

2004 FC 969

T-641-03

T-642-03

T-690-03

T-711-03

2004 CF 969

T-641-03

T-642-03

T-690-03

T-711-03

Democracy Watch (Applicant)

v.

The Attorney General of Canada (Office of the Ethics Counsellor) (Respondent)**INDEXED AS: DEMOCRACY WATCH v. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (F.C.)**

Federal Court, Gibson J.—Toronto, May 17; Ottawa, July 9, 2004.

Administrative Law — Judicial Review — Certiorari — Applicant seeking review of rulings, decisions of Ethics Counsellor finding no violations of Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders, Lobbyists Registration Act, Lobbyists' Code — Application of "reasonable apprehension of bias" test — Breach of principles of procedural fairness grounds for reasonable apprehension of specific bias on part of Ethics Counsellor — Reasonable apprehension of institutional, structural bias on part of office of Ethics Counsellor also existing — Standard of review for decisions, rulings reasonableness simpliciter — Ethics Counsellor's expertise in respect of interpretation of expression "believes on reasonable grounds person has breached Code" not greater than that of Judge — Ethics Counsellor applying wrong burden of proof, committing reviewable error with respect to first decision, ruling — No reviewable error with respect to other three decisions, rulings — Applications allowed.

Administrative Law — Judicial Review — Declarations — Applicant seeking declarations with respect to four rulings, decisions of Ethics Counsellor finding no violations of Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders, Lobbyists Registration Act, Lobbyists' Code — Declaratory reliefs sought moot in light of changes to Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders, Lobbyists Registration Act, Lobbyists' Code — Declarations denied.

Démocratie en surveillance (demandeur)

c.

Le Procureur général du Canada (Bureau du conseiller en éthique) (défendeur)**RÉPERTORIÉ: DÉMOCRATIE EN SURVEILLANCE c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.F.)**

Cour fédérale, juge Gibson—Toronto, 17 mai; Ottawa, 9 juillet 2004.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Certiorari — Demandes de contrôle judiciaire de décisions du conseiller en éthique selon lesquelles il n'y avait pas eu infraction au Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et au Code de déontologie des lobbyistes — Application du critère de la « crainte raisonnable de partialité » — Le manquement aux principes d'équité procédurale donne lieu à une crainte raisonnable d'une partialité particulière de la part du conseiller en éthique — Il existait également une crainte raisonnable de partialité institutionnelle de la part du Bureau du conseiller en éthique — La décision raisonnable simpliciter est la norme de contrôle applicable aux décisions — L'expertise du conseiller en éthique quant à l'interprétation de l'expression « a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction au Code » n'est pas plus grande que celle du juge — Le conseiller en éthique a commis une erreur susceptible de contrôle en ce qui concerne le fardeau de la preuve dans sa première décision — Pas d'erreur susceptible de contrôle quant aux trois autres décisions — Demandes accueillies.

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Jugements déclaratoires — Demandes de contrôle judiciaire de décisions du conseiller en éthique selon lesquelles il n'y avait pas eu infraction au Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et au Code de déontologie des lobbyistes — Caractère théorique des jugements déclaratoires demandés vu les modifications apportées au Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat, à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes et au Code de déontologie des lobbyistes — Jugements déclaratoires refusés.

Practice — Mootness — Application of mootness test defined by S.C.C. in Borowski v. Canada — Applications for judicial review not moot as continuing adversarial relationship, special circumstances, issues appropriate for judicial adjudication existing — Declaratory reliefs sought moot.

These were applications for judicial review and for declaratory reliefs filed on behalf of the applicant (Democracy Watch) with respect to four rulings or decisions of the Ethics Counsellor. In the first ruling or decision, the Ethics Counsellor denied Democracy Watch's request for an investigation into circumstances that Democracy Watch believed to raise serious questions concerning violations of the federal *Lobbyists' Code of Conduct* (Lobbyists' Code) and the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (Public Office Holders' Code). The Ethics Counsellor noted that his ability to proceed with a matter under the Lobbyists' Code required that the individual against whom a complaint or allegation had been made was a lobbyist within the meaning of the *Lobbyists Registration Act*, or was an individual who was required to register as a lobbyist. In denying Democracy Watch's request, the Ethics Counsellor relied on an investigation carried out by the RCMP, which found that there was insufficient evidence to demonstrate in a court of law that Mr. Fugère (against whom Democracy Watch had made a complaint or allegation) had an obligation to register as a lobbyist. In the second ruling or decision, the Ethics Counsellor denied Democracy Watch's request for an investigation with respect to a situation involving John Dossetor, who had been Senior Policy Advisor to Allan Rock, then federal Minister of Health. The Ethics Counsellor could not conclude on reasonable and probable grounds that a breach of the Lobbyists' Code had occurred. In the third ruling or decision, the Ethics Counsellor denied Democracy Watch's request for an investigation with respect to situations involving nine lobbyists working with ministers and public office holders on their political party leadership campaign. The Ethics Counsellor was of the view that the obligation under the Public Office Holders' Code to ensure that there was not a conflict rested with the Minister and not the lobbyist. He also found that the factors to be considered in assessing whether a lobbyist had proposed or undertaken any action that would constitute improper influence on a public office holder were absent in the cases cited by Democracy Watch. In the fourth ruling or decision, the Ethics Counsellor denied Democracy Watch's request for an investigation with respect to donations to cabinet ministers. After reciting the factors quoted in the third ruling or decision, the Ethics Counsellor concluded he had no basis to believe on reasonable grounds that the Lobbyists' Code had been breached. Democracy Watch sought judicial review of these four rulings or decisions and requested a number of declarations. The issues to be addressed were (1) whether the

Pratique — Caractère théorique — La C.S.C. a défini le critère relatif au caractère théorique dans l'arrêt Borowski c. Canada — Les demandes de contrôle judiciaire ne sont pas théoriques vu qu'elles présentent un litige actuel et que des circonstances particulières justifient toujours l'utilisation des ressources judiciaires — Jugements déclaratoires demandés devenus théoriques.

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire et de jugements déclaratoires déposées par le demandeur (Démocratie en surveillance) contre quatre décisions du conseiller en éthique. Dans la première décision, le conseiller en éthique avait rejeté la demande de Démocratie en surveillance qu'une enquête soit tenue sur des faits qui, selon Démocratie en surveillance, soulevaient de graves questions quant à la violation du *Code de déontologie des lobbyistes* (le Code des lobbyistes) et du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (le Code des titulaires de charge publique). Le conseiller en éthique avait souligné que pour qu'il puisse intervenir en vertu du Code des lobbyistes, il fallait que la personne visée par la plainte ou l'allégation soit un lobbyiste au sens de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, ou une personne tenue de s'enregistrer comme lobbyiste. En rejetant la demande de Démocratie en surveillance, le conseiller en éthique s'était appuyé sur une enquête de la GRC selon laquelle il n'y avait pas une preuve suffisante pour prouver devant une cour de justice que M. Fugère (contre qui Démocratie en surveillance avait déposé une plainte) avait l'obligation de s'enregistrer comme lobbyiste. Dans la deuxième décision, le conseiller en éthique avait rejeté la demande de Démocratie en surveillance qu'une enquête soit tenue sur John Dossetor, qui avait été le conseiller principal en matière de politique de Allan Rock, alors ministre fédéral de la Santé. Le conseiller en éthique n'avait pas pu conclure, en l'absence de motifs raisonnables et probables, qu'on avait contrevenu au Code des lobbyistes. Dans la troisième décision, le conseiller en éthique avait rejeté la demande de Démocratie en surveillance d'une enquête sur neuf lobbyistes travaillant auprès de ministres et de titulaires de charge publique à leur campagne à la direction de leur parti. Le conseiller en éthique était d'avis que c'était le ministre et non le lobbyiste qui devait, en vertu du Code des titulaires de charge publique, veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêts. Il avait aussi conclu que les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si un lobbyiste a proposé ou entrepris une action qui constituerait une influence répréhensible sur un titulaire de charge publique n'existaient pas dans les cas décrits par Démocratie en surveillance. Dans la quatrième décision, le conseiller en éthique avait rejeté la demande de Démocratie en surveillance d'une enquête sur des dons qui avaient été faits à des membres du Cabinet. Après avoir rappelé les facteurs énoncés dans la troisième décision, le conseiller en éthique avait conclu qu'il n'avait aucun motif

Ethics Counsellor was biased against the applicant in rendering the four decisions (specific bias); (2) whether the Ethics Counsellor was subject to institutional or structural bias; (3) the appropriate standard of review; (4) whether the Court should disturb the decisions; and (5) whether the requested relief was available in the circumstances?

Held, the applications should be allowed; the declarations should be denied.

At the outset, the respondent's motion seeking the dismissal of the four applications for judicial review on the ground that they had become moot since the Office of Ethics Counsellor has ceased to exist in all respects was dismissed. Applying the test for mootness defined by the Supreme Court of Canada in *Borowski v. Canada (Attorney General)*, the Court determined that the applications were not moot. The applications continued to present a live controversy that affects the rights of the parties where the respondent is the Attorney General of Canada and not simply the Ethics Counsellor. Judicial response was appropriate given a continuing adversarial relationship between Democracy Watch and the Attorney General of Canada. Special circumstances continued to exist, as matters of public office holders' and lobbyists' ethics, and public interest oversight of those matters, continue to attract much public attention. And there remain issues, at least in relation to lobbyists' ethics, that remain appropriate to judicial adjudication. The fact that the Act in question specifically identifies the Ethics Commissioner as other than a "federal board, commission or other tribunal" does not affect the reviewability of the decisions of those who continue to be charged with administration of the Lobbyist Code.

With respect to bias, the appropriate test was that of a "reasonable apprehension of bias". The mode of appointment of the Ethics Counsellor appeared to be extremely informal, the Ethics Counsellor held office during pleasure, and there was no evidence that the Ethics Counsellor had security of tenure. A reasonable and right-minded person, applying himself or herself to the question of specific bias on the part of the Ethics Counsellor against Democracy Watch, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, would conclude that there existed grounds for a reasonable apprehension of bias. This conclusion was sufficient to allow all four applications by reason of a breach

raisonnable de croire qu'on avait contrevenu au Code des lobbyistes. Démocratie en surveillance a demandé le contrôle judiciaire de ces quatre décisions et a aussi demandé des jugements déclaratoires. Les questions en litige étaient: 1) Le conseiller en éthique a-t-il manqué d'objectivité à l'égard du demandeur lorsqu'il a rendu les quatre décisions en question (partialité particulière); 2) Le conseiller en éthique était-il soumis à une «partialité institutionnelle» lorsqu'il a rendu les décisions en question; 3) La norme qui s'applique au contrôle judiciaire; 4) La Cour devrait-elle modifier les décisions du conseiller en éthique; 5) Les mesures de réparation demandées peuvent-elles être accordées dans les circonstances?

Jugement: les demandes de contrôle judiciaire sont accueillies et les jugements déclaratoires sont refusés.

Dès le début, la Cour a rejeté la requête présentée par le défendeur pour faire rejeter les quatre demandes de contrôle judiciaire au motif qu'elles étaient théoriques parce que le Bureau du conseiller en éthique avait cessé d'exister à tous les égards. Appliquant le critère défini par la Cour suprême dans l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*, la Cour a décidé que les demandes n'étaient pas théoriques. Elles présentaient toujours un litige actuel ayant des conséquences sur les droits des parties, le défendeur étant le procureur général du Canada et non simplement le conseiller en éthique. Il convenait que la Cour se prononce sur elles en raison du rapport d'opposition qui existait toujours entre Démocratie en surveillance et le procureur général du Canada. Des circonstances particulières justifiaient toujours l'utilisation des ressources judiciaires en l'espèce puisque l'éthique des titulaires de charge publique et des lobbyistes de même que la surveillance de ces questions dans l'intérêt du public continuaient d'intéresser grandement le public. Et il restait des questions qu'il convient, à tout le moins en ce qui concerne l'éthique des lobbyistes, de laisser aux tribunaux. Le fait que la Loi en question prévoit explicitement que le commissaire à l'éthique n'est pas un «office fédéral» ne change rien au fait que les décisions des personnes qui continuent d'être chargées de l'application du Code des lobbyistes sont susceptibles de contrôle judiciaire.

En ce qui concerne la partialité, la Cour s'est servie de la norme de «crainte raisonnable de partialité». Elle a considéré que le mode de désignation du conseiller en éthique semblait être des plus informels et qu'il n'existait aucune preuve démontrant que le conseiller en éthique occupait son poste autrement qu'à titre amovible, probablement selon le bon vouloir du premier ministre. Une personne sensée et raisonnable qui se demanderait si le conseiller en éthique a fait montre d'une partialité particulière à l'encontre de Démocratie en surveillance, qui étudierait cette question en profondeur, de façon réaliste et pratique, considérerait qu'il existe des motifs de croire à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité.

of procedural fairness, that breach being grounds for a reasonable apprehension of specific bias on the part of the Ethics Counsellor against Democracy Watch deriving in part from his evident lack of independence and security of tenure, and in part from the pattern of his responses and lack of responses to petitions or complaints from Democracy Watch. Notwithstanding that conclusion, the other issues before the Court were also examined. There were no provisions in the *Lobbyists Registration Act* or the Public Office Holders' Code that might counter negative institutional characteristics of the office of the Ethics Counsellor. The dual role of the Ethics Counsellor and his office under the *Lobbyists Registration Act* and the Lobbyists' Code on the one hand and the Public Office Holders' Code on the other, when combined with the lack of independence of the Ethics Counsellor himself, impacts on the impartiality of the office as a whole and places the Counsellor and his office in a constant state of potential conflict of interest. Institutional or structural bias was found to exist and, once again, on that ground, all four applications were allowed.

The appropriate standard of review of each of the four decisions or rulings was reasonableness *simpliciter*. Nothing before the Court indicated that the Ethics Counsellor's expertise in respect of the interpretation of the expression "believes on reasonable grounds that a person has breached the [Lobbyists'] code" is greater than that of a judge of this Court, and the issues under review were in the nature of the application of law. The first ruling or decision did not address Democracy Watch's request for an investigation under section 10.4 of the *Lobbyists Registration Act*. The Ethics Counsellor based his decision on a report from the RCMP indicating that it could not be proven "beyond a reasonable doubt" that Mr. Fugère had breached the Lobbyists' Code. It was only necessary for the Counsellor to have reasonable grounds to believe that such a breach had occurred. Nothing before the Court indicated that the Ethics Counsellor concluded that no such grounds existed. As such, in the absence of the earlier decision regarding bias, the application for judicial review of the first decision or ruling would be granted. With respect to the second ruling or decision, although the delay in communicating the conclusion was unfortunate, the ruling or decision of the Ethics Counsellor was open to him. The Ethics Counsellor's interpretation of Rule 8 of the Lobbyists' Code, which underlays his third ruling or decision, was not such an "unreasonable interpretation" as to give rise to a reviewable error. The words of Rule 8 are clear and unambiguous. If the intent of the drafters of the Lobbyists' Code had been to reach "appearance" of conflict of interest, that result could easily

Cette conclusion suffisait à la Cour pour accueillir les quatre demandes au motif qu'il y avait eu manquement aux principes d'équité procédurale, ce manquement donnant lieu à une crainte raisonnable d'une partialité particulière de la part du conseiller en éthique à l'encontre de Démocratie en surveillance résultant en partie de son manque évident d'indépendance vu sa nomination à titre amovible et en partie de la façon dont il avait répondu aux requêtes ou plaintes de Démocratie en surveillance ou n'y avait pas répondu. Nonobstant cette conclusion, la Cour a tout de même examiné les autres questions en litige. Ni la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ni le Code des titulaires de charge publique ne renferment de disposition capable de contrer les caractéristiques institutionnelles défavorables du poste du conseiller en éthique. Le double rôle incombant au conseiller en éthique et à son bureau en vertu, d'une part, de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du Code qui s'y rattache et, d'autre part, du Code des titulaires de charge publique a, compte tenu de l'absence d'indépendance du conseiller en éthique lui-même, une incidence sur l'impartialité du Bureau dans l'ensemble et place constamment le conseiller en éthique et son bureau en situation de conflits d'intérêts. La Cour a conclu qu'il y avait partialité institutionnelle et qu'elle devait pour ce motif également accueillir les quatre demandes.

La Cour a déterminé que la décision raisonnable *simpliciter* était la norme qui s'appliquait au contrôle judiciaire des quatre décisions. La Cour ne disposait d'aucun élément de preuve démontrant que l'expertise du conseiller en éthique à l'égard de l'interprétation de l'expression «a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction au code [des lobbyistes]» est plus grande que celle d'un juge de la Cour, et les questions soulevées avaient trait à l'application de la loi. La première décision ne répondait pas à la demande présentée par Démocratie en surveillance pour la tenue d'une enquête en vertu de l'article 10.4 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Le conseiller en éthique avait fondé sa décision sur un rapport de la GRC selon lequel on ne pouvait pas faire la preuve «hors de tout doute raisonnable» que M. Fugère avait commis une infraction au Code des lobbyistes. Il fallait seulement que le conseiller en éthique ait des motifs raisonnables de croire que cette infraction avait été commise. Rien de ce qui a été présenté à la Cour donnait à penser que le conseiller en éthique avait conclu qu'il n'avait pas de motifs raisonnables. Par conséquent, même si la Cour ne s'était pas prononcée sur la question précédente relative à la partialité, elle aurait accueillie la demande de contrôle judiciaire présentée contre la première décision. En ce qui concerne la deuxième décision, bien que le délai de sa communication ait été malheureux, la Cour a décidé que le conseiller en éthique pouvait rendre la décision qu'il a rendue. L'interprétation donnée par le conseiller en éthique à la règle 8 du Code des lobbyistes, sur laquelle était fondée sa troisième décision,

have been accomplished. For the same reasons that supported the decision with respect to the third ruling or decision, the Ethics Counsellor's fourth ruling or decision contained no reviewable error.

As for the declarations sought by Democracy Watch, while the issues before the Court were not themselves moot, the declaratory reliefs sought were all moot in light of the very recent coming into force of the changes regarding the administration of the *Lobbyists Registration Act*, the Lobbyists' Code and the Public Office Holders' Code. Therefore, none of the declaratory reliefs sought were granted.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

An Act to amend the Lobbyists Registration Act, S.C. 2003, c. 10.

An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence, S.C. 2004, c. 7.

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 2(1) "federal board, commission or other tribunal" (as am. *idem*, s. 15), 18(1) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), (3) (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).

Lobbyists Registration Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44, preamble, ss. 2(1) "Ethics Counsellor" (as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 1), "public office holder" (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 182(1)(w)), "registrar", 5(1) (as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 3), 8, 9 (as am. *idem*, s. 5), 10 (as am. *idem*), 10.1 (as enacted *idem*), 10.2 (as enacted *idem*), 10.3 (as enacted *idem*), 10.4 (as enacted *idem*), 10.5 (as enacted *idem*), 14 (as am. *idem*, s. 7).

Statutory Instruments Act, R.S.C., 1985, c. S-22.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Borowski v. Canada (Attorney General), [1989] 1 S.C.R. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R. 115;

n'était pas en soi tellement «déraisonnable» qu'elle donnait lieu à une erreur susceptible de contrôle. Le libellé de la règle 8 est clair et sans équivoque. Si les rédacteurs du Code avaient voulu que celui-ci s'applique également aux conflits d'intérêts «apparents», ils auraient pu facilement le prévoir. Pour les mêmes motifs que ceux exprimés au sujet de la troisième décision, la Cour a conclu que le conseiller en éthique n'avait pas commis d'erreur susceptible de contrôle judiciaire en rendant la quatrième décision.

En ce qui concerne les jugements déclaratoires demandés par Démocratie en surveillance, même si les questions soumises à la Cour n'étaient pas théoriques en elles-mêmes, ces jugements étaient tous devenus des réparations théoriques par suite de la récente entrée en vigueur des modifications apportées à l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, du Code des lobbyistes et du Code des titulaires de charge publique. Ainsi, aucun des jugements déclaratoires demandés par Démocratie en surveillance n'a été rendu.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence, L.C. 2004, ch. 7.

Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L.C. 2003, ch. 10.

Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 44, préambule, art. 2(1) «conseiller» (édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 1), «directeur», «titulaire d'une charge publique» (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 182(1)w)), 5(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 3), 8, 9 (mod., *idem*, art. 5), 10 (mod., *idem*), 10.1 (édicte, *idem*), 10.2 (édicte, *idem*), 10.3 (édicte, *idem*), 10.4 (édicte, *idem*), 10.5 (édicte, *idem*), 14 (mod., *idem*, art.7).

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 2(1) «office fédéral» (mod., *idem*, art. 15), 18(1) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), (3) (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).

Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Borowski c. Canada (Procureur général), [1989] 1 R.C.S. 342; (1989), 57 D.L.R. (4th) 231; [1989] 3 W.W.R. 97; 75 Sask. R. 82; 47 C.C.C. (3d) 1; 33 C.P.C. (2d) 105; 38 C.R.R. 232; 92 N.R. 110; *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369; (1976), 68 D.L.R. (3d) 716; 9 N.R.

2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *Law Society of New Brunswick v. Ryan*, [2003] 1 S.C.R. 247; (2003), 257 N.B.R. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5th) 1; 302 N.R. 1; *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 S.C.R. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34.

CONSIDERED:

Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc., [1997] 1 S.C.R. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*, [2003] 1 S.C.R. 884; (2003), 227 D.L.R. (4th) 193; [2004] 1 W.W.R. 1; 3 Admin. L.R. (4th) 163; 109 C.R.R. (2d) 65; 306 N.R. 34; *Wewaykum Indian Band v. Canada*, [2003] 2 S.C.R. 259; (2003), 231 D.L.R. (4th) 1; [2004] 2 W.W.R. 1; 19 B.C.L.R. (4th) 195; 7 Admin. L.R. (4th) 1; [2004] 1 C.N.L.R. 342; 40 C.P.C. (5th) 1; 309 N.R. 201.

REFERRED TO:

Wewaykum Indian Band v. Canada, [2002] 4 S.C.R. 245; (2002), 220 D.L.R. (4th) 1; [2003] 1 C.N.L.R. 341; 297 N.R. 1.

AUTHORS CITED

Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. Ottawa: Office of the Ethics Counsellor, 1994.
Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. Ottawa: Office of the Ethics Commissioner, 2003.
Lobbyists' Code of Conduct. Ottawa: Office of the Ethics Counsellor, 1997.
Ministry and Activities for Personal Political Purposes — Guidelines. Ottawa: Office of the Ethics Counsellor, June 2002.

APPLICATIONS for judicial review and for declaratory reliefs with respect to four rulings or decisions of the Ethics Counsellor who either refused to conduct investigations into alleged violations of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for*

115; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; (1996), 140 D.L.R. (4th) 577; 42 Admin. L.R. (2d) 1; 205 N.R. 1; *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*, [2003] 1 R.C.S. 247; (2003), 257 R.N.-B. (2d) 207; 223 D.L.R. (4th) 577; 48 Admin. L.R. (3d) 33; 31 C.P.C. (5th) 1; 302 N.R. 1; *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*, [2003] 1 R.C.S. 226; (2003), 223 D.L.R. (4th) 599; [2003] 5 W.W.R. 1; 11 B.C.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (3d) 1; 179 B.C.A.C. 170; 302 N.R. 34.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc., [1997] 1 R.C.S. 748; (1997), 144 D.L.R. (4th) 1; 50 Admin. L.R. (2d) 199; 71 C.P.R. (3d) 417; 209 N.R. 20; *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*, [2003] 1 R.C.S. 884; (2003), 227 D.L.R. (4th) 193; [2004] 1 W.W.R. 1; 3 Admin. L.R. (4th) 163; 109 C.R.R. (2d) 65; 306 N.R. 34; *Bande indienne Wewaykum c. Canada*, [2003] 2 R.C.S. 259; (2003), 231 D.L.R. (4th) 1; [2004] 2 W.W.R. 1; 19 B.C.L.R. (4th) 195; 7 Admin. L.R. (4th) 1; [2004] 1 C.N.L.R. 342; 40 C.P.C. (5th) 1; 309 N.R. 201.

DÉCISION CITÉE:

Bande indienne Wewaykum c. Canada, [2002] 4 R.C.S. 245; (2002), 220 D.L.R. (4th) 1; [2003] 1 C.N.L.R. 341; 297 N.R. 1.

DOCTRINE

Code de déontologie des lobbyistes. Ottawa: Bureau du conseiller en éthique, 1997.
Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Ottawa: Bureau du conseiller en éthique, 1994.
Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Ottawa: Bureau du commissaire à l'éthique, 2003.
Conseil des ministres et les Activités à des fins politiques personnelles — Lignes directrices. Ottawa: Bureau du conseiller en éthique, juin 2002.

DEMANDES de contrôle judiciaire et de jugements déclaratoires relatives à quatre décisions du conseiller en éthique, qui avait soit refusé de mener enquête sur des plaintes d'infractions au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les*

Public Office Holders, the Lobbyists' Code of Conduct, and the Lobbyists Registration Act or found that no such violations occurred. Applications allowed; declarations denied.

conflits d'intérêts et l'après-mandat, au Code de déontologie des lobbyistes et à la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, soit conclu que ces infractions n'avaient pas été commises. Demandes de contrôle judiciaire accueillies; jugements déclaratoires refusés.

APPEARANCES:

Martin J. Doane for applicant.
Ian R. Dick and Shelley C. Quinn for respondent.

ONT COMPARU:

Martin J. Doane pour le demandeur.
Ian R. Dick et Shelley C. Quinn pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD:

Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP, Toronto, pour applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Paliare Roland Rosenberg Rothstein LLP, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

GIBSON J.:

LE JUGE GIBSON:

INTRODUCTION

[1] These reasons follow the hearing of four applications for judicial review filed on behalf of the applicant (Democracy Watch) with respect to rulings or decisions of the Ethics Counsellor referred to in subsection 5(1) of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*¹ (the Public Office Holders Code) and designated by the Governor in Council pursuant to section 10.1 of the *Lobbyists Registration Act*.² The four applications were heard together. In the petitions or complaints underlying three of the rulings or decisions under review, Democracy Watch requested a “full and detailed investigation”, essentially to determine whether ethics rules for lobbyists and public office holders were violated. In the fourth application, Democracy Watch requested a “clear”, public ruling under the *Lobbyists' Code of Conduct*³ (the Lobbyists' Code), once again dealing with an issue as to whether a violation of the Lobbyists' Code had occurred. The rulings under review are dated, respectively, in two cases, March 21, 2003, and in the other cases, March 27 and March 31, 2003.

INTRODUCTION

[1] Les présents motifs font suite à l'audition de quatre demandes de contrôle judiciaire déposées pour le compte du demandeur (Démocratie en surveillance) relativement à des décisions du conseiller en éthique visé au paragraphe 5(1) du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*¹ (le Code des titulaires de charge publique) et désigné par le gouverneur en conseil en vertu de l'article 10.1 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*². Les quatre demandes ont été entendues ensemble. Dans les requêtes ou plaintes faisant l'objet de trois des décisions visées par le présent contrôle, Démocratie en surveillance demandait qu'une [TRADUCTION] «enquête complète et approfondie» soit effectuée principalement dans le but de déterminer si les règles de déontologie auxquelles les lobbyistes et les titulaires de charge publique sont assujettis avaient été violées. Dans la quatrième demande, l'organisme demandait qu'une décision [TRADUCTION] «claire» soit rendue publiquement sous le régime du *Code de déontologie des lobbyistes*³ (le Code des lobbyistes) sur la question de savoir si une infraction

à ce code avait été commise. Deux des décisions sont datées du 21 mars 2003, une autre du 27 mars 2003 et la dernière du 31 mars 2003.

THE PARTIES

[2] In the affidavit of Duff Conacher filed on behalf of Democracy Watch, Mr. Conacher describes himself as “Coordinator” of Democracy Watch. He attests to the nature of Democracy Watch in the following terms:

Democracy Watch was founded in September 1993 and incorporated pursuant to federal law as a not-for-profit corporation. Democracy Watch is a non-partisan organization that advocates democratic reform, citizen participation in public affairs, government and corporate accountability, and ethical behaviour in government and business in Canada. In pursuit of its mandate, Democracy Watch has initiated various campaigns, including a campaign relating to government and lobbyist ethics.⁴

[3] At all material times, the Ethics Counsellor was Mr. Howard Wilson. The Office of Ethics Counsellor was created in 1994 when the Prime Minister of the day promulgated the Public Office Holders’ Code, the most recent in a line of conflict of interest rules for public office holders which dates back to 1973. The Ethics Counsellor assumed a second set of responsibilities in February of 1996 pursuant to section 10.1 of the *Lobbyists Registration Act*.

