

T-1278-05  
2007 FC 556

T-1278-05  
2007 CF 556

**Selwyn Pieters** (*Applicant*)

**Selwyn Pieters** (*demandeur*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)

**Le procureur général du Canada** (*défendeur*)

and

et

**Public Service Integrity Officer** (*Intervener*)

**L'Agent de l'intégrité de la fonction publique**  
(*intervenant*)

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

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

Federal Court, Heneghan J.—Toronto, October 10, 2006; Ottawa, May 28, 2007.

Cour fédérale, juge Heneghan—Toronto, 10 octobre 2006; Ottawa, 28 mai 2007.

*Public Service — Judicial review, pursuant to Federal Courts Act, s. 18.1 with respect to report issued by Public Service Integrity Office (PSIO) after investigation into allegations of wrongdoing at Immigration and Refugee Board (IRB) — Public Service Integrity Office created by Treasury Board Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace (policy) — PSIO not excluded from definition of “federal board, commission or other tribunal” in Federal Courts Act, s. 2(1) either because only one person or under exceptions set out — As federal investigative body acting pursuant to Treasury Board disclosure policy made under authority of Financial Administration Act, PSIO is federal board, meeting definition of “federal board, commission or other tribunal” in s. 2(1) — But decision not reviewable pursuant to s. 18.1 — Application dismissed.*

*Fonction publique — Contrôle judiciaire, en vertu de l'art. 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales, d'un rapport que l'agent de l'intégrité de la fonction publique (l'AIFP) a produit après avoir mené une enquête portant sur des allégations d'actes fautifs à l'égard de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) — L'agent de l'intégrité de la fonction publique a été créé par la Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail du Conseil du Trésor (la politique) — L'AIFP n'est pas exclu de la définition d'« office fédéral » énoncée à l'art. 2(1) de la Loi sur les Cours fédérales au motif qu'il n'est qu'une seule personne ou qu'il est visé par l'une des exceptions énoncées dans la définition — À titre d'organisme fédéral d'enquête agissant en vertu d'une politique sur la divulgation du Conseil du Trésor prise en application de la Loi sur la gestion des finances publiques, l'AIFP est un office fédéral qui répond à la définition d'« office fédéral » énoncée à l'art. 2(1) — Toutefois, la décision n'est pas susceptible de contrôle judiciaire en vertu de l'art. 18.1 — Demande rejetée.*

*Federal Court Jurisdiction — Judicial review, pursuant to Federal Courts Act, s. 18.1 with respect to report issued by Public Service Integrity Office (PSIO) after investigation into allegations of wrongdoing at Immigration and Refugee Board (IRB) — PSIO's report, recommendations not decision amenable to judicial review as non-binding on deputy head of department involved; not determining applicant's substantive rights or carrying legal consequences.*

*Compétence de la Cour fédérale — Contrôle judiciaire, en vertu de l'art. 18.1 de la Loi sur les Cours fédérales, d'un rapport que l'agent de l'intégrité de la fonction publique (l'AIFP) a produit après avoir mené une enquête portant sur des allégations d'actes fautifs à l'égard de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR) — Le rapport et les recommandations de l'AIFP ne constituaient pas une décision susceptible de contrôle judiciaire parce qu'ils ne lient pas l'administrateur général du ministère visé; ils ne*

This was an application for judicial review, pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*, with respect to a report issued by the Public Service Integrity Office upon completion of an investigation into allegations by the applicant of wrongdoing, including allegations of reprisal, at the Immigration and Refugee Board (IRB). At the relevant time, the applicant was employed with the IRB in its Refugee Protection Division (RPD) as a Refugee Protection Officer (RPO). The Public Service Integrity Office was created by the 2001 *Treasury Board Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (policy), which was issued on behalf of the Treasury Board pursuant to subsection 11(2) of the *Financial Administration Act*. In his application, the applicant essentially sought to have an order upholding his reprisal complaint or alternatively referring it back to the PSIO and an order directing the PSIO to conduct a further investigation.

In March 2004, the applicant submitted a complaint to the PSIO regarding 10 alleged incidents of wrongdoing at the IRB, in particular, that he had participated in writing reasons for decision at the request of IRB members and that in a case where he was acting as an RPO, the Board member failed to disclose to the claimant's counsel all of the evidence that he considered. As a result of the applicant's complaint, two investigations were commenced: the IRB's own investigation and an independent inquiry by Professor Edward Ratushny into the applicant's first five allegations. Professor Ratushny's report found improper conduct by IRB members and the applicant. The report was sent to the PSIO along with responses thereto by the named parties. The PSIO did not make any findings against IRB members on the basis of the jurisdictional restrictions, i.e. as appointees of the Governor in council, IRB members were not subject to the policy and were therefore out of reach of the PSIO investigation. The PSIO issued his final report and recommendations and essentially found that while some of the allegations were substantiated, the IRB had taken appropriate measures in response. The applicant was eventually terminated by the IRB. The issues were whether the PSIO is a "federal board, commission or other tribunal," as set out in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act* and whether his decision and recommendations made under the policy are subject to judicial review by the Federal Court.

*touchaient pas aux droits substantiels du demandeur et n'entraînaient pas de conséquences juridiques.*

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire, présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, d'un rapport que l'agent de l'intégrité de la fonction publique (l'AIFP) a produit après avoir mené une enquête portant sur des allégations d'actes fautifs portées par le demandeur, notamment des allégations de représailles, à l'égard de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR). Pendant la période pertinente, le demandeur travaillait pour la Section de la protection des réfugiés (SPR) de la CISR à titre d'agent de protection des réfugiés (APR). L'agent de l'intégrité de la fonction publique a été créé en 2001 par la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor (la politique), qui a été adoptée au nom du Conseil du Trésor en vertu du paragraphe 11(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. Dans sa demande, le demandeur sollicitait essentiellement une ordonnance accueillant sa plainte de représailles ou, subsidiairement, une ordonnance renvoyant la plainte de représailles à l'AIFP et une ordonnance enjoignant à l'AIFP de mener une enquête plus poussée.

En mars 2004, le demandeur a déposé une plainte auprès de l'AIFP concernant 10 actes fautifs qui auraient été commis à la CISR, notamment qu'il avait participé à la rédaction des motifs de décision à la demande de commissaires de la CISR et, dans une affaire où il agissait à titre d'APR, le commissaire n'a pas divulgué au conseil du demandeur d'asile tous les éléments de preuve qu'il a examinés. Par suite de la plainte du demandeur, deux enquêtes ont été menées : la propre enquête de la CISR et l'enquête indépendante du professeur Edward Ratushny sur les cinq premières allégations du demandeur. Il ressort du rapport du professeur Ratushny qu'il y avait eu conduite fautive de la part de commissaires de la CISR et du demandeur. Le rapport a été acheminé à l'AIFP avec les réponses des parties nommées. L'AIFP n'a pas tiré de conclusions défavorables à l'égard des commissaires de la CISR en raison de la compétence restreinte, c.-à-d. qu'à titre de personnes nommées par le gouverneur en conseil, les commissaires de la CISR n'étaient pas visés par la politique et ils échappaient donc à la portée de l'enquête de l'AIFP. Celui-ci a présenté son rapport final et ses recommandations et a essentiellement conclu que même si certaines allégations étaient fondées, la CISR avait pris les mesures voulues pour rétablir la situation. Par la suite, la CISR a licencié le demandeur. Les questions litigieuses étaient celles de savoir si l'AIFP est un « office fédéral » au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* et si ses décisions et recommandations formulées en vertu de la politique sont susceptibles de contrôle judiciaire par la Cour fédérale.

*Held*, the application should be dismissed.

The PSIO is not excluded from the definition of “federal board, commission or other tribunal” on the basis that he is only one person or under any of the exceptions set out in the definition. The only question that had to be addressed in determining the status of the PSIO is whether, in conducting his investigation and issuing a final report, the PSIO was “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.” As a federal investigative body acting pursuant to a Treasury Board disclosure policy made under the authority of the *Financial Administration Act*, the PSIO is a federal board and meets the definition of a “federal board, commission or other tribunal” in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act*.

