If the Commissioner decides not to deal with a complaint and sends the complainant a written notice setting out the reasons for that decision, (a) subsection 19.1(4) ceases to apply; and (b) the period of time that begins on the day on which the complaint was filed and ends on the day on which the notice is sent is not to be included in the calculation of any time the complainant has to avail himself or herself of any procedure under any other Act of Parliament or collective agreement in respect of the measure alleged to constitute the reprisal.	(4) Dans le cas prévu au paragraphe (3) : a) le paragraphe 19.1(4) cesse de s'appliquer; b) la période qui commence le jour où la plainte a été déposée et qui se termine le jour où la décision motivée est envoyée au plaignant n'est pas prise en compte dans le calcul du délai dont dispose le plaignant pour intenter tout recours prévu par toute autre loi fédérale ou toute convention collective à l'égard des prétendues représailles.	Effet de l'irrecevabilité
Exception	(5) Subsection (4) does not apply if the Commissioner has decided not to deal with the complaint for the reason that it was not made in good faith.	(5) Le paragraphe (4) ne s'applique pas dans le cas où le commissaire a décidé que la plainte est irrecevable au motif qu'elle n'est pas faite de bonne foi.	Exception
	...	[...]	
Application to Tribunal	20.4 (1) If, after receipt of the report, the Commissioner is of the opinion that an application to the Tribunal in relation to the complaint is warranted, the Commissioner may apply to the Tribunal for a determination of whether or not a reprisal was taken against the complainant and, if the Tribunal determines that a reprisal was taken, for	20.4 (1) Si, après réception du rapport d'enquête, le commissaire est d'avis que l'instruction de la plainte par le Tribunal est justifiée, il peut lui demander de décider si des représailles ont été exercées à l'égard du plaignant et, le cas échéant :	Demande présentée au Tribunal

	<p>(a) an order respecting a remedy in favour of the complainant; or</p> <p>(b) an order respecting a remedy in favour of the complainant and an order respecting disciplinary action against any person or persons identified by the Commissioner in the application as being the person or persons who took the reprisal.</p>	<p>a) soit d'ordonner la prise des mesures de réparation à l'égard du plaignant;</p> <p>b) soit d'ordonner la prise des mesures de réparation à l'égard du plaignant et la prise de sanctions disciplinaires à l'encontre de la personne ou des personnes identifiées dans la demande comme étant celles qui ont exercé les représailles.</p>	
Exception	<p>(2) The order respecting disciplinary action referred in paragraph (1)(b) may not be applied for in relation to a complaint the filing of which is permitted by section 19.2.</p>	<p>(2) Le commissaire ne peut demander au Tribunal d'ordonner la prise de sanctions disciplinaires visée à l'alinéa (1)b) à l'égard de la plainte dont le dépôt est autorisé par l'article 19.2.</p>	Exception
Factors	<p>(3) In considering whether making an application to the Tribunal is warranted, the Commissioner must take into account whether</p> <p>(a) there are reasonable grounds for believing that a reprisal was taken against the complainant;</p> <p>(b) the investigation into the complaint could not be completed because of lack of cooperation on the part of one or more chief executives or public servants;</p> <p>(c) the complaint should be dismissed on any ground mentioned in paragraphs 19.3(1)(a) to (d); and</p> <p>(d) having regard to all the circumstances relating to the complaint, it is in the public interest to make an application to the Tribunal.</p>	<p>(3) Dans l'exercice du pouvoir visé au paragraphe (1), le commissaire tient compte des facteurs suivants :</p> <p>a) il y a des motifs raisonnables de croire que des représailles ont été exercées à l'égard du plaignant;</p> <p>b) l'enquête relative à la plainte ne peut être terminée faute de collaboration d'un administrateur général ou de fonctionnaires;</p> <p>c) la plainte doit être rejetée pour l'un des motifs énoncés aux alinéas 19.3(1)a) à d);</p> <p>d) il est dans l'intérêt public de présenter une demande au Tribunal compte tenu des circonstances relatives à la plainte.</p>	Facteurs à considérer
Dismissal of complaint	<p>20.5 If, after receipt of the report, the Commissioner is of the opinion that an application to the Tribunal is not warranted in the circumstances, he or she must dismiss the complaint.</p> <p>...</p>	<p>20.5 Si, après réception du rapport d'enquête, le commissaire est d'avis, compte tenu des circonstances relatives à la plainte, que l'instruction de celle-ci par le Tribunal n'est pas justifiée, il rejette la plainte.</p> <p>[...]</p>	Rejet de la plainte
Establishment	<p>20.7 (1) There is established a tribunal to be known as the Public Servants Disclosure Protection Tribunal consisting of a Chairperson and not less than two and not more than six other members to be appointed by the Governor in Council. All of the members must be judges of the Federal Court or a superior court of a province.</p> <p>...</p>	<p>20.7 (1) Est constitué le Tribunal de la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, composé d'un président et de deux à six autres membres nommés par le gouverneur en conseil. Les membres sont des juges de la Cour fédérale ou d'une cour supérieure d'une province.</p> <p>[...]</p>	Constitution du Tribunal