THE RULINGS OR DECISIONS UNDER REVIEW

(a) The First Ruling or Decision

[4] By letter to the Ethics Counsellor dated March 27, 2001, Democracy Watch requested an investigation into circumstances that, it indicated, it believed to “raise serious questions concerning violations of the federal *Lobbyists’ Code of Conduct* . . . and the *Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holders*”. It noted:

Media reports through 1999 and early 2000 covered the activities of René Fugère, who reportedly acted at the time as

LES PARTIES

[2] Dans son affidavit qui a été déposé pour le compte de Démocratie en surveillance, M. Duff Conacher se présente comme le [TRADUCTION] «coordonnateur» de l’organisme. Il décrit la nature de Démocratie en surveillance dans les termes suivants:

[TRADUCTION] Démocratie en surveillance a été fondé en septembre 1993 et a été constitué en organisme à but non lucratif sous le régime fédéral. Démocratie en surveillance est un organisme non partisan qui prône des réformes démocratiques, la participation des citoyens aux affaires publiques ainsi que la responsabilisation et le comportement éthique des gouvernements et des entreprises au Canada. L’organisme a mené différentes campagnes, notamment une campagne relative à l’éthique des gouvernements et des lobbyistes, dans le cadre de sa mission⁴.

[3] Le conseiller en éthique était M. Howard Wilson à tous les moments pertinents. Le Bureau du conseiller en éthique a été créé en 1994, lorsque le premier ministre de l’époque a adopté le Code des titulaires de charge publique, la version la plus récente des différentes règles sur les conflits d’intérêts applicables aux titulaires de charge publique adoptées depuis 1973. Le conseiller en éthique s’est vu confier d’autres responsabilités en février 1996 en vertu de l’article 10.1 de la *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes*.

LES DÉCISIONS FAISANT L’OBJET DU PRÉSENT CONTRÔLE

a) La première décision

[4] Dans une lettre adressée au conseiller en éthique le 27 mars 2001, Démocratie en surveillance demandait une enquête sur des circonstances qui, selon l’organisme, [TRADUCTION] «soulevaient des questions sérieuses concernant des infractions au *Code de déontologie des lobbyistes* [. . .] et au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d’intérêts et l’après-mandat fédéraux*». L’organisme écrivait notamment:

[TRADUCTION] Les activités de René Fugère, qui aurait travaillé comme assistant du premier ministre Jean Chrétien

an unpaid aide to Prime Minister Jean Chrétien and as a member of the executive of the Prime Minister's local Liberal riding association. In addition, the media reported clear evidence that Mr. Fugère was involved in the following activities:

1. being paid at least \$15,000 to represent Philippe Clément and his company, Les Maisons Beam International, and its project to build modular homes in Grand-Mère, Québec (in the Prime Minister's riding) in its unsuccessful attempt to obtain over \$1 million in federal grants;
2. being paid to represent the Opiticiwan sawmill in Obedjiwan, Québec in its successful attempt to obtain a \$300,000 grant from the federal government (the government turned the grant application down at least twice, but then approved the grant after Mr. Fugère was hired to represent the mill); and
3. representing other companies seeking federal grants, including at least one other company in the Prime Minister's riding.

Mr. Fugère did not register as a lobbyist for any of these activities, even though the media has reported clear evidence that he was being paid to communicate with federal public office holders in an attempt to influence the awarding of grants, conditions under which the *Lobbyists Registration Act* requires registration as a lobbyist.

Also according to media reports, staff of the Prime Minister's Office called Mr. Clément and were active in supporting his company's grant application, and possibly others.⁵

[5] The Ethics Counsellor responded by letter dated March 21, 2003. That letter reads in part as follows:

My ability to proceed with a matter under the *Lobbyists' Code of Conduct* requires that the individual against whom a complaint or allegation has been made is a lobbyist within the meaning of the *Lobbyists Registration Act*, or is an individual who is required to register as a lobbyist because conduct or activities in which they engaged constitute a registrable activity under the *Lobbyists Registration Act*.

Mr. Fugère did not register under the *Lobbyists Registration Act* for the activities reported by the media in 1999 and early 2000. In this regard, you will recall that following the *National*

sans être rémunéré et qui aurait été membre de l'exécutif de l'association de circonscription libérale du premier ministre, ont fait l'objet de reportages en 1999 et au début de 2000. Les médias ont aussi révélé l'existence de preuves claires démontrant que M. Fugère:

1. a reçu au moins 15 000 \$ pour représenter Philippe Clément et sa société, Les Maisons Beam International, et pour promouvoir le projet de celle-ci de construire des maisons modulaires à Grand-Mère, au Québec (dans la circonscription du premier ministre), dans les démarches infructueuses faites par la société pour obtenir des subventions fédérales totalisant plus d'un million de dollars;
2. a été rémunéré pour représenter la scierie Opiticiwan, située à Obedjiwan, au Québec, dans ses démarches fructueuses pour obtenir une subvention de 300 000 \$ du gouvernement fédéral (après l'avoir refusée à au moins deux reprises, le gouvernement a accordé la subvention après que M. Fugère eut été embauché pour représenter la scierie);
3. a représenté d'autres sociétés cherchant à obtenir des subventions fédérales, notamment au moins une autre société située dans la circonscription du premier ministre.

M. Fugère n'était pas enregistré comme lobbyiste pour exercer ces activités, même si les médias ont divulgué des preuves claires démontrant qu'il avait été payé pour communiquer avec des titulaires de charge publique fédéraux afin d'influencer l'octroi de subventions. Or, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* exige qu'une personne soit enregistrée comme lobbyiste dans ces conditions.

Selon les médias également, des employés du Cabinet du premier ministre ont téléphoné à M. Clément et ont appuyé activement la demande de subvention de sa société, et peut-être aussi d'autres demandes⁵.

[5] Le conseiller en éthique a répondu par une lettre datée du 21 mars 2003, dans laquelle il écrivait notamment:

[TRADUCTION] Pour que je puisse intervenir en vertu du *Code de déontologie des lobbyistes*, il faut que la personne visée par une plainte ou une allégation soit un lobbyiste au sens de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, ou une personne tenue de s'enregistrer comme lobbyiste parce que ses activités sont enregistrables suivant cette loi.

M. Fugère n'était pas enregistré sous le régime de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* relativement aux activités signalées par les médias en 1999 et au début de 2000. À cet

Post articles in May 1999 about Mr. Fugère's assistance to Auberge des Gouverneurs and Celebrity Boats to obtain government funding, the Registrar [under the *Lobbyists Registration Act*] communicated with the RCMP and requested that they investigate whether Mr. Fugère was in violation of the *Lobbyists Registration Act*.

The RCMP carried out its investigation and Crown prosecutors concluded in August 2000 that there was insufficient evidence to support a successful prosecution under section 5 of the Act. Their conclusion was based on the great difficulty of developing a case which could prove "beyond a reasonable doubt" that an individual was paid to communicate with a public office holder "in an attempt to influence" such matters as the awarding of a grant or contribution, etc. We were, therefore, unable to demonstrate in a court of law that Mr. Fugère had an obligation to register as a lobbyist. In this situation Mr. Fugère was never subject to the provisions of the *Lobbyists' Code of Conduct*.

The Government was concerned that we would never be able to successfully prosecute an individual who simply refused to register their lobbying activities. We concluded that the solution was to remove the phrase "in an attempt to influence" to place the focus on the act of communicating. This was proposed in Bill C-15 which has just completed Third Reading in the House of Commons and is now before the Senate. When this change comes into force we are confident we will be able to effectively enforce the *Lobbyists Registration Act*.⁶

The legislative initiative referred to in the foregoing quotation as Bill C-15 [*An Act to amend the Lobbyists Registration Act*] received Royal Assent on June 11, 2003.⁷ However, as at the dates of these applications, it had not been brought into force by order of the Governor in Council.

(b) The Second Ruling or Decision

[6] By letter dated April 12, 2001, Democracy Watch wrote to the Ethics Counsellor in part in the following terms:

We are filing this letter to request that you investigate a situation that Democracy Watch believes raise [sic] serious questions concerning violations of the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* . . . and the

égard, vous vous rappellerez que, à la suite d'articles parus dans le *National Post* en mai 1999 au sujet de l'aide apportée par M. Fugère à l'Auberge des Gouverneurs et aux bateaux Celebrity pour obtenir des fonds du gouvernement, le directeur [au sens de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*] a communiqué avec la GRC pour lui demander de faire enquête afin de savoir si M. Fugère contrevenait à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

La GRC a effectué une enquête et les procureurs de la Couronne ont conclu en août 2000 qu'ils ne disposaient pas d'une preuve suffisante pour tenter efficacement une poursuite en vertu de l'article 5 de la Loi. Selon eux, il était très difficile de rassembler des éléments qui pourraient prouver «hors de tout doute raisonnable» qu'une personne a été rémunérée pour communiquer avec un titulaire de charge publique «afin de tenter d'influencer» l'octroi de subventions ou de contributions, par exemple. Par conséquent, nous n'étions pas en mesure de démontrer devant une cour de justice que M. Fugère avait l'obligation de s'enregistrer comme lobbyiste. Ainsi, M. Fugère n'a jamais été assujéti au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Le gouvernement craignait que nous ne soyons jamais en mesure de poursuivre efficacement une personne qui a simplement refusé d'enregistrer ses activités de lobbying. Nous avons conclu qu'il fallait, pour régler ce problème, supprimer les mots «afin de tenter d'influencer», de façon à mettre l'accent sur le fait de communiquer. C'est ce que propose le projet de loi C-15 qui vient tout juste de franchir l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes et qui doit maintenant être étudié par le Sénat. Nous sommes convaincus que nous serons en mesure d'appliquer efficacement la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* lorsque cette modification sera en vigueur⁶.

Le projet de loi C-15 [*Loi modifiant la Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*] a reçu la sanction royale le 11 juin 2003⁷. Il n'était cependant pas encore entré en vigueur par décret du gouverneur en conseil à la date des demandes en cause en l'espèce.

b) La deuxième décision

[6] Démocratie en surveillance a écrit au conseiller en éthique le 12 avril 2001 pour lui faire part notamment de ce qui suit:

[TRADUCTION] Nous vous demandons d'enquêter sur une situation qui, d'après Démocratie en surveillance, soulève des questions sérieuses concernant des infractions au *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce*

federal *Lobbyists' Code of Conduct* . . . and *Lobbyists Registration Act*,

...

Until very recently, John Dossetor was the Senior Policy Advisor to Allan Rock, federal Minister of Health. He is clearly covered by the Public Office Holders Code. Evidence exists that while working for the government Mr. Dossetor dealt with the file concerning decisions with respect to Monsanto Canada's applications for approval of genetically modified foods.

On February 26, 2001, Monsanto advertised that it had hired Dossetor as Vice-President, Government Affairs (effective February 5, 2001) to build "alliances and partnerships though [sic] the government channel, and helping develop and articulate Monsanto's strategy for internal and external government audiences."

...

Based on Mr. Dossetor's work with the government, his Monsanto job description, and federal ethics rules, Democracy Watch believes that anything he could do for Monsanto would violate at least one of the ethics rules. Also, if Mr. Dossetor is fulfilling the responsibilities of his job description, he likely should also be registered under the *Lobbyists Registration Act* and be adhering to the *Lobbyists' Code*.⁸

[7] By letter dated March 27, 2003, the Ethics Counsellor responded, in part, in the following terms:

While we do not appear to have formally closed off this matter with you, we nevertheless want you to know that we assured ourselves that Mr. Dossetor did meet all of his post-employment obligations under the Conflict of Interest Code.

In relation to the allegation that Mr. Dossetor was not registered as a lobbyist under the [*Lobbyists Registration Act*], it should be noted that Mr. Dossetor was not registered as a lobbyist at the time your organization submitted its complaint However, Mr. Dossetor did register as In-House (corporate) lobbyist on May 18, 2001, once his lobbying activities became a significant part of his duties at Monsanto Canada that is, once his duties with Monsanto constituted 20% or more of his duties. This is in conformity with the LRA Interpretation Bulletin, entitled "A Significant

qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat [. . .] ainsi qu'à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* [. . .] et au *Code de déontologie des lobbyistes fédéraux* [. . .]

[. . .]

Jusqu'à tout récemment, John Dossetor était le conseiller principal en matière de politiques du ministre fédéral de la Santé, Allan Rock. Il ne fait aucun doute qu'il est assujéti au Code des titulaires de charge publique. Il est établi que, pendant qu'il était au service du gouvernement, M. Dossetor s'est occupé des demandes d'approbation d'aliments génétiquement modifiés présentées par Monsanto Canada.

Le 26 février 2001, Monsanto a annoncé qu'elle avait embauché M. Dossetor à titre de vice-président, Affaires gouvernementales (à compter du 5 février 2001), afin de créer «des alliances et des partenariats avec les gouvernements et de contribuer à l'élaboration et à la formulation de la stratégie de Monsanto concernant les audiences gouvernementales internes et externes»

[. . .]

Compte tenu du travail fait par M. Dossetor auprès du gouvernement, de la description de son travail chez Monsanto et des règles de déontologie fédérales, Démocratie en surveillance croit que tout ce que M. Dossetor pourrait faire pour Monsanto contreviendrait à au moins l'une de ces règles. De plus, si M. Dossetor exerce les fonctions décrites dans sa description de travail, il devrait probablement aussi être enregistré conformément à la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et se conformer au Code des lobbyistes⁸.

[7] Par une lettre datée du 27 mars 2003, le conseiller en éthique a répondu en partie ce qui suit:

[TRADUCTION] Bien que nous ne semblons pas avoir officiellement fermé ce dossier, nous voulons néanmoins que vous sachiez que nous nous sommes assurés que M. Dossetor se conformait à toutes les obligations rattachées à l'après-mandat qui sont prévues par le Code sur les conflits d'intérêts.

En ce qui concerne l'allégation selon laquelle M. Dossetor n'était pas enregistré comme lobbyiste sous le régime de la [*Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*], il est vrai que M. Dossetor n'était pas enregistré à la date où votre organisme a déposé sa plainte [. . .] M. Dossetor s'est cependant enregistré en tant que lobbyiste salarié le 18 mai 2001, lorsque ses activités de lobbying sont devenues une partie importante de ses fonctions chez Monsanto Canada, c'est-à-dire lorsque ces activités ont représenté au moins 20 p. 100 de ses fonctions, comme le prévoit le bulletin d'interprétation de la LEL intitulé

part of duties”, That Bulletin provides:

“Employees whose job[s] include a substantial or large amount of time fulfilling the duties described are subject to the registration requirements; 20 percent may be used as a guideline for what constitutes a significant part of their duties.”

With respect to the allegation that Mr. Dossetor had breached the Lobbyists’ Code by his failure to disclose his obligations under the LRA, no further information was provided by Democracy Watch in support of this allegation.

Following the receipt of a complaint under the *Lobbyists’ Code of Conduct*, preliminary inquiries are made by my Office in order to assist me in making a determination whether or not I believe on a [*sic*] reasonable and probable grounds that a breach of the *Lobbyists’ Code of Conduct* has occurred. These preliminary inquiries, in the case of Mr. Dossetor, did not reveal any information that he was not in conformity with the Lobbyists’ Code.

Therefore, on the basis of the information available, I cannot conclude on reasonable and probable grounds that a breach of the *Lobbyists’ Code of Conduct* has occurred.⁹

(c) The Third Ruling or Decision

[8] By letter dated June 17, 2002, Democracy Watch filed a further petition or complaint with the Ethics Counsellor. That petition or complaint reads in part as follows:

We are filing this letter to request that you, in your legal position as enforcer of the federal *Lobbyists’ Code of Conduct* . . . , investigate situations that Democracy Watch believes raise serious questions concerning violations of the federal *Lobbyists’ Code*.

Democracy Watch believes that you personally are biased in fulfilling the role of enforcing the *Lobbyists’ Code* because you also hold the separate legal position of compliance officer for the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. . . , and as a result you personally cannot fairly and impartially uphold the *Lobbyists’ Code*. As you know, Democracy Watch has filed an application in Federal Court challenging, among other things, the legality of you holding both these positions. However, Democracy Watch is still filing this letter without prejudice to that court application because it believes that, if you are replaced by another person in the legal position of enforcer of the *Lobbyists’ Code*, the position has sufficient independence and powers to fairly and impartially uphold the *Lobbyists’ Code*

«Une partie importante des fonctions d’un employé» [. . .] Ce bulletin indique:

Les employés qui consacrent une partie considérable de leur temps aux fonctions décrites précédemment devront s’enregistrer; à cet égard, on peut utiliser une proportion de 20 p. 100 comme point de repère.

Pour ce qui est de l’allégation selon laquelle M. Dossetor avait contrevenu au Code des lobbyistes en ne divulguant pas ses obligations conformément à la LEL, Démocratie en surveillance n’a fourni aucun renseignement l’étayant.

Lorsqu’une plainte est déposée en vertu du *Code de déontologie des lobbyistes*, mon bureau effectue une enquête préliminaire afin de m’aider à décider s’il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu’une infraction à ce code a été commise. Or, dans le cas de M. Dossetor, cette enquête n’a révélé aucun renseignement permettant de croire qu’il ne s’était pas conformé au Code des lobbyistes.

Par conséquent, compte tenu des renseignements disponibles, je ne peux conclure qu’il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu’une infraction au *Code de déontologie des lobbyistes* a été commise⁹.

c) La troisième décision

[8] Par une lettre datée du 17 juin 2002, Démocratie en surveillance a déposé auprès du conseiller en éthique une autre requête ou plainte qui indiquait en partie ce qui suit:

[TRADUCTION] Nous vous demandons de faire enquête, en tant que responsable de l’application du *Code de déontologie des lobbyistes fédéral* [. . .], sur des cas qui, selon Démocratie en surveillance, soulèvent des questions sérieuses concernant des infractions à ce code.

Démocratie en surveillance croit que le fait que vous êtes également chargé de l’application du *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d’intérêts et l’après-mandat* vous empêche d’appliquer le *Code des lobbyistes* avec impartialité [. . .], de sorte que vous ne pouvez pas en assurer le respect de manière équitable et impartiale. Comme vous le savez, Démocratie en surveillance a présenté une demande à la Cour fédérale dans laquelle elle fait notamment valoir que le fait que vous occupez les deux postes est contraire à la loi. Démocratie en surveillance vous envoie quand même la présente lettre, sous réserve de cette demande, parce qu’il croit que si une autre personne que vous était chargée de l’application du Code des lobbyistes, elle serait suffisamment indépendante et disposerait

The *Lobbyists' Code* covers all lobbyists required to register under the [*Lobbyists Registration*] Act.

Recent media reports have confirmed that the following 9 lobbyists, all of whom are registered under the *Act* to lobby the federal government, have been in the past for various lengths of time (and, in some cases, are still) working with the following ministers and public office holders on at least one private initiative of each minister or public office holder (and possibly other initiatives), namely running for the leadership of a political party.¹⁰

[9] Democracy Watch then goes on to name nine individuals, the public office holder with whom each of the individuals is working on a leadership campaign and some or all of the clients of the individual on whose behalf he or she has been engaging in lobbying activities. In eight of the cases, the public office holder identified was, at the relevant time, a minister of the Crown. The other public office holder was, at the relevant time, a member of Parliament who was campaigning for the leadership of the Canadian Alliance Party.

[10] After further detailing its concerns, Democracy Watch concludes in the following terms:

In other words, Democracy Watch believes that lobbyists cannot work with a public office holder in any way without causing a conflict of interest, and that Rule 8 of the *Lobbyists' Code* in effect means that lobbyists must choose between being a lobbyist and working with public office holders, political parties or candidates for public office.

In your legal position as Ethics Counsellor enforcing the *Lobbyists' Code*, you are required under the *Lobbyists Registration Act* to investigate if you have a reasonable belief that a violation of the *Lobbyists' Code* has occurred. You have the full powers of a judge in your investigation (including the power to subpoena witnesses and compel evidence), and you are required to report your ruling to Parliament

We believe that a full and detailed investigation, using all of your investigative powers, is justified and needed to determine whether the 9 lobbyists named above have violated Rule 8 of the *Lobbyists' Code*.

de pouvoirs suffisants pour appliquer ce code avec équité et impartialité [. . .]

Le *Code des lobbyistes* s'applique à tous les lobbyistes tenus de s'enregistrer conformément à la *Loi* [*sur l'enregistrement des lobbyistes*].

Des reportages récents ont confirmé que les neuf lobbyistes suivants, qui sont tous enregistrés conformément à la *Loi* pour faire du lobbying auprès du gouvernement fédéral, ont travaillé des périodes plus ou moins longues (et, dans certains cas, travaillent toujours) avec les ministres et titulaires de charge publique suivants dans le cadre d'au moins une initiative privée (et peut-être d'autres initiatives), à savoir une campagne à la direction d'un parti politique¹⁰:

[9] Démocratie en surveillance nomme ensuite neuf personnes, le titulaire de charge publique avec lequel chacune travaille dans le cadre d'une campagne à la direction et tous les clients, ou certains d'entre eux, pour lesquels elle a agi comme lobbyiste. Dans huit de ces cas, le titulaire de charge publique était un ministre fédéral à l'époque pertinente. L'autre était, à la même époque, un député faisant campagne pour la direction du parti de l'Alliance canadienne.

[10] Après avoir décrit en détail ses préoccupations, Démocratie en surveillance conclut sa lettre de la manière suivante:

[TRADUCTION] En d'autres termes, Démocratie en surveillance croit que les lobbyistes ne peuvent jamais travailler avec un titulaire de charge publique sans créer un conflit d'intérêts et que la règle 8 du *Code des lobbyistes* signifie en fait que les lobbyistes doivent choisir entre être un lobbyiste et travailler avec des titulaires de charge publique, des partis politiques ou des candidats à une charge publique.

En qualité de conseiller en éthique responsable de l'application du *Code des lobbyistes*, vous avez l'obligation, aux termes de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, d'effectuer une enquête si vous avez des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction à ce code. Vous disposez de tous les pouvoirs d'un juge dans le cadre de votre enquête (notamment celui d'assigner des témoins et de leur enjoindre de déposer), et vous devez faire rapport de votre décision au Parlement [. . .]

Nous croyons qu'il est justifié et nécessaire que vous menez une enquête complète et approfondie et que vous exerciez tous vos pouvoirs d'enquête afin de savoir si les neuf lobbyistes nommés ci-dessus ont contrevenu à la règle 8 du *Code des lobbyistes*.

We therefore request that you use your full powers under the *Act* to investigate these situations, determine if any of the named lobbyists have violated Rule 8 of the *Lobbyists' Code*, and report your rulings on these lobbyists to Parliament, as you are legally required to do.

We also request that if you learn of other registered lobbyists working with ministers, meaning doing anything that benefits the minister in any way, that you initiate investigations into whether they are violating Rule 8 of the *Lobbyists' Code*.

The standard for evaluating activities of public office holders under the *Public Office Holders Code* is whether “real, potential or apparent conflicts of interest” have been created (emphasis added). This standard creates an affirmative obligation on all public office holders to avoid even potential or apparent conflicts of interest.

We look forward to your investigation of this matter, and await your reply.¹¹

[11] By letter dated March 21, 2003, the Ethics Counsellor replied, in part in the following terms:

Your letter [of June 17, 2002, just quoted from] arrived when this office had just completed guidelines for those Ministers who were pursuing or considering becoming involved in the campaign for the leadership of the Liberal Party. At the same moment I was still working on an interpretation of Rule 8 [of the *Lobbyists' Code*] which had earlier been requested by a lobbyist who wanted to be directly involved in one of the campaigns.

On June 11, 2002, the Prime Minister, as you are aware, released Guidelines—The Ministry and Activities for Personal Political Purposes. These Guidelines recognized that the pursuit of the leadership of a political party was a private interest and that the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* . . . was directly relevant. . . .¹²

[12] After quoting from the Public Office Holders' Code and from the “Guidelines” referred to in the foregoing quotation, the Ethics Counsellor continued:

Our conclusion was that the obligation under the Conflict of Interest Code to ensure that there was not a conflict rested with the Minister and not the lobbyist. . . .

The question, however, remained whether Rule 8 – Improper Influence of the *Lobbyists' Code of Conduct* . . . placed an

Nous vous demandons donc d'exercer tous les pouvoirs que vous confère la Loi et d'enquêter sur ces cas, de déterminer si les lobbyistes nommés ci-dessus ont contrevenu à la règle 8 du *Code des lobbyistes* et de faire rapport de votre décision au Parlement, comme vous y êtes tenu par la loi.

Nous vous demandons également, si vous apprenez que d'autres lobbyistes enregistrés travaillent avec des ministres, c'est-à-dire agissent de manière à leur procurer un bénéfice, de faire enquête dans le but de déterminer s'ils contreviennent à la règle 8 du *Code des lobbyistes*.

Lorsqu'on évalue les activités des titulaires de charge publique sous le régime du *Code des titulaires de charge publique*, il faut se demander si des «conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents» ont été créés (non souligné dans l'original). Cette norme oblige tous les titulaires de charge publique à éviter même les conflits d'intérêts potentiels ou apparents.

Nous attendons avec intérêt votre enquête sur cette affaire ainsi que votre réponse¹¹.

[11] Par une lettre datée du 21 mars 2003, le conseiller en éthique a répondu en partie ce suit:

[TRADUCTION] Nous avons reçu votre lettre [du 17 juin 2002, reproduite en partie ci-dessus] tout juste au moment où notre bureau mettait la touche finale à des lignes directrices applicables aux ministres qui se sont lancés dans la campagne à la direction du Parti libéral ou qui envisagent d'y participer. Au même moment, je travaillais toujours à une interprétation de la règle 8 [du *Code des lobbyistes*] qu'un lobbyiste voulant participer directement à l'une des campagnes m'avait demandée.

Comme vous le savez, le premier ministre a publié, le 11 juin 2002, des lignes directrices relatives au Conseil des ministres et aux activités à des fins politiques personnelles. Ces lignes directrices reconnaissent que la campagne à la direction d'un parti politique est une question d'intérêt privé à laquelle le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* [. . .] s'applique¹².

[12] Après avoir cité des passages du Code des titulaires de charge publique et des lignes directrices dont il est question dans l'extrait ci-dessus, le conseiller en éthique a écrit:

[TRADUCTION] Nous avons conclu que c'est le ministre et non le lobbyiste qui devait veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêts [. . .]

Il fallait tout même déterminer si la règle 8 – Influence répréhensible du *Code de déontologie des lobbyistes* [. . .]

obligation as well on lobbyists who were involved in a Minister's leadership campaign. As noted above, I had earlier been asked by a lobbyist for an interpretation of the Lobbyists' Code on this point. I completed my work shortly after the New Year and provided the interpretation on the application of Rule 8 to the individual who had requested it. As has been our practice I adapted the interpretation to remove personal information and placed this on our website on January 21, 2003. Because of your interest in Rule 8, I sent you a copy directly as a matter of courtesy.

My reasoning is set out in detail in the interpretation but I would highlight the following conclusion:

“My conclusion is that it is not reasonable to believe that a lobbyist has exercised an improper influence on a Minister, placing him or her in a conflict of interest, merely because the lobbyist was assisting the Minister in a leadership campaign at the same time that the lobbyist was lobbying the Minister's department on behalf of a client. More broadly, I conclude that the mere fact that these two legitimate activities are being pursued by a lobbyist does not, in and of itself, breach the *Lobbyists' Code of Conduct*.”

This is not to say that Rule 8 would never apply in this situation but, as the interpretation states, “what constitutes an improper influence on a public office holder is a question of fact in each particular case.” The interpretation of Rule 8 sets out the factors to be considered in assessing whether a lobbyist has proposed or undertaken any action that would constitute an improper influence on a public office holder. These factors include but are not limited to:

- “whether there has been interference with the decision, judgment or action of the public office holder;
- whether there has been a wrongful constraint whereby the will of the public office holder was overpowered and whether the public office holder was induced to do or forbear an act which he or she would not do if left to act freely; and
- whether there has been a misuse of position of confidence or whether the lobbyist took advantage of a public office holder's weakness, infirmity or distress to alter that public office holder's actions or decisions.”

These factors are absent in the cases you cite. Furthermore, with the issuance of the Guidelines of last June, I am satisfied that Ministers and their offices have ensured that those lobbyists who are working on a Minister's campaign team have ceased lobbying that Minister's department. Some other

imposait également une obligation aux lobbyistes participant à la campagne à la direction d'un ministre. Comme je l'ai indiqué précédemment, un lobbyiste m'avait déjà demandé une interprétation du Code des lobbyistes sur ce point. J'ai terminé mon travail au début de l'année et j'ai transmis mon interprétation de l'application de la règle 8 à cette personne. Conformément à notre pratique, j'ai supprimé les renseignements personnels qui y figuraient et j'ai placé le document sur notre site web le 21 janvier 2003. Vu votre intérêt pour la règle 8, je vous en ai fait parvenir une copie à titre gracieux.