But the challenged decision and recommendations were not reviewable pursuant to the *Federal Courts Act*, section 18.1. In determining whether the PSIO’s report and recommendations constituted a decision that was amenable to judicial review, it was necessary to determine whether the report and recommendations affected a party’s substantive rights or carried legal consequences. The preamble of the policy explains that public servants are to balance their duty of loyalty to their employer and the public interest in using government information with making disclosures of wrongdoing in accordance with the policy. Under the policy, the PSIO’s mandate is to “act as a neutral entity on matters of internal disclosure.” However, the PSIO is ultimately authorized only to make recommendations regarding findings of wrongdoing. The recommendations are non-binding on the deputy head of the department involved. The PSIO’s final report and recommendations do not determine the applicant’s substantive rights or carry legal consequences as required by case law and therefore are not subject to judicial review.

Nonetheless, the investigation conducted by the PSIO in this case may not have met the standards of procedural fairness. Representatives of the IRB were intimately involved in the PSIO’s investigation. The cumulative effect of various communications and e-mails cast doubt on the degree of impartiality with which the investigation was ultimately conducted.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6.  
*Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

L’AIFP n’est pas exclu de la définition d’« office fédéral » au motif qu’il n’est qu’une seule personne, ou qu’il est visé par l’une des exceptions énoncées dans la définition. La seule question qu’il fallait trancher afin de déterminer le statut de l’AIFP était celle de savoir si, en menant son enquête et en produisant un rapport final, l’AIFP « exerça[it] ou [était] censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d’une prérogative royale ». À titre d’organisme fédéral d’enquête agissant en vertu d’une politique sur la divulgation du Conseil du Trésor prise en application de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, l’AIFP est un office fédéral et il répond à la définition d’« office fédéral » énoncée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

Cependant, la décision et les recommandations contestées n’étaient pas susceptibles de contrôle judiciaire en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*. Pour trancher la question de savoir si le rapport et les recommandations de l’AIFP constituaient une décision susceptible de contrôle judiciaire, il était essentiel de se demander si le rapport et les recommandations touchaient aux droits substantiels d’une partie ou entraînaient des conséquences juridiques. Le préambule de la politique explique que les fonctionnaires doivent établir un équilibre entre leur devoir de loyauté envers leur employeur et l’intérêt public lorsqu’ils utilisent des renseignements gouvernementaux dans la divulgation d’actes fautifs conformément à la politique. Selon la politique, le mandat de l’AIFP est « d’agir à titre d’entité neutre dans les affaires de divulgation interne ». Toutefois, à l’issue du processus, l’AIFP n’est autorisé qu’à faire des recommandations portant sur les conclusions d’actes fautifs. Les recommandations ne lient pas l’administrateur général du ministère visé. Le rapport final et les recommandations de l’AIFP ne déterminent pas les droits substantiels du demandeur ni n’entraînent des conséquences juridiques comme l’exige la jurisprudence et ils ne sont donc pas susceptibles de contrôle judiciaire.

Néanmoins, l’enquête menée par l’AIFP en l’espèce ne satisfaisait pas aux normes de l’équité procédurale. Des représentants de la CISR ont participé étroitement à l’enquête menée par l’AIFP. L’effet cumulatif des diverses communications et courriels laissent planer le doute quant au degré d’impartialité avec lequel cette enquête a été menée.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6.

S.C. 2002 c. 8, s. 14), 2(1) “federal board, commission or other tribunal” (as am. *idem*, s. 15), 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26), 18.1 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27).  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 303.  
*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 11(2)(i).  
*Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14, s. 7.  
*Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35.  
*Refugee Protection Division Rules*, SOR/2002-228, r. 16.  
*Special Appointment Regulations, No. 2001-14*, SOR/2001-489.  
*Tobacco Act*, S.C. 1997, c. 13, s. 29.

*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 11(2)i).  
*Loi sur le tabac*, L.C. 1997, ch. 13, art. 29.  
*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 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26), 18.1 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27).  
*Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, art. 7.  
*Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35.  
*Règlement n° 2001-14 portant affectation spéciale*, DORS/2001-489.  
*Règles de la Section de la protection des réfugiés*, DORS/2002-228, règle 16.  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 303.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture Canada)*, [1993] 3 F.C. 557; (1993), 65 F.T.R. 127 (T.D.); *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [1995] 2 F.C. 694; (1995), 125 D.L.R. (4th) 559; 184 N.R. 260 (C.A.).

##### CONSIDERED:

*Chopra v. Canada (Attorney General)* (2005), 273 F.T.R. 200; 2005 FC 595; *Fennelly v. Canada (Attorney General)* (2005), 279 F.T.R. 262; 2005 FC 1291; *Jada Fishing Co. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2002), 288 N.R. 237; 2002 FCA 103; *Vaughan v. Canada*, [2005] 1 S.C.R. 146; (2005), 250 D.L.R. (4th) 385; 41 C.C.E.L. (3d) 159; 331 N.R. 64; 2005 SCC 11; *Glowinski v. Canada (Treasury Board)* (2006), 286 F.T.R. 217; 2006 FC 78; *Larny Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, [2003] 1 F.C. 541; (2002), 216 D.L.R. (4th) 230; 43 Admin. L.R. (3d) 264; 222 F.T.R. 29; 2002 FCT 750; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Canada (Minister of National Revenue—M.N.R.)*, [1998] 2 C.T.C. 176; 148 F.T.R. 3; 98 G.T.C. 6076 (F.C.T.D.).

##### REFERRED TO:

*Endicott v. Canada (Treasury Board)* (2005), 270 F.T.R. 220; 2005 FC 253; *Carpenter Fishing Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548; (1997), 155 D.L.R. (4th) 572; 221 N.R. 372 (C.A.); leave to appeal to S.C.C. refused [1999] S.C.C.A. No. 349 (QL); *Girard v. Canada* (1994), 79 F.T.R. 219 (F.C.T.D.).

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l'administration corporative, Agriculture Canada)*, [1993] 3 C.F. 557 (1<sup>re</sup> inst.); *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, [1995] 2 C.F. 694 (C.A.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Chopra c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 595; *Fennelly c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1291; *Jada Fishing Co. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2002 CAF 103; *Vaughan c. Canada*, [2005] 1 R.C.S. 146; 2005 CSC 11; *Glowinski c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2006 CF 78; *Larny Holdings Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé)*, [2003] 1 C.F. 541; 2002 CFP 750; *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national—M.R.N.)*, [1998] A.C.F. n° 79 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

##### DÉCISIONS CITÉES :

*Endicott c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2005 CF 253; *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548 (C.A.); autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée [1999] S.C.C.A. n° 349 (QL); *Girard c. Canada*, [1994] A.C.F. n° 420 (1<sup>re</sup> inst.) (QL).

## AUTHORS CITED

Canada. Treasury Board Secretariat. *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace*, November 30, 2001.

Canada. Treasury Board Secretariat. *Policy on the Prevention and Resolution of Harassment in the Workplace*, June 1, 2001.

APPLICATION for judicial review, pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*, regarding a report issued by the Public Service Integrity Office upon completion of an investigation into allegations of wrongdoing at the Immigration and Refugee Board. Application dismissed.

## APPEARANCES:

*Peter M. Rosenthal* for applicant.

*Michael H. Morris* and *Joseph Cheng* for respondent.

*Martine Nantel* for intervener.

## SOLICITORS OF RECORD:

*Roach, Schwartz & Associates*, Toronto, for applicant.

*Deputy Attorney General of Canada* for respondent.

*Public Service Integrity Officer* for intervener.

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

## HENEGHAN J.:

I. Introduction

[1] Mr. Selwyn Andrew Pieters (the applicant) seeks judicial review, pursuant to section 18.1 [as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5; 2002, c. 8, s. 27] of the *Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7 [s. 1 (as am. *idem*, s. 14)], with respect to a report issued by the Public Service Integrity Office, dated June 23, 2005. The Public Service Integrity Office issued this report after completing an investigation into certain allegations of wrongdoing advanced by the applicant, including

## DOCTRINE CITÉE

Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, 30 novembre 2001.

Canada. Secrétariat du Conseil du Trésor. *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail*, 1<sup>er</sup> juin 2001.

DEMANDE de contrôle judiciaire, présentée en vertu de l'article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*, d'un rapport que l'agent de l'intégrité de la fonction publique a produit après avoir mené une enquête portant sur des allégations d'actes fautifs à l'égard de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Demande rejetée.

## ONT COMPARU :

*Peter M. Rosenthal* pour le demandeur.

*Michael H. Morris* et *Joseph Cheng* pour le défendeur.