Conduct of proceedings	<p>21. (1) Proceedings before the Tribunal are to be conducted as informally and expeditiously as the requirements of natural justice and the rules of procedure allow.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>21. (1) L'instruction des plaintes se fait sans formalisme et avec célérité dans le respect des principes de justice naturelle et des règles de pratique.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Fonctionnement
Determination — paragraph 20.4(1)(a)	<p>21.4 (1) On application made by the Commissioner for an order referred to in paragraph 20.4(1)(a) the Tribunal must determine whether the complainant has been subject to a reprisal and, if it so determines, the Tribunal may make an order granting a remedy to the complainant.</p>	<p>21.4 (1) S'agissant d'une demande visant la prise de l'ordonnance prévue à l'alinéa 20.4(1)a), le Tribunal décide si des représailles ont été exercées à l'égard du plaignant et, s'il décide qu'elles l'ont été, peut ordonner la prise de mesures de réparation à l'égard du plaignant.</p>	Décision : alinéa 20.4(1)a)
Parties	<p>(2) The parties in respect of the application are the Commissioner and</p> <p>(a) the complainant;</p> <p>(b) if the complainant is a public servant, the complainant's employer; and</p> <p>(c) if the complainant is a former public servant, the person or entity who was the complainant's employer at the time the alleged reprisal was taken.</p> <p style="text-align: center;">...</p>	<p>(2) Outre le commissaire, sont parties à la procédure :</p> <p>a) le plaignant;</p> <p>b) s'agissant d'un fonctionnaire, son employeur;</p> <p>c) s'agissant d'un ancien fonctionnaire, la personne ou l'entité qui était son employeur à l'époque où des représailles auraient été exercées.</p> <p style="text-align: center;">[...]</p>	Parties
Determination — paragraph 20.4(1)(b)	<p>21.5 (1) On application made by the Commissioner for the orders referred to in paragraph 20.4(1)(b) the Tribunal must determine whether the complainant has been subject to a reprisal and whether the person or persons identified by the Commissioner in the application as having taken the alleged reprisal actually took it. If it determines that a reprisal was taken, the Tribunal may, regardless of whether or not it has determined that the reprisal was taken by the person or persons named in the application, make an order granting a remedy to the complainant.</p>	<p>21.5 (1) S'agissant d'une demande visant la prise des ordonnances prévues à l'alinéa 20.4(1)b), le Tribunal décide si des représailles ont été exercées à l'égard du plaignant et si la personne ou les personnes identifiées dans la demande comme étant celles qui les auraient exercées les ont effectivement exercées. S'il décide que des représailles ont été exercées, le Tribunal peut ordonner — indépendamment de la question de savoir si ces personnes ont exercé les représailles — la prise de mesures de réparation à l'égard du plaignant.</p>	Décision : alinéa 20.4(1)b)
Parties	<p>(2) The parties in respect of proceedings held for the purpose of subsection (1) are the Commissioner and</p> <p>(a) the complainant;</p> <p>(b) if the complainant is a public servant, the complainant's employer;</p> <p>(c) if the complainant is a former public servant, the person or entity who was the</p>	<p>(2) Outre le commissaire, sont parties à la procédure :</p> <p>a) le plaignant;</p> <p>b) s'agissant d'un fonctionnaire, son employeur;</p> <p>c) s'agissant d'un ancien fonctionnaire, la personne ou l'entité qui était son employeur</p>	Parties