Mon raisonnement est exposé en détail dans l'interprétation, mais j'attire votre attention sur la conclusion suivante:

«Ma conclusion est qu'il n'est pas raisonnable de croire qu'un lobbyiste a exercé une influence répréhensible sur un ministre, qui le place en situation de conflit d'intérêts, simplement parce que le lobbyiste l'aidait à l'occasion d'une campagne à la direction tout en faisant du lobbying auprès de son ministère pour le compte d'un client. De façon plus générale, je conclus que le simple fait que ces deux activités légitimes sont exercées par un lobbyiste ne viole pas, en soi, le *Code de déontologie des lobbyistes*.»

Cela ne veut pas dire que la règle 8 ne s'appliquerait jamais dans ce cas, mais, comme l'interprétation l'indique, «l'activité qui constitue une influence répréhensible sur un titulaire d'une charge publique est une question de fait dans chaque cas particulier». L'interprétation de la règle 8 énonce les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si un lobbyiste a proposé ou entrepris une action qui constituerait une influence répréhensible sur un titulaire de charge publique. Il s'agit notamment des facteurs suivants:

- «s'il y a eu atteinte à la décision, au jugement ou à l'action du titulaire d'une charge publique;
- s'il y a eu contrainte préjudiciable par laquelle la volonté du titulaire d'une charge publique a été maîtrisée et que le titulaire d'une charge publique ait été poussé à accomplir un acte ou se soit abstenu d'accomplir un acte, comportement qu'il n'aurait pas eu s'il avait été libre d'agir;
- s'il y a eu abus de la position de confiance ou que le lobbyiste ait tiré avantage de la faiblesse, de l'infirmité ou de la détresse d'un titulaire d'une charge publique pour modifier les actes ou décisions de ce dernier.»

Or, ces facteurs n'existent pas dans les cas que vous décrivez. En outre, je suis convaincu qu'après la publication des lignes directrices en juin dernier les ministres et leurs cabinets ont veillé à ce que les lobbyistes faisant partie de l'équipe de campagne d'un ministre aient mis fin à leurs activités de

lobbyists, in a similar situation, have chosen not to work on the respective campaign.

I do not, therefore, have any basis to believe on reasonable grounds that the persons you cite have breached the Lobbyists' Code. In the absence of such a belief an investigation under the provisions of the *Lobbyists Registration Act* cannot occur.¹³

(d) The Fourth Ruling or Decision

[13] By letter dated October 17, 2002, Democracy Watch again petitioned or complained to the Ethics Counsellor, requesting that he "investigate situations that Democracy Watch believes raise serious questions concerning violations of the federal *Lobbyists' Code*." After again recording its concern that the Ethics Counsellor is personally biased by reason of his responsibilities in relation to the Lobbyists' Code and the Public Office Holders' Code, Democracy Watch continued:

In June and early July 2002 you, in one or both of your two legal positions described above (you did not make it clear at the time), required Cabinet ministers Sheila Copps, John Manley, and Allan Rock to return donations they had received to their leadership campaign funds. You refused to disclose the sources and amounts of the donations, but according to media reports you claimed that the total returned by each minister was less than \$50,000.

According to the *Ottawa Citizen*, you stated on July 11th (the date the ministers disclosed donations they had received) that your reason for requiring each minister to return some of the donations was as follows: "I was concerned that the minister was going to have to stand back on files that were just so important to their ministerial responsibilities that it would represent a serious impairment of the minister's abilities to carry out his or her responsibilities." You also made it clear that the donations were from sources which lobby the ministers, and that therefore the donations created the conflict that would require a minister "to have to stand back on files". The one returned donation which was made public, a \$25,000 donation from BCE Inc. to Industry Minister Allan Rock, clearly fits within the standard you articulated, as BCE Inc. is registered to lobby Industry Canada.¹⁴

[14] After referring to provisions of the Lobbyists' Code and the Public Office Holders' Code, Democracy Watch continued in its letter:

lobbying auprès du ministère de ce ministre. D'autres lobbyistes ont plutôt choisi de ne pas participer à la campagne.

Par conséquent, je n'ai aucun motif raisonnable de croire que les personnes dont vous parlez ont contrevenu au Code des lobbyistes. Une enquête ne peut donc pas être entreprise en vertu des dispositions de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*¹³.

d) La quatrième décision

[13] Par une lettre datée du 17 octobre 2002, Démocratie en surveillance a déposé une nouvelle requête ou plainte auprès du conseiller en éthique, lui demandant [TRADUCTION] «d'enquêter sur des cas qui, selon Démocratie en surveillance, soulève des questions sérieuses concernant des infractions au *Code des lobbyistes*». Après avoir répété que le conseiller en éthique est partial parce qu'il est chargé à la fois de l'application du Code des lobbyistes et du Code des titulaires de charge publique, Démocratie en surveillance a écrit:

[TRADUCTION] En juin et au début de juillet 2002, vous avez, en qualité de responsable de l'application des deux lois indiquées ci-dessus ou de l'une d'elles (vous ne l'avez pas précisé à l'époque), demandé aux ministres Sheila Copps, John Manley et Allan Rock de remettre les dons qu'ils avaient reçus pour leur campagne à la direction. Vous avez refusé de divulguer les sources et les montants de ces dons mais, selon les médias, vous avez dit que le montant total remis par chaque ministre était inférieur à 50 000 \$.

Selon le *Ottawa Citizen*, vous avez déclaré le 11 juillet (date à laquelle les ministres ont divulgué les dons qu'ils avaient reçus) que vous aviez demandé à chaque ministre de remettre certains des dons qu'ils avaient reçus pour la raison suivante: «Je craignais que le ministre doive se retirer de certains dossiers qui étaient tellement importants pour ses responsabilités ministérielles que cela aurait entravé sérieusement sa capacité d'exercer ses fonctions.» Vous avez également indiqué clairement que les dons provenaient de sources faisant du lobbying auprès des ministres et que, de ce fait, ils créaient un conflit qui obligerait ces derniers à «se retirer de certains dossiers». La remise d'un don de 25 000 \$ par le ministre de l'Industrie, Allan Rock, à BCE Inc. qui a été rendue publique respecte la norme que vous avez formulée puisque BCE Inc. est un lobbyiste enregistré pour faire du lobbying auprès d'Industrie Canada¹⁴.

[14] Après avoir fait référence à des dispositions du Code des lobbyistes et du Code des titulaires de charge publique, Démocratie en surveillance ajoutait:

Democracy Watch believes that a reasonable interpretation and application of these rules in the *Lobbyists' Code* and the *Public Office Holders Code*, along with a reasonable interpretation of the common law standard for finding that a public office holder is in a "conflict of interest", would result in the conclusion that any lobbyist who makes a donation in secret to any minister, especially a minister the lobbyist lobbies, would be violating Rule 8 of the *Lobbyists' Code*.

By requiring ministers to return some donations, you clearly indicated that you agreed with this interpretation of federal ethics rules for public office holders and lobbyists.

As a result, Democracy Watch believes that you have failed to uphold your legal duty to report to Parliament the findings of your investigations into the donations to the Cabinet ministers, and in that report to make public the identities of the lobbyists who, by making these donations, violated Rule 8 of the *Lobbyists' Code*.

In your legal position as Ethics Counsellor enforcing the *Lobbyists' Code*, you are required under the *Lobbyists Registration Act* to investigate if you have a reasonable belief that a violation of the *Lobbyists' Code* has occurred. You have the full powers of a judge in your investigation (including the power to subpoena witnesses and compel evidence), and you are required to report your ruling to Parliament

You may claim that you required the ministers to return the donations in your legal position as compliance officer of the *Public Office Holders' Code*. If this is your claim, Democracy Watch requests that you make it clear in a written statement that you were acting in this legal position. If you claim that you were acting in this legal position, Democracy Watch requests that you now, in your legal position as enforcer of the *Lobbyists' Code*, use your full powers under the *Lobbyists Registration Act* to investigate the donations made to ministers, to determine if any of [the] lobbyists who made donations have violated Rule 8 of the *Lobbyists' Code*, and to report your rulings on these lobbyists publicly to Parliament, as you are legally required to do.

In addition, Democracy Watch requests that you review and publicly rule, as you are required to do in your legal position as enforcer of the *Lobbyists' Code*, on whether the [sic] some of the donations from lobbyists you allowed the Cabinet ministers to keep are also a violation by the lobbyists of Rule 8 of the *Lobbyists' Code*.¹⁵

[15] After citing some donations by lobbyists that were apparently not required to be returned, Democracy Watch continued:

[TRADUCTION] Selon Démocratie en surveillance, si l'on appliquait et interprétait les règles prévues par le *Code des lobbyistes* et le *Code des titulaires de charge publique* de manière raisonnable et si l'on interprétait de la même manière la norme de common law servant à déterminer si un titulaire de charge publique est en «conflit d'intérêts», on conclurait que tout lobbyiste qui fait un don en secret à un ministre, en particulier à un ministre auprès de qui il fait du lobbying, contrevient à la règle 8 du *Code des lobbyistes*.

En exigeant des ministres qu'ils remettent certains dons, vous avez clairement souscrit à cette interprétation des règles de déontologie fédérales auxquelles sont assujettis les titulaires de charge publique et les lobbyistes.

Par conséquent, Démocratie en surveillance estime que vous avez manqué à l'obligation que la loi vous impose de faire rapport au Parlement des conclusions de vos enquêtes sur les dons faits aux ministres du Cabinet et de divulguer dans votre rapport l'identité des lobbyistes qui, en faisant ces dons, ont contrevenu à la règle 8 du *Code des lobbyistes*.

En tant que conseiller en éthique responsable de l'application du *Code des lobbyistes*, vous devez, suivant la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, faire enquête si vous avez des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction au *Code des lobbyistes*. Vous disposez de tous les pouvoirs d'un juge dans le cadre de votre enquête (y compris le pouvoir d'assigner des témoins et de leur enjoindre de déposer), et vous devez faire rapport de votre décision au Parlement [. . .]

Vous pourriez prétendre que c'est en tant que responsable de l'application du *Code des titulaires de charge publique* que vous avez exigé des ministres qu'ils remettent les dons. Si c'est le cas, Démocratie en surveillance vous demande de le confirmer clairement par écrit et d'exercer maintenant, en tant que responsable de l'application du *Code des lobbyistes*, tous les pouvoirs qui vous sont conférés par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* pour enquêter sur les dons faits aux ministres afin de déterminer si les lobbyistes qui ont fait ces dons ont contrevenu à la règle 8 du *Code des lobbyistes* et de faire rapport publiquement à ce sujet au Parlement, comme vous y êtes tenu par la loi.

De plus, Démocratie en surveillance vous demande de statuer publiquement, comme vous êtes tenu de le faire en tant que responsable de l'application du *Code des lobbyistes*, sur la question de savoir si certains des dons faits par des lobbyistes que vous avez permis aux ministres de garder sont également contraires à la règle 8 du *Code des lobbyistes*.¹⁵

[15] Après avoir fait état de certains dons faits par des lobbyistes que les ministres n'auraient pas été tenus de remettre, Démocratie en surveillance a écrit:

According to media reports, you stated on July 11th that “One has to balance this, and these sums were so very modest that I didn’t think a credible case could be made for asking the minister to withdraw from those files or return those small contributions.” Democracy Watch disagrees with the “balance” you claim to have established, and believes that you have failed to uphold your legal duties because you have not issued a clear ruling, from either of your two legal positions, as to how ethics rules apply to donations of such amounts from lobbyists or entities directly connected to a lobbyist. As a result, Democracy Watch requests a clear, public ruling under the *Lobbyists’ Code*.¹⁶

[16] By letter dated March 31, 2003, the Ethics Counsellor replied, in part as follows:

Your letter expresses the view that “any lobbyist who makes a donation in secret to any minister, especially a minister the lobbyist lobbies, would be violating Rule 8 of the *Lobbyists’ Code*.” Later in the letter you state that you believe I have failed to uphold my legal duty to report to Parliament the findings of my investigations “into the donations to the Cabinet ministers, and in that report to make public the identities of the lobbyists who, by making these donations, violated Rule 8 of the *Lobbyists’ Code*.”

I should first point out that the political contributions that are made to Ministers pursuing the leadership of the Liberal Party are not made in secret. The Leadership Guidelines required that all contributions received before the publication of the Guidelines be disclosed within 30 days. Subsequent contributions which become known to the Minister must be disclosed within 60 days. Contributions made into the Minister’s blind trust will be disclosed no later than 30 days before the convention.

Let me now address the possible application of Rule 8. . . .¹⁷

[17] After quoting Rule 8 [of the *Lobbyists’ Code of Conduct*], the Ethics Counsellor continued:

Fundraising is an important part of the political process, including for leadership campaigns and is generally viewed as legitimate, particularly in circumstances where full public disclosure is provided. Drawing upon the interpretation I made about Rule 8 “Lobbyists and Leadership Campaigns” which, as you know, is on my website, I cannot conclude that the mere fact that a lobbyist has made a political contribution to a Minister involved in the leadership race in and of itself would

[TRADUCTION] Selon les médias, vous avez déclaré le 11 juin: «Il faut trouver un juste équilibre, et ces sommes étaient si peu élevées que je ne pensais pas qu’il était justifié de demander au ministre de les remettre ou de se retirer de ces dossiers.» Démocratie en surveillance ne souscrit pas à l’«équilibre» que vous prétendez avoir établi et estime que vous avez manqué aux obligations que la loi vous impose en ne rendant pas une décision claire, en tant que responsable de l’application de l’un ou l’autre des codes, sur l’application des règles de déontologie à des dons de sommes semblables faits par des lobbyistes ou des entités ayant un lien direct avec un lobbyiste. En conséquence, Démocratie en surveillance vous demande de rendre publiquement une décision claire sous le régime du *Code des lobbyistes*¹⁶.

[16] Par une lettre datée du 31 mars 2003, le conseiller en éthique a répondu notamment ce qui suit:

[TRADUCTION] Vous écrivez dans votre lettre que «tout lobbyiste qui fait un don en secret à un ministre, en particulier à un ministre auprès de qui il fait du lobbying, contrevient à la règle 8 du *Code des lobbyistes*». Vous ajoutez ensuite que j’ai manqué à l’obligation que la loi m’impose de faire rapport au Parlement des conclusions de mes enquêtes «sur les dons faits aux ministres du Cabinet et de divulguer dans [mon] rapport l’identité des lobbyistes qui, en faisant ces dons, ont contrevenu à la règle 8 du *Code des lobbyistes*».

Je dois d’abord souligner que les contributions politiques versées aux ministres participant à la campagne à la direction du Parti libéral ne sont pas faites en secret. Les lignes directrices applicables aux campagnes à la direction d’un parti exigeaient que toutes les contributions reçues avant la publication de ces lignes directrices soient divulguées dans un délai de 30 jours. Toutes les contributions subséquentes dont le ministre a connaissance doivent être divulguées dans un délai de 60 jours. Les contributions placées dans la fiducie sans droit de regard du ministre seront divulguées au plus tard 30 jours avant le congrès.

Pour ce qui est de l’application possible de la règle 8¹⁷ [. . .]

[17] Après avoir cité la règle 8 [du *Code de déontologie des lobbyistes*], le conseiller en éthique a écrit:

[TRADUCTION] La collecte de fonds constitue une partie importante du processus politique, y compris lors des campagnes à la direction d’un parti politique. On considère généralement qu’elle est légitime, en particulier si elle est entièrement divulguée au public. Me fondant sur mon interprétation de la règle 8, «Les lobbyistes et les campagnes à la direction», qui, comme vous le savez, se trouve sur mon site web, je ne peux conclure que le simple fait qu’un lobbyiste

constitute a breach of the *Lobbyists' Code of Conduct*.

This is not to say that Rule 8 would never apply in this situation but, as the interpretation states, “what constitutes an improper influence on a public office holder is a question of fact in each particular case.” The interpretation of Rule 8 sets out the factors to be considered in assessing whether a lobbyist has proposed or undertaken any action that would constitute an improper influence on a public office holder. . . .¹⁸

[18] After reciting the same three factors that are quoted from his response to Democracy Watch’s third petition or complaint as quoted above, the Ethics Counsellor concluded:

No information has come to my attention that indicates that any of these factors were present in the cases you mention. I, therefore, have no basis to believe on reasonable grounds that these individuals or organizations breached the Lobbyists’ Code. In the absence of such a belief an investigation under the provisions of the *Lobbyists Registration Act* cannot occur.¹⁹

[19] For ease of reference, in the balance of these reasons, Democracy Watch’s four petitions or complaints and the responses by the Ethics Counsellor to them will be referred to as the “Fugère” petition and ruling, the “Dossetor” petition and ruling, the “Nine Lobbyists” petition and ruling and the “Donations” petition and ruling.

RELIEF REQUESTED

[20] In the memorandum of fact and law filed on behalf of Democracy Watch, the following reliefs are requested:

- first, an order quashing each of the rulings by the Ethics Counsellor as described above;
- second, a declaration that Democracy Watch was deprived of its right to procedural fairness in the context of its four petitions or complaints;
- third, a declaration that the institutional scheme under the *Lobbyists Registration Act*, in so far as it permits the

a versé une contribution politique à un ministre participant à la campagne à la direction d’un parti politique constitue en soi une infraction au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Cela ne veut pas dire que la règle 8 ne s’appliquerait jamais dans ce cas, mais, comme l’interprétation l’indique, «l’activité qui constitue une influence répréhensible sur un titulaire d’une charge publique est une question de fait dans chaque cas particulier». L’interprétation de la règle 8 énonce les facteurs dont il faut tenir compte pour déterminer si un lobbyiste a proposé ou entrepris une action qui constituerait une influence répréhensible sur un titulaire de charge publique¹⁸ [. . .]

[18] Après avoir énoncé de nouveau les trois facteurs décrits dans sa réponse à la troisième requête ou plainte de Démocratie en surveillance citée précédemment, le conseiller en éthique a conclu:

[TRADUCTION] Je ne dispose d’aucun renseignement indiquant que l’un de ces facteurs existait dans les cas que vous avez portés à mon attention. Je n’ai donc aucun motif raisonnable de croire que ces personnes ou organisations ont contrevenu au Code des lobbyistes. En conséquence, aucune enquête ne peut être effectuée en vertu des dispositions de la *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes*¹⁹.

[19] Par souci de commodité, dans le reste des présents motifs, les quatre requêtes ou plaintes de Démocratie en surveillance et les réponses qu’y a données le conseiller en éthique seront appelées la requête et décision «Fugère», la requête et décision «Dossetor», la requête et décision relative aux «neuf lobbyistes» et la requête et décision relative aux «dons».

LES MESURES DE RÉPARATION DEMANDÉES

[20] Les mesures de réparation suivantes sont demandées dans le mémoire des faits et du droit déposé pour le compte de Démocratie en surveillance:

- premièrement, une ordonnance annulant chacune des décisions rendues par le conseiller en éthique qui sont décrites ci-dessus;
- deuxièmement, un jugement déclaratoire portant que Démocratie en surveillance n’a pas eu droit à l’équité procédurale dans le contexte de ses quatre requêtes ou plaintes;
- troisièmement, un jugement déclaratoire portant que le régime institutionnel créé par la *Loi sur l’enregistrement*

same person to carry out the responsibility of investigating and reporting to Parliament on alleged violations of the Lobbyists' Code and of administering the Public Office Holders' Code, raises a reasonable apprehension of bias;

- fourth, a declaration that the Ethics Counsellor, at all relevant times, lacked independence and suffered from structural bias by reason of the range of his responsibilities and those of his office and the resourcing of that office in government;

- fifth, a declaration that the *Lobbyists Registration Act* must be construed so as to prohibit the appointment of the same person to the office of Ethics Counsellor under the *Lobbyists Registration Act* as is appointed to the office of the Ethics Counsellor under the Public Office Holders' Code;

- sixth, a declaration that the Ethics Counsellor, at all relevant times, was biased against Democracy Watch; and

- finally, costs, inclusive of GST, and such other relief as this Court deems just.²⁰

RELEVANT LEGISLATIVE AND RELATED PROVISIONS

[21] Judicial review lies to this Court from decisions of federal boards, commissions and other tribunals except such boards, commissions and other tribunals as are enumerated in subsection 28(1) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 35] of the *Federal Courts Act*²¹ and except where otherwise provided by law. It was not in dispute before me that, at all relevant times, the Ethics Counsellor was a federal board, commission or other tribunal whose rulings or decisions were subject to judicial review by this Court. The definition "federal board, commission or other tribunal" in subsection 2(1) [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 15] of the *Federal Courts Act*, subsections 18(1) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] and (3) [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] and section 18.1 [as enacted *idem*, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of that Act are set out in Schedule I to these reasons.

[22] At all times relevant to the applications for judicial review that are before the Court, the provisions

des lobbyistes, dans la mesure où il permet que la même personne soit chargée d'enquêter et de faire rapport au Parlement sur des allégations d'infraction au Code des lobbyistes et d'appliquer le Code des titulaires de charge publique, crée une crainte raisonnable de partialité;

- quatrième, un jugement déclaratoire portant qu'à tous les moments pertinents le conseiller en éthique n'était pas indépendant et ses décisions étaient entachées de partialité institutionnelle à cause de ses diverses fonctions et de celles de son poste et du fait qu'il est désigné par le gouvernement;

- cinquième, un jugement déclaratoire portant que la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* doit être interprétée de façon à interdire la nomination de la même personne au poste de conseiller en éthique sous le régime de cette loi et au poste de conseiller en éthique sous le régime du Code des titulaires de charge publique;

- sixième, un jugement déclaratoire portant qu'à tous les moments pertinents le conseiller en éthique a manqué d'objectivité envers Démocratie en surveillance;

- finalement, les dépens, y compris la TPS, et toute autre mesure que la Cour estime juste.²⁰

LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES ET AUTRES PERTINENTES

[21] Il incombe à la Cour d'entendre les demandes de contrôle judiciaire visant les décisions des offices fédéraux qui ne sont pas énumérés au paragraphe 28(1) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 35] de la *Loi sur les Cours fédérales*²¹, sauf disposition contraire de la loi. Les parties ne contestent pas en l'espèce le fait que le conseiller en éthique était, à tous les moments pertinents, un office fédéral dont les décisions étaient susceptibles de contrôle par la Cour. La définition d'«office fédéral» figurant au paragraphe 2(1) [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 15] de la *Loi sur les Cours fédérales*, les paragraphes 18(1) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] et (3) [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] et l'article 18.1 [édicte, *idem*, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de cette Loi sont reproduits à l'annexe I des présents motifs.

[22] Les dispositions de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* qui sont pertinentes en l'espèce,

of the *Lobbyists Registration Act* that are relevant and sections 8-10 of that Act that are relevant to a preliminary issue to which I will shortly turn, are set out in Schedule II to these reasons.

[23] Once again at all times relevant to the matters before the Court, the Lobbyists' Code, developed and adopted pursuant to section 10.2 of the *Lobbyists Registration Act*, is set out in full, including a related "message from the Ethics Counsellor", in Schedule III to these reasons. Its status would appear to be somewhat unclear. It is certainly not an enactment of Parliament, nor is it a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*.²² That being said, following its development by the Ethics Counsellor, a process which he indicates involved "extensive consultation with a large number of people and organizations interested in promoting public trust in the integrity of government decision-making", it was reviewed by a standing committee of the House of Commons and was published in the *Canada Gazette* on February 8, 1997. While counsel for the respondent (the Ethics Counsellor) referred to the Lobbyists' Code as "non-law", I am not satisfied that it is fully accurate to characterize it in that manner.

[24] Finally, and once again in the form at all times relevant for the purpose of these matters, the relevant provisions of the Public Office Holders' Code are reproduced in Schedule IV to these reasons.

A PRELIMINARY ISSUE

[25] Late on Thursday, May 13, 2004, only a few days before the scheduled commencement of the hearing of these matters on Monday, May 17, 2004, counsel for the Ethics Counsellor served on counsel for Democracy Watch and delivered to the Registry of the Court at Toronto a motion record, without memorandum of argument, seeking the dismissal of the four applications for judicial review here in question on the ground that they had become moot. The rationale for the motion lay in the fact that on May 11, 2004, the Governor General in Council, on the recommendation of the Prime Minister, pursuant to section 42 of *An Act to amend the Parliament of Canada Act (Ethics Commissioner and*

notamment les articles 8 à 10 qui s'appliquent au regard de la question préliminaire dont je traiterai bientôt, sont reproduites à l'annexe II des présents motifs dans la version en vigueur à tous les moments pertinents.

[23] Le Code des lobbyistes, élaboré et adopté en vertu de l'article 10.2 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, est reproduit intégralement dans la version en vigueur à tous les moments pertinents à l'annexe III des présents motifs; cette annexe contient aussi un «message du conseiller en éthique». La nature de ce code n'est pas bien définie. Il ne s'agit certainement pas d'un texte législatif, ni d'un texte réglementaire pour l'application de la *Loi sur les textes réglementaires*.²² Cela étant dit, après son élaboration par le conseiller en éthique—un exercice qui, d'après ce dernier, a nécessité «de nombreuses consultations auprès d'un large éventail de personnes et de groupes intéressés à accroître la confiance du public dans l'intégrité du processus décisionnel de l'État»—, le Code a été examiné par un comité permanent de la Chambre des communes et publié dans la *Gazette du Canada* du 8 février 1997. Les avocats du défendeur (le conseiller en éthique) ne considèrent pas le Code des lobbyistes comme un texte de loi, mais je ne suis pas convaincu qu'ils aient tout à fait raison.

[24] Finalement, les dispositions pertinentes du Code des titulaires de charge publique en vigueur à tous les moments pertinents sont reproduites à l'annexe IV des présents motifs.

LA QUESTION PRÉLIMINAIRE

[25] En fin de journée le 13 mai 2004, soit seulement quelques jours avant la date prévue pour le début de l'audience, le 17 mai 2004, les avocats du conseiller en éthique ont signifié à l'avocat de Démocratie en surveillance et ont déposé au greffe de la Cour à Toronto un dossier de requête, ne contenant pas de mémoire des arguments, demandant le rejet des quatre demandes de contrôle judiciaire en cause en l'espèce au motif qu'elles étaient devenues théoriques. La requête reposait sur le fait que, le 11 mai 2004, le gouverneur général en conseil, sur recommandation du premier ministre et en vertu de l'article 42 de la *Loi modifiant la Loi sur le Parlement du Canada (conseiller sénatorial en éthique*

Senate Ethics Officer) and other Acts in consequence,²³ fixed May 17, 2004 as the day on which the substantive provisions of the Act in question came into force.²⁴

[26] Briefly put, at the centre of the amendments made by the Act in question, was the creation of the offices of Ethics Commissioner and Senate Ethics Officer. The Ethics Commissioner, appointed by Order in Council P.C. 2004-656, with effect on May 17, 2004 effectively assumed the functions of the Ethics Counsellor in relation to Public Office Holders as defined in the Public Office Holders' Code. Additionally, the Act in question amended the *Lobbyists Registration Act* to delete all references to the Ethics Counsellor and to vest in the Registrar designated pursuant to section 8 of that Act functions under that Act that were, until May 17, 2004, functions of the Ethics Counsellor.

[27] In the result, effective on May 17, 2004, the Office of Ethics Counsellor ceased to exist in all respects.

[28] The Supreme Court of Canada defined the test for mootness in *Borowski v. Canada (Attorney General)*.²⁵ In his reasons in that matter, Justice Sopinka described the doctrine of mootness in the following terms at page 353:

The doctrine of mootness is an aspect of a general policy or practice that a court may decline to decide a case which raises merely a hypothetical or abstract question. The general principle applies when the decision of the court will not have the effect of resolving some controversy which affects or may affect the rights of the parties. If the decision of the court will have no practical effect on such rights, the court will decline to decide the case. This essential ingredient must be present not only when the action or proceeding is commenced but at the time when the court is called upon to reach a decision. Accordingly if, subsequent to the initiation of the action or proceeding, events occur which affect the relationship of the parties so that no present live controversy exists which affects the rights of the parties, the case is said to be moot. The general policy or practice is enforced in moot cases unless the court exercises its discretion to depart from its policy or practice. The relevant factors relating to the exercise of the court's discretion are discussed hereinafter.

*et commissaire à l'éthique) et certaines lois en conséquence*²³, avait fixé au 17 mai 2004 la date d'entrée en vigueur des dispositions de fond de cette Loi²⁴.