*Martine Nantel* pour l'intervenant.

## AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

*Roach, Schwartz & Associates*, Toronto, pour le demandeur.

*Le sous-procureur général du Canada* pour le défendeur.

*Agent de l'intégrité de la fonction publique* pour l'intervenant.

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

## LA JUGE HENEGHAN :

I. Introduction

[1] M. Selwyn Andrew Pieters (le demandeur) sollicite, en vertu de l'article 18.1 [édicé par L.C. 1990, ch. 8, art. 5; 2002, ch. 8, art. 27] de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod., *idem*, art. 14)], le contrôle judiciaire d'un rapport de l'agent de l'intégrité de la fonction publique (l'AIFP) daté du 23 juin 2005. L'AIFP a produit ce rapport après avoir mené une enquête portant sur des allégations d'actes fautifs portées par le demandeur, notamment des allégations de

allegations of reprisal, relative to the Immigration and Refugee Board (the IRB).

## II. The Parties

[2] At the relevant time, the applicant was employed with the IRB as a refugee protection officer (RPO). He subsequently left his employment with the IRB.

[3] The Public Service Integrity Office was created by the Treasury Board *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (the policy). This policy was issued on behalf of the Treasury Board on November 30, 2001 pursuant to subsection 11(2) of the *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11. By *Special Appointment Regulations, No. 2001-14* [SOR/2001-489], issued November 6, 2001 and effective November 30, 2001, the Governor General in Council appointed Dr. Edward Keyserlingk as the Public Service Integrity Officer (the PSIO).

[4] The Attorney General of Canada (the Attorney General) is named as the respondent in this matter pursuant to rule 303 of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 [r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)] (the Rules).

[5] By motion dated March 17, 2006, the PSIO sought leave to intervene in these proceedings. By order dated March 21, 2006 [[2006] F.C.J. No. 887 (F.C.) (QL)], Prothonotary Lafrenière granted the PSIO intervener status, with leave to make written and oral submissions. The order in that regard provides that his application record is to be restricted to issues of its jurisdiction, its role and mandate, and the preparation of his record through its procedural and investigative processes. The order specifically provides that he should not address the merits of the applicant's application for judicial review.

[6] In this application, the applicant seeks the following relief:

représailles, à l'égard de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (la CISR).

## II. Les parties

[2] Pendant la période pertinente, le demandeur travaillait pour la CISR à titre d'agent de protection des réfugiés (APR). Il a quitté la CISR par la suite.

[3] L'AIFP est une entité créée par la *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail* du Conseil du Trésor (la politique). La politique a été adoptée au nom du Conseil du Trésor le 30 novembre 2001, en vertu du paragraphe 11(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11. Par le *Règlement n° 2001-14 portant affectation spéciale* [DORS/2001-489], pris le 6 novembre 2001 et entré en vigueur le 30 novembre 2001, le gouverneur général en conseil a nommé M. Edward Keyserlingk agent de l'intégrité de la fonction publique.

[4] Le procureur général du Canada (le procureur général) est désigné à titre de défendeur dans la présente affaire en vertu de la règle 303 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)] (les Règles).

[5] Par voie de requête datée du 17 mars 2006, l'AIFP a demandé l'autorisation d'intervenir dans la présente instance. Dans une ordonnance datée du 21 mars 2006 [[2006] F.C.J. n° 887 (C.F.) (QL)], le protonotaire Lafrenière a accordé à l'AIFP le statut d'intervenant et l'a autorisé à présenter des observations écrites et verbales. L'ordonnance à cet égard prévoit que le dossier de demande de l'AIFP doit être limité aux questions qui relèvent de sa compétence, de son rôle et de son mandat, et la préparation du dossier de l'AIFP conforme à sa procédure et à ses méthodes d'enquête. L'ordonnance précise que l'AIFP ne doit pas traiter du bien-fondé de la demande de contrôle judiciaire du demandeur.

[6] Dans la présente demande, le demandeur sollicite la réparation suivante :

1. an order upholding his reprisal complaint or alternatively, an order referring the reprisal complaint back to the PSIO with directions;
2. an order directing the PSIO to conduct a further investigation; and
3. an order granting him the cost of this application on a substantial indemnity basis.

### III. Background

[7] At the material time, the applicant was a RPO in the Refugee Protection Division (the RPD) at the Toronto office of the IRB. The main function of the RPD is to adjudicate claims for refugee protection by persons in Canada. The claims are decided by members of the IRB who are appointed by the Governor in Council. Members of the IRB are responsible for determining the facts and applying the law with respect to each claim. These functions are described in the Immigration and Refugee Board of Canada Communications Directorate, "Immigration and Refugee Board of Canada: An Overview."

[8] Refugee protection officers are employees of the IRB who assist the presiding member in the refugee determination process. They conduct research, may interview or question claimants, and make recommendations to the members. Their role is an advisory one and is more specifically described in the *Refugee Protection Division Rules*, SOR/2002-228, rule 16, as follows:

16. The duties of refugee protection officers are, as directed by the Division, to

- (a) review files to identify issues in a claim or other matter;
- (b) conduct research and collect and provide information;

1. une ordonnance accueillant sa plainte de représailles ou, subsidiairement, une ordonnance renvoyant la plainte de représailles, accompagnée de directives, à l'AIFP;

2. une ordonnance enjoignant à l'AIFP de mener une enquête plus poussée;

3. une ordonnance lui accordant les dépens de la présente demande sur une base d'indemnisation substantielle.

### III. La genèse de l'instance

[7] Pendant la période pertinente, le demandeur était un APR de la Section de la protection des réfugiés (SPR) au bureau de Toronto de la CISR. La principale fonction de la SPR est de statuer sur les demandes d'asile présentées par des personnes qui sont au Canada. Les demandes d'asile sont tranchées par les commissaires de la CISR, nommés par le gouverneur en conseil. Les commissaires de la CISR sont tenus d'examiner les faits et d'appliquer les règles de droit à l'égard de chaque demande. Ces fonctions sont décrites dans le document publié par la Direction des communications de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada, « Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada : Un aperçu ».

[8] Les agents de protection des réfugiés sont des employés de la CISR qui appuient le président de l'audience pendant le processus d'octroi de l'asile. Ils effectuent des recherches, interrogent les demandeurs d'asile et présentent des recommandations aux commissaires. Ils jouent un rôle consultatif, décrit en détails à la règle 16 des *Règles de la Section de la protection des réfugiés*, DORS/2002-228 :

16. L'agent de protection des réfugiés exerce, selon les instructions que lui donne la Section, les fonctions suivantes:

- a) l'examen du dossier afin de déterminer les points litigieux soulevés dans une demande d'asile ou dans toute autre affaire;
- b) la recherche, l'obtention et la transmission des renseignements;

- (c) hold interviews, prepare reports and make recommendations;
- (d) participate in hearings and conferences;
- (e) present evidence and call and question witnesses;
- (f) make representations to the Division; and
- (g) do any other thing that is necessary to ensure a full and proper examination of a claim or other matter.

- c) la conduite d'entrevues, la rédaction de rapports et la formulation de recommandations;
- d) la participation à des audiences et à des conférences;
- e) la présentation de la preuve ainsi que la convocation et l'interrogatoire des témoins;
- f) la présentation d'observations à la Section;
- g) l'accomplissement de toute autre tâche nécessaire à l'examen approfondi d'une demande d'asile ou de toute autre affaire.

[9] On March 10, 2004, the applicant submitted a complaint to the PSIO concerning several alleged incidents of wrongdoing at the IRB. The applicant provided copies of his complaint to the Auditor General of Canada and to the Minister of Citizenship and Immigration. The allegations were also reported in the media. The allegations were as follows:

(i) Allegations 1-3: the applicant alleged that, in three cases where he was acting as the RPO, he was approached by IRB members and took part in writing reasons for decision.

(ii) Allegation 4: the applicant alleged that, in a case where he was acting as the RPO, the Board member failed to disclose to the claimant's counsel all of the evidence that he considered.

(iii) Allegation 5: the applicant alleged that he was improperly treated when he sought to introduce certain evidence during a hearing where he was acting as the RPO.

(iv) Allegations 6-10: the applicant made various complaints regarding his workplace and employer.

The applicant's complaint was lengthy, comprising a 13-page letter and 155 pages of supporting material.