	complainant's employer at the time the alleged reprisal was taken; and	à l'époque où les représailles auraient été exercées;	
	(d) the person or persons identified in the application as being the person or persons who may have taken the alleged reprisal.	d) la personne ou les personnes identifiées dans la demande comme étant celles qui auraient exercé les représailles.	
Reasons	(3) The Tribunal must issue written reasons for its decisions under subsection (1) as soon as possible.	(3) Le Tribunal motive par écrit sa décision dans les meilleurs délais.	Motifs de la décision
	...	[...]	
Rights of parties	21.6 (1) Every party must be given a full and ample opportunity to participate at any proceedings before the Tribunal — including, but not limited to, by appearing at any hearing, by presenting evidence and by making representations — and to be assisted or represented by counsel, or by any person, for that purpose.	21.6 (1) Dans le cadre de toute procédure, il est donné aux parties la possibilité pleine et entière d'y prendre part et de se faire représenter à cette fin par un conseiller juridique ou par toute autre personne, et notamment de comparaître et de présenter des éléments de preuve ainsi que leurs observations.	Droits des parties
	...	[...]	
Remedies	21.7 (1) To provide an appropriate remedy to the complainant, the Tribunal may, by order, require the employer or the appropriate chief executive, or any person acting on their behalf, to take all necessary measures to	21.7 (1) Afin que soient prises les mesures de réparation indiquées, le Tribunal peut, par ordonnance, enjoindre à l'employeur, à l'administrateur général compétent ou à toute personne agissant en leur nom de prendre toutes les mesures nécessaires pour :	Mesures de réparation
	(a) permit the complainant to return to his or her duties;	a) permettre au plaignant de reprendre son travail;	
	(b) reinstate the complainant or pay compensation to the complainant in lieu of reinstatement if, in the Tribunal's opinion, the relationship of trust between the parties cannot be restored;	b) le réintégrer ou lui verser une indemnité, s'il estime que le lien de confiance qui existait entre les parties ne peut être rétabli;	
	(c) pay to the complainant compensation in an amount not greater than the amount that, in the Tribunal's opinion, is equivalent to the remuneration that would, but for the reprisal, have been paid to the complainant;	c) lui verser une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la rémunération qui lui aurait été payée s'il n'y avait pas eu de représailles;	
	(d) rescind any measure or action, including any disciplinary action, and pay compensation to the complainant in an amount not greater than the amount that, in the Tribunal's opinion, is equivalent to any financial or other penalty imposed on the complainant;	d) annuler toute sanction disciplinaire ou autre prise à son endroit et lui payer une indemnité équivalant au plus, à son avis, à la sanction pécuniaire ou autre qui lui a été imposée;	
	(e) pay to the complainant an amount equal to any expenses and any other financial losses incurred by the complainant as a direct result of the reprisal; or	e) lui accorder le remboursement des dépenses et des pertes financières qui découlent directement des représailles;	

(f) compensate the complainant, by an amount of not more than \$10,000, for any pain and suffering that the complainant experienced as a result of the reprisal.

...

Right to
refuse

24. (1) The Commissioner may refuse to deal with a disclosure or to commence an investigation — and he or she may cease an investigation — if he or she is of the opinion that

(a) the subject-matter of the disclosure or the investigation has been adequately dealt with, or could more appropriately be dealt with, according to a procedure provided for under another Act of Parliament;

(b) the subject-matter of the disclosure or the investigation is not sufficiently important;

(c) the disclosure was not made in good faith or the information that led to the investigation under section 33 was not provided in good faith;

(d) the length of time that has elapsed since the date when the subject-matter of the disclosure or the investigation arose is such that dealing with it would serve no useful purpose;

(e) the subject-matter of the disclosure or the investigation relates to a matter that results from a balanced and informed decision-making process on a public policy issue; or

(f) there is a valid reason for not dealing with the subject-matter of the disclosure or the investigation.