[26] En résumé, les modifications apportées par la Loi en question prévoyaient principalement la création des postes de commissaire à l'éthique et de conseiller sénatorial en éthique. Le commissaire à l'éthique, nommé par le décret C.P. 2004-656 à compter du 17 mai 2004, assumait dans les faits les fonctions incombant au conseiller en éthique à l'égard des titulaires de charge publique décrites dans le Code des titulaires de charge publique. La Loi en question modifiait en outre la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* de manière à supprimer toutes les mentions du conseiller en éthique et à confier au directeur désigné en vertu de l'article 8 de cette Loi des fonctions qui, jusqu'au 17 mai 2004, incombaient au conseiller en éthique.

[27] À compter du 17 mai 2004, le Bureau du conseiller en éthique cessait ainsi d'exister à tous les égards.

[28] La Cour suprême du Canada a défini le critère relatif au caractère théorique dans l'arrêt *Borowski c. Canada (Procureur général)*²⁵. Le juge Sopinka a décrit la doctrine relative au caractère théorique dans les termes suivants à la page 353 de ses motifs:

La doctrine relative au caractère théorique est un des aspects du principe ou de la pratique générale voulant qu'un tribunal peut refuser de juger une affaire qui ne soulève qu'une question hypothétique ou abstraite. Le principe général s'applique quand la décision du tribunal n'aura pas pour effet de résoudre un litige qui a, ou peut avoir, des conséquences sur les droits des parties. Si la décision du tribunal ne doit avoir aucun effet pratique sur ces droits, le tribunal refuse de juger l'affaire. Cet élément essentiel doit être présent non seulement quand l'action ou les procédures sont engagées, mais aussi au moment où le tribunal doit rendre une décision. En conséquence, si, après l'introduction de l'action ou des procédures, surviennent des événements qui modifient les rapports des parties entre elles de sorte qu'il ne reste plus de litige actuel qui puisse modifier les droits des parties, la cause est considérée comme théorique. Le principe ou la pratique général s'applique aux litiges devenus théoriques à moins que le tribunal n'exerce son pouvoir discrétionnaire de ne pas l'appliquer. J'examinerai plus loin les facteurs dont le tribunal tient compte pour décider d'exercer ou non ce pouvoir discrétionnaire.

The approach in recent cases involves a two-step analysis. First it is necessary to determine whether the required tangible and concrete dispute has disappeared and the issues have become academic. Second, if the response to the first question is affirmative, it is necessary to decide if the court should exercise its discretion to hear the case. The cases do not always make it clear whether the term “moot” applies to cases that do not present a concrete controversy or whether the term applies only to such of those cases as the court declines to hear. In the interest of clarity, I consider that a case is moot if it fails to meet the “live controversy” test. A court may nonetheless elect to address a moot issue if the circumstances warrant. [Emphasis added.]

[29] As to the issue of whether a court should exercise its discretion to hear a matter notwithstanding the fact that no present live controversy continues to exist, Justice Sopinka outlined three considerations to be taken into account. The first is that a court’s competence to resolve legal disputes is rooted in the adversary system. Thus, if no adversarial relationship continues between the parties, a court should be reluctant to intervene. Second, is a concern for judicial economy. In the absence of special circumstances that make it worthwhile to apply scarce judicial resources to resolve an issue, a court should be very reluctant to undertake resolution of the issue. Justice Sopinka speaks of matters of public importance and matters with respect to which a resolution is in the public interest as special circumstances that would warrant a court exercising its discretion to apply scarce judicial resources. Finally, Justice Sopinka counsels that a court must be sensitive to its proper law-making function, that is to say, that its role is that of the adjudicative branch in our constitutional framework and not that of the legislative branch.

[30] After hearing submissions from counsel and adjourning briefly to consider those submissions and related authorities referred to by counsel, I determined to hear these applications, first on the ground that they are not moot, which is to say that I was satisfied that the applications continued to present a live controversy that affects the rights of the parties where the respondent is the Attorney General of Canada and not simply the Ethics Counsellor, and secondly, on the ground that,

La démarche suivie dans des affaires récentes comporte une analyse en deux temps. En premier, il faut se demander si le différend concret et tangible a disparu et si la question est devenue purement théorique. En deuxième lieu, si la réponse à la première question est affirmative, le tribunal décide s’il doit exercer son pouvoir discrétionnaire et entendre l’affaire. La jurisprudence n’indique pas toujours très clairement si le mot «théorique» (*moot*) s’applique aux affaires qui ne comportent pas de litige concret ou s’il s’applique seulement à celles de ces affaires que le tribunal refuse d’entendre. Pour être précis, je considère qu’une affaire est «théorique» si elle ne répond pas au critère du «litige actuel». Un tribunal peut de toute façon choisir de juger une question théorique s’il estime que les circonstances le justifient. [Non souligné dans l’original.]

[29] En ce qui concerne la question de savoir si un tribunal devrait exercer son pouvoir discrétionnaire et entendre une affaire même s’il n’y a plus de litige actuel entre les parties, le juge Sopinka a décrit trois facteurs à prendre en compte. Le premier facteur tient à ce que la capacité des tribunaux de trancher des litiges a sa source dans le système adversatif. Ainsi, un tribunal devrait hésiter à intervenir si aucun rapport d’opposition n’existe entre les parties. Le deuxième facteur est l’économie des ressources judiciaires. En l’absence de circonstances particulières qui justifie l’utilisation des ressources judiciaires pour régler un litige, un tribunal devrait être très hésitant à entreprendre de régler celui-ci. Selon le juge Sopinka, un tribunal serait justifié d’exercer son pouvoir discrétionnaire et d’utiliser les ressources judiciaires limitées dans des cas où se pose une question d’importance publique et dans des cas où il est dans l’intérêt public de régler le litige. Enfin, le juge Sopinka souligne que la Cour doit prendre en considération sa fonction véritable dans l’élaboration du droit, c’est-à-dire qu’elle doit se montrer sensible à sa fonction juridictionnelle dans notre structure constitutionnelle et non à sa fonction législative.

[30] Après avoir entendu les prétentions des avocats et avoir ajourné brièvement l’audience pour les étudier et pour examiner la jurisprudence qu’ils avaient invoquée, j’ai décidé d’entendre les demandes parce que, premièrement, elles n’étaient pas théoriques, c’est-à-dire qu’elles présentaient toujours un litige actuel ayant des conséquences sur les droits des parties lorsque le défendeur est le procureur général du Canada et non simplement le conseiller en éthique, et, deuxièmement,

even if the matters were moot, judicial response to the applications before the Court was appropriate given a continuing adversarial relationship between Democracy Watch and the Attorney General of Canada, albeit not between Democracy Watch and the Ethics Counsellor or the Office of the Ethics Counsellor. Further, I concluded that special circumstances warranting application of judicial resources to the matters before the Court continued to exist, as matters of public office holders' and lobbyists' ethics, and public interest oversight of those matters, continue to attract much public attention. Finally, Parliament having spoken, there remain issues, at least in relation to lobbyists' ethics, that remain appropriate to judicial adjudication. The fact that the Act in question very specifically identifies the Ethics Commissioner as other than a "federal board, commission or other tribunal" within the meaning of subsection 2(1) of the *Federal Courts Act*, simply does not affect the reviewability of the decisions of those who continue to be charged with administration of the Lobbyists' Code.

[31] In the result, an order issued dismissing the respondent's motion seeking dismissal on the ground of mootness of the four applications for judicial review that are before the Court.

THE SUBSTANTIVE ISSUES

[32] In the memorandum of fact and law filed on behalf of the Ethics Counsellor, the issues before the Court are described in the following terms:

1. Was the Ethics Counsellor biased against the Applicant in rendering the four decisions in question ("specific bias")?
2. Was the Ethics Counsellor subject to "institutional bias" when rendering the decisions in question?
3. What is the appropriate standard of review for this Court to apply in reviewing the decisions in question?
4. Should this Court disturb the decisions of the Ethics Counsellor?
5. Is the requested relief available in the circumstances?²⁶

parce que, même si les demandes étaient théoriques, il convenait que la Cour se prononce sur elles en raison du rapport d'opposition qui existe toujours entre Démocratie en surveillance et le procureur général du Canada (même s'il n'existe plus entre Démocratie en surveillance et le conseiller en éthique ou le Bureau du conseiller en éthique). En outre, j'ai conclu que des circonstances particulières justifiaient toujours l'utilisation des ressources judiciaires en l'espèce puisque l'éthique des titulaires de charge publique et des lobbyistes de même que la surveillance de ces questions dans l'intérêt du public continuent d'intéresser grandement le public. Enfin, le Parlement ayant adopté des mesures législatives, il reste des questions qu'il convient, à tout le moins en ce qui concerne l'éthique des lobbyistes, de laisser aux tribunaux. Le fait que la Loi en question prévoit explicitement que le commissaire à l'éthique n'est pas un «office fédéral» au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* ne change rien au fait que les décisions des personnes qui continuent d'être chargées de l'application du Code des lobbyistes sont susceptibles de contrôle judiciaire.

[31] Par conséquent, une ordonnance rejetant la requête présentée par le défendeur afin que soient rejetées les quatre demandes de contrôle judiciaire soumises à la Cour au motif qu'elles étaient devenues théoriques a été rendue.

LES QUESTIONS DE FOND EN LITIGE

[32] Les questions soumises à la Cour sont énoncées dans les termes suivants dans le mémoire des faits et du droit déposé pour le compte du conseiller en éthique:

1. Le conseiller en éthique a-t-il manqué d'objectivité à l'égard du demandeur lorsqu'il a rendu les quatre décisions en question (partialité particulière)?
2. Le conseiller en éthique était-il soumis à une «partialité institutionnelle» lorsqu'il a rendu les décisions en question?
3. Quelle est la norme de contrôle que la Cour doit appliquer aux décisions en question?
4. La Cour devrait-elle modifier les décisions du conseiller en éthique?
5. Les mesures de réparation demandées peuvent-elles être accordées dans les circonstances?²⁶

[33] While counsel for Democracy Watch was not as specific in his memorandum of fact and law in characterizing the issues, I am satisfied that there was essentially no dispute before the Court that the foregoing characterization of the issues is appropriate.

[34] Since the issue of standard of review does not arise in the event that I were to find a reasonable apprehension of bias on the part of the Ethics Counsellor, either on the basis of “specific bias” or “institutional bias”, I will deal with the bias issues first. I will then turn to the issue of the appropriate standard of review of the findings or decisions in question, then to review of those findings or decisions against the appropriate standard and finally to the issue of the reliefs requested.

[35] While neither counsel identified costs as an issue worthy of submissions, both sides requested costs. I will turn briefly to that subject once I have completed my analysis with respect to the foregoing issues.

ANALYSIS

(a) Bias

(i) The Appropriate Test

[36] Counsel for Democracy Watch urged before the Court that bias, whether specific or institutional and whether perceived or real, undermines public confidence in the rulings or decisions of a federal board, commission or tribunal. He urged that public confidence is a cornerstone to the administration of the Public Office Holders’ Code and the Lobbyists’ Code, both of which are directed to the objective of ensuring public confidence in the integrity of governmental operations. In the circumstances, counsel urged that the appropriate test for determination of whether or not the Ethics Counsellor and his office demonstrated bias in arriving at the rulings or decisions under review is that of a “reasonable apprehension of bias”. In *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*,²⁷ Justice de Grandpré wrote at pages 394-395:

It is on this material that the Federal Court of Appeal unanimously came to its conclusion:

[33] L’avocat de Démocratie en surveillance n’a pas été aussi précis dans son mémoire des faits et du droit, mais je suis convaincu qu’il ne conteste pas sur le fond cette formulation des questions en litige.

[34] Comme la question de la norme de contrôle ne se pose plus si je conclus à l’existence d’une crainte raisonnable de partialité de la part du conseiller en éthique en raison d’une [TRADUCTION] «partialité particulière» ou d’une «partialité institutionnelle», je traiterai d’abord de la question de la partialité. J’analyserai ensuite la norme de contrôle applicable aux conclusions ou décisions en question et statuerai sur les mesures de réparation demandées.

[35] Quoique leurs avocats n’aient pas déposé de prétentions au sujet des dépens, les deux parties ont demandé que ceux-ci leur soient adjugés. Je traiterai brièvement de ce sujet après avoir analysé les questions énoncées ci-dessus.

ANALYSE

a) La partialité

(i) Le critère approprié

[36] L’avocat de Démocratie en surveillance a fait valoir devant la Cour que la partialité, qu’elle soit particulière ou institutionnelle, apparente ou réelle, ébranle la confiance du public dans les décisions d’un office fédéral. Selon lui, la confiance du public est la pierre angulaire de l’application du Code des titulaires de charge publique et du Code des lobbyistes, les deux ayant pour objectif d’assurer la confiance du public dans l’intégrité des activités gouvernementales. L’avocat a soutenu dans les circonstances que le critère qui devrait servir à déterminer si le conseiller en éthique et son bureau ont fait montre de partialité dans les décisions faisant l’objet du présent contrôle est celui de la «crainte raisonnable de partialité». Dans l’arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l’énergie et autres*²⁷, le juge de Grandpré a écrit aux pages 394 et 395:

C’est sur ces documents que la Cour d’appel fédérale s’est fondée pour conclure unanimement:

On the totality of the facts, which have been described only in skeletal form, we are all of the opinion that they should not cause reasonable and right minded persons to have a reasonable apprehension of bias on the part of Mr. Crowe, either on the question of whether present or future public convenience and necessity require a pipe-line or the question of which, if any, of the several applicants should be granted a certificate.

I have already stated my concurrence with this reading of the facts.

...

The proper test to be applied in a matter of this type was correctly expressed by the Court of Appeal. As already seen by the quotation above, the apprehension of bias must be a reasonable one, held by reasonable and right minded persons, applying themselves to the question and obtaining thereon the required information. In the words of the Court of Appeal, that test is "what would an informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—conclude. Would he think that it is more likely than not that Mr. Crowe, whether consciously or unconsciously, would not decide fairly."

I can see no real difference between the expressions found in the decided cases, be they reasonable apprehension of bias, "reasonable suspicion of bias, or real likelihood of bias". The grounds for this apprehension must, however, be substantial and I entirely agree with the Federal Court of Appeal which refused to accept the suggestion that the test be related to the "very sensitive or scrupulous conscience".

This is the proper approach which, of course, must be adjusted to the facts of the case. The question of bias in a member of a court of justice cannot be examined in the same light as that in a member of an administrative tribunal entrusted by statute with an administrative discretion exercised in the light of its experience and of that of its technical advisers.

The basic principle is of course the same, namely that natural justice be rendered. But its application must take into consideration the special circumstances of the tribunal. As stated by Reid, *Administrative Law and Practice*, 1971, at p. 220:

... "tribunals" is a basket word embracing many kinds and sorts. It is quickly obvious that a standard appropriate to one may be inappropriate to another. Hence, facts which may constitute bias in one, may not amount to bias in another.

En nous fondant sur l'ensemble des faits, qui n'ont été exposés que sommairement, nous sommes tous d'avis qu'une personne juste et raisonnable n'aurait pas lieu de craindre que Crowe ne soit pas impartial sur la question de savoir si la commodité et la nécessité publiques, présentes et futures, rendent nécessaire la construction d'un pipe-line ni sur la question de savoir, si elle se pose, laquelle des diverses requérantes devrait obtenir le certificat.

J'ai déjà indiqué que je suis d'accord avec cette interprétation des faits.

[...]

La Cour d'appel a défini avec justesse le critère applicable dans une affaire de ce genre. Selon le passage précité, la crainte de partialité doit être raisonnable et le fait d'une personne sensée et raisonnable qui se poserait elle-même la question et prendrait les renseignements nécessaires à ce sujet. Selon les termes de la Cour d'appel, ce critère consiste à se demander «à quelle conclusion en arriverait une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique. Croirait-elle que, selon toute vraisemblance, M. Crowe, consciemment ou non, ne rendra pas une décision juste?»

Je ne vois pas de différence véritable entre les expressions que l'on retrouve dans la jurisprudence, qu'il s'agisse de «crainte raisonnable de partialité», «de soupçon raisonnable de partialité», ou «de réelle probabilité de partialité». Toutefois, les motifs de crainte doivent être sérieux et je suis complètement d'accord avec la Cour d'appel fédérale qui refuse d'admettre que le critère doit être celui d'«une personne de nature scrupuleuse ou tatillonne».

Telle est la façon juste d'aborder la question mais il faut évidemment l'adapter aux faits de l'espèce. La question de la partialité ne peut être examinée de la même façon dans le cas d'un membre d'un tribunal judiciaire que dans le cas d'un membre d'un tribunal administratif que la loi autorise à exercer ses fonctions de façon discrétionnaire, à la lumière de son expérience ainsi que de celle de ses conseillers techniques.

Évidemment, le principe fondamental est le même: la justice naturelle doit être respectée. En pratique cependant, il faut prendre en considération le caractère particulier du tribunal. Comme le remarque Reid, *Administrative Law and Practice*, 1971, à la p. 220:

[TRADUCTION] [...] «tribunal» est un mot fourre-tout qui désigne des organismes multiples et divers. On se rend vite compte que des normes applicables à l'un ne conviennent pas à un autre. Ainsi, des faits qui pourraient être des motifs de partialité dans un cas peuvent ne pas l'être dans un autre.

[37] Bias or absence of bias is, of course, an aspect of procedural fairness. In *Bell Canada v. Canadian Telephone Employees Association*,²⁸ Chief Justice McLachlin and Justice Bastarache, for the Court, wrote at paragraph 21:

The requirements of procedural fairness—which include requirements of independence and impartiality—vary for different tribunals. As Gonthier J. wrote in *IWA v. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.*, . . . : “the rules of natural justice do not have a fixed content irrespective of the nature of the tribunal and of the institutional constraints it faces”. Rather, their content varies. As Cory J. explained in *Newfoundland Telephone Co. v. Newfoundland (Board of Commissioners of Public Utilities)*, . . . the procedural requirements that apply to a particular tribunal will “depend upon the nature and the function of the particular tribunal”. . . . As this Court noted in *Ocean Port Hotel Ltd. v. British Columbia (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)*, . . . administrative tribunals perform a variety of functions, and “may be seen as spanning the constitutional divide between the executive and judicial branches of government” Some administrative tribunals are closer to the executive end of the spectrum: their primary purpose is to develop, or supervise the implementation of, particular government policies. Such tribunals may require little by way of procedural protections. Other tribunals, however, are closer to the judicial end of the spectrum: their primary purpose is to adjudicate disputes through some form of hearing. Tribunals at this end of the spectrum may possess court-like powers and procedures. These powers may bring with them stringent requirements of procedural fairness, including a higher requirement of independence [Citations omitted.]

[38] Counsel for the Ethics Counsellor urged that the Office of the Ethics Counsellor was “closer to the executive end of the spectrum”, its purpose being to develop and supervise the implementation of particular government policies. As such, counsel urged, the appropriate test for determining bias on the part of the Ethics Counsellor was whether or not he approached the petitions or complaints of Democracy Watch with an open mind rather than whether he demonstrated a reasonable apprehension of bias in arriving at the rulings or decisions under review. In support of this submission, counsel noted the lack of any parliamentary mandate for

[37] La partialité, ou l’absence de partialité, constitue évidemment un aspect de l’équité procédurale. Dans l’arrêt *Bell Canada c. Association canadienne des employés de téléphone*²⁸, la juge en chef McLachlin et le juge Bastarache, qui ont rédigé les motifs pour la Cour, ont écrit au paragraphe 21:

Les exigences de l’équité procédurale—comprenant les exigences d’indépendance et d’impartialité—varient d’un tribunal à l’autre. Comme le juge Gonthier l’a affirmé dans *SITBA c. Consolidated-Bathurst Packaging Ltd.* [. . .]: «les règles de justice naturelle n’ont pas un contenu fixe sans égard à la nature du tribunal et aux contraintes institutionnelles auxquelles il est soumis». Au contraire, leur contenu varie. Comme le juge Cory l’a expliqué dans *Newfoundland Telephone Co. c. Terre-Neuve (Board of Commissioners of Public Utilities)* [. . .], les exigences procédurales qui s’appliquent à un tribunal particulier «tien[nent] à la nature et à la fonction du tribunal en question» [. . .] Comme la Cour l’a fait remarquer dans *Ocean Port Hotel Ltd. c. Colombie-Britannique (General Manager, Liquor Control and Licensing Branch)* [. . .], les tribunaux administratifs exercent différentes fonctions et «[o]n peut considérer [. . .] qu’ils chevauchent la ligne de partage constitutionnelle entre l’exécutif et le judiciaire» [. . .] Certains tribunaux administratifs se situent davantage à l’extrémité exécutive de l’échelle: ils sont destinés avant tout à élaborer des politiques gouvernementales particulières et à en contrôler la mise en œuvre. Ces tribunaux ne demandent pas nécessairement de bien grandes protections procédurales. D’autres tribunaux, toutefois, se situent davantage à l’extrémité judiciaire de l’échelle: ils sont destinés avant tout à régler des différends à la suite d’une audience quelconque. Les tribunaux de ce genre peuvent être dotés de procédures et de pouvoirs semblables à ceux des cours de justice. Ces pouvoirs sont parfois accompagnés d’exigences rigoureuses en matière d’équité procédurale, notamment d’une exigence d’indépendance plus élevée [. . .] [Renvois omis.]

[38] Les avocats du conseiller en éthique ont fait valoir que le Bureau du conseiller en éthique «se situ[ait] davantage à l’extrémité exécutive de l’échelle» car il avait pour mission d’élaborer des politiques gouvernementales particulières et d’en contrôler la mise en œuvre. Selon eux, le critère devant servir à déterminer si le conseiller en éthique a été partial doit donc consister à se demander si celui-ci a abordé les requêtes ou les plaintes de Démocratie en surveillance avec l’esprit ouvert plutôt qu’à se demander si les décisions faisant l’objet du présent contrôle font naître une crainte raisonnable de partialité de sa part. Pour étayer leur thèse, les avocats

the implementation of the Public Office Holders' Code and the lack of anything in the *Lobbyists Registration Act* that would indicate an intent on the part of Parliament that the Ethics Counsellor designated under that Act should have a high degree of independence and exercise strict impartiality. Counsel further urged that the mandate of the Ethics Counsellor was much more legislative and policy oriented than judicial or quasi judicial, particularly in determining whether or not to institute a formal investigation under the *Lobbyists Registration Act* and Lobbyists' Code and in the conduct of informal investigations regarding the activity of public office holders, as contrasted with his responsibilities in the conduct of a formal investigation under the *Lobbyists Registration Act* and the related Lobbyists' Code.

[39] I favour the test for determination of bias, whether specific or institutional, urged on behalf of Democracy Watch given the critical role of the Ethics Counsellor in enhancing “public confidence in the integrity of public office holders and the decision-making process in government”²⁹ and the “integrity and honesty [of lobbyists in] all relations with public office holders, clients, employers, the public and other lobbyists”³⁰ and the acknowledgement in the preamble to the Lobbyists' Code that matters within the purview of the responsibility of the Ethics Counsellor are important matters of public interest and that the Code itself “is an important initiative for promoting public trust in the integrity of government decision-making.”

[40] In the result, I will approach the allegations of bias, both specific and institutional, that are brought forward on behalf of Democracy Watch, on a standard of “reasonable apprehension of bias”, not viewed through the eyes of a person of “very sensitive or scrupulous conscience” but rather taking into account the guidance from the Supreme Court of Canada in *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.* quoted above that the grounds for reasonable apprehension of bias must be “substantial”.

ont signalé l'absence de mandat confié par le Parlement pour la mise en œuvre du Code des titulaires de charge publique et l'absence, dans la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, d'une disposition faisant ressortir l'intention du Parlement de faire en sorte que le conseiller à l'éthique désigné en vertu de cette loi dispose d'une grande indépendance et fasse preuve d'une impartialité rigoureuse. Ils ont fait valoir en outre que le mandat du conseiller à l'éthique était beaucoup plus de nature législative et politique que judiciaire ou quasi judiciaire, en particulier lorsqu'il décide d'entreprendre ou non une enquête officielle en application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du Code des lobbyistes et lorsqu'il enquête de manière informelle sur les activités de titulaires de charge publique, contrairement aux cas où il exerce ses responsabilités concernant la conduite d'une enquête officielle en vertu de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* et du Code des lobbyistes qui s'y rattache.

[39] Je retiens le critère proposé pour le compte de Démocratie en surveillance pour déterminer s'il y a eu partialité particulière ou institutionnelle, compte tenu du rôle crucial joué par le conseiller à l'éthique pour «accroître la confiance du public dans l'intégrité des titulaires de charge publique et dans le processus de prise de décisions du gouvernement»²⁹ et «[l]'intégrité et [l]'honnêteté [dont les lobbyistes doivent faire preuve] dans toutes leurs relations avec les titulaires d'une charge publique, les clients, les employeurs, le public et les autres lobbyistes»³⁰ et de la reconnaissance, dans le préambule du Code des lobbyistes, du fait que les questions relevant de la responsabilité du conseiller en éthique sont des questions importantes d'intérêt public et que le Code lui-même «est un moyen important d'accroître la confiance du public en l'intégrité du processus décisionnel de l'État».

[40] Par conséquent, j'analyserai les allégations de partialité—particulière et institutionnelle—invocées pour le compte de Démocratie en surveillance en me servant de la norme de la «crainte raisonnable de partialité» et en me fondant non pas sur l'opinion d'une personne «de nature scrupuleuse ou tatillonne», mais sur la remarque formulée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, précité, selon laquelle les motifs de crainte doivent être «sérieux».

(ii) Bias Generally

[41] Counsel for Democracy Watch urged that the evidence before the Court should lead it to conclude that the same evidence, viewed through the eyes of a right-minded person who had applied himself or herself to the question, gives rise to a reasonable apprehension of bias on the part of the Ethics Counsellor against Democracy Watch in responding to the petitions or complaints under review. In particular, counsel urged that the evidence before the Court regarding the mode of appointment of the Ethics Counsellor, his security of tenure or lack thereof and his financial security or insecurity should lead the Court to conclude that the Ethics Counsellor lacked the independence, both in fact and appearance, from the Prime Minister, the Minister of Industry and the Clerk of the Privy Council that should, in all the circumstances, be a requirement of his office. Further, counsel urged, the pattern of results in relation to petitions or complaints such as those under review and the delay in responding to such petitions or complaints should also contribute to a finding of reasonable apprehension of bias.

[42] The mode of appointment of the Ethics Counsellor, both under the Public Office Holders' Code and under the *Lobbyists Registration Act*, would appear to be informal in the extreme, particularly when contrasted with the mode of the recent appointment of the Ethics Commissioner referred to earlier in these reasons. The mode of appointment of the Ethics Counsellor to administer the Public Office Holders' Code is not specified in the Code. No evidence was before the Court as to the manner of his designation or appointment to perform that function. That Code does, however, indicate that the Ethics Counsellor is to exercise his or her functions thereunder "under the general direction of the Clerk of the Privy Council." Under the terms of the *Lobbyists Registration Act*, the Ethics Counsellor was "designated" for the purposes of the Act. The Act reflects no particular qualifications that would warrant designation. In fact, the Governor in Council is authorized to designate "any person".

[43] All of the foregoing is to be contrasted with the appointment process surrounding the recent appointment

(ii) La partialité en général

[41] L'avocat de Démocratie en surveillance soutenait que, vu la preuve dont elle disposait, la Cour devrait conclure que, aux yeux d'une personne sensée qui se poserait elle-même la question, cette preuve crée une crainte raisonnable de partialité de la part du conseiller en éthique contre Démocratie en surveillance lorsqu'il a répondu aux requêtes ou aux plaintes en cause en l'espèce. Il faisait valoir en particulier que la preuve concernant le mode de désignation du conseiller à l'éthique, son inamovibilité ou l'absence d'inamovibilité et sa sécurité ou son insécurité financière devrait amener la Cour à conclure que le conseiller à l'éthique n'avait pas, à l'égard du premier ministre, du ministre de l'Industrie et du greffier du Conseil privé, l'indépendance réelle et l'indépendance apparente qui devraient être attachées à son poste dans toutes les circonstances. Il prétendait en outre que les réponses données aux requêtes ou aux plaintes comme celles en cause en l'espèce et les longs délais qui les ont précédées devraient également amener la Cour à conclure à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité.

[42] Le mode de désignation du conseiller en éthique visé par le Code des titulaires de charge publique et par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* semble être des plus informel, en particulier lorsqu'on le compare au mode de nomination du nouveau commissaire à l'éthique dont il a été question précédemment. Le mode de désignation du conseiller en éthique chargé de l'application du Code des titulaires de charge publique n'est pas prévu par celui-ci. Aucune preuve décrivant la façon dont le conseiller en éthique est désigné n'a été présentée à la Cour. Le Code des titulaires de charge publique indique cependant que le conseiller en éthique doit exercer ses fonctions «[s]ous la direction générale du greffier du Conseil privé». Aux termes de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, le conseiller en éthique était «désign[é]» pour l'application de cette Loi. Aucune condition particulière n'est précisée dans la Loi. En fait, celle-ci prévoit seulement que le gouverneur en conseil est autorisé à désigner «un conseiller en éthique».