[10] In his affidavit filed in support of his application for judicial review, the applicant states that he went on sick leave without pay following submission of his

[9] Le 10 mars 2004, le demandeur a déposé une plainte auprès de l'AIFP concernant plusieurs actes fautifs qui auraient été commis à la CISR. Il a fait parvenir une copie de sa plainte à la vérificatrice générale du Canada et au ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration. Les allégations, que voici, ont également été rapportées par les médias :

i) Allégations 1-3 : le demandeur allègue que, dans trois affaires où il agissait à titre d'APR, des commissaires de la CISR sont entrés en contact avec lui et il a participé à la rédaction des motifs de décision.

ii) Allégation 4 : le demandeur allègue que, dans une affaire où il agissait à titre d'APR, le commissaire n'a pas divulgué au conseil du demandeur d'asile tous les éléments de preuve qu'il a examinés.

iii) Allégation 5 : le demandeur allègue qu'il a été traité de manière inopportune lorsqu'il a tenté de présenter certains éléments de preuve au cours d'une audience pendant laquelle il agissait à titre d'APR.

iv) Allégations 6-10 : le demandeur a formulé diverses plaintes concernant son milieu de travail et son employeur.

La plainte du demandeur est volumineuse : elle est composée d'une lettre de 13 pages et de 155 pages de documents justificatifs.

[10] Dans l'affidavit déposé au soutien de sa demande de contrôle judiciaire, le demandeur précise qu'il a pris un congé de maladie sans solde après avoir

complaint, beginning on March 15, 2004 and continuing until June 24, 2004. He further states that this became a leave of absence without pay as of June 26, 2004 until June 25, 2005.

[11] The applicant forwarded another letter, dated April 5, 2004, to the PSIO. In this letter, he set out further details about the allegations 1 to 5 detailed in his original letter and he also referred to other alleged incidents of wrongdoing. Two binders of supporting documentation were submitted as attachments to this letter to the PSIO. Those materials are reproduced as part of the tribunal record in the present application.

[12] In consequence of the applicant's March 10, 2004 letter to the PSIO, two investigations were commenced into his allegations of wrongdoing at the IRB. First, the IRB commissioned its own investigation. It informed the PSIO that it intended to conduct an investigation into the applicant's allegations and then, on March 29, 2004, acting general counsel for the IRB contacted Professor Edward Ratushny. The IRB requested that Professor Ratushny conduct an independent inquiry into the first five allegations set forth in the applicant's letter of March 10, 2004. The request for an investigation did not extend to allegations 6 through 10 as these were determined to be subject to dispute resolution mechanisms established by a Treasury Board policy and the applicable collective agreement.

[13] By letter dated April 2, 2004, the IRB informed the applicant that Professor Ratushny would be conducting an investigation into the first five allegations of his complaint and preparing a report on his findings. This letter also explained why the investigation would not explore the applicant's remaining five allegations and invited the applicant to be interviewed by Professor Ratushny for the purposes of the investigation.

[14] Professor Ratushny conducted his investigation in April 2004. He expanded the scope of his investigation to include the additional allegations made by the applicant in his letter of April 5, 2004, which had

présenté sa plainte, soit du 15 mars 2004 jusqu'au 24 juin 2004. Il ajoute que ce congé est devenu un congé sans solde du 26 juin 2004 au 25 juin 2005.

[11] Le demandeur a transmis à l'AIFP une autre lettre datée du 5 avril 2004. Il y fournit des détails supplémentaires concernant les allégations 1 à 5 énoncées dans sa lettre initiale et il mentionne également d'autres présumés actes fautifs. Des documents justificatifs contenus dans deux classeurs à feuilles mobiles ont été déposés comme pièces jointes à la lettre adressée à l'AIFP. Ces documents sont reproduits dans le dossier du tribunal relatif à la présente demande.

[12] Par suite de la lettre du 10 mars 2004 que le demandeur a envoyée à l'AIFP, deux enquêtes ont été menées au sujet de ses allégations d'actes fautifs à la CISR. La CISR a d'abord commandé sa propre enquête. Elle a informé l'AIFP de son intention de mener une enquête sur les allégations du demandeur puis, le 29 mars 2004, l'avocat général par intérim de la CISR a communiqué avec le professeur Edward Ratushny. La CISR a demandé au professeur Ratushny de mener une enquête indépendante sur les cinq premières allégations énoncées dans la lettre du demandeur du 10 mars 2004. La demande d'enquête ne visait pas les allégations 6 à 10 puisqu'il a été décidé qu'elles relevaient des mécanismes de règlement des différends établis par une politique du Conseil du Trésor et la convention collective applicable.

[13] Dans une lettre datée du 2 avril 2004, la CISR a informé le demandeur que le professeur Ratushny mènerait une enquête sur les cinq premières allégations de sa plainte et qu'il rédigerait un rapport exposant ses conclusions. La CISR y expliquait également pourquoi l'enquête ne porterait pas sur les cinq autres allégations du demandeur et invitait celui-ci à participer à une entrevue avec le professeur Ratushny aux fins de l'enquête.

[14] Le professeur Ratushny a mené son enquête en avril 2004. Il a étendu la portée de son enquête aux allégations additionnelles faites par le demandeur dans sa lettre du 5 avril 2004, laquelle a également été

been sent to the Public Service Integrity Office and copied to Professor Ratushny by e-mail. Professor Ratushny interviewed 13 persons connected to the applicant's allegations. However, the applicant declined to be interviewed by Professor Ratushny.

[15] Upon being advised that Professor Ratushny would be conducting an investigation, the applicant wrote in a letter dated April 2, 2004 that he fully intended to cooperate. At the same time, he set out a number of concerns regarding the proposed investigation, including requests for compensation for costs that he might incur in reproducing materials, travel, and the cost of hiring legal counsel. He also sought an opportunity to view and comment on preliminary findings of fact and "an undertaking that this inquiry will not make an unfavorable report or a finding of misconduct which relate to me as a result of my disclosures of wrongdoing in the decision-making and reasons writing process at the IRB."

[16] Professor Ratushny did not grant the applicant the undertaking he sought and the applicant subsequently refused to be interviewed because he objected to the solicitor-client basis upon which Professor Ratushny had been retained by the IRB.

[17] Professor Ratushny released his report on April 30, 2004. He made a finding, with respect to the first allegation, that there was improper conduct on the part of two IRB members and the applicant arising from the fact that the applicant had participated in the preparation of reasons. With respect to the second allegation, he found improper conduct on the part of an IRB member and the applicant. He concluded that the member and the applicant had erred in not disclosing a document that was relied upon in the preparation of reasons. With respect to the third allegation, he found improper conduct on the part of the IRB member and the applicant. He found that the member had improperly consulted the applicant about his observations prior to writing reasons for his decision. He found the fourth allegation to be "inherently improbable." He found the

envoyée à l'AIFP et dont copie a été envoyée par courriel au professeur Ratushny. Le professeur Ratushny a interrogé 13 personnes qui avaient un lien avec les allégations du demandeur. Le demandeur a toutefois refusé d'être interrogé par le professeur Ratushny.

[15] Après avoir été informé que le professeur Ratushny mènerait une enquête, le demandeur a écrit dans une lettre datée du 2 avril 2004 qu'il avait pleinement l'intention de collaborer. Par la même occasion, il a exprimé plusieurs points se rapportant à l'enquête proposée, notamment des demandes d'indemnisation pour les coûts qu'il pouvait engager pour la reproduction de documents, les déplacements et les honoraires d'un conseiller juridique. Il a également demandé la possibilité de consulter et de commenter les conclusions de fait préliminaires et [TRADUCTION] « un engagement que cette enquête ne donnera pas lieu à un rapport défavorable ou à une conclusion de mauvaise conduite à mon égard à la suite de ma divulgation d'actes fautifs dans la prise de décisions et la rédaction de motifs à la CISR ».

[16] Le professeur Ratushny n'a pas accordé au demandeur l'engagement qu'il demandait et le demandeur a ultérieurement refusé d'être interrogé parce qu'il s'opposait au fait que la CISR ait retenu les services du professeur Ratushny sur une base procureur-client.