Adjudica-
tive
decisions

(2) The Commissioner must refuse to deal with a disclosure or to commence an investigation if he or she is of the opinion that the subject matter of the disclosure or the investigation relates solely to a decision that was made in the exercise of an adjudicative function under an Act of Parliament, including a decision of the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police under Part IV of the *Royal Canadian Mounted Police Act*.

f) l'indemniser, jusqu'à concurrence de 10 000 \$, pour les souffrances et douleurs découlant des représailles dont il a été victime.

[...]

Refus
d'intervenir

24. (1) Le commissaire peut refuser de donner suite à une divulgation ou de commencer une enquête ou de la poursuivre, s'il estime, selon le cas :

a) que l'objet de la divulgation ou de l'enquête a été instruit comme il se doit dans le cadre de la procédure prévue par toute autre loi fédérale ou pourrait l'être avantageusement selon celle-ci;

b) que l'objet de la divulgation ou de l'enquête n'est pas suffisamment important;

c) que la divulgation ou la communication des renseignements visée à l'article 33 n'est pas faite de bonne foi;

d) que cela serait inutile en raison de la période écoulée depuis le moment où les actes visés par la divulgation ou l'enquête ont été commis;

e) que les faits visés par la divulgation ou l'enquête résultent de la mise en application d'un processus décisionnel équilibré et informé;

f) que cela est opportun pour tout autre motif justifié.

Décision
judiciaire ou
quasi
judiciaire

(2) Dans le cas où il estime que l'objet d'une divulgation ou d'une éventuelle enquête porte sur une décision rendue au titre d'une loi fédérale dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou quasi judiciaire, notamment une décision rendue par le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada sous le régime de la partie IV de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, le commissaire est tenu de refuser de donner suite à la divulgation ou de commencer l'enquête.

Jurisdiction of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner	(2.1) The Commissioner must refuse to deal with a disclosure or to commence an investigation if he or she is of the opinion that the subject-matter of the disclosure or the investigation is within the jurisdiction of the Conflict of Interest and Ethics Commissioner under the <i>Conflict of Interest Act</i> and must refer the matter to the Conflict of Interest and Ethics Commissioner.	(2.1) Dans le cas où il estime que l'objet d'une divulgation ou d'une éventuelle enquête porte sur une question relevant de la compétence du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique au titre de la <i>Loi sur les conflits d'intérêts</i> , le commissaire est tenu de refuser de donner suite à la divulgation ou de commencer l'enquête et d'en saisir le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.	Compétence du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique
Notice of refusal	(3) If the Commissioner refuses to deal with a disclosure or to commence an investigation, he or she must inform the person who made the disclosure, or who provided the information referred to in section 33, as the case may be, and give reasons why he or she did so.	(3) En cas de refus de donner suite à une divulgation ou de commencer une enquête, le commissaire en donne un avis motivé au divulgateur ou à la personne qui lui a communiqué les renseignements visés à l'article 33.	Avis
...		[...]	
Purpose of investigations	26. (1) Investigations into disclosures and investigations commenced under section 33 are for the purpose of bringing the existence of wrongdoings to the attention of chief executives and making recommendations concerning corrective measures to be taken by them.	26. (1) Les enquêtes menées sur une divulgation ou commencées au titre de l'article 33 ont pour objet de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux et de leur recommander des mesures correctives.	Objet des enquêtes
Informality	(2) The investigations are to be conducted as informally and expeditiously as possible.	(2) Les enquêtes sont menées, dans la mesure du possible, sans formalisme et avec célérité.	Absence de formalisme
Notice to chief executive	27. (1) When commencing an investigation, the Commissioner must notify the chief executive concerned and inform that chief executive of the substance of the disclosure to which the investigation relates.	27. (1) Au moment de commencer une enquête, le commissaire informe l'administrateur général concerné de la tenue de celle-ci et lui fait connaître l'objet de la divulgation en cause.	Avis à l'administrateur général
Notice to others	(2) The Commissioner, or the person conducting an investigation, may also notify any other person he or she considers appropriate, including every person whose acts or conduct are called into question by the disclosure to which the investigation relates, and inform that person of the substance of the disclosure.	(2) Le commissaire ou la personne qui mène l'enquête peut aussi informer toute personne, notamment l'auteur présumé des actes répréhensibles visés par la divulgation, de la tenue de l'enquête et lui faire connaître l'objet de la divulgation en cause.	Avis aux autres personnes
Opportunity to answer allegations	(3) It is not necessary for the Commissioner to hold any hearing and no person is entitled as of right to be heard by the Commissioner, but if at any time during the course of an investigation it appears to the Commissioner that there may be sufficient grounds to make a report or recommendation that may adversely affect any individual or any portion of the public sector, the Commissioner must, before completing the investigation, take every reasonable measure to	(3) Le commissaire n'est pas obligé de tenir d'audience, et nul n'est en droit d'exiger d'être entendu par lui. Toutefois, si au cours de l'enquête, il estime qu'il peut y avoir des motifs suffisants pour faire un rapport ou une recommandation susceptibles de nuire à un particulier ou à un élément du secteur public, il prend, avant de clore l'enquête, les mesures indiquées pour leur donner toute possibilité de répondre aux allégations dont ils font l'objet et, à cette fin, de se	Droit de réponse