[43] Ce mode de désignation est différent du processus utilisé pour nommer le nouveau commissaire à l'éthique.

of the Ethics Commissioner. The Order in Council reflecting that appointment indicates that the appointment was preceded by consultations with “the leader of every recognized party in the House of Commons” and that “the House of Commons had, by resolution dated April 29, 2004, approved the appointment” of the Prime Minister’s nominee.

[44] There was no evidence before the Court that the Ethics Counsellor held office other than during pleasure, presumably the pleasure of the Prime Minister. Once again, by contrast, the Ethics Commissioner was appointed “to hold office during good behaviour for a term of five (5) years,” at a salary within a significant range that exceeds at its lower end the salary of superior court judges in Canada at the effective date of his appointment.

[45] The incumbent of the position of Ethics Counsellor at all relevant times, was, apparently, a public servant of long standing at the time of his designation or appointment. He apparently continued to be a public servant during his tenure as Ethics Counsellor. Counsel for the Ethics Counsellor urged that on the basis of the foregoing, the Court should conclude that the Ethics Counsellor had security of tenure as a public servant and that he was reasonably well remunerated when judged against the range of his responsibilities. While I accept the foregoing, there was nothing whatsoever in the evidence before the Court that would demonstrate that the Ethics Counsellor had any security of tenure in his position as Ethics Counsellor as opposed to his situation as a member of the public service of Canada. Nor did the evidence demonstrate that if the Ethics Counsellor were removed from that office, he would have any assurance of a further appointment in the public service in an office and at a classification and level of remuneration that would be satisfactory to him.

(iii) Specific Bias

[46] The pattern of outcomes on petitions or complaints filed with the Ethics Counsellor by Democracy Watch and the time taken to respond to those petitions or complaints are, in my view, both relevant to the issue of specific bias. Between April 13, 2000 and October 17, 2002, Democracy Watch filed 11 petitions or complaints with the Ethics Counsellor alleging

Le décret donnant effet à cette nomination indique que celle-ci a été précédée par des consultations avec «le chef de chacun des partis reconnus à la Chambre des communes» et que «cette dernière a approuvé par résolution du 29 avril 2004, la nomination» du candidat proposé par le premier ministre.

[44] La Cour ne disposait d’aucune preuve démontrant que le conseiller en éthique occupait son poste autrement qu’à titre amovible, probablement selon le bon vouloir du premier ministre. Par contre, le commissaire à l’éthique a été nommé «à titre inamovible pour un mandat de cinq ans», et le traitement qu’il reçoit à compter de sa nomination se situe dans une échelle dont le plus bas salaire dépasse le salaire des juges des cours supérieures au Canada.

[45] Le titulaire du poste de conseiller en éthique était apparemment, à tous les moments pertinents, un fonctionnaire de longue date au moment de sa nomination. Selon les avocats du conseiller en éthique, la Cour devrait donc conclure que le conseiller en éthique occupait son poste à titre inamovible en tant que fonctionnaire et qu’il était raisonnablement bien rémunéré compte tenu de ses diverses responsabilités. Je l’admets, mais il n’y avait rien dans la preuve qui a été présentée à la Cour qui démontrait que le conseiller en éthique occupait son poste de conseiller en éthique et non son poste de fonctionnaire à titre inamovible. La preuve n’établissait pas non plus que, s’il était renvoyé de son poste, le conseiller en éthique était assuré de se faire nommer à un autre poste dans la fonction publique, à un niveau et avec une rémunération qui le satisferaient.

(iii) La partialité particulière

[46] Les décisions rendues relativement aux requêtes ou plaintes déposées par Démocratie en surveillance auprès du conseiller en éthique et le temps pris par ce dernier pour y répondre sont importants, à mon avis, au regard de la question de la partialité particulière. Entre le 13 avril 2000 et le 17 octobre 2002, Démocratie en surveillance a déposé auprès du conseiller en éthique 11

violations of the Lobbyists' Code and/or the Public Office Holders' Code. At the date of filing of Democracy Watch's application record, that is to say December 23, 2003, seven of Democracy Watch's 11 petitions or complaints had been responded to, in each and every case rejecting Democracy Watch's request for a formal investigation under section 10.4 of the *Lobbyists Registration Act*, or equivalent relief, notwithstanding the fact that the obligation to commence an investigation under that provision arises where the Ethics Counsellor believes "on reasonable grounds", not a particularly high threshold or standard, that a person had breached the Lobbyists' Code. Indeed, at the hearing of this matter, it was not in dispute that no investigation under section 10.4 [as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5] of the *Lobbyists Registration Act* had ever been undertaken by the Ethics Counsellor, notwithstanding the sensitivity of, and public interest in, the relationships between lobbyists and public office holders.

[47] Of the seven complaints or petitions from Democracy Watch that were responded to by December 23, 2003, response times ranged between one month and approximately 24 months. At the same date, no response had been received to three other complaints or petitions filed by Democracy Watch after 31 months, 33 months and 39 months, respectively.

[48] On the basis of the foregoing considerations, I reluctantly conclude that a reasonable and right-minded person, applying himself or herself to the question of specific bias on the part of the Ethics Counsellor against Democracy Watch and in favour of responding to issues arising under the Public Office Holders Code as opposed to under the Lobbyists' Code with interrelated impacts under the Public Office Holders' Code, viewing the matter realistically and practically, and having thought the matter through, would conclude that there existed grounds for a reasonable apprehension of bias.

[49] In the light of the foregoing, and without going further, I conclude that the applications for judicial review that are before the Court must be allowed by reason of a breach of the principles of procedural

requêtes ou plaintes alléguant des infractions au Code des lobbyistes ou au Code des titulaires de charge publique, ou aux deux. Le 23 décembre 2003, lorsque Démocratie en surveillance a déposé son dossier de demande, sept de ses 11 requêtes ou plaintes avaient fait l'objet d'une réponse. Dans tous les cas, sa demande d'enquête officielle fondée sur l'article 10.4 de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* ou d'une mesure de réparation équivalente avait été rejetée, malgré l'obligation imposée par cette disposition au conseiller en éthique de faire enquête lorsqu'il a des «motifs raisonnables de croire»—un critère qui n'est pas particulièrement exigeant—qu'une personne a commis une infraction au Code des lobbyistes. Les parties n'ont pas, lors de l'audition, contesté le fait qu'aucune enquête n'avait été entreprise en vertu de l'article 10.4 [édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5] de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, malgré le caractère délicat des relations entre les lobbyistes et les titulaires de charge publique et de l'intérêt public afférent.

[47] Le temps qu'il a fallu pour répondre aux sept plaintes ou requêtes déposées par Démocratie en surveillance qui avaient fait l'objet d'une réponse le 23 décembre 2003 variait d'un mois à environ 24 mois. À la même date, aucune réponse n'avait été reçue relativement à trois autres plaintes ou requêtes déposées par Démocratie en surveillance après des délais de 31 mois, de 33 mois et de 39 mois respectivement.

[48] Me fondant sur les considérations qui précèdent, je conclus à regret qu'une personne sensée et raisonnable qui se demanderait si le conseiller en éthique a fait montre d'une partialité particulière à l'encontre de Démocratie en surveillance lorsqu'il a répondu à des questions sous le régime du Code des titulaires de charge publique et non sous celui du Code des lobbyistes et, accessoirement, du Code des titulaires de charge publique et qui étudierait cette question en profondeur, de façon réaliste et pratique, considérerait qu'il existe des motifs de croire à l'existence d'une crainte raisonnable de partialité.

[49] Sans aller plus loin, je suis d'avis de conclure, à la lumière de ce qui précède, que les demandes de contrôle judiciaire soumises à la Cour doivent être accueillies parce qu'il y a eu manquement aux principes

fairness, that breach being grounds for a reasonable apprehension of specific bias on the part of the Ethics Counsellor against Democracy Watch deriving in part from his evident lack of independence and security of tenure, and in part from the pattern of his responses and lack of responses to petitions or complaints from Democracy Watch. That conclusion notwithstanding, bearing in mind that my decision herein might be the subject of an appeal, I will nonetheless go on and examine the other issues before the Court.

(iv) Institutional or Structural Bias

[50] In 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*,³¹ Justice Gonthier, writing for eight of the nine presiding judges, described the matter before the Court in the following terms in paragraph [40] of his reasons:

In its motion in evocation, the respondent corporation challenged the structure and operations of the Régie des permis d'alcool. Its challenge is based on certain of the Régie's institutional characteristics but does not concern the actual conduct of the decision makers in the present case. In its submissions, the respondent questioned both the Régie's institutional impartiality and its independence.

[51] Thus, the issue there before the Court was one of institutional or structural bias as opposed to specific bias.

[52] Justice Gonthier continued at paragraph 44 of his reasons:

As a result of *Lippé*, . . . , and *Ruffo v. Conseil de la magistrature*, . . . , *inter alia*, the test for institutional impartiality is well established. It is clear that the governing factors are those put forward by de Grandpré J. in *Committee for Justice and Liberty v. National Energy Board*, The determination of institutional bias presupposes that a well-informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—would have a reasonable apprehension of bias in a substantial number of cases. In this regard, all factors must be considered, but the guarantees provided for in the legislation to counter the prejudicial effects of certain institutional characteristics must be given special attention. [Citations omitted; emphasis in the original.]

[53] On the facts before the Court, I find no “guarantees provided for in the legislation to counter the

d'équité procédurale, ce manquement donnant lieu à une crainte raisonnable d'une partialité particulière de la part du conseiller en éthique à l'encontre de Démocratie en surveillance résultant en partie de son manque évident d'indépendance vu sa nomination à titre amovible et en partie de la façon dont il a répondu aux requêtes ou plaintes de Démocratie en surveillance ou n'y a pas répondu. J'examinerai tout de même les autres questions en litige au cas où ma décision ferait l'objet d'un appel.

(iv) La partialité institutionnelle

[50] Dans l'arrêt 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*³¹, le juge Gonthier, qui a rédigé les motifs de huit des neuf juges ayant entendu l'affaire, a décrit la question dont la Cour était saisie dans les termes suivants, au paragraphe 40 de ses motifs:

La société intimée, par sa requête en évocation, s'attaque à la structure et au fonctionnement de la Régie des permis d'alcool. Ses reproches découlent de certaines des caractéristiques institutionnelles de la Régie, mais ne visent en rien le comportement particulier des décideurs en l'espèce. Par ses prétentions, l'intimée remet tout à la fois en cause l'impartialité institutionnelle et l'indépendance de la Régie.

[51] Ainsi, cette affaire portait sur la partialité institutionnelle et non sur la partialité particulière.

[52] Le juge Gonthier a ajouté au paragraphe 44:

À la suite notamment des arrêts *Lippé* [. . .] et *Ruffo c. Conseil de la magistrature* [. . .], le critère applicable en matière d'impartialité institutionnelle est bien établi. Il ne fait pas de doute, en effet, que ce sont les considérations avancées par le juge de Grandpré dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty c. Office national de l'énergie* [. . .] qui gouvernent. La détermination de la partialité institutionnelle suppose qu'une personne bien renseignée, ayant étudié la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, éprouve une crainte raisonnable de partialité dans un grand nombre de cas. À ce sujet, tous les facteurs doivent être considérés, mais les garanties prévues dans la loi pour contrer les effets préjudiciables de certaines caractéristiques institutionnelles doivent recevoir une attention particulière. [Renvois omis; souligné dans l'original.]

[53] À mon avis, il n'y a pas, dans les faits présentés à la Cour, de «garanties prévues dans la loi pour contrer

prejudicial effects of certain institutional characteristics”. Once again on the facts before the Court, the only relevant legislation is the *Lobbyists Registration Act*. Neither that Act nor the Public Office Holders’ Code nor the Lobbyists’ Code reflects any provisions that might counter negative institutional characteristics of the office of the Ethics Counsellor.

[54] Elements of the evidence before the Court that I have referred to on the issue of bias generally speak to the independence, not only of the Ethics Counsellor himself but of the office that he heads. Additional evidence before the Court speaks also to both the issues of impartiality and independence. The evidence discloses no statutory or equivalent base to the office; it would appear, like the Ethics Counsellor himself, to have existed and to have continued to exist, at the will of the Prime Minister. The dual role of the Ethics Counsellor and his office under the *Lobbyists Registration Act* and the related Code on the one hand and the *Public Office Holders’ Code* on the other, certainly when combined with the lack of independence of the Ethics Counsellor himself, impacts on the impartiality of the office as a whole. The dual role places the Ethics Counsellor, and through him his office, in a constant state of potential conflict of interest both in allocation of resources and in fully and effectively carrying out the dual mandates. Finally, throughout the record of the cross-examination on the affidavit of the officer in the office of the Ethics Counsellor who provided evidence on the applications before the Court, there appears reference to under-resourcing of the office, both in human resource and monetary resource terms, to a degree that impacted on its ability to respond, in a timely manner, to the range of matters coming before it.

[55] On the basis of the foregoing with respect to bias generally, and of the foregoing briefly stated specific considerations, I once again reluctantly conclude that a well-informed person, viewing the matter realistically and practically—and having thought the matter through—would have a reasonable apprehension of bias on the part of the institution, the office of the Ethics Counsellor, in a substantial number of cases.

les effets préjudiciables de certaines caractéristiques institutionnelles». De même, la seule loi pertinente en l’espèce est la *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes*. Or, ni cette Loi ni le Code des titulaires de charge publique ou le Code des lobbyistes ne renferment de disposition capable de contrer les caractéristiques institutionnelles défavorables du poste du conseiller à l’éthique.

[54] Les éléments de preuve présentés à la Cour dont j’ai parlé au regard de la question de la partialité concernent généralement l’indépendance, non pas seulement celle du conseiller à l’éthique lui-même, mais aussi celle du bureau qu’il dirige. D’autres éléments de preuve ont trait à la fois aux questions d’impartialité et d’indépendance. La preuve ne révèle aucun fondement législatif ou autre sur lequel repose le Bureau; celui-ci, tout comme le conseiller en éthique lui-même, semble avoir existé et avoir continué d’exister selon le bon plaisir du premier ministre. Le double rôle incombant au conseiller en éthique et à son bureau en vertu, d’une part, de la *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes* et du Code qui s’y rattache et, d’autre part, du Code des titulaires de charge publique a, compte tenu de l’absence d’indépendance du conseiller en éthique lui-même, une incidence sur l’impartialité du Bureau dans l’ensemble. Ce double rôle place constamment le conseiller en éthique—et, du même coup, son bureau—en situation de conflits d’intérêts à la fois en ce qui concerne l’attribution des ressources et l’exécution efficace et complète du double mandat. Finalement, le représentant du Bureau du conseiller en éthique a fait état à de nombreuses reprises, dans son contre-interrogatoire sur son affidavit, du manque de ressources—humaines et financières—du Bureau qui l’empêchait de répondre aux différentes affaires qui lui étaient soumises dans des délais appropriés.

[55] Compte tenu de ce qui précède quant à la partialité en général et des brèves considérations particulières que j’ai exposées, je dois à nouveau conclure à regret qu’une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, éprouverait une crainte raisonnable de partialité de la part de l’institution—le Bureau du conseiller à l’éthique—dans un grand nombre de cas.

[56] In the result, I conclude that the issue of institutional or structural bias must be determined in favour of Democracy Watch and that, once again, on that ground, each of the four applications for judicial review that are before the Court should be determined in favour of Democracy Watch.

(b) Standard of Review of the Rulings or Decisions

[57] Counsel for Democracy Watch and counsel for the Ethics Counsellor were not in disagreement that the appropriate standard of review is to be determined on the basis of a pragmatic and functional analysis and that *Law Society of New Brunswick v. Ryan*³² and *Dr. Q v. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*³³ provide complete guidance for the application of a pragmatic and functional analysis to the determination of the appropriate standard of review. That is as far as the consensus between counsel went on the issue of the appropriate standard of review. Counsel for Democracy Watch urged that, against a pragmatic and functional analysis, on the facts of this matter, the appropriate standard of review is correctness. By contrast, counsel for the Ethics Counsellor urged that the appropriate standard of review is at the other end of the three-station spectrum, that is to say, patent unreasonableness.

[58] In the *Ryan* decision, Justice Iacobucci, for the Court, wrote at paragraph 1 of his reasons:

According to the governing jurisprudence, a court reviewing the decision of an administrative tribunal should employ the pragmatic and functional approach to determine the level of deference to be accorded to the decision in question. The appropriate level of deference will, in turn, determine which of the three standards of review the court should apply to the decision: correctness, reasonableness *simpliciter*, or patent unreasonableness.

[59] At paragraph 27 of the same reasons for decision, Justice Iacobucci continued:

The pragmatic and functional approach determines the standard of review in relation to four contextual factors: (1) the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; (2) the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing court on the issue in question; (3) the purposes of the legislation and the provision in particular; and (4) the nature of the question—law, fact, or mixed law and fact. [Citations omitted.]

[56] Par conséquent, je conclus que la question de la partialité institutionnelle doit être tranchée en faveur de Démocratie en surveillance et que chacune des quatre demandes de contrôle judiciaire de cet organisme dont la Cour est saisie devrait, pour ce motif également, être accueillie.

b) La norme de contrôle applicable aux décisions

[57] L'avocat de Démocratie en surveillance et les avocats du conseiller en éthique s'entendaient sur le fait que la norme de contrôle applicable doit être déterminée au moyen d'une analyse pragmatique et fonctionnelle et que les arrêts *Barreau du Nouveau-Brunswick c. Ryan*³² et *Dr Q c. College of Physicians and Surgeons of British Columbia*³³ expliquent clairement comment se servir de l'analyse à cette fin. Le consensus des avocats n'allait pas plus loin cependant. En effet, l'avocat de Démocratie en surveillance soutenait qu'une analyse pragmatique et fonctionnelle des faits en l'espèce menait à l'application de la norme de la décision correcte, alors que les avocats du conseiller en éthique prétendaient que la norme de contrôle applicable se situait à l'autre extrémité du spectre des trois normes, soit la norme de la décision manifestement déraisonnable.

[58] Le juge Iacobucci a écrit ce qui suit au nom de la Cour au paragraphe 1 de l'arrêt *Ryan*:

Selon la jurisprudence applicable, une cour saisie en révision d'une décision rendue par un tribunal administratif doit déterminer par l'analyse pragmatique et fonctionnelle le degré de déférence requis à l'égard de cette décision. Le degré de déférence approprié lui permet ensuite de déterminer parmi les trois normes de contrôle celle qu'il doit appliquer à la décision: la décision correcte, la décision raisonnable *simpliciter* ou la décision manifestement déraisonnable.

[59] Il a ajouté au paragraphe 27 du même arrêt:

La méthode pragmatique et fonctionnelle détermine la norme de contrôle en fonction de quatre facteurs contextuels: (1) la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel; (2) l'expertise du tribunal relativement à celle de la cour de révision sur le point en litige; (3) l'objet de la loi et de la disposition particulière; (4) la nature de la question—question de fait, de droit ou mixte de droit et de fait [. . .] [Renvois omis.]

[60] On the first factor, the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal, counsel returned to agreement in acknowledging that none of the *Lobbyists Registration Act*, the *Public Office Holders' Code* and the *Lobbyists' Code*, assuming for the moment that the latter two instruments are relevant for the purposes of determination of the appropriate standard of review, contains a privative clause or statutory right of appeal. In the result, the first factor is essentially neutral.

[61] Justice Iacobucci noted in *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*³⁴ that the second factor, the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing court on the issue in question and the third factor, the purposes of the legislation and the provision at issue in particular, overlap, at least on the facts that were there before the Court. Further, Chief Justice McLachlin, at paragraph 28 in *Dr. Q*, suggests that consistent with the foregoing and the last preceding quotation from *Ryan*, the “nature of the specific issue before the administrative decision-maker” must be considered in relation to the relative expertise of the decision maker and the Court. Thus, I will consider the relative expertise of the tribunal and this Court, the purposes of the legislation and the particular provision at issue and the nature of the question, law, fact or mixed law and fact, together.

[62] Not surprisingly, counsel for Democracy Watch urged that the “key issues” before the Court involve questions of law relating to the interpretation and application of the various terms and concepts within the *Lobbyists' Code* and the *Lobbyists Registration Act*. Counsel further urged that the Ethics Counsellor has no particular expertise, and certainly no greater expertise than that of this Court, on such issues and that the purpose of the legislation and related codes adds little to the mix. By contrast, counsel for the Ethics Counsellor urged that the dominant factor is the expertise of the Ethics Counsellor which, he urges, is extensive on all matters related to the *Public Office Holders' Code* and, in particular, the *Lobbyists' Code*.

[63] I reach a conclusion different from that advocated by counsel. While the Ethics Counsellor, during his

[60] En ce qui a trait au premier facteur—la présence ou l'absence dans la loi d'une clause privative ou d'un droit d'appel—, les avocats ont reconnu que ni la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, ni le Code des titulaires de charge publique ou le Code des lobbyistes—en supposant pour le moment que ces deux derniers textes soient pertinents aux fins de la détermination de la norme de contrôle applicable—ne renferment de clause privative ou de droit d'appel. Le premier facteur n'est donc pas déterminant.

[61] Le juge Iacobucci a souligné dans l'arrêt *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*³⁴ que le deuxième facteur—l'expertise du tribunal relativement à celle de la cour de révision sur le point en litige—et le troisième facteur—l'objet de la loi et de la disposition particulière—se confondent partiellement, à tout le moins dans le cas dont la Cour était saisie. De son côté et dans le sens de ce qui précède et de l'extrait de l'arrêt *Ryan* cité ci-dessus, la juge en chef McLachlin affirme, au paragraphe 28 de l'arrêt *Dr. Q*, que «la nature de la question précise dont était saisi le tribunal administratif» doit être considérée par rapport à l'expertise relative de ce dernier et de la Cour. Ainsi, j'examinerai ensemble l'expertise relative du tribunal administratif et de la Cour, l'objet de la loi et de la disposition particulière et la nature de la question—question de fait, de droit ou mixte de droit et de fait.

[62] Comme il fallait s'y attendre, l'avocat de Démocratie en surveillance soutenait que les [TRADUCTION] «principales questions» soumises à la Cour sont des questions de droit ayant trait à l'interprétation et à l'application des différents termes et notions du Code des lobbyistes et de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Il prétendait également que le conseiller en éthique ne possède aucune expertise particulière—et certainement pas une plus grande expertise que la Cour—pour trancher ces questions et que l'objet de la loi et des codes afférents a peu d'importance. De leur côté, les avocats du conseiller en éthique soutenaient que le facteur le plus important est l'expertise de ce dernier et que celle-ci s'étend à toutes les affaires relatives au Code des titulaires de charge publique et, en particulier, au Code des lobbyistes.

[63] J'arrive pour ma part à une conclusion différente de celle proposée par les avocats des deux parties. Il ne

tenure in that office, has undoubtedly acquired a significant degree of expertise in the interpretation and administration of the *Lobbyists Registration Act*, the development, interpretation and administration of the Lobbyists' Code and the interpretation and administration of the Public Office Holders' Code, there was no evidence before the Court to indicate that he has a significant degree of expertise in the interpretation of the expression "believes on reasonable grounds" contained in subsection 10.4(1) of the *Lobbyists Registration Act* which is critical, when applied to the facts or allegations reflected in any particular petition or complaint, to a determination of whether or not a formal investigation under section 10.4 of that Act is required. Certainly, there was nothing before the Court to indicate that his expertise in respect of the interpretation of that phrase is greater than that of a judge of this Court.

[64] Finally, the purpose of the *Lobbyists Registration Act*, the Lobbyists' Code and the Public Office Holders' Code and of the provisions particularly at issue, I am satisfied, add little if anything to the analysis leading to determination of the appropriate standard of review.

[65] In the result, I am satisfied that the issues under review on the four applications for judicial review before the Court are in the nature of the application of law, that is to say, the concept of "believes on reasonable grounds that a person has breached the [Lobbyists] code" to the particular facts that were before the Ethics Counsellor and are now before the Court. In the result, I conclude that the appropriate standard of review of the four rulings or decisions before the Court is reasonableness *simpliciter* or, more simply, reasonableness.

[66] Once again in *Ryan*,³⁵ Justice Iacobucci wrote at paragraphs 46, 47 and 55:

Judicial review of administrative action on a standard of reasonableness involves deferential self-discipline. A court will often be forced to accept that a decision is reasonable even if it is unlikely that the Court would have reasoned or decided as the tribunal did. . . .

fait aucun doute que, pendant son mandat, le conseiller en éthique a acquis une expertise considérable au regard de l'interprétation et de l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, de l'élaboration, de l'interprétation et de l'application du Code des lobbyistes et de l'interprétation et de l'application du Code des titulaires de charge publique, mais la Cour ne dispose d'aucune preuve indiquant qu'il possède une grande expertise en ce qui concerne l'interprétation de l'expression «motifs raisonnables de croire» employée au paragraphe 10.4(1) de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*. Ce critère est fondamental parce que c'est lui qui, appliqué aux faits ou aux allégations exposés dans une requête ou une plainte particulière, sert à déterminer si une enquête officielle doit être entreprise conformément à l'article 10.4 de la Loi. La Cour ne disposait certainement d'aucun élément de preuve démontrant que l'expertise du conseiller en éthique à cet égard est plus grande que celle d'un juge de la Cour.

[64] Finalement, l'objet de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, du Code des lobbyistes, du Code des titulaires de charge publique et des dispositions particulières en cause en l'espèce n'ajoute pas vraiment quelque chose à l'analyse servant à déterminer la norme de contrôle applicable.

[65] Par conséquent, je considère que les questions soulevées par les quatre demandes de contrôle judiciaire dont la Cour est saisie ont trait à l'application de la loi, plus précisément à l'application de l'expression «a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une infraction au code [des lobbyistes]» aux faits qui étaient devant le conseiller en éthique et qui sont maintenant devant la Cour. C'est donc la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter* qui doit s'appliquer ou, plus simplement, la décision raisonnable

[66] En outre, dans l'arrêt *Ryan*³⁵, le juge Iacobucci a écrit aux paragraphes 46, 47 et 55:

Le niveau de déférence requis dans le contrôle judiciaire d'une mesure administrative selon la norme de la décision raisonnable fait appel à l'auto-discipline. Une cour sera souvent obligée d'accepter qu'une décision est raisonnable même s'il est peu probable qu'elle aurait fait le même raisonnement ou tiré la même conclusion que le tribunal [. . .]

The standard of reasonableness basically involves asking “After a somewhat probing examination, can the reasons given, when taken as a whole, support the decision?”. . . Deference is built into the question since it requires that the reviewing court assess whether a decision is basically supported by the reasoning of the tribunal or decision-maker, rather than inviting the court to engage *de novo* in its own reasoning on the matter.

...

A decision will be unreasonable only if there is no line of analysis within the given reasons that could reasonably lead the tribunal from the evidence before it to the conclusion at which it arrived. If any of the reasons that are sufficient to support the conclusion are tenable in the sense that they can stand up to a somewhat probing examination, then the decision will not be unreasonable and a reviewing court must not interfere. . . . This means that a decision may satisfy the reasonableness standard if it is supported by a tenable explanation even if this explanation is not one that the reviewing court finds compelling. . . . [Some citations and some text omitted.]

c) Reviewable Error on the Part of the Ethics Counsellor in Each of the Four Rulings or Decisions Under Review

(i) The Fugère Ruling or Decision

[67] In the Fugère petition or complaint described earlier in these reasons, Democracy Watch set out in some detail its reasons for believing why “a full and detailed investigation is needed to determine whether ethics rules for lobbyists and public office holders were broken in . . . situations involving Mr. Fugère”. Its reasons for its belief were acknowledged to be drawn entirely from media reports. Democracy Watch wrote:

We believe that clear evidence exists that René Fugère’s activities met the standard that triggers the requirement to register under the *Lobbyists Registration Act*, and that by not registering he broke the Lobbyists Code. We also believe, given that he did not register, that he may have also not disclosed to his clients his obligations under the *Lobbyists Registration Act* and the Lobbyists Code.³⁶

[68] Subsection 10.3(1) [as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5] of the *Lobbyists Registration Act* provides that individuals required to file a return under subsection 5(1)

La norme de la décision raisonnable consiste essentiellement à se demander «si, après un examen assez poussé, les motifs donnés, pris dans leur ensemble, étayent la décision» [. . .] La déférence requise découle de la question puisqu’elle impose à la cour de révision de déterminer si la décision est généralement étayée par le raisonnement du tribunal ou de l’instance décisionnelle, plutôt que de l’inviter à refaire sa propre analyse.