[17] Le professeur Ratushny a présenté son rapport le 30 avril 2004. S'agissant de la première allégation, il a conclu qu'il y avait eu conduite fautive de la part de deux commissaires de la CISR et du demandeur parce que le demandeur avait participé à la rédaction de motifs. S'agissant de la deuxième allégation, il a estimé qu'il y avait eu conduite fautive de la part d'un commissaire de la CISR et du demandeur. Il a conclu que le commissaire et le demandeur avaient commis une erreur en ne divulguant pas un document utilisé pour la rédaction des motifs. Quant à la troisième allégation, il a estimé qu'il y avait eu conduite fautive de la part du commissaire de la CISR et du demandeur. Il a conclu que le commissaire n'était pas justifié d'avoir consulté le demandeur au sujet de ses observations avant la rédaction des motifs de sa décision. Il a déterminé que

fifth allegation to be not relevant to the writing of reasons and the decision-making process. Finally, he found no evidence of misconduct with respect to the additional allegations.

[18] Professor Ratushny also expressed concern regarding the good faith of the applicant.

[19] On May 17, 2004, the IRB sent a copy of the Ratushny report to the PSIO. It also asked the parties named in the Ratushny report to respond to the findings. On May 21, 2004, the applicant submitted a detailed response to the IRB and provided a copy of his submissions to the PSIO. He amended his response on May 22 and 24.

[20] On June 17, 2004 the IRB presented to the applicant the results of its review of the Ratushny report and the responses that were generated to it, with a copy to the Public Service Integrity Office. On June 18, the chairperson of the IRB made a public statement regarding the findings of the Ratushny report and how the IRB would respond to the findings of improper conduct.

[21] Following release of the Ratushny report, the Public Service Integrity Office decided that there were “sufficient reasons” to further investigate the applicant’s allegations.

[22] In this regard, the Public Service Integrity Office reviewed the applicant’s written complaint, the Ratushny report and the applicant’s response to the Ratushny report. A Public Service Integrity Office investigator met with the applicant on June 16, 2004. At that time, the applicant spoke to the allegations he had made and the investigator described the scope of the investigation.

[23] During the investigation, there was some disagreement and correspondence about the appropriate scope of the investigation. Essentially, the IRB maintained that IRB members, as appointees of the Governor in Council rather than Treasury Board

la quatrième allégation était [TRADUCTION] « fondamentalement improbable ». Quant à la cinquième allégation, il a jugé qu’elle n’était pas pertinente eu égard à la rédaction des motifs et au processus décisionnel. Enfin, il a conclu qu’il n’y avait aucune preuve d’inconduite relativement aux allégations supplémentaires.

[18] De plus, le professeur Ratushny a exprimé des réserves quant à la bonne foi du demandeur.

[19] Le 17 mai 2004, la CISR a envoyé une copie du rapport du professeur Ratushny à l’AIFP. Elle a également demandé aux parties nommées dans le rapport Ratushny de répondre aux conclusions. Le 21 mai 2004, le demandeur a présenté une réponse détaillée à la CISR et a fourni une copie de ses observations à l’AIFP. Il a modifié sa réponse les 22 et 24 mai.

[20] Le 17 juin 2004, la CISR a présenté au demandeur les résultats de son examen du rapport Ratushny et des réponses à celui-ci et en a fourni une copie à l’AIFP. Le 18 juin, le président de la CISR a fait une déclaration publique concernant les conclusions du rapport Ratushny et les mesures que comptait prendre la CISR en réponse aux conclusions de conduite fautive.

[21] Suivant la publication du rapport Ratushny, l’AIFP a déterminé qu’il existait des [TRADUCTION] « motifs suffisants » pour mener une enquête sur les allégations du demandeur.

[22] À cet égard, l’AIFP a examiné la plainte écrite du demandeur, le rapport Ratushny et la réponse du demandeur au rapport Ratushny. Un enquêteur du Bureau de l’intégrité de la fonction publique a rencontré le demandeur le 16 juin 2004. À cette occasion, le demandeur a parlé des allégations qu’il avait soulevées et l’enquêteur a décrit la portée de l’enquête.

[23] Pendant l’enquête, il y a eu désaccord concernant la portée de l’enquête et des lettres ont été échangées à ce sujet. Essentially, la CISR a fait valoir que les commissaires de la CISR, à titre de personnes nommées par le gouverneur en conseil et non d’employés du

employees, were not subject to the policy and were therefore “out of reach” of the PSIO investigation. The applicant did not agree with such a limitation on the jurisdiction of the PSIO. Ultimately, the PSIO did not make any findings against IRB members on the basis of the jurisdictional restrictions advanced by the IRB. However, the PSIO states that it nonetheless “met with certain Board Members, with the agreement of the IRB, to clarify facts surrounding the allegations.”

[24] In September 2004, the Public Service Integrity Office interviewed two IRB members connected to the allegations for the purpose of clarifying relevant facts. It also interviewed IRB legal counsel, the applicant’s supervisor and the IRB Regional Director. The Public Service Integrity Office also met with the applicant in June 2004, as mentioned above, September 2004, December 2004 and May 2005. In his final report, the PSIO said that it:

... provided the employee with several opportunities to be heard through his submissions, meetings, correspondence and telephone discussions concerning the allegations of wrongdoing and his complaint of reprisal. Through these various exchanges the employee has had the opportunity to respond on matters affecting him as he was directly implicated in the alleged wrongdoing and the subject of alleged reprisal. This included the opportunity to respond to relevant material drawn from both the IRB and employee submissions which formed the basis of the preliminary report.

[25] In a letter to the Public Service Integrity Office senior investigator, dated October 26, 2004, the IRB outlined for the PSIO the measures it had taken in response to the Ratushny report. Specifically, the IRB advised that the following actions had been taken:

1. It was determined that one refugee claim should be reopened and reheard;
2. “Appropriate administrative measures” were taken in relation to four IRB members;
3. The IRB Chairperson sent an e-mail to IRB staff and members and issued a public statement, outlining the

Conseil du Trésor, n’étant pas visés par la politique, ils [TRADUCTION] « échappent à la portée » de l’enquête de l’AIFP. Le demandeur n’était pas d’accord avec une telle restriction de la compétence de l’AIFP. Au bout du compte, l’AIFP n’a pas tiré de conclusions défavorables à l’égard des commissaires de la CISR en raison de la compétence restreinte soutenue par la CISR. Toutefois, l’AIFP a précisé qu’il avait néanmoins [TRADUCTION] « rencontré certains commissaires, avec le consentement de la CISR, afin d’obtenir des précisions sur les faits entourant les allégations ».

[24] En septembre 2004, l’AIFP a interrogé deux commissaires de la CISR liés aux allégations afin de préciser des faits pertinents. Il a également interrogé le conseiller juridique de la CISR, le superviseur du demandeur et le directeur régional de la CISR. L’AIFP a également rencontré le demandeur en juin 2004, tel que mentionné précédemment, en septembre 2004, en décembre 2004 et en mai 2005. Dans son rapport final, l’AIFP a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION] [...] a donné à l’employé plusieurs occasions de se faire entendre au moyen d’observations, de rencontres, de correspondance et de conversations téléphoniques concernant les allégations d’actes fautifs et sa plainte de représailles. Au cours de ces divers échanges, l’employé a eu l’occasion de répondre aux questions qui le concernaient puisqu’il a participé directement aux actes fautifs allégués et qu’il était visé par les présumées représailles. Il a notamment eu l’occasion de répondre aux éléments pertinents tirés des observations de la CISR et de l’employé qui constituaient le fondement du rapport préliminaire.

[25] Dans une lettre en date du 26 octobre 2004 adressée à l’enquêtrice principale de l’AIFP, la CISR a décrit les mesures qu’elle avait prises à la suite du rapport Ratushny. Plus particulièrement, la CISR a indiqué que les mesures suivantes avaient été prises :

1. réouverture d’une demande d’asile devant être instruite de nouveau;
2. « mesures administratives valables » prises à l’égard de quatre commissaires de la CISR;
3. courriel transmis au personnel et aux commissaires de la CISR par le président de la CISR et déclaration

results of the Ratushny report and the actions that had been taken in response;

4. “Significant efforts” were dedicated to developing a training course on fairness, independence and impartiality for all IRB members and RPOs; and

5. The IRB intended to review its instructions for hearing room participants.

[26] The applicant also submitted a reprisal complaint to the Public Service Integrity Office via e-mail on December 6, 2004. He alleged that, because he had made the allegations of wrongdoing, individuals at the IRB had undertaken retaliatory actions against him. On December 10, 2004, counsel for the applicant submitted a detailed version of the reprisal complaint with attached supporting documentation. The Public Service Integrity Office investigators met with the applicant at this time, reviewed his submissions and discussed the ongoing investigation.