give to that individual or the chief executive responsible for that portion of the public sector a full and ample opportunity to answer any allegation, and to be assisted or represented by counsel, or by any person, for that purpose.

...

Power to investigate other wrongdoings

33. (1) If, during the course of an investigation or as a result of any information provided to the Commissioner by a person who is not a public servant, the Commissioner has reason to believe that another wrongdoing, or a wrongdoing, as the case may be, has been committed, he or she may, subject to sections 23 and 24, commence an investigation into the wrongdoing if he or she believes on reasonable grounds that the public interest requires an investigation. The provisions of this Act applicable to investigations commenced as the result of a disclosure apply to investigations commenced under this section.

...

Request for notice of action

36. In making a report to a chief executive in respect of an investigation, the Commissioner may, if he or she considers it appropriate to do so, request that the chief executive provide the Commissioner, within a time specified in the report, with notice of any action taken or proposed to be taken to implement the recommendations contained in the report or reasons why no such action has been or is proposed to be taken.

Report to appropriate Minister of governing council

37. If the Commissioner considers it necessary, he or she may report any matter that arises out of an investigation to the Minister responsible for the portion of the public sector concerned or, if the matter relates to a Crown corporation, to its board or governing council, including, but not limited to, when the Commissioner is of the opinion that

(a) action has not been taken within a reasonable time in respect of one of his or her recommendations; and

(b) a situation that has come to his or her attention in the course of carrying out his or her duties exists that constitutes an imminent risk of a substantial and specific danger to the life, health or safety of persons, or to the environment.

...

faire représenter par un conseiller juridique ou par toute autre personne.

[...]

33. (1) Si, dans le cadre d'une enquête ou après avoir pris connaissance de renseignements lui ayant été communiqués par une personne autre qu'un fonctionnaire, le commissaire a des motifs de croire qu'un acte répréhensible — ou, dans le cas d'une enquête déjà en cours, un autre acte répréhensible — a été commis, il peut, s'il est d'avis sur le fondement de motifs raisonnables, que l'intérêt public le commande, faire enquête sur celui-ci, sous réserve des articles 23 et 24; les dispositions de la présente loi applicables aux enquêtes qui font suite à une divulgation s'appliquent aux enquêtes menées en vertu du présent article.

Enquête sur un autre acte répréhensible

[...]

36. Lorsqu'il fait un rapport à l'égard d'une enquête, le commissaire peut, s'il le juge à propos, demander à l'administrateur général concerné de lui donner avis, dans un délai déterminé, soit des mesures prises ou envisagées pour la mise en œuvre de ses recommandations, soit des motifs invoqués pour ne pas y donner suite.