[. . .]

La décision n’est déraisonnable que si aucun mode d’analyse, dans les motifs avancés, ne pouvait raisonnablement amener le tribunal, au vu de la preuve, à conclure comme il l’a fait. Si l’un quelconque des motifs pouvant étayer la décision est capable de résister à un examen assez poussé, alors la décision n’est pas déraisonnable et la cour de révision ne doit pas intervenir [. . .] Cela signifie qu’une décision peut satisfaire à la norme du raisonnable si elle est fondée sur une explication défendable, même si elle n’est pas convaincante aux yeux de la cour de révision [. . .] [Omissions de renvois et de texte.]

c) L’erreur susceptible de contrôle commise par le conseiller en éthique dans chacune des quatre décisions en question

(i) La décision Fugère

[67] Dans la requête ou plainte Fugère décrite précédemment, Démocratie en surveillance a expliqué de manière assez détaillée pourquoi une [TRADUCTION] «enquête complète et approfondie est nécessaire pour déterminer si les règles de déontologie des lobbyists et des titulaires de charge publique ont été violées dans des cas concernant M. Fugère». L’organisme a admis se fonder entièrement à cet égard sur des reportages parus dans les médias. Il a écrit:

[TRADUCTION] Nous croyons qu’il existe des preuves claires du fait qu’en raison de ses activités M. Fugère devait s’enregistrer conformément à la *Loi sur l’enregistrement des lobbyists* et qu’il a contrevenu au Code des lobbyists en ne le faisant pas. Nous croyons également que, comme il ne s’est pas enregistré, il n’a peut-être pas divulgué à ses clients les obligations que lui imposaient la *Loi sur l’enregistrement des lobbyists* et le Code des lobbyists.³⁶

[68] Le paragraphe 10.3(1) [édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5] de la *Loi sur l’enregistrement des lobbyists* prévoit que la personne requise par le paragraphe 5(1)

[as am. *idem*, s. 3] of that Act “shall” comply with the Lobbyists’ Code. Under the headings “Rules” and “Transparency”, the Lobbyists’ Code sets out a series of obligations of lobbyists, a term that would appear to be co-extensive with the range of “individuals” referred to in subsection 10.3(1) of the *Lobbyists Registration Act*.

[69] The Ethics Counsellor’s affiant on the applications before the Court attests:

All investigations pursuant to the Lobbyists’ Code are undertaken in accordance with an internal policy entitled Lobbyists’ Registration Act Investigations. . . .³⁷

[70] That “internal policy” is included in the application record.³⁸ The policy provides in part that:

. . . in order to ensure that complaints are not made in bad faith, complainants will be required to provide first-hand knowledge of details or facts in support of their complaint. Jurisdiction to receive and act on the complaint will also need to be established.³⁹

[71] There is no evidence before the Court that objection was taken by the Ethics Counsellor or his office to reliance by Democracy Watch on media reports as the basis for the Fugère petition or complaint. In the result, I am satisfied that the Ethics Counsellor accepted the media reports on which Democracy Watch relied in its petition or complaint as representations in the nature of “facts or information of which judicial or official notice may be taken”, the only representations that, pursuant to the internal investigations policy, the Ethics Counsellor was entitled to receive from Democracy Watch before commencement of a formal investigation under section 10.4 of the *Lobbyists Registration Act*.

[72] Staff in the office of the Ethics Counsellor apparently conducted an informal preliminary investigation into the Fugère petition or complaint. The results of that informal investigation apparently constitute the basis for the Ethics Counsellor’s ruling or decision in relation to the Fugère petition or complaint. In substance, that ruling or decision was reflected in the following paragraph, earlier quoted in these reasons but quoted again here for ease of reference:

[mod., *idem*, art. 3] de cette Loi de fournir une déclaration est «tenue» de se conformer au Code des lobbyistes. Sous les titres «Règles» et «Transparence», ce code énonce différentes obligations incombant aux lobbyistes, un terme qui désigne toutes les personnes décrites au paragraphe 10.3(1) de la *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes*.

[69] L’auteur de l’affidavit déposé par le conseiller en éthique en l’espèce déclare dans celui-ci:

[TRADUCTION] Toutes les enquêtes menées en vertu du Code des lobbyistes sont entreprises en conformité avec une politique interne intitulée «Lobbyists’ Registration Act Investigations»³⁷ [. . .]

[70] Cette [TRADUCTION] «politique interne», qui figure dans le dossier de demande³⁸, prévoit en partie ce qui suit:

[TRADUCTION] [. . .] afin d’éviter qu’ils déposent des plaintes de mauvaise foi, les plaignants devront fournir des renseignements ou des faits dont ils ont une connaissance directe au soutien de leur plainte. Le pouvoir de recevoir la plainte et d’y donner suite devra aussi être établi³⁹.

[71] La Cour ne dispose pas de preuve indiquant que le conseiller en éthique ou son bureau s’est opposé au fait que Démocratie en surveillance fondait la requête ou plainte Fugère sur des reportages. Par conséquent, j’estime que le conseiller en éthique a considéré que ces reportages présentaient [TRADUCTION] «des faits ou des renseignements dont il pouvait prendre connaissance d’office»—en réalité les seuls faits ou renseignements qu’il pouvait, selon la politique interne sur les enquêtes, recevoir de Démocratie en surveillance avant le début d’une enquête officielle fondée sur l’article 10.4 de la *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes*.

[72] Le personnel du Bureau du conseiller en éthique a apparemment effectué une enquête préliminaire informelle sur la requête ou plainte Fugère. Le conseiller en éthique semble s’être fondé sur les résultats de cette enquête pour prendre sa décision. Celle-ci ressort en gros de l’extrait suivant, qui a été cité précédemment mais qui est reproduit ci-dessous pour plus de commodité:

The RCMP carried out its investigation and Crown prosecutors concluded in August 2000 that there was insufficient evidence to support a successful prosecution under section 5 of the [Lobbyists Registration] Act. Their conclusion was based on the great difficulty of developing a case which could prove “beyond a reasonable doubt” that an individual was paid to communicate with a public office holder “in an attempt to influence” such matters as the awarding of a grant or contribution, etc. We were, therefore, unable to demonstrate in a court of law that Mr. Fugère had an obligation to register as a lobbyist. In this situation Mr. Fugère was never subject to the provisions of the *Lobbyists’ Code of Conduct*.⁴⁰ [Emphasis added.]

[73] With great respect, the foregoing simply does not address Democracy Watch’s request for an investigation under section 10.4 of the *Lobbyists Registration Act*. Subsection (1) of that section provides that where the Ethics Counsellor “believes on reasonable grounds” that a person has breached the Code, the Ethics Counsellor shall investigate to determine whether a breach has occurred. To trigger the application of subsection 10.4(1), it is not necessary that the Ethics Counsellor or any other person be able to demonstrate, on a standard of “beyond a reasonable doubt”, in a court of law, that Mr. Fugère had an obligation to register as a lobbyist. Rather, it was only relevant that the Ethics Counsellor “believes on reasonable grounds”, a much lower standard than “beyond a reasonable doubt” that Mr. Fugère had breached the Code.

[74] While it might have been open to the Ethics Counsellor to conclude that he did not have reasonable grounds for believing that Mr. Fugère had breached the Code, there is nothing before the Court, and certainly nothing in the Ethics Counsellor’s response to the Fugère petition or complaint, to indicate that he so concluded. In the result, against a standard of review of reasonableness *simpliciter*, I am satisfied that the Ethics Counsellor’s “response” is simply unresponsive to the Fugère petition or complaint and as such, reflects reviewable error.

[75] In the absence of my earlier determination regarding bias, Democracy Watch’s application for judicial review of the ruling or decision with respect to

[TRADUCTION] La GRC a effectué une enquête et les procureurs de la Couronne ont conclu en août 2000 qu’ils ne disposaient pas d’une preuve suffisante pour intenter efficacement une poursuite en vertu de l’article 5 de la Loi. Selon eux, il était très difficile de rassembler des éléments qui pourraient prouver «hors de tout doute raisonnable» qu’une personne a été rémunérée pour communiquer avec un titulaire de charge publique «afin de tenter d’influencer» l’octroi de subventions ou de contributions, par exemple. Par conséquent, nous n’étions pas en mesure de démontrer devant une cour de justice que M. Fugère avait l’obligation de s’enregistrer comme lobbyist. Ainsi, M. Fugère n’a jamais été assujéti au *Code de déontologie des lobbyistes*.⁴⁰ [Non souligné dans l’original.]

[73] En toute déférence, j’estime que cet extrait ne répond pas à la demande d’enquête de Démocratie en surveillance. Le paragraphe (1) de l’article 10.4 de la *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes* prévoit que le conseiller fait enquête lorsqu’il a des «motifs raisonnables de croire» qu’une personne a commis une infraction au Code. Or, pour que cette disposition s’applique, il n’est pas nécessaire que le conseiller en éthique ou toute autre personne soit en mesure de démontrer «hors de tout doute raisonnable», devant une cour de justice, que M. Fugère avait l’obligation de s’enregistrer comme lobbyist. Il faut seulement que le conseiller en éthique ait des «motifs raisonnables de croire»—une norme beaucoup moins rigoureuse que celle de la preuve «hors de tout doute raisonnable»—que M. Fugère avait commis une infraction au Code.

[74] Le conseiller en éthique aurait pu conclure qu’il n’avait pas de motifs raisonnables de croire que M. Fugère avait contrevenu au Code, mais rien de ce qui a été présenté à la Cour, et certainement rien dans la réponse que le conseiller en éthique a donnée à la requête ou plainte Fugère, indique que c’est ce qu’il a fait. Par conséquent, je suis convaincu, lorsque j’applique la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter*, que la [TRADUCTION] «réponse» donnée par le conseiller en éthique à la requête ou plainte Fugère ne répond tout simplement pas à celle-ci et, de ce fait, révèle une erreur susceptible de contrôle.

[75] Même si je n’avais pas tiré la conclusion exposée précédemment au sujet de la partialité, Démocratie en surveillance aurait eu gain de cause en ce qui concerne

the Fugère petition or complaint would nonetheless be granted and the matter would be referred back to the current appropriate authority for redetermination of whether or not a formal investigation should be undertaken in relation to the Fugère petition or complaint made by Democracy Watch.

(ii) The Dossetor Ruling or Decision

[76] Like the Fugère petition or complaint, Democracy Watch's Dossetor petition or complaint concluded with a request that the Ethics Counsellor "undertake a full and detailed investigation", in the case of Mr. Dossetor, to determine whether he was acting in violation of "federal ethics and/or lobbying rules." The evidence on which Democracy Watch relied in support of its Dossetor petition or complaint included a published advertisement by his employer announcing his employment and indicating the nature of his duties with his new employer. With regard to Mr. Dossetor's duties in his earlier employment as a public office holder, Democracy Watch simply alleged that "[e]vidence exists" that while employed as a public office holder Mr. Dossetor "dealt with the file concerning decisions with respect to [his new employer's] applications for approval of genetically modified foods." Once again, the evidence before the Court discloses no objection on the part of the Ethics Counsellor to the nature of the "evidence" relied upon by Democracy Watch in support of its petition or complaint. Also once again, a preliminary investigation was undertaken by officials in the office of the Ethics Counsellor.

[77] In his ruling or decision with regard to the Dossetor petition or complaint, the Ethics Counsellor discloses to Democracy Watch, in some detail, the findings of the preliminary investigation conducted by his office. He correctly reflects the issue before him as being to make "a determination whether or not I believe on . . . reasonable and probable grounds that a breach of the *Lobbyists' Code of Conduct* has occurred." While the grammar and use of the words "and probable" in the immediately foregoing quotation are somewhat problematic, they do not go to the heart of the issue that was before the Ethics Counsellor. The Ethics Counsellor

la requête ou plainte Fugère et l'affaire aurait été renvoyée à l'instance compétente actuelle afin qu'il soit déterminé de nouveau si cette plainte devrait faire l'objet d'une enquête officielle.

(ii) La décision Dossetor

[76] Comme dans le cas de la requête ou plainte Fugère, Démocratie en surveillance a conclu la requête ou plainte Dossetor en demandant au conseiller en éthique [TRADUCTION] «d'effectuer une enquête complète et détaillée» sur le cas de M. Dossetor dans le but de déterminer si celui-ci contrevenait aux [TRADUCTION] «règles de déontologie ou de lobbying fédérales». Démocratie en surveillance se fondait notamment sur une annonce de la nomination de M. Dossetor publiée par son employeur et décrivant ses nouvelles fonctions. En ce qui concerne les fonctions exercées par M. Dossetor dans le cadre de son emploi précédent de titulaire de charge publique, Démocratie en surveillance a simplement allégué: [TRADUCTION] «Il est établi que, pendant qu'il était au service du gouvernement, M. Dossetor s'est occupé des demandes d'approbation d'aliments génétiquement modifiés présentées par [son nouvel employeur].» Encore une fois, la preuve présentée à la Cour n'indique pas que le conseiller en éthique s'est opposé à la nature de la [TRADUCTION] «preuve» invoquée par Démocratie en surveillance au soutien de sa requête ou plainte. Et encore une fois, une enquête préliminaire a été effectuée par des fonctionnaires du Bureau du conseiller en éthique.

[77] Dans la décision qu'il a rendue relativement à la requête ou plainte Dossetor, le conseiller en éthique donne certains détails à Démocratie en surveillance au sujet des conclusions de l'enquête préliminaire effectuée par son bureau. Il mentionne à juste titre qu'il doit déterminer [TRADUCTION] «s'il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu'une infraction [au *Code de déontologie des lobbyistes*] a été commise». Bien que la grammaire et l'emploi des mots [TRADUCTION] «et probables» posent quelque peu problème, ils n'ont aucune incidence sur l'essentiel de la question soumise au conseiller en éthique. Ce dernier a

concluded that the preliminary investigation conducted by his office “did not reveal any information that [Mr. Dossetor] was not in conformity with the Lobbyists’ Code.” In the result, he concluded that “on the basis of the information available, I cannot conclude on reasonable and probable grounds that a breach of the *Lobbyists’ Code of Conduct* has occurred.” Impliedly, his conclusion was to the effect that a formal investigation under section 10.4 of the *Lobbyists Registration Act* could not be justified.

[78] While the conclusion of the Ethics Counsellor was undoubtedly not the conclusion that Democracy Watch was seeking, and certainly the delay of almost two years in communicating the conclusion was unfortunate, once again, against a standard of review of reasonableness *simpliciter*, I am satisfied that the ruling or decision of the Ethics Counsellor in relation to the Dossetor petition or complaint was open to him.

(iii) The Nine Lobbyists Ruling or Decision

[79] Like the Fugère and Dossetor petitions or complaints, the Nine Lobbyists’ petition or complaint relied, in this case to a minimal extent, on media reports. However, unlike those petitions or complaints, the Nine Lobbyists’ petition or complaint then went on to rely on substantial “first-hand knowledge”, presumably derived by Democracy Watch from its own research. It noted that each of the nine lobbyists’ in question was registered under the *Lobbyists Registration Act* to lobby the federal Government and each had been “in the past for various lengths of time (and, in some cases are still) working with [identified] ministers and public office holders on at least one private initiative of each minister or public office holder. . . , namely running for the leadership of a political party”. After explaining its rationale for believing that the activities of the nine lobbyists would place public office holders in a “conflict of interest”, Democracy Watch then concluded that the nine lobbyists had violated Rule 8 of the Lobbyists’ Code. In the result, Democracy Watch wrote:

conclu que l’enquête préliminaire effectuée par son bureau [TRADUCTION] «n’a révélé aucun renseignement permettant de croire qu’il [M. Dossetor] ne s’était pas conformé au Code des lobbyistes. Par conséquent, compte tenu des renseignements disponibles, je ne peux conclure qu’il existe des motifs raisonnables et probables de croire qu’une infraction au *Code de déontologie des lobbyistes* a été commise.» Sa conclusion signifiait implicitement qu’une enquête officielle ne pouvait être justifiée en vertu de l’article 10.4 de la *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes*.

[78] Bien que la conclusion du conseiller en éthique n’ait évidemment pas été celle que souhaitait Démocratie en surveillance et que le délai de deux ans qui l’a précédée ait été malheureux, je considère que, suivant la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter*, le conseiller en éthique pouvait statuer comme il l’a fait sur la requête ou plainte Dossetor.

(iii) La décision relative aux neuf lobbyistes

[79] La requête ou plainte concernant les neuf lobbyistes était également, dans une moindre mesure toutefois que les requêtes ou plaintes Fugère et Dossetor, fondée sur des reportages parus dans les médias. Elle était cependant fondée également sur la [TRADUCTION] «connaissance directe» de Démocratie en surveillance de faits et de renseignements obtenus probablement en faisant ses propres recherches. Elle précisait que les neuf lobbyistes en question étaient enregistrés conformément à la *Loi sur l’enregistrement des lobbyistes* pour exercer des activités de lobbying auprès du gouvernement fédéral et que chacun avait [TRADUCTION] «travaillé pendant des périodes plus ou moins longues (et, dans certains cas, travaill[e] toujours) avec les ministres et titulaires de charge publique suivants dans le cadre d’au moins une initiative privée (et peut-être d’autres initiatives), à savoir une campagne à la direction d’un parti politique». Après avoir expliqué les raisons pour lesquelles il croyait que les activités des neuf lobbyistes plaçaient des titulaires de charge publique en situation de [TRADUCTION] «conflit d’intérêts», Démocratie en surveillance a conclu que ces neuf personnes avaient contrevenu à la règle 8 du Code des lobbyistes. L’organisme a écrit:

We therefore request that you use your full powers under the *Act* to investigate these situations, determine if any of the named lobbyists have violated Rule 8 of the *Lobbyists' Code*, and report your rulings on these lobbyists to Parliament, as you are legally required to do.⁴¹

[80] Once again, staff of the office of Ethics Counsellor apparently conducted an informal preliminary investigation into the Nine Lobbyists' petition or complaint.

[81] In his ruling or decision with regard to the Nine Lobbyists' petition or complaint, the Ethics Counsellor wrote:

Your letter arrived when this Office had just completed guidelines for those Ministers who were pursuing or considering becoming involved in the campaign for the leadership of the Liberal Party. At the same moment I was still working on an interpretation of Rule 8 which had earlier been requested by a lobbyist who wanted to be directly involved in one of the campaigns.⁴²

[82] The Ethics Counsellor went on to note that on June 11, 2002, the Prime Minister released "*The Ministry and Activities for Personal Political Purposes - Guidelines*". After quoting from those Guidelines, the Ethics Counsellor wrote:

Our conclusion was that the obligation under the Conflict of Interest Code to ensure that there was not a conflict rested with the Minister and not the lobbyist. . . .

The question, however, remained whether Rule 8—Improper Influence of the *Lobbyists' Code of Conduct* . . . placed an obligation as well on lobbyists who were involved in a Minister's leadership campaign.⁴³

[83] A generalized interpretation in response to the foregoing concern, adapted from a particular interpretation, was published by the Office of the Ethics Counsellor. Based on that generalized interpretation, which reflected a range of factors to be considered in determining on the particular facts of any case whether Rule 8 might be infringed, the Ethics Counsellor concluded:

These factors are absent in the cases you cite. Furthermore, with the issuance of the Guidelines of last June, I am satisfied

[TRADUCTION] Nous vous demandons donc d'exercer tous les pouvoirs que vous confère la Loi et d'enquêter sur ces cas, de déterminer si les lobbyistes nommés ci-dessus ont contrevenu à la règle 8 du Code des lobbyistes et de faire rapport de votre décision au Parlement, comme vous y êtes tenu par la loi⁴¹.

[80] Dans ce cas également, le personnel du Bureau du conseiller en éthique semble avoir effectué une enquête préliminaire informelle sur la requête ou plainte concernant les neuf lobbyistes.

[81] Dans la décision qu'il a rendue relativement à cette requête ou plainte, le conseiller en éthique a écrit:

[TRADUCTION] Nous avons reçu votre lettre [du 17 juin 2002, reproduite en partie ci-dessus] tout juste au moment où notre bureau mettait la touche finale à des lignes directrices applicables aux ministres qui se sont lancés dans la campagne à la direction du Parti libéral ou qui envisagent d'y participer. Au même moment, je travaillais toujours à une interprétation de la règle 8 [du Code des lobbyistes] qu'un lobbyiste voulant participer directement à l'une des campagnes m'avait demandée⁴².

[82] Le conseiller en éthique a rappelé ensuite que le premier ministre avait publié, le 11 juin 2002, «*Conseil des ministres et les Activités à des fins politiques personnelles - Lignes directrices*». Après avoir cité ces lignes directrices, il a écrit:

[TRADUCTION] Nous avons conclu que c'est le ministre et non le lobbyiste qui devait veiller à ce qu'il n'y ait pas de conflits d'intérêts [. . .]

Il fallait tout même déterminer si la règle 8—Influence répréhensible du *Code de déontologie des lobbyistes* [. . .] imposait également une obligation aux lobbyistes participant à la campagne à la direction d'un ministre⁴³.

[83] Le Bureau du conseiller en éthique a publié une interprétation générale, inspirée d'une interprétation particulière, en réponse à la question formulée ci-dessus. Se fondant sur cette interprétation, qui tenait compte de divers facteurs qui doivent être pris en compte lorsqu'il faut déterminer, sur la foi des faits d'une affaire, si une personne a contrevenu à la règle 8, le conseiller en éthique a conclu:

[TRADUCTION] Or, ces facteurs n'existent pas dans les cas que vous décrivez. En outre, je suis convaincu qu'après la

that Ministers and their offices have ensured that those lobbyists who are working on a Minister's campaign team have ceased lobbying the Minister's department. Some other lobbyists, in a similar situation, have chosen not to work on the respective campaign.

I do not, therefore, have any basis to believe on reasonable grounds that the persons you cite have breached the Lobbyists' Code. In the absence of such a belief an investigation under the provisions of the *Lobbyists Registration Act* cannot occur.⁴⁴

[84] Counsel for Democracy Watch urged that the Ethics Counsellor's interpretation of Rule 8 of the Lobbyists' Code was unreasonable and that, therefore, his ruling or decision in respect of the Nine Lobbyists' petition or complaint was not only incorrect but also made in reviewable error against a standard of reasonableness *simpliciter*. In support of this submission, counsel relied on *Wewaykum Indian Band v. Canada*,⁴⁵ where eight judges of the Supreme Court addressed concerns that an earlier decision of the Court in the same matter should be set aside by reason of concerns that one member of the full Court had, many years earlier, engaged in activities which were alleged to give rise to a reasonable apprehension of bias in the Court's earlier decision [[2002] 4 S.C.R. 245]. At paragraph 57 and following of the Court's reasons, under the heading "*The Importance of the Principle of Impartiality*", the Court noted that the motions before it required it to "examine the circumstances of this case in light of the well-settled, foundational principle of impartiality of courts of justice." I note the specific reference to impartiality of courts of justice. The Court goes on in the same paragraph to note that:

Simply put, public confidence in our legal system is rooted in the fundamental belief that those who adjudicate in law must always do so without bias or prejudice and must be perceived to do so. [Emphasis added.]

I am not satisfied that *Wewaykum*, speaking as it does to "those who adjudicate in law" and more specifically to the issue of public confidence in judgments of the

publication des lignes directrices en juin dernier les ministres et leurs cabinets ont veillé à ce que les lobbyistes faisant partie de l'équipe de campagne d'un ministre aient mis fin à leurs activités de lobbying auprès du ministère de ce ministre. D'autres lobbyistes ont plutôt choisi de ne pas participer à la campagne.

Par conséquent, je n'ai aucun motif raisonnable de croire que les personnes dont vous parlez ont contrevenu au Code des lobbyistes. Une enquête ne peut donc pas être entreprise en vertu des dispositions de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*⁴⁴.

[84] L'avocat de Démocratie en surveillance a soutenu que l'interprétation donnée à la règle 8 du Code des lobbyistes par le conseiller en éthique était déraisonnable et que, par conséquent, non seulement la décision qu'il a rendue relativement à la requête ou plainte concernant les neuf lobbyistes était erronée, mais elle comportait aussi une erreur susceptible de contrôle suivant la norme de la décision raisonnable *simpliciter*. Au soutien de sa thèse, l'avocat a invoqué l'arrêt *Bande indienne Wewaykum c. Canada*⁴⁵, où huit juges de la Cour suprême devait décider si une décision antérieure rendue par celle-ci dans la même affaire devait être annulée parce qu'un juge de la Cour au complet avait participé, de nombreuses années auparavant, à des activités qui auraient fait naître une crainte raisonnable de partialité dans la décision antérieure [[2002] 4 R.C.S. 245]. Au paragraphe 57 et suivants de ses motifs, dans une section intitulée «*L'importance du principe de l'impartialité*», la Cour a mentionné que, pour statuer sur les requêtes dont elle était saisie, elle devait «examiner les circonstances de l'espèce au regard du principe fondamental et bien établi de l'impartialité des cours de justice». Il y a lieu de remarquer que la Cour a parlé de l'impartialité des cours de justice. La Cour a poursuivi dans le même paragraphe:

En termes simples, la confiance du public dans notre système juridique prend sa source dans la conviction fondamentale selon laquelle ceux qui rendent jugement doivent non seulement toujours le faire sans partialité ni préjugé, mais doivent également être perçus comme agissant de la sorte. [Non souligné dans l'original.]

Je ne suis pas convaincu qu'en parlant de «ceux qui rendent jugement» et, plus précisément, de la question de la confiance du public dans les arrêts de la Cour suprême

Supreme Court of Canada, provides any guidance that is useful in determining the issues here before the Court.

[85] Democracy Watch urged that Rule 8 of the Lobbyists' Code should be interpreted to include the concept of appearance of a conflict of interest as well as actual conflict of interest and that, with such an interpretation, Democracy Watch's petition or complaint should be sustained against a standard of review of reasonableness *simpliciter*. I would not be prepared to conclude on the evidence before me that the Ethics Counsellor's interpretation of Rule 8 of the Lobbyists' Code, issued on January 21, 2003, and underlying his ruling or decision on the Nine Lobbyists' petition or complaint, in and of itself, was such an "unreasonable interpretation", strict as it was, as to give rise to a reviewable error. The words of Rule 8 are clear and unambiguous. If the intent of the drafters of the Code had been to reach "appearance" of conflict of interest, that result could easily have been accomplished: compare, for example, sections 3.5, 23.1 and paragraph 27.1(a) of the Public Office Holders' Code. I am not prepared to imply that such was their intent.

[86] Similarly, the fact that, in the submissions on behalf of Democracy Watch, the ruling or decision in respect of the Nine Lobbyists' petition or complaint might be seen to be inconsistent with specific rulings⁴⁶ of officers having similar responsibilities in other jurisdictions in Canada, to those of the Ethics Counsellor is, in and of itself, insufficient to warrant a conclusion by this Court that, against a standard of review of reasonableness *simpliciter*, the ruling or decision in question was made in reviewable error.

[87] With great respect to the able and imaginative submissions on behalf of Democracy Watch, against the standard of review of reasonableness *simpliciter*, I cannot conclude that the ruling or decision of the Ethics Counsellor with respect to the Nine Lobbyists' petition or complaint demonstrates reviewable error. In the circumstances, that ruling or decision will not be set aside on the basis of reviewable error.

du Canada, l'arrêt *Wewaykum* aide la Cour à trancher les questions dont elle est saisie en l'espèce.

[85] Démocratie en surveillance soutenait que la règle 8 du Code des lobbyistes devrait être interprétée de manière à englober non seulement la notion de conflit d'intérêts réel mais aussi celle de conflit d'intérêts apparent, de sorte que sa requête ou plainte devrait être accueillie suivant la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter*. Je ne suis pas disposé à conclure, compte tenu de la preuve dont je dispose, que l'interprétation donnée par le conseiller en éthique à la règle 8 du Code des lobbyistes, divulguée le 21 janvier 2003, sur laquelle était fondée sa décision relative à la requête ou plainte concernant les neuf lobbyistes était en soi tellement [TRADUCTION] «déraisonnable», restrictive comme elle l'était, qu'elle donnait lieu à une erreur susceptible de contrôle. Le libellé de la règle 8 est clair et sans équivoque. Si les rédacteurs du Code avaient voulu que celui-ci s'applique également aux conflits d'intérêts [TRADUCTION] «apparents», ils auraient pu facilement le prévoir. Il n'y a qu'à comparer cette règle avec les articles 3.5 et 23.1 et l'alinéa 27.1a) du Code des titulaires de charge publique. Je ne suis pas prêt à considérer que c'était là leur intention.