[27] On January 28, 2005, the PSIO issued a preliminary investigation report (the preliminary report) to the applicant and the IRB. Both the applicant and the IRB were given the opportunity to respond to this preliminary report. The IRB submitted its response dated February 28, 2005. In that response, it primarily addressed the issue of the jurisdiction of the PSIO and procedural fairness.

[28] The applicant submitted a response dated March 11, 2005 to the PSIO. In his response, he dealt with each of the PSIO’s findings in detail. His counsel made a further submission on March 20, 2005 and the applicant delivered additional comments by e-mail on May 23, 2005.

[29] Upon review of the further submissions from the parties, the Public Service Integrity Office deemed it necessary to conduct additional interviews relative to one of the reprisal allegations. These interviews were conducted in May 2005.

publique décrivant les résultats du rapport Ratushny et les mesures prises en réponse à ceux-ci;

4. « efforts considérables » déployés en vue de mettre sur pied une formation sur l’équité, l’indépendance et l’impartialité destinée aux commissaires et aux APR de la CISR;

5. intention de la CISR de revoir ses directives à l’intention des personnes présentes dans une salle d’audience.

[26] Le demandeur a également présenté une plainte de représailles à l’AIFP par courriel le 6 décembre 2004. Il a affirmé que, en raison des allégations d’actes fautifs qu’il avait formulées, certaines personnes à la CISR ont pris des mesures de représailles contre lui. Le 10 décembre 2004, le conseil du demandeur a présenté une version détaillée de la plainte de représailles à laquelle étaient joints des documents justificatifs. L’AIFP a alors rencontré le demandeur, examiné ses observations et discuté de l’enquête en cours.

[27] Le 28 janvier 2005, l’AIFP a présenté un rapport préliminaire d’enquête (le rapport préliminaire) au demandeur et à la CISR. Le demandeur et la CISR ont eu l’occasion de répondre à ce rapport préliminaire. La CISR a présenté sa réponse le 28 février 2005, y soulevant principalement la question de la compétence de l’AIFP et l’équité procédurale.

[28] Le demandeur a présenté une réponse à l’AIFP le 11 mars 2005, dans laquelle il a traité en détail de chaque conclusion de l’AIFP. Son conseil a présenté d’autres observations le 20 mars 2005 et le demandeur a fourni d’autres commentaires par courriel le 23 mai 2005.

[29] Après l’examen des observations supplémentaires des parties, l’AIFP a jugé nécessaire de mener d’autres entrevues concernant l’une des allégations de représailles. Ces entrevues ont eu lieu en mai 2005.

[30] On June 23, 2005, the PSIO released his final report (the final report) to the applicant and the IRB. In an attached cover letter addressed to the applicant, also dated June 23, 2005, the PSIO said that the final report incorporated “some changes and clarifications and response to concerns expressed by you and the IRB in the respective submissions to the PSIO concerning its Preliminary Investigation Report.” The letter also went on to say that the final report addressed the applicant’s reprisal complaints.

[31] The main conclusions of the final report issued by the PSIO are as follows:

1. Allegation 1: the PSIO substantiated the allegation but concluded that the IRB had already taken appropriate measures in response.
2. Allegations 2 and 3: the PSIO substantiated the allegations and recommended that the IRB review its procedures and consider amending its rules on disclosure.
3. Allegation 4: the PSIO concluded that the evidence did not support the allegation and held that there was in fact evidence to the contrary. This allegation was dismissed.
4. Allegation 5: the PSIO determined that the evidence that the applicant sought to submit was inadmissible and the allegation was dismissed.
5. Allegations of reprisal: these various allegations were dismissed.

[32] The applicant commenced this application for judicial review with respect to the final report of the PSIO on July 25, 2005. In the material filed in support of this application, he provided details about disciplinary action which had been taken against him. In his affidavit dated September 8, 2005, he deposed that he was scheduled to return to work on June 27, 2005, shortly after publication of the final report. He says that

[30] Le 23 juin 2005, l’AIFP a présenté son rapport final (le rapport final) au demandeur et à la CISR. Dans une lettre d’accompagnement adressée au demandeur, également datée du 23 juin 2005, l’AIFP a expliqué que le rapport final contenait [TRADUCTION] « des changements et des clarifications ainsi que des réponses aux préoccupations que vous et la CISR avez soulevées dans vos observations respectives présentées à l’AIFP concernant son rapport d’enquête préliminaire ». L’AIFP a également expliqué dans la lettre que le rapport final traitait des plaintes de représailles du demandeur.

[31] Les principales conclusions du rapport final présenté par l’AIFP sont les suivantes :

1. Allégation 1 : l’AIFP a jugé l’allégation fondée, mais a conclu que la CISR avait déjà pris les mesures voulues pour rétablir la situation.
2. Allégations 2 et 3 : l’AIFP a jugé les allégations fondées et recommandé que la CISR révise ses procédures et envisage de modifier ses règles ayant trait à la divulgation.
3. Allégation 4 : l’AIFP a conclu que la preuve n’était pas l’allégation et affirmé que certains éléments de preuve établissaient plutôt le contraire. L’allégation a été rejetée.
4. Allégation 5 : l’AIFP a jugé inadmissible la preuve qu’avait tenté de déposer le demandeur et l’allégation a été rejetée.
5. Allégations de représailles : les diverses allégations ont été rejetées.

[32] Le 25 juillet 2005, le demandeur a présenté une demande de contrôle judiciaire concernant le rapport final de l’AIFP. Dans les documents déposés au soutien de sa demande, le demandeur a fourni des détails concernant la mesure disciplinaire prise contre lui. Dans son affidavit daté du 8 septembre 2005, il a déclaré qu’il devait retourner au travail le 27 juin 2005, peu de temps après la publication du rapport final. Il a dit que la CISR

the IRB put him “on leave with pay for a few days,” The record indicates that around this time, the IRB anti-harassment coordinator was investigating complaints that had been submitted to her office concerning the applicant.

[33] In a June 10, 2005 letter, the anti-harassment coordinator informed the applicant of her conclusion that the applicant had harassed his colleagues and violated his confidentiality requirements pursuant to the *Policy on the Prevention and Resolution of Harassment in the Workplace* (the harassment policy). A letter from the IRB, dated June 20, 2005 requested that the applicant attend a disciplinary hearing where he would have the opportunity to make whatever additional representations that he felt were appropriate.

[34] The IRB wrote a letter dated June 24, 2005 to the applicant in response to an article that was published on June 22, 2005 by the Canadian Press. In this letter the IRB stated that it felt that the applicant’s discussion with the Canadian Press “constituted serious misconduct for a number of reasons,” mainly because he breached a confidentiality requirement in the harassment policy, ignored clear confidentiality instructions from the anti-harassment coordinator and breached the duty of loyalty owed to an employer by publicly criticizing the IRB in connection with its handling of his complaint.

[35] A disciplinary hearing took place at IRB facilities on June 27, 2005. The IRB sent its findings and determinations to the applicant by letter dated July 8, 2005. It dealt with a number of preliminary issues including a request by the applicant to record the proceedings, his request to postpone the proceedings, his inquiry regarding who would be deciding the results of the hearing and a subsequent request that the presiding official recuse himself on the grounds of a reasonable apprehension of bias. The letter went on to emphasize that the applicant was not being disciplined for making a disclosure of wrongdoing, filing a complaint with the Canadian Human Rights Commission

lui avait accordé [TRADUCTION] « un congé rémunéré de quelques jours ». Le dossier indique qu’à cette époque la coordonnatrice de lutte contre le harcèlement de la CISR menait une enquête sur des plaintes déposées à son bureau concernant le demandeur.

[33] Dans une lettre en date du 10 juin 2005, la coordonnatrice de lutte contre le harcèlement a informé le demandeur de sa conclusion, soit que le demandeur avait harcelé ses collègues et enfreint les règles de confidentialité prévues dans la *Politique sur la prévention et le règlement du harcèlement en milieu de travail* (la politique sur le harcèlement). Dans une lettre datée du 20 juin 2005, la CISR priait le demandeur d’assister à une audience disciplinaire au cours de laquelle il aurait l’occasion de présenter les observations additionnelles qu’il jugeait nécessaires.