Avis au commissaire

37. S'il l'estime nécessaire, le commissaire peut faire rapport sur toute question découlant d'une enquête au ministre responsable de l'élément du secteur public en cause ou au conseil d'administration ou autre organe de direction de la société d'État intéressée, selon le cas, notamment dans les cas suivants :

Rapport au ministre ou à l'organe de direction

a) à son avis, il n'a pas été donné suite dans un délai raisonnable à une recommandation qu'il a faite;

b) il a pris connaissance, dans l'exercice de ses attributions, d'une situation qui, à son avis, présente un risque imminent, grave et précis pour la vie, la santé ou la sécurité humaines ou pour l'environnement.

[...]

Staff	<p>39.3 (1) The Deputy Commissioner and the officers and employees that are necessary to enable the Commissioner to perform his or her duties and functions are to be appointed in accordance with the <i>Public Service Employment Act</i>.</p>	<p>39.3 (1) Le sous-commissaire et les autres membres du personnel dont le commissaire a besoin pour l'exercice des attributions que lui confère la présente loi sont nommés conformément à la <i>Loi sur l'emploi dans la fonction publique</i>.</p>	Personnel
Duties and powers of Deputy Commissioner	<p>(1.1) The Deputy Commissioner exercises any of the powers and performs any of the duties and functions that the Commissioner may assign.</p>	<p>(1.1) Le sous-commissaire exerce les attributions que peut lui confier le commissaire.</p>	Attributions du sous-commissaire
Scope of assigned duties and functions	<p>(1.2) The assignment of powers, duties and functions by the Commissioner to the Deputy Commissioner may include the delegation to the Deputy Commissioner of any of the Commissioner's powers, duties and functions, including those referred to in paragraphs 25(1)(a) to (k) and the powers in sections 36 and 37, but it may not include the delegation of the Commissioner's power or any of his or her duties in section 38.</p>	<p>(1.2) Les attributions que peut confier le commissaire au sous-commissaire comprennent celles de ses propres attributions qu'il lui délègue — y compris celles énumérées aux alinéas 25(1)a) à k) ainsi que les pouvoirs prévus aux articles 36 et 37 — sauf le pouvoir ou les obligations prévus à l'article 38.</p>	Portée des attributions
	...	[...]	
Prohibition-employer	<p>42.1 (1) No employer shall take any of the following measures against an employee by reason only that the employee has, <u>in good faith and on the basis of reasonable belief</u>, provided information concerning an alleged wrongdoing in the public sector to the Commissioner or, if the alleged wrongdoing relates to the Office of the Public Sector Integrity Commissioner, to the Auditor General of Canada — or by reason only that the employer believes that the employee will do so:</p> <p>(a) take a disciplinary measure against the employee;</p> <p>(b) demote the employee;</p> <p>(c) terminate the employment of the employee;</p> <p>(d) take any measure that adversely affects the employment or working conditions of the employee; or</p> <p>(e) threaten to take any measure referred to in paragraphs (a) to (d). [My emphasis.]</p>	<p>42.1 (1) Il est interdit à tout employeur de prendre l'une ou l'autre des mesures ci-après à l'encontre d'un de ses employés, au seul motif que l'employé, <u>agissant de bonne foi et se fondant sur des motifs raisonnables</u>, a communiqué des renseignements concernant un acte répréhensible censé avoir été commis au sein du secteur public au commissaire ou, si l'acte répréhensible concerne le Commissariat à l'intégrité du secteur public, au vérificateur général du Canada — ou que l'employeur croit que l'employé accomplira l'un ou l'autre de ces actes :</p> <p>a) toute sanction disciplinaire;</p> <p>b) la rétrogradation de l'employé;</p> <p>c) son licenciement;</p> <p>d) toute mesure portant atteinte à son emploi ou à ses conditions de travail;</p> <p>e) toute menace à cet égard. [Mon souligné.]</p>	Interdiction — employeur