[86] De la même façon, le fait que, selon Démocratie en surveillance, la décision relative aux neuf lobbyistes puisse être considérée comme étant contraire à des décisions particulières⁴⁶ de personnes exerçant des fonctions semblables à celles du conseiller en éthique dans d'autres administrations au Canada ne suffit pas en soi à amener la Cour à conclure que cette décision comporte une erreur susceptible de contrôle suivant la norme de la décision raisonnable *simpliciter*.

[87] Avec déférence pour les prétentions habiles et ingénieuses présentées pour le compte de Démocratie en surveillance, je ne peux conclure que la décision rendue par le conseiller en éthique relativement à la requête ou plainte concernant les neuf lobbyistes comporte une erreur susceptible de contrôle suivant la norme de la décision raisonnable *simpliciter*. Dans les circonstances, cette décision ne sera pas annulée pour cause d'erreur susceptible de contrôle.

(iv) The Donations Ruling or Decision

[88] The Ethics Counsellor's ruling or decision with respect to the Donations petition or complaint raises essentially the same issues as those raised in respect of the Nine Lobbyists ruling or decision. In the memorandum of fact and law filed on behalf of Democracy Watch, counsel wrote:

These two Rulings share a common analytical foundation and therefore common defects. They are both based on the Ethics Counsellor's unreasonable interpretation of Rule 8 of the Lobbyists' Code issued on January 21, 2003.⁴⁷

[89] I agree with the reference to a "common analytical foundation". In his ruling or decision in relation to the Donations petition or complaint, the Ethics Counsellor wrote:

Let me now address the possible application of Rule 8—Improper Influence of the Lobbyists' Code which reads:

"Lobbyists shall not place public office holders in a conflict of interest by proposing or undertaking any action that would constitute an improper influence on a public office holder."⁴⁸

[90] In the Donations petition or complaint, the issue as earlier discussed in these reasons was contributions by lobbyists to possible leadership campaigns by government ministers. The Ethics Counsellor continued:

Fundraising is an important part of the political process, including for leadership campaigns and is generally viewed as legitimate, particularly in circumstances where full public disclosure is provided. Drawing upon the interpretation I made about Rule 8 "Lobbyists and Leadership Campaigns" which, as you know, is on my website, I cannot conclude that the mere fact that the lobbyist has made a political contribution to a Minister involved in the leadership race in and of itself would constitute a breach of the *Lobbyists' Code of Conduct*.

This is not to say that Rule 8 would never apply in this situation but, as the interpretation states, "what constitutes an improper influence on a public office holder is a question of fact in each particular case".⁴⁹

(iv) La décision relative aux dons

[88] La décision du conseiller en éthique concernant la requête ou plainte visant les dons soulève essentiellement les mêmes questions que la décision relative aux neuf lobbyistes. L'avocat de Démocratie en surveillance a écrit dans son mémoire des faits et du droit:

[TRADUCTION] Ces deux décisions sont fondées sur la même analyse et, en conséquence, présentent les mêmes défauts. Elles sont toutes deux basées sur l'interprétation déraisonnable donnée par le conseiller en éthique à la règle 8 du Code des lobbyistes qui a été divulguée le 21 janvier 2003⁴⁷.

[89] Je conviens que les deux décisions [TRADUCTION] «sont fondées sur la même analyse». Dans sa décision relative à la requête ou plainte concernant les dons, le conseiller en éthique a écrit:

[TRADUCTION] Pour ce qui est de l'application possible de la règle 8—Influence répréhensible du Code des lobbyistes, cette disposition prévoit:

«Les lobbyistes doivent éviter de placer les titulaires d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts en proposant ou en prenant toute action qui constituerait une influence répréhensible sur ces titulaires⁴⁸.»

[90] J'ai indiqué précédemment que la requête ou plainte concernant les dons portait sur les contributions faites par des lobbyistes à des campagnes éventuelles à la direction de ministres du gouvernement. Le conseiller en éthique a ajouté:

[TRADUCTION] La collecte de fonds constitue une partie importante du processus politique, y compris lors des campagnes à la direction d'un parti politique. On considère généralement qu'elle est légitime, en particulier si elle est entièrement divulguée au public. Me fondant sur mon interprétation de la règle 8, «Les lobbyistes et les campagnes à la direction», qui, comme vous le savez, se trouve sur mon site web, je ne peux conclure que le simple fait qu'un lobbyiste a versé une contribution politique à un ministre participant à la campagne à la direction d'un parti politique constitue en soi une infraction au *Code de déontologie des lobbyistes*.

Cela ne veut pas dire que la règle 8 ne s'appliquerait jamais dans ce cas, mais, comme l'interprétation l'indique, «l'activité qui constitue une influence répréhensible sur un titulaire d'une charge publique est une question de fait dans chaque cas particulier»⁴⁹.

[91] After once again setting forth certain of the factors to be considered in assessing whether a lobbyist has proposed or undertaken an action or actions that would constitute an improper influence on a public office holder, the same factors quoted in his ruling or decision on the Nine Lobbyists' petition or complaint, the Ethics Counsellor concludes:

No information has come to my attention that indicates any of these factors were present in the cases you mentioned. I, therefore, have no basis to believe on reasonable grounds that these individuals or organizations breached the Lobbyists' Code. In the absence of such a belief an investigation under the provisions of the *Lobbyists Registration Act* cannot occur.

[92] For the same brief reasons that support my conclusion in respect of the Nine Lobbyists' petition or complaint, I conclude that the Ethics Counsellor made no reviewable error against a standard of review of reasonableness *simpliciter* in reaching the foregoing conclusion.

[93] In the result, on the basis of reviewable error alone, this application for judicial review with respect to the Donations ruling or decision would be dismissed.

SUMMARY OF CONCLUSIONS

[94] In summary, the four applications for judicial review that are before the Court will each be allowed by reason of my finding that, on the totality of the evidence before the Court, there existed grounds for a reasonable apprehension of bias, on the part of the Ethics Counsellor and his office, both specific against Democracy Watch and institutional or structural, and that such bias resulted in a breach of the principles of procedural fairness in arriving at the rulings or decisions under review. But for such conclusion, the Fugère ruling or decision would be set aside on the ground that, against a standard of review of reasonableness *simpliciter*, the ruling or decision was made in error. With respect to the other three rulings or decisions before the Court, those being the Dossetor ruling or decision, the Nine Lobbyists' ruling or decision and the Donations ruling or

[91] Après avoir encore une fois décrit certains des facteurs qui doivent être pris en compte lorsqu'on détermine si un lobbyiste a proposé ou entrepris une action ou des actions qui constitueraient une influence répréhensible sur un titulaire de charge publique—ces facteurs sont les mêmes que ceux qui ont été énoncés dans sa décision relative aux neuf lobbyistes—, le conseiller en éthique a conclu:

[TRADUCTION] Je ne dispose d'aucun renseignement indiquant que l'un de ces facteurs existait dans les cas que vous avez portés à mon attention. Je n'ai donc aucun motif raisonnable de croire que ces personnes ou organisations ont contrevenu au Code des lobbyistes. En conséquence, aucune enquête ne peut être effectuée en vertu des dispositions de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*.

[92] Pour les motifs que j'ai exposés brièvement pour expliquer ma conclusion relative à la requête ou plainte concernant les neuf lobbyistes, je suis d'avis de conclure que, selon la norme de la décision raisonnable *simpliciter*, le conseiller en éthique n'a pas commis d'erreur susceptible de contrôle lorsqu'il a tiré la conclusion ci-dessus.

[93] Par conséquent, je suis d'avis de rejeter la demande de contrôle judiciaire visant la décision relative aux dons uniquement à cause de l'erreur susceptible de contrôle.

RÉSUMÉ DES CONCLUSIONS

[94] En résumé, les quatre demandes de contrôle judiciaire soumises à la Cour seront accueillies parce que j'estime, compte tenu de l'ensemble de la preuve dont dispose la Cour, qu'il existait des motifs justifiant une crainte raisonnable de partialité—partialité particulière envers Démocratie en surveillance et partialité institutionnelle—de la part du conseiller en éthique et de son bureau et que, à cause de cette partialité, le conseiller en éthique a manqué aux principes d'équité procédurale lorsqu'il a rendu les décisions faisant l'objet du présent contrôle. Sans cette conclusion, la décision Fugère serait annulée au motif qu'elle est erronée suivant la norme de contrôle de la décision raisonnable *simpliciter* et les demandes de contrôle judiciaire visant les trois autres décisions—la décision Dossetor, la décision relative aux neuf lobbyistes et la décision relative aux dons—seraient

decision, the applications for judicial review in respect of those rulings or decisions would be dismissed on the ground that, once again on a standard of review of reasonableness *simpliciter* and on the basis of the totality of the evidence before the Court, they evidence no reviewable error.

RELIEFS

[95] As noted earlier in these reasons, Democracy Watch requested an order quashing each of the four rulings or decisions by the Ethics Counsellor that are before the Court. That relief will be granted.

[96] Democracy Watch further requested a series of declarations as follows: first, that it was deprived of its right to procedural fairness in the context of its four complaints or petitions; secondly, that the institutional scheme under the *Lobbyists Registration Act*, in so far as it permits the same person to carry out the responsibility of investigating and reporting to Parliament on alleged violations of the Lobbyists' Code and to administer the Public Office Holders' Code raises a reasonable apprehension of bias; thirdly, that the Ethics Counsellor, at all relevant times, lacked independence and suffered from structural bias by reason of the range of his responsibilities and those of his office and the resourcing of that office in government; fourthly, that the *Lobbyists Registration Act* must be construed so as to prohibit the appointment of the same person to the office of Ethics Counsellor under the *Lobbyists Registration Act* as is appointed to the office of the Ethics Counsellor under the Public Office Holders' Code; and finally, that the Ethics Counsellor, at all relevant times, was biased against Democracy Watch.

[97] At the close of the hearing of the motion on behalf of the Ethics Counsellor to dismiss the four applications for judicial review that are before the Court on the ground of mootness, as earlier referred in these reasons, I indicated that that motion would be dismissed and an order has gone to that effect. I also indicated that I was satisfied that, while the issues before the Court were not themselves moot, the declaratory reliefs sought

rejetées au motif qu'elles ne comportent aucune erreur susceptible de contrôle suivant la même norme et compte tenu de l'ensemble de la preuve présentée à la Cour.

LES MESURES DE RÉPARATION

[95] Comme il a été indiqué précédemment, Démocratie en surveillance demandait à la Cour d'annuler les quatre décisions rendues par le conseiller en éthique. Cette réparation sera accordée.

[96] Démocratie en surveillance demandait également à la Cour de rendre différents jugements déclaratoires portant: premièrement, que Démocratie en surveillance n'a pas eu droit à l'équité procédurale dans le contexte de ses quatre requêtes ou plaintes; deuxièmement, que le régime institutionnel créé par la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, dans la mesure où il permet que la même personne soit chargée d'enquêter et de faire rapport au Parlement sur des allégations d'infraction au Code des lobbyistes et d'appliquer le Code des titulaires de charge publique, crée une crainte raisonnable de partialité; troisièmement, qu'à tous les moments pertinents le conseiller en éthique n'était pas indépendant et ses décisions étaient entachées de partialité institutionnelle à cause de ses diverses fonctions et de celles de son poste et du fait qu'il est désigné par le gouvernement; quatrièmement, que la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes* doit être interprétée de façon à interdire la nomination de la même personne au poste de conseiller en éthique sous le régime de cette Loi et au poste de conseiller en éthique sous le régime du Code des titulaires de charge publique; finalement, qu'à tous les moments pertinents le conseiller en éthique a manqué d'objectivité envers Démocratie en surveillance.

[97] À la fin de l'audition de la requête présentée pour le compte du conseiller en éthique afin que les quatre demandes de contrôle judiciaire soumises à la Cour soient rejetées au motif qu'elles étaient devenues théoriques, j'ai indiqué que cette requête serait rejetée et une ordonnance a été prononcée à cet effet. J'ai indiqué également que, même si les questions soumises à la Cour n'étaient pas théoriques en elles-mêmes, les jugements

were all moot in light of the very recent coming into force of the relatively radical changes regarding the administration of the *Lobbyists Registration Act* and Code and the Public Office Holders' Code. None of the declaratory reliefs sought on behalf of Democracy Watch will be granted, notwithstanding the fact that my findings in respect of the four applications for judicial review would indicate that, if the recent modifications in law had not been effected, all or a number of the declaratory reliefs might well have been warranted.

[98] Democracy Watch seeks its costs, inclusive of GST, in respect of the four applications for judicial review. In light of the substantial success of Democracy Watch before this Court, the requested relief as to costs will be granted.

¹ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 7A.

² R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44 [s. 10.1 (as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 5)].

³ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 7B.

⁴ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6, p. 42, para. 2.

⁵ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6E, pp. 144-145.

⁶ Application record of the applicant, Tab 6F, pp. 148-149.

⁷ S.C. 2003, c. 10.

⁸ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6G, pp. 151-152.

⁹ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6H, pp. 154-155.

¹⁰ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6I, p. 157.

¹¹ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6I, p. 162.

¹² Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6J, p. 164.

¹³ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6J, pp. 165-166.

¹⁴ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6L, pp. 174-175.

¹⁵ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6L, pp. 175-176.

¹⁶ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6L, p. 176.

déclaratoires demandés étaient tous devenus théoriques par suite de la récente entrée en vigueur des modifications relativement radicales apportées à l'application de la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, du Code des lobbyistes et du Code des titulaires de charge publique. Aussi, aucun des jugements déclaratoires demandés pour le compte de Démocratie en surveillance ne sera rendu, malgré le fait que les conclusions auxquelles j'en suis arrivé relativement aux quatre demandes de contrôle judiciaire indiquent que, n'eût été des modifications apportées récemment à la Loi, ces jugements déclaratoires auraient tous, ou une partie d'entre eux, été justifiés.

[98] Démocratie en surveillance demande ses dépens, y compris la TPS, en ce qui concerne les quatre demandes de contrôle judiciaire. Compte tenu du fait qu'elle a souscrit à ses arguments sur de nombreux points, la Cour fait droit à sa demande concernant les dépens.

¹ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 7A.

² L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 44 [art. 10.1 (édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 5)].

³ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 7B.

⁴ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6, p. 42, para. 2.

⁵ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6E, p. 144 et 145.

⁶ Dossier de demande du demandeur, onglet 6F, p. 148 et 149.

⁷ L.C. 2003, ch. 10.

⁸ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6G, p. 151 et 152.

⁹ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6H, p. 154 et 155.

¹⁰ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6I, p. 157.

¹¹ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6I, p. 162.

¹² Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6J, p. 164.

¹³ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6J, p. 165 et 166.

¹⁴ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6L, p. 174 et 175.

¹⁵ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6L, p. 175 et 176.

¹⁶ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6L, p. 176.

¹⁷ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6M, pp. 178-179.

¹⁸ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6M, p. 179.

¹⁹ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6M, p. 179.

²⁰ Application record of the applicant, Vol. 4, Tab 17, pp. 1682-1683.

²¹ R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14)].

²² R.S.C., 1985, c. S-22.

²³ S.C. 2004, c. 7 (the Act in question).

²⁴ P.C. 2004-655.

²⁵ [1989] 1 S.C.R. 342.

²⁶ Respondent's Record, Tab 1, p. 000017, para. 47.

²⁷ [1978] 1 S.C.R. 369.

²⁸ [2003] 1 S.C.R. 884 (not cited before me).

²⁹ S. 2 of the *Conflict of Interest Code* [*Conflict of Interest and Post-employment Code for Public Office Holders* (2003)].

³⁰ Lobbyists' Code, Statement of Principles.

³¹ [1996] 3 S.C.R. 919.

³² [2003] 1 S.C.R. 247.

³³ [2003] 1 S.C.R. 226.

³⁴ [1997] 1 S.C.R. 748, at para. 50.

³⁵ *Supra*, note 32.

³⁶ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6E, p. 146.

³⁷ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 7, para. 22, p. 367.

³⁸ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 7C, pp. 404-410.

³⁹ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 7C, pp. 404-405.

⁴⁰ *Supra*, para. 5.

⁴¹ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6I, p. 162.

⁴² Application record of the applicant, Vol. I, Tab 6J, p. 164.

⁴³ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6J, p. 165.

⁴⁴ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6J, p. 166.

⁴⁵ [2003] 2 S.C.R. 259.

⁴⁶ See: Rulings of the Integrity Commissioner - Ontario located at <http://www.oico.on.ca>: report re Eves, Clement, Flaherty and Coburn dated November 28, 2003; report re Eves and Clement dated August/13/03; report re Flaherty dated February 8, 2002; report re Harris and Harnick dated May 16, 2001; and rulings of the B.C. Conflict of Interest Commissioner located at <http://www.gov.bc.ca/oic>: application

¹⁷ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6M, p. 178 et 179.

¹⁸ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6M, p. 179.

¹⁹ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6M, p. 179.

²⁰ Dossier de demande du demandeur, vol. 4, onglet 17, p. 1682 et 1683.

²¹ L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14)].

²² L.R.C. (1985), ch. S-22.

²³ L.C. 2004, ch. 7 (la Loi en question).

²⁴ C.P. 2004-655.

²⁵ [1989] 1 R.C.S. 342.

²⁶ Dossier du défendeur, onglet 1, p. 000017, para. 47.

²⁷ [1978] 1 R.C.S. 369.

²⁸ [2003] 1 R.C.S. 884 (cet arrêt n'a pas été invoqué devant moi).

²⁹ Art. 2 du *Code régissant les conflits d'intérêts* [*Code régissant la conduite des titulaires de charge publique* (2003)].

³⁰ Code des lobbyistes, Principes.

³¹ [1996] 3 R.C.S. 919.

³² [2003] 1 R.C.S. 247.

³³ [2003] 1 R.C.S. 226.

³⁴ [1997] 1 R.C.S. 748, para. 50.

³⁵ *Supra*, note 32.

³⁶ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6E, p. 146.

³⁷ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 7, para. 22, p. 367.

³⁸ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 7C, p. 404 à 410.

³⁹ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 7C, p. 404 et 405.

⁴⁰ *Supra*, para. 5.

⁴¹ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6I, p. 162.

⁴² Dossier de demande du demandeur, vol. I, onglet 6J, p. 164.

⁴³ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6J, p. 165.

⁴⁴ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6J, p. 166.

⁴⁵ [2003] 2 R.C.S. 259.

⁴⁶ Voir les décisions suivantes du Commissaire à l'intégrité de l'Ontario à <http://www.oico.on.ca>: rapport concernant Eves, Clement, Flaherty et Coburn du 28 novembre 2003; rapport concernant Eves et Clement du 13 août 2003; rapport concernant Flaherty du 8 février 2002; rapport concernant Harris et Harnick du 16 mai 2001. Voir aussi les décisions suivantes du commissaire aux conflits d'intérêts de la

by McPhail re Minister Sindi Hawkins; application by Delaney re Minister Stan Hagen; ruling re Glen Clark and application by Tsawwassen Homeowners Association re Minister John Van Dongen.

⁴⁷ Application record of the applicant, Vol. 4, Tab 17, para. 109, p. 1681.

⁴⁸ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6M, p. 179.

⁴⁹ Application record of the applicant, Vol. 1, Tab 6M, p. 179.

Colombie-Britannique à <http://www.gov.bc.ca/oic>; demande de McPhail concernant le ministre Sindi Hawkins; demande de Delaney concernant le ministre Stan Hagen; décision relative à Glen Clark et demande de la Tsawwassen Homeowners Association concernant le ministre John Van Dongen.

⁴⁷ Dossier de demande du demandeur, vol. 4, onglet 17, par. 109, p. 1681.

⁴⁸ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6M, p. 179.

⁴⁹ Dossier de demande du demandeur, vol. 1, onglet 6M, p. 179.

SCHEDULE I

(paragraph 21)

FEDERAL COURTS ACT

2. (1) In this Act,

...

“federal board, commission or other tribunal” means any body, person or persons having, exercising or purporting to exercise jurisdiction or powers conferred by or under an Act of Parliament or by or under an order made pursuant to a prerogative of the Crown, other than the Tax Court of Canada or any of its judges, any such body constituted or established by or under a law of a province or any such person or persons appointed under or in accordance with a law of a province or under section 96 of the *Constitution Act, 1867*;

...

18. (1) Subject to section 28, the Federal Court has exclusive original jurisdiction

(a) to issue an injunction, writ of *certiorari*, writ of prohibition, writ of *mandamus* or writ of *quo warranto*, or grant declaratory relief, against any federal board, commission or other tribunal; and

(b) to hear and determine any application or other proceeding for relief in the nature of relief contemplated by paragraph (a), including any proceeding brought against the Attorney General of Canada, to obtain relief against a federal board, commission or other tribunal.

...

(3) The remedies provided for in subsections (1) and (2) may be obtained only on an application for judicial review made under section 18.1.

...

18.1 (1) An application for judicial review may be made by the Attorney General of Canada or by anyone directly affected by the matter in respect of which relief is sought.

(2) An application for judicial review in respect of a decision or an order of a federal board, commission or other tribunal shall be made within 30 days after the time the decision or order was first communicated by the federal board,

ANNEXE I

(paragraphe 21)

LOI SUR LES COURS FÉDÉRALES

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

[...]

«office fédéral» Conseil, bureau, commission ou autre organisme, ou personne ou groupe de personnes, ayant, exerçant ou censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prérogative royale, à l'exclusion de la Cour canadienne de l'impôt et ses juges, d'un organisme constitué sous le régime d'une loi provinciale ou d'une personne ou d'un groupe de personnes nommées aux termes d'une loi provinciale ou de l'article 96 de la *Loi constitutionnelle de 1867*.

[...]

18. (1) Sous réserve de l'article 28, la Cour fédérale a compétence exclusive, en première instance, pour:

a) décerner une injonction, un bref de *certiorari*, de *mandamus*, de prohibition ou de *quo warranto*, ou pour rendre un jugement déclaratoire contre tout office fédéral;

b) connaître de toute demande de réparation de la nature visée par l'alinéa a), et notamment de toute procédure engagée contre le procureur général du Canada afin d'obtenir réparation de la part d'un office fédéral.

[...]

(3) Les recours prévus aux paragraphes (1) ou (2) sont exercés par présentation d'une demande de contrôle judiciaire.

[...]

18.1 (1) Une demande de contrôle judiciaire peut être présentée par le procureur général du Canada ou par quiconque est directement touché par l'objet de la demande.

(2) Les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les trente jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à la partie

commission or other tribunal to the office of the Deputy Attorney General of Canada or to the party directly affected by it, or within any further time that a judge of the Federal Court may fix or allow before or after the end of those 30 days.

(3) On an application for judicial review, the Federal Court may

(a) order a federal board, commission or other tribunal to do any act or thing it has unlawfully failed or refused to do or has unreasonably delayed in doing; or

(b) declare invalid or unlawful, or quash, set aside or set aside and refer back for determination in accordance with such directions as it considers to be appropriate, prohibit or restrain, a decision, order, act or proceeding of a federal board, commission or other tribunal.

(4) The Federal Court may grant relief under subsection (3) if it is satisfied that the federal board, commission or other tribunal

(a) acted without jurisdiction, acted beyond its jurisdiction or refused to exercise its jurisdiction;

(b) failed to observe a principle of natural justice, procedural fairness or other procedure that it was required by law to observe;

(c) erred in law in making a decision or an order, whether or not the error appears on the face of the record;

(d) based its decision or order on an erroneous finding of fact that it made in a perverse or capricious manner or without regard for the material before it;

(e) acted, or failed to act, by reason of fraud or perjured evidence; or

(f) acted in any other way that was contrary to law.

(5) If the sole ground for relief established on an application for judicial review is a defect in form or a technical irregularity, the Federal Court may

(a) refuse the relief if it finds that no substantial wrong or miscarriage of justice has occurred; and

(b) in the case of a defect in form or a technical irregularity in a decision or order, make an order validating the decision or order, to have effect from such time and on such terms as it considers appropriate.

concernée, ou dans le délai supplémentaire qu'un juge de la Cour fédérale peut, avant ou après l'expiration de ces trente jours, fixer ou accorder.

(3) Sur présentation d'une demande de contrôle judiciaire, la Cour fédérale peut:

a) ordonner à l'office fédéral en cause d'accomplir tout acte qu'il a illégalement omis ou refusé d'accomplir ou dont il a retardé l'exécution de manière déraisonnable;

b) déclarer nul ou illégal, ou annuler, ou infirmer et renvoyer pour jugement conformément aux instructions qu'elle estime appropriées, ou prohiber ou encore restreindre toute décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte de l'office fédéral.

(4) Les mesures prévues au paragraphe (3) sont prises si la Cour fédérale est convaincue que l'office fédéral, selon le cas:

a) a agi sans compétence, outrepassé celle-ci ou refusé de l'exercer;

b) n'a pas observé un principe de justice naturelle ou d'équité procédurale ou toute autre procédure qu'il était légalement tenu de respecter;

c) a rendu une décision ou une ordonnance entachée d'une erreur de droit, que celle-ci soit manifeste ou non au vu du dossier;

d) a rendu une décision ou une ordonnance fondée sur une conclusion de fait erronée, tirée de façon abusive ou arbitraire ou sans tenir compte des éléments dont il dispose;

e) a agi ou omis d'agir en raison d'une fraude ou de faux témoignages;

f) a agi de toute autre façon contraire à la loi.

(5) La Cour fédérale peut rejeter toute demande de contrôle judiciaire fondée uniquement sur un vice de forme si elle estime qu'en l'occurrence le vice n'entraîne aucun dommage important ni déni de justice et, le cas échéant, valider la décision ou l'ordonnance entachée du vice et donner effet à celle-ci selon les modalités de temps et autres qu'elle estime indiquées.

SCHEDULE II

(paragraph 22)

LOBBYISTS REGISTRATION ACT [ss. 2(1) “Ethics Counsellor” (as enacted by S.C. 1995, c. 12, s. 1), “public office holder” (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 182(1)(w)), “registrar”, 5(1) (as am. by S.C. 1995, c. 12, s. 3), 8, 9 (as am. *idem*, s. 5), 10 (as am. *idem*), 10.1 (as enacted *idem*), 10.2 (as enacted *idem*), 10.3 (as enacted *idem*), 10.4 (as enacted *idem*), 10.5 (as enacted *idem*), 14 (as am. *idem*, s. 7)]

WHEREAS free and open access to government is an important matter of public interest;

AND WHEREAS lobbying public office holders is a legitimate activity;

AND WHEREAS it is desirable that public office holders and the public be able to know who is attempting to influence government;

AND WHEREAS a system for the registration of paid lobbyists should not impede free and open access to government;

NOW THEREFORE, Her Majesty, by and with the advice and consent of the Senate and House of Commons of Canada, enacts as follows:

...

2. (1) In this Act,

“Ethics Counsellor” means the Ethics Counsellor designated pursuant to section 10.1;

...

“public office holder” means any officer or employee of Her Majesty in right of Canada and includes

(a) a member of the Senate or the House of Commons and any person on the staff of such a member,

(b) a person who is appointed to any office or body by or with the approval of the Governor in Council or a minister of the Crown, other than a judge receiving a salary under the *Judges Act* or the lieutenant governor of a province,

ANNEXE II

(paragraphe 22)

LOI SUR L'ENREGISTREMENT DES LOBBYISTES [art. 2(1) «conseiller» (édicte par L.C. 1995, ch. 12, art. 1), «directeur», «titulaire d'une charge publique» (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 182(1)w)), 5(1) (mod. par L.C. 1995, ch. 12, art. 3), 8, 9 (mod., *idem*, art. 5), 10 (mod., *idem*), 10.1 (édicte, *idem*), 10.2 (édicte, *idem*), 10.3 (édicte, *idem*), 10.4 (édicte, *idem*), 10.5 (édicte, *idem*), 14 (mod., *idem*, art. 7)]

Vu l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État;

Vu la légitimité du lobbyisme auprès des titulaires d'une charge publique;

Vu l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui cherche à exercer une influence auprès de ces institutions;

Vu le fait que l'enregistrement des lobbyistes rémunérés ne doit pas faire obstacle à cette liberté d'accès,

Sa Majesté, sur l'avis et avec le consentement du Sénat et de la Chambre des communes du Canada, édicte:

[...]

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

«conseiller» Le conseiller en éthique désigné en application de l'article 10.1.

«directeur» La personne désignée à ce titre en application de l'article 8.

[...]

«titulaire d'une charge publique» Agent ou employé de Sa Majesté du chef du Canada. La présente définition s'applique notamment:

a) aux sénateurs et députés fédéraux ainsi qu'à leur personnel;

b) aux personnes nommées à des organismes par le gouverneur en conseil ou un ministre fédéral, ou avec son approbation, à l'exclusion des juges rémunérés sous le régime de la *Loi sur les juges* et des lieutenants-gouverneurs;

(c) an officer, director or employee of any federal board, commission or other tribunal as defined in the *Federal Courts Act*,

(d) a member of the Canadian Armed Forces, and

(e) a member of the Royal Canadian Mounted Police;

“registrar” means the registrar designated pursuant to section 8.