[34] Le 24 juin 2005, la CISR a transmis au demandeur une lettre en réaction à un article publié le 22 juin 2005 par la Presse canadienne. Dans cette lettre, la CISR déclarait qu’à son avis la conversation du demandeur avec la Presse canadienne [TRADUCTION] « constituait une inconduite grave pour de nombreuses raisons », principalement parce qu’il avait enfreint une exigence de la politique sur le harcèlement en matière de confidentialité, avait fait fi de directives claires en matière de confidentialité provenant de la coordonnatrice de la lutte contre le harcèlement et avait manqué à son obligation de loyauté envers l’employeur en critiquant publiquement la CISR sur la façon dont elle avait traité sa plainte.

[35] Une audience disciplinaire a eu lieu dans les locaux de la CISR le 27 juin 2005. La CISR a fait parvenir ses conclusions et ses décisions au demandeur dans une lettre datée du 8 juillet 2005. Elle a abordé diverses questions préliminaires, notamment l’enregistrement de la séance sollicité par le demandeur, sa demande de reporter l’audience, le fait qu’il avait cherché à connaître l’identité de la personne qui déciderait de l’issue de l’affaire, et la demande de récusation qu’il a ultérieurement présentée au président de l’audience en raison d’une crainte raisonnable de partialité. De plus, la CISR a insisté dans sa lettre sur le fait que le demandeur ne faisait pas l’objet d’une mesure

or for seeking judicial review in the Federal Court in connection with the final report of the PSIO. However, the letter notes that the applicant's right to voice concerns about racism was circumscribed by Treasury Board policy and that he "could not, in the guise of exercising that right, harass your fellow employees."

[36] After addressing the complaint regarding the Canadian Press incident, the IRB concluded that the applicant would be suspended without pay for 10 working days. Because he only worked part-time, this suspension was to be served over the period July 29, 2005 to August 22, 2005. The applicant says in his affidavit that he was suspended without pay from July 29, 2005 until August 31, 2005 and that his employment was terminated on August 25, 2005.

#### IV. Submissions

[37] In his original submissions, the applicant addressed the issue of standard of review, the jurisdiction of the PSIO, an alleged lack of procedural fairness in the conduct of the PSIO's investigation, and erroneous and capricious findings of fact. In particular, the applicant argued that the PSIO's investigation was flawed as a result of the intimate involvement of counsel for the IRB in that investigation and further, that the PSIO was aware through his counsel that this close involvement could be perceived as a breach of procedural fairness.

[38] The respondent replied to the arguments raised by the applicant. The respondent submitted that the investigation of the PSIO was subject to review against the standards of neutrality and thoroughness, as those standards have been applied by the courts when judicially reviewing investigations conducted pursuant to the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C., 1985, c. H-6. Further, the respondent argued that the PSIO's findings were reasonable and made with regard to the evidence before him.

disciplinaire parce qu'il avait divulgué des actes fautifs, qu'il avait déposé une plainte devant la Commission canadienne des droits de la personne ou qu'il avait présenté à la Cour fédérale une demande de contrôle judiciaire concernant le rapport final de l'AIFP. Toutefois, la CISR y a souligné que le droit du demandeur d'exprimer ses préoccupations concernant le racisme est encadré par la politique du Conseil du Trésor et qu'il [TRADUCTION] « ne pouvait, sous prétexte d'exercer ce droit, harceler ses collègues ».

[36] Après avoir examiné la plainte concernant l'incident de la Presse canadienne, la CISR a conclu que le demandeur serait suspendu sans traitement pendant 10 jours ouvrables. Comme il travaillait seulement à temps partiel, la suspension devait être appliquée pendant la période du 29 juillet 2005 au 22 août 2005. Le demandeur affirme dans son affidavit qu'il a été suspendu sans traitement du 29 juillet 2005 au 31 août 2005 et qu'il a été licencié le 25 août 2005.

#### IV. Arguments

[37] Dans son argumentation initiale, le demandeur a abordé la question de la norme de contrôle, la compétence de l'AIFP, le fait qu'il y aurait eu manquement à l'équité procédurale au cours de l'enquête de l'AIFP et les conclusions de fait erronées et arbitraires. Plus particulièrement le demandeur a soutenu que l'enquête de l'AIFP était viciée en raison de la participation directe du conseiller juridique de la CISR à l'enquête et, par ailleurs, que l'AIFP savait, par l'entremise de son conseiller juridique, que cette participation pouvait être vue comme un manquement à l'équité procédurale.

[38] Le défendeur a répliqué aux arguments soulevés par le demandeur. Il a fait valoir que l'enquête de l'AIFP était susceptible d'un contrôle auquel s'appliquent les normes de neutralité et de rigueur, les tribunaux les ayant appliquées dans le cadre de contrôles judiciaires d'enquêtes menées en vertu de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. (1985), ch. H-6. En outre, le défendeur a soutenu que les conclusions de l'AIFP étaient raisonnables et tenaient compte de la preuve dont il disposait.

[39] The PSIO addressed the extent of his jurisdiction in the conduct of the investigation, including its right to determine whether members of the IRB were “employees” for the purposes of that investigation. He also described the broad responsibilities assigned under the policy and provided a general description of the framework within which investigations are conducted. The PSIO took the position that the policy did not grant any rights to be heard in the course of an investigation, but did suggest that the PSIO would invite comments from any person who may be adversely affected.

[40] The PSIO also described the process that would be followed after an investigation had been conducted. He said that a preliminary report is normally prepared for investigations into alleged wrongdoing, and that copies are provided to the department involved and potentially adversely affected individuals. For investigations into alleged reprisals, a copy of the preliminary report is provided to the complainant, the department involved and potentially adversely affected individuals. The PSIO further stated that these parties had the opportunity to make comments before the release of the final report and described this role as investigative, rather than adjudicative.

[41] Neither party directly raised or addressed the issues of the status of the PSIO as a “federal board, commission or other tribunal” as defined in the *Federal Courts Act* [s. 2(1) (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 15)], or of the availability of judicial review in respect of a decision made pursuant to a “policy.” Following the hearing on October 10, 2007, a direction was issued on October 12, 2007, giving the parties the opportunity to address these issues by way of further submissions. Each party filed further submissions addressing these two matters.

[42] The applicant submits that the PSIO does meet the definition of “federal board, commission or other tribunal”, as set out in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act*. In this regard, he relies on the decisions in *Puccini v. Canada (Director General, Corporate Administrative Services, Agriculture Canada)*, [1993] 3 F.C. 557 (T.D.), as well as *Chopra v. Canada (Attorney General)* (2005), 273 F.T.R. 200 (F.C.).

[39] L’AIFP a mené l’enquête en tenant compte de l’étendue de sa compétence, notamment de son droit de déterminer si les commissaires de la CISR étaient des « employés » aux fins de cette enquête. Il a également décrit les vastes responsabilités que lui confère la politique et a fourni une description générale du cadre dans lequel les enquêtes sont menées. L’AIFP a déterminé que la politique ne prévoyait pas le droit d’être entendu dans le cadre d’une enquête, mais laissait entendre que l’AIFP inviterait toute personne pouvant subir un préjudice à formuler des commentaires.

[40] L’AIFP a également décrit le processus qui serait suivi après la tenue d’une enquête. Il a affirmé qu’un rapport préliminaire est habituellement rédigé pour les enquêtes portant sur des allégations d’actes fautifs et que des copies sont fournies au ministère concerné et aux personnes pouvant subir un préjudice. Quant aux enquêtes portant sur des allégations de représailles, une copie du rapport préliminaire est fournie au plaignant, au ministère concerné et aux personnes pouvant subir un préjudice. L’AIFP a ajouté que ces parties ont eu l’occasion de présenter des commentaires avant la publication du rapport final et a expliqué qu’il joue un rôle d’enquêteur plutôt que de décideur.

[41] Ni l’une ni l’autre des parties n’a soulevé directement ni abordé la question du statut de l’AIFP à titre d’« office fédéral » tel que défini dans la *Loi sur les Cours fédérales* [art. 2(1) (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 15)], ou celle de la possibilité d’obtenir le contrôle judiciaire d’une décision rendue en vertu d’une « politique ». Après l’audience du 10 octobre 2007, une directive a été donnée le 12 octobre 2007 afin de donner aux parties l’occasion d’aborder ces questions au moyen d’observations supplémentaires. Chaque partie a déposé des observations supplémentaires sur ces deux questions.