...

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

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

(i) the development of any legislative proposal by the Government of Canada or by a member of the Senate or the House of Commons,

(ii) the introduction of any Bill or resolution in either House of Parliament or the passage, defeat or amendment of any Bill or resolution that is before either House of Parliament,

(iii) the making or amendment of any regulation as defined in subsection 2(1) of the *Statutory Instruments Act*,

(iv) the development or amendment of any policy or program of the Government of Canada,

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

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

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

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

...

8. The Registrar General of Canada may designate any person employed in the office of the Registrar General of Canada as the registrar for the purposes of this Act.

c) aux administrateurs, dirigeants et employés de tout office fédéral, au sens de la *Loi sur les Cours fédérales*;

d) aux membres des Forces armées canadiennes;

e) aux membres de la Gendarmerie royale du Canada.

[...]

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

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

(i) l’élaboration de propositions législatives par le gouvernement fédéral ou par un sénateur ou un député,

(ii) le dépôt d’un projet de loi ou d’une résolution devant une chambre du Parlement, ou sa modification, son adoption ou son rejet par celle-ci,

(iii) la prise ou la modification de tout règlement au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les textes réglementaires*,

(iv) l’élaboration ou la modification d’orientation ou programmes fédéraux,

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

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

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

[...]

8. Le registraire général du Canada peut désigner tout membre du personnel de son bureau à titre de directeur de l’enregistrement pour l’application de la présente loi.

9. (1) The registrar shall establish and maintain a registry in which shall be kept a record of all returns and other documents submitted to the registrar under this Act.

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

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

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

10. (1) The registrar may issue advisory opinions and interpretation bulletins with respect to the enforcement, interpretation or application of this Act other than under sections 10.1 to 10.6.

(2) The advisory opinions and interpretation bulletins are not statutory instruments for the purposes of the *Statutory Instruments Act* and are not binding.

10.1 The Governor in Council may designate any person as the Ethics Counsellor for the purposes of this Act.

10.2 (1) The Ethics Counsellor shall develop a Lobbyists' Code of Conduct respecting the activities described in subsections 5(1), 6(1) and 7(1).

(2) In developing the Code, the Ethics Counsellor shall consult persons and organizations that he or she considers are interested in the Code.

(3) The Code shall be referred to a committee of the House of Commons before being published under subsection (4).

(4) The Code is not a statutory instrument for the purposes of the *Statutory Instruments Act*, but the Code shall be published in the *Canada Gazette*.

10.3 (1) The following individuals shall comply with the Code:

(a) an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1); and

(b) an individual who, in accordance with paragraph 7(3)(f), is named in a return filed under subsection 7(1).

(2) Section 126 of the *Criminal Code* does not apply in respect of a contravention of subsection (1).

10.4 (1) Where the Ethics Counsellor believes on reasonable grounds that a person has breached the Code, the

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

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

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

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

10. (1) Le directeur peut publier des bulletins d'interprétation et fournir des avis portant sur l'exécution, l'interprétation ou l'application de la présente loi, à l'exception des articles 10.1 à 10.6.

(2) Les bulletins d'interprétation et les avis ne sont pas des textes réglementaires au sens de la *Loi sur les textes réglementaires* et ne sont pas contraignants.

10.1 Le gouverneur en conseil peut désigner un conseiller en éthique pour l'application de la présente loi.

10.2 (1) Le conseiller élabore un code de déontologie des lobbyistes portant sur toutes les activités visées aux paragraphes 5(1), 6(1) et 7(1).

(2) Il consulte pour ce faire les personnes et les organisations qu'il estime intéressées par l'objet du code.

(3) Avant d'être publié conformément au paragraphe (4), le code est soumis à l'examen du comité désigné par la Chambre des communes.

(4) Le code n'est pas un texte réglementaire pour l'application de la *Loi sur les textes réglementaires*. Il doit cependant être publié dans la *Gazette du Canada*.

10.3 (1) Sont tenues de se conformer au code la personne requise par les paragraphes 5(1) ou 6(1) de fournir une déclaration ainsi que l'employé visé à l'alinéa 7(3)f).

(2) L'article 126 du *Code criminel* ne s'applique pas à l'infraction visée au paragraphe (1).

10.4 (1) Le conseiller fait enquête lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'une personne a commis une

Ethics Counsellor shall investigate to determine whether a breach has occurred.

(2) For the purpose of conducting the investigation, the Ethics Counsellor may

(a) in the same manner and to the same extent as a superior court of record,

(i) summon and enforce the attendance of persons before the Ethics Counsellor and compel them to give oral or written evidence on oath, and

(ii) compel persons to produce any documents or other things that the Ethics Counsellor considers necessary for the investigation, including any record of a payment received, disbursement made or expense incurred by an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1) or by an individual who, in accordance with paragraph 7(3)(f), is named in a return filed under subsection 7(1), in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e), as the case may be; and

(b) administer oaths and receive and accept information, whether or not it would be admissible as evidence in a court of law.

(3) The investigation shall be conducted in private.

(4) Evidence given by a person in the investigation and evidence of the existence of the investigation are inadmissible against the person in a court or in any other proceeding, other than in a prosecution of a person for an offence under section 131 of the *Criminal Code* (perjury) in respect of a statement made to the Ethics Counsellor.

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

(6) The Ethics Counsellor, and every person acting on behalf of or under the direction of the Ethics Counsellor, shall not disclose any information that comes to their knowledge in the performance of their duties and functions under this section, unless

(a) the disclosure is, in the opinion of the Ethics Counsellor, necessary for the purpose of conducting an investigation under this section or establishing the grounds for any findings or conclusions contained in a report under section 10.5; or

(b) the information is disclosed in a report under section 10.5 or in the course of a prosecution for an offence under section 131 of the *Criminal Code* (perjury) in respect of a statement made to the Ethics Counsellor.

infraction au code.

(2) Il peut, dans le cadre de son enquête, de la même manière et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives, assigner devant lui des témoins et leur enjoindre de déposer oralement ou par écrit, sous la foi du serment, ou de produire les documents et autres pièces qu'il croit nécessaires à son enquête, y compris les documents établissant que le lobbyiste-conseil, le lobbyiste salarié ou le lobbyiste travaillant pour le compte d'une organisation a reçu un paiement ou engagé une dépense se rapportant à une activité visée aux paragraphes 5(1), 6(1) ou 7(1). Il peut en outre faire prêter serment et recueillir tout renseignement, qu'il soit ou non admissible en preuve devant un tribunal.

(3) L'enquête menée par le conseiller est secrète.

(4) Les dépositions faites au cours d'une enquête ou le fait de l'existence de l'enquête ne sont pas admissibles contre le déposant devant les tribunaux ni dans aucune autre procédure, sauf le cas où il est poursuivi pour infraction à l'article 131 du *Code criminel* (parjure) relativement à ces dépositions.

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

(6) Le conseiller et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des pouvoirs et fonctions que leur confère la présente loi. Ces renseignements peuvent toutefois être divulgués:

a) si, de l'avis du conseiller, leur divulgation est nécessaire pour mener une enquête en vertu du présent article ou pour motiver les conclusions contenues dans son rapport;

b) dans le rapport du conseiller ou dans le cadre de procédures intentées pour infraction à l'article 131 du *Code criminel* (parjure) relativement à une déposition faite au cours d'une enquête.

10.5 (1) After conducting an investigation, the Ethics Counsellor shall prepare a report of the investigation, including the findings, conclusions and reasons for the Ethics Counsellor's conclusions, and submit it to the Registrar General of Canada who shall cause a copy of it to be laid before each House of Parliament on any of the first fifteen sitting days on which that House is sitting after it is received.

(2) The report may contain details of any payment received, disbursement made or expense incurred by an individual who is required to file a return under subsection 5(1) or 6(1) or by an individual who, in accordance with paragraph 7(3)(f), is named in a return filed under subsection 7(1), in respect of any matter referred to in any of subparagraphs 5(1)(a)(i) to (vi) or paragraphs 6(1)(a) to (e) or 7(1)(a) to (e), as the case may be, if the Ethics Counsellor considers publication of the details to be in the public interest.

...

14. (1) Every individual who contravenes any provision of this Act, other than subsection 10.3(1), or the regulations is guilty of an offence and liable on summary conviction to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars.

(2) Every individual who knowingly makes any false or misleading statement in any return or other document submitted to the registrar under this Act, whether in electronic or other form, is guilty of an offence and liable

(a) on summary conviction, to a fine not exceeding twenty-five thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding six months, or to both; and

(b) on proceedings by way of indictment, to a fine not exceeding one hundred thousand dollars or to imprisonment for a term not exceeding two years, or to both.

(3) Proceedings by way of summary conviction in respect of an offence under this section may be instituted at any time within but not later than two years after the time when the subject-matter of the proceedings arose.

10.5 (1) Le conseiller présente au registraire général du Canada un rapport d'enquête dans lequel il motive ses conclusions; ce dernier fait déposer le rapport devant les deux chambres du Parlement dans les quinze premiers jours de séance de chacune de celles-ci suivant sa réception.

(2) Le rapport peut faire état, lorsque le conseiller estime que l'intérêt public le justifie, des renseignements concernant tout paiement reçu ou dépense engagée par le lobbyiste-conseil, le lobbyiste salarié ou le lobbyiste travaillant pour le compte d'une organisation et se rapportant à une activité visée aux paragraphes 5(1), 6(1) ou 7(1).

[. . .]

14. (1) Exception faite du paragraphe 10.3(1), quiconque contrevient à la présente loi ou à ses règlements commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, une amende maximale de vingt-cinq mille dollars.

(2) Quiconque donne sciemment, dans tout document—déclaration ou autre—transmis au directeur, sous forme électronique ou autre, en application de la présente loi, des renseignements faux ou trompeurs commet une infraction et encourt, sur déclaration de culpabilité:

a) par procédure sommaire, une amende maximale de vingt-cinq mille dollars et un emprisonnement maximal de six mois, ou l'une de ces peines;

b) par mise en accusation, une amende maximale de cent mille dollars et un emprisonnement maximal de deux ans, ou l'une de ces peines.

(3) Les poursuites par voie de procédure sommaire engagées aux termes du présent article se prescrivent par deux ans à compter de la date de la prétendue perpétration.

SCHEDULE III

(paragraph 23)

LOBBYISTS' CODE OF CONDUCT

Message from the Ethics Counsellor

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

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

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

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

The Office of the Ethics Counsellor puts great stress on its advisory role and is available to offer comment and guidance to lobbyists on the application of the *Lobbyists' Code of Conduct*. An important means of communicating more widely our advice and other Code developments will be through

ANNEXE III

(paragraphe 23)

CODE DES LOBBYISTES

Message du conseiller en éthique

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

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

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

Le code débute par un préambule qui en établit les objectifs en le plaçant dans un contexte plus général. Par la suite, vient un ensemble de principes, ceux-ci étant suivis de règles particulières. Les principes présentent, de façon positive, les buts et objectifs à atteindre, sans toutefois définir de normes précises. Quant aux règles, elles précisent les exigences en matière de comportement à adopter dans certaines situations. Les principes fournissent donc un cadre pour l'application des règles. Par conséquent, les pouvoirs d'enquête qui ont été conférés par la Loi au conseiller en éthique ne seront déclenchés que lors d'une allégation de dérogation à une règle.

Le Bureau du conseiller en éthique attache une grande importance à son rôle consultatif. Son personnel sera à la disposition des lobbyistes et leur offrira conseils et commentaires au sujet de l'application du *Code de déontologie des lobbyistes*. Les rapports annuels au Parlement serviront à

annual reports to Parliament.

We welcome questions and enquiries not only from lobbyists but from other members of the public as well.

...

Preamble

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

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

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

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

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

Principles

Integrity and Honesty

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

Openness

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

communiquer, sur une plus grande échelle, les conseils et les mises au point du code.

Nous invitons non seulement les lobbyistes, mais aussi le public à faire parvenir leurs questions et commentaires au Bureau du conseiller en éthique.

[...]

Préambule

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

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

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

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

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

Principes

Intégrité et honnêteté

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

Franchise

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

Professionalism

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

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

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

2. Accurate information

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

3. Disclosure of obligations

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

Confidentiality**4. Confidential information**

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

5. Insider information

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

Conflict of interest**6. Competing interests**

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

Professionnalisme

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

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

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

2. Renseignements exacts

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

3. Divulcation des obligations

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

Confidentialité**4. Renseignements confidentiels**

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

5. Renseignements d'initiés

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

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

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

7. Disclosure

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

8. Improper influence

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

7. Divulgation

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

8. Influence répréhensible

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

SCHEDULE IV

(paragraph 24)

PUBLIC OFFICE HOLDERS' CODE

2. Object

The object of this Code is to enhance public confidence in the integrity of public office holders and the decision-making process in government

- a. while encouraging experienced and competent persons to seek and accept public office;
- b. while facilitating interchange between the private and the public sector;
- c. by establishing clear rules of conduct respecting conflict of interest for, and post-employment practices applicable to, all public office holders; and
- d. by minimizing the possibility of conflicts arising between the private interests and public duties of public office holders and providing for the resolution of such conflicts in the public interest should they arise.

3. Principles

Every public office holder shall conform to the following principles.

1. Ethical Standards:

Public office holders shall act with honesty and uphold the highest ethical standards so that public confidence and trust in the integrity, objectivity and impartiality of government are conserved and enhanced.

2. Public Scrutiny:

Public office holders have an obligation to perform their official duties and arrange their private affairs in a manner that will bear the closest public scrutiny, an obligation that is not fully discharged by simply acting within the law.

3. Decision-Making:

Public office holders, in fulfilling their official duties and responsibilities, shall make decisions in the public interest and with regard to the merits of each case.

4. Private Interests:

Public office holders shall not have private interests, other than those permitted pursuant to this Code, that would be

ANNEXE IV

(paragraphe 24)

CODE DES TITULAIRES DE CHARGE PUBLIQUE

2. Objet

Le présent code a pour objet d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des titulaires de charge publique et dans le processus de prise de décisions du gouvernement

- a. tout en encourageant les personnes qui possèdent l'expérience et les compétences requises à solliciter et à accepter une charge publique;
- b. tout en facilitant les échanges entre les secteurs privé et public;
- c. en établissant à l'intention des titulaires de charge publique des règles de conduite claires au sujet des conflits d'intérêts et de l'après-mandat;
- d. en réduisant au minimum les possibilités de conflit entre les intérêts personnels des titulaires de charge publique et leurs fonctions officielles, et en prévoyant les moyens de régler de tels conflits, le cas échéant, dans l'intérêt public.

3. Principes

Le titulaire d'une charge publique doit se conformer aux principes suivants:

1. Normes en matière d'éthique

Il agira avec honnêteté ainsi que selon des normes supérieures en matière d'éthique de façon à préserver et à faire croître la confiance du public dans l'intégrité, l'objectivité et l'impartialité du gouvernement.

2. Examen public

Il doit exercer ses fonctions officielles et organiser ses affaires personnelles d'une manière si irréprochable qu'elle puisse résister à l'examen public le plus minutieux; pour s'acquitter de cette obligation, il ne lui suffit pas simplement d'observer la loi.

3. Prise de décision

Il doit, dans l'exercice de ses fonctions officielles, prendre toute décision dans l'intérêt public tout en considérant le bien-fondé de chaque cas.

4. Intérêts personnels

Outre ceux qui sont autorisés par le présent code, le titulaire ne doit pas conserver d'intérêts personnels sur

affected particularly or significantly by government actions in which they participate.

lesquels les activités gouvernementales auxquelles il participe pourraient avoir une influence quelconque.

5. Public Interest:

On appointment to office, and thereafter, public office holders shall arrange their private affairs in a manner that will prevent real, potential or apparent conflicts of interest from arising but if such a conflict does arise between the private interests of a public office holder and the official duties and responsibilities of that public office holder, the conflict shall be resolved in favour of the public interest.

5. Intérêt public

Dès sa nomination, il doit organiser ses affaires personnelles de manière à éviter les conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents; l'intérêt public doit toujours prévaloir dans les cas où les intérêts du titulaire entrent en conflit avec ses fonctions officielles.

6. Gifts and Benefits:

Public office holders shall not solicit or accept transfers of economic benefit, other than incidental gifts, customary hospitality, or other benefits of nominal value, unless the transfer is pursuant to an enforceable contract or property right of the public office holder.

6. Cadeaux et avantages

Mis à part les cadeaux, les marques d'hospitalité et les autres avantages d'une valeur minimale, il lui est interdit de solliciter ou d'accepter le transfert de valeurs économiques, sauf s'il s'agit de transferts résultant d'un contrat exécutoire ou d'un droit de propriété.

7. Preferential Treatment:

Public office holders shall not step out of their official roles to assist private entities or persons in their dealings with the government where this would result in preferential treatment to any person.

7. Traitement de faveur

Il lui est interdit d'outrepasser ses fonctions officielles pour venir en aide à des personnes, physiques ou morales, dans leurs rapports avec le gouvernement, lorsque cela peut donner lieu à un traitement de faveur.

8. Insider Information:

Public office holders shall not knowingly take advantage of, or benefit from, information that is obtained in the course of their official duties and responsibilities and that is not generally available to the public.

8. Position d'initié

Il lui est interdit d'utiliser à son propre avantage ou bénéfice des renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles et qui, de façon générale, ne sont pas accessibles au public.

9. Government Property:

Public office holders shall not directly or indirectly use, or allow the use of, government property of any kind, including property leased to the government, for anything other than officially approved activities.

9. Biens du gouvernement

Il lui est interdit d'utiliser directement ou indirectement les biens du gouvernement, y compris les biens loués, ou d'en permettre l'usage à des fins autres que les activités officiellement approuvées.

10. Post-Employment:

Public office holders shall not act, after they leave public office, in such a manner as to take improper advantage of their previous office.

10. Après-mandat

À l'expiration de son mandat, il a le devoir de ne pas tirer un avantage indu de la charge publique qu'il a occupée.

...

[...]

4. Interpretation

1) The following definitions apply for the purposes of this Part and the Schedule:

...

“Public office holder” means

4. Définitions

1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente partie et à l'annexe:

[...]

«Titulaire d'une charge publique»

(a) a minister of the Crown, a minister of state or a parliamentary secretary;

(b) a person, other than a public servant, who works an average of fifteen hours or more a week on behalf of a minister of the Crown or a minister of state, including persons working on a contractual or voluntary basis;

(c) a Governor in Council appointee, other than the following persons, namely:

- i. a Lieutenant-Governor,
- ii. officers and staff of the Senate, House of Commons and Library of Parliament;
- iii. a person appointed or employed under the Public Service Employment Act who is a head of mission within the meaning of subsection 13(1) of the Department of Foreign Affairs and International Trade Act,
- iv. a judge who receives a salary under the Judges Act,
- v. a military judge within the meaning of subsection 2(1) of the National Defence Act; and
- vi. an officer of the Royal Canadian Mounted Police, not including the Commissioner; and

(d) a full-time ministerial appointee designated by the appropriate minister of the Crown as a public office holder.

...

5. Duties of the Ethics Counsellor

1. Under the general direction of the Clerk of the Privy Council, the Ethics Counsellor is charged with the administration of this Code and the application of the conflict of interest compliance measures set out in this Part as they apply to public office holders.
2. Information concerning the private interests of a public office holder provided to the Ethics Counsellor is confidential until a Public Declaration, if any, is made with respect to that information.
3. It is the responsibility of the Ethics Counsellor to ensure:
 - a. that information provided under subsection (2) shall be kept in strict confidence and any record thereof kept in secure safekeeping in accordance with the *Privacy Act*;

a) ministre, ministre d'État et secrétaire parlementaire;

b) quiconque, y compris les contractuels et les bénévoles, mais autre qu'un fonctionnaire, travaille en moyenne 15 heures et plus par semaine pour le compte d'un ministre ou d'un ministre d'État;

c) titulaire nommé par le gouverneur en conseil, à l'exception:

- i. des lieutenants-gouverneurs;
- ii. des cadres et du personnel du Sénat, de la Chambre des communes et de la Bibliothèque du Parlement;
- iii. des chefs de mission au sens du paragraphe 13(1) de la Loi sur le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international qui sont des personnes nommées ou employées sous le régime de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique;
- iv. des juges qui touchent un traitement au titre de la Loi sur les juges;
- v. des juges militaires au sens du paragraphe 2(1) de la Loi sur la défense nationale;
- vi. des officiers de la Gendarmerie royale du Canada autres que le commissaire;

d) titulaire d'une nomination ministérielle à temps plein désigné comme titulaire d'une charge publique par le ministre compétent.

[...]

5. Fonctions du conseiller en éthique

1. Sous la direction générale du greffier du Conseil privé, le conseiller en éthique administre le Code et applique les mesures d'observation régissant les conflits d'intérêts qui sont énoncées dans la présente partie en ce qui a trait aux titulaires de charge publique.
2. Les renseignements détenus par le conseiller en éthique concernant les intérêts personnels du titulaire d'une charge publique demeurent confidentiels jusqu'à ce qu'une déclaration publique soit faite, le cas échéant, à ce sujet.
3. Le conseiller en éthique veille:
 - a. à ce que les renseignements fournis en vertu du paragraphe (2) soient conservés à titre strictement confidentiel, et que les documents en faisant état soient mis en lieu sûr conformément aux dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*;

- b. that any information provided by public office holders for a public purpose is placed in personal unclassified files in the Public Registry; and
- c. that no more than five years following an individual's departure from public office, the records and files referred to in (a) and (b) are destroyed, in accordance with National Archives policy and the *Privacy Act*, unless they are material to an ongoing complaint made regarding a public office holder's obligations under this Code.

...

Gifts, Hospitality, and Other Benefits

20. When Declined

1. Gifts, hospitality or other benefits including those described in section 21 that could influence public office holders in their judgment and performance of official duties and responsibilities shall be declined.
2. In the case of ministers of the Crown, ministers of state and parliamentary secretaries, travel on noncommercial chartered or private aircraft for any purpose shall be prohibited except in exceptional circumstances and may only be accepted with the prior approval of the Ethics Counsellor.

...

23. Avoidance of Preferential Treatment

1. A public office holder shall take care to avoid being placed or the appearance of being placed under an obligation to any person or organization, or the representative of a person or organization, that might profit from special consideration on the part of the office holder.
2. In the formulation of government policy or the making of decisions, a public office holder shall ensure that no persons or groups are given preferential treatment based on the individuals hired to represent them.
3. A public office holder shall not accord preferential treatment in relation to any official matter to family members or friends or to organizations in which they, family members or friends, have an interest.

- b. à ce que les renseignements fournis par le titulaire d'une charge publique à l'intention du public soient versés dans un dossier personnel au Registre public;
- c. à ce qu'après une période maximale de cinq ans suivant le départ d'un titulaire, les dossiers visés aux alinéas a) et b) soient détruits conformément à la politique des Archives nationales et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à moins qu'il s'agisse de documents relatifs à une plainte en instance concernant les obligations d'un titulaire de charge publique prescrites par le Code.

[...]

Cadeaux, marques d'hospitalité et autres avantages

20. Interdiction d'accepter

1. Le titulaire d'une charge publique doit refuser tout cadeau, y compris ceux décrits à l'article 21, marque d'hospitalité ou autre avantage qui risque d'avoir une influence sur son jugement et sur l'exercice de ses fonctions officielles.
2. Les ministres, les ministres d'État et les secrétaires parlementaires ne doivent en aucun cas accepter les offres de voyage à bord d'avions privés ou de vols nolisés non commerciaux, sauf dans des circonstances exceptionnelles, toute acceptation devant être approuvée au préalable par le conseiller en éthique.

[...]

23. Refus d'accorder des traitements de faveur

1. Le titulaire d'une charge publique doit éviter de se placer ou de sembler se placer dans des situations où il serait redevable à une personne ou à un organisme, ou encore au représentant d'une personne ou d'un organisme, qui pourrait tirer parti d'un traitement de faveur de sa part.
2. Lors de la formulation de politiques gouvernementales ou de la prise de décisions, le titulaire d'une charge publique devra s'assurer qu'aucun individu ou groupe ne se voit accorder un traitement de faveur en fonction des personnes retenues pour les représenter.
3. Il est interdit au titulaire d'une charge publique d'accorder, relativement à des questions officielles, un traitement de faveur à des parents ou amis, ou encore à des organismes dans lesquels lui-même, ses parents ou ses amis ont des intérêts.

...

[...]

Part III - Post-employment Compliance Measures**Partie III - Mesures d'observation concernant l'après-mandat****26. Interpretation**

For purposes of this Part, "public office holder" refers to the same positions subject to Part II, as set out in section 4, with the exception that ministerial staff and other public office holders as defined at paragraph (b) of the definition of "public office holder" under subsection 4(1) must be designated by their minister for this Part to apply.

26. Définitions

Aux fins de la présente partie, le «titulaire d'une charge publique» désigne le titulaire des postes visés à l'article 4 (Partie II) du présent code. Les membres du personnel du cabinet d'un ministre et les autres titulaires de charge publique, au sens de l'alinéa b) de la définition du terme «titulaire de charge publique» au paragraphe 4(1), doivent toutefois avoir été désignés par le ministre pour être assujettis à la présente partie.

27. Object

Public office holders shall not act, after they leave public office, in such a manner as to take improper advantage of their previous public office. Observance of this Part will minimize the possibilities of:

27. Objet

Le titulaire d'une charge publique doit, après l'expiration de son mandat, se comporter de façon à ne pas tirer d'avantages indus de sa charge antérieure au service du gouvernement. L'observation des mesures énoncées dans la présente partie lui permettra de réduire au minimum les possibilités:

(a) allowing prospects of outside employment to create a real, potential or apparent conflict of interest for public office holders while in public office;

a) de se trouver dans des situations de conflits d'intérêts réels, potentiels ou apparents en raison des offres d'emploi qui lui viennent de l'extérieur alors qu'il est au service de l'État;

(b) obtaining preferential treatment or privileged access to government after leaving public office;

b) d'obtenir un traitement de faveur ou un accès privilégié au gouvernement après qu'il aura quitté sa charge publique;

(c) taking personal advantage of information obtained in the course of official duties and responsibilities until it has become generally available to the public; and

c) d'utiliser pour son profit personnel les renseignements obtenus dans l'exercice de ses fonctions officielles avant qu'ils ne soient connus du public;

(d) using public office to unfair advantage in obtaining opportunities for outside employment.

d) de tirer un avantage indu de sa charge pour obtenir des occasions d'emploi à l'extérieur.

...

[...]

29. After Leaving Office:**29. Après avoir quitté son poste****Prohibited Activities****Activités interdites**

1. At no time shall a former public office holder switch sides by acting for or on behalf of any person, commercial entity, association, or union in connection with any specific ongoing proceeding, transaction, negotiation or case to which the Government is a party and where the former public office holder acted for or advised the Government.

1. Il est interdit à un ancien titulaire d'une charge publique de changer de camp, c'est-à-dire d'agir au nom ou pour le compte d'une personne, d'une société commerciale, d'une association ou d'un syndicat relativement à une procédure, à une transaction, à une négociation ou à une autre cause à laquelle le gouvernement du Canada est partie et dans laquelle il a représenté ou conseillé le gouvernement.

2. Nor shall former public office holders give advice to their clients using information that is not available to the public concerning the programs or policies of the departments with which they were employed, or with which they had a direct and substantial relationship during the period of one year immediately prior to the termination of their service in public office.

30. Limitation Period

Former public office holders, except for ministers of the Crown and ministers of State for whom the prescribed period is two years, shall not, within a period of one year after leaving office:

- (a) accept appointment to a board of directors of, or employment with, an entity with which they had direct and significant official dealings during the period of one year immediately prior to the termination of their service in public office; or
- (b) make representations for or on behalf of any other person or entity to any department with which they had direct and significant official dealings during the period of one year immediately prior to the termination of their service in public office.

2. L'ancien titulaire d'une charge publique ne doit pas non plus donner de conseils à ses clients fondés sur des renseignements non disponibles au public concernant les programmes ou les politiques des ministères pour lesquels il a travaillé, ou avec lesquels il avait des rapports directs et importants au cours de l'année qui a précédé la fin de son mandat.

30. Période de restriction

Sauf dans le cas des ministres ou des ministres d'État, où la période prescrite est de deux ans, il est interdit à un ancien titulaire d'une charge publique, dans l'année qui suit la cessation de ses fonctions:

- a) d'accepter une nomination au conseil d'administration d'une entité avec laquelle il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat, ou un emploi au sein d'une telle entité;
- b) d'intervenir, pour le compte ou au nom d'une personne ou d'une entité, auprès d'un ministère avec lequel il a eu des rapports officiels directs et importants au cours de l'année ayant précédé la fin de son mandat.