[42] Selon le demandeur, l’AIFP répond à la définition d’« office fédéral » énoncée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Pour appuyer sa prétention, il cite les décisions *Puccini c. Canada (Directeur général, Services de l’administration corporative, Agriculture Canada)*, [1993] 3 C.F. 557 (1<sup>re</sup> inst.), ainsi que *Chopra c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 595.

[43] The applicant also submits that the decision made pursuant to the policy is subject to judicial review. In this regard, he relies on the decision in *Fennelly v. Canada (Attorney General)* (2005), 279 F.T.R. 262 (F.C.) which in turn cites the Federal Court of Appeal decision in *Jada Fishing Co. v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)* (2002), 288 N.R. 237 (F.C.A.). In *Fennelly*, Justice Kelen noted that in *Jada Fishing*, the Federal Court of Appeal examined the reasonableness of an appeal board recommendation and its respect for the requirements of procedural fairness. In *Jada Fishing*, the Federal Court of Appeal concluded that the Appeal Board report and recommendation could be reviewed.

[44] The applicant submits that the policy at issue in this case is similarly subject to judicial review. The applicant further argues that the policy at issue here is stronger than most “mere policies.” He submits that since the PSIO was appointed by the Governor in Council, the Governor in Council has “at least implicitly required” that the PSIO abide by the terms of the policy. According to the applicant, the policy operates as the governing statute and specifies the jurisdiction of the PSIO.

[45] The intervenor similarly argues that the PSIO meets the definition of “federal board, commission or other tribunal” as set out in the *Federal Courts Act*. Further, he describes the policy as providing a unique mechanism within the federal public service that gives public servants an opportunity to report on wrongdoing. While the PSIO acknowledges that the policy is not delegated legislation, delegated regulation, or issued pursuant to a clear statutory requirement, he nonetheless submits that the policy is a directive for the management of the public service.

[46] Relying on this characterization of the policy, the intervenor submits that a directive can be defined or enforced through judicial review and in this regard, he cites the decision in *Endicott v. Canada (Treasury Board)* (2005), 270 F.T.R. 220 (F.C.).

[43] Le demandeur a également soutenu que la décision prise en vertu de la politique est susceptible de contrôle judiciaire. À l'appui de sa prétention, il cite la décision *Fennelly c. Canada (Procureur général)*, 2005 CF 1291, laquelle renvoie à la décision de la Cour d'appel fédérale *Jada Fishing Co. c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)*, 2002 CAF 103. Dans la décision *Fennelly*, le juge Kelen souligne que dans l'arrêt *Jada Fishing*, la Cour d'appel fédérale a examiné le caractère raisonnable d'une recommandation d'une commission d'appel et son respect des exigences d'équité procédurale. Dans l'arrêt *Jada Fishing*, la Cour d'appel fédérale a conclu que le rapport et la recommandation de la commission d'appel étaient susceptibles de contrôle.

[44] Le demandeur fait valoir que la politique en cause dans la présente instance est aussi susceptible de contrôle judiciaire. Le demandeur ajoute que la politique en cause a plus de poids que la plupart des [TRADUCTION] « simples politiques ». Il soutient que puisque l'AIFP a été nommé par le gouverneur en conseil, celui-ci a [TRADUCTION] « au moins implicitement exigé » que l'AIFP respecte les dispositions de la politique. Selon le demandeur, la politique fonctionne comme une loi habilitante et précise la compétence de l'AIFP.

[45] L'intervenant soutient également que l'AIFP répond à la définition d'« office fédéral » énoncée dans la *Loi sur les Cours fédérales*. De plus, il explique que la politique établit un mécanisme unique au sein de la fonction publique fédérale qui permet aux fonctionnaires de signaler les actes fautifs. Bien que l'AIFP reconnaisse que la politique n'est ni un texte législatif délégué, ni un texte réglementaire délégué et ni une politique adoptée en vertu d'une exigence législative claire, il prétend néanmoins qu'il s'agit d'une directive de la gestion de la fonction publique.

[46] S'appuyant sur cette qualification de la politique, l'intervenant soutient qu'une directive peut être définie ou appliquée au moyen d'un contrôle judiciaire et, à cet égard, il cite la décision *Endicott c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2005 CF 253.

[47] The PSIO argues that the policy formalizes a disclosure investigation process where there are no other legal mechanisms available for independent review of allegations of wrongdoing, and that he represents the government's attempt to balance the need for loyalty with the facilitation of whistleblowing in the federal public service. He describes the general procedure for investigating disclosure under the policy, but maintains that reprisal complaints are dealt with separately under the *Public Service Staff Relations Act*, R.S.C., 1985, c. P-35.

[48] The PSIO refers to the decision in *Vaughan v. Canada*, [2005] 1 S.C.R. 146 and submits that this decision stands for the proposition that the courts have no jurisdiction, except in the limited context of judicial review, in the resolution of labour disputes governed by comprehensive codes such as the *Public Service Staff Relations Act*. At the same time, he notes that Justice Binnie, in *Vaughan*, suggested that whistleblowing may represent an exception to this general rule. In addition, the PSIO submits that *Glowinski v. Canada (Treasury Board)* (2006), 286 F.T.R. 217 (F.C.) stands for the proposition that the Court should not attempt to reconcile inconsistent and conflicting Treasury Board policies.

[49] Further, the PSIO relies on the decisions in *Larny Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, [2003] 1 F.C. 541 (T.D.) and *Jada Fishing*, in support of his argument that the decision of the PSIO is amenable to judicial review.

[50] In conclusion, the PSIO submits that although his responsibilities were created by an administrative statute, he is required pursuant to the policy to prepare an annual report to be tabled in Parliament. The PSIO submits that this responsibility is distinct from that assigned to other administrative units created under the policy and that decisions made pursuant to the policy are subject to judicial review.

[51] The respondent, for his part, argues that the PSIO is a "federal board, commission or other tribunal" within the definition set out in subsection 2(1) of the *Federal*

[47] L'AIFP soutient que la politique officialise un processus d'enquête sur les divulgations alors qu'il n'existe aucun autre mécanisme juridique visant l'examen indépendant des allégations d'actes fautifs, et qu'il incarne la tentative du gouvernement d'établir l'équilibre entre le besoin de loyauté et celui de permettre la dénonciation dans la fonction publique fédérale. Il décrit la procédure générale à suivre pour enquêter sur une divulgation aux termes de la politique, mais soutient que les plaintes de représailles sont traitées séparément en vertu de la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, L.R.C. (1985), ch. P-35.

[48] L'AIFP renvoie à l'arrêt *Vaughan c. Canada*, [2005] 1 R.C.S. 146 et soutient que cet arrêt consacre le principe portant que les tribunaux n'ont aucune compétence, sauf dans le cadre limité du contrôle judiciaire, dans le règlement de conflits de travail régis par des codes complets comme la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*. Or, il souligne également que le juge Binnie, dans l'arrêt *Vaughan*, laisse entendre que la dénonciation peut constituer une exception à cette règle générale. Par ailleurs, l'AIFP fait valoir que la décision *Glowinski c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2006 CF 78, permet d'affirmer que le tribunal ne devrait pas tenter de concilier des politiques incompatibles et contradictoires du Conseil du Trésor.

[49] En outre, l'AIFP se fonde sur les décisions *Larny Holdings Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé)*, [2003] 1 C.F. 541 (1<sup>re</sup> inst.) et *Jada Fishing* pour étayer son argument selon lequel la décision de l'AIFP est susceptible de contrôle judiciaire.

[50] En conclusion, l'AIFP soutient que, même si ses responsabilités ont été créées par une loi administrative, il est tenu, en vertu de la politique, de déposer devant le Parlement un rapport annuel. Il ajoute que cette responsabilité est distincte de celle qui est conférée à d'autres unités administratives aux termes de la politique et que les décisions prises en vertu de la politique sont susceptibles de contrôle judiciaire.

[51] Pour sa part, le défendeur soutient que l'AIFP est un « office fédéral » au sens de la définition du paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

*Courts Act*. However, he further submits that the final report and non-binding recommendations made by the PSIO are not reviewable matters pursuant to section 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4; 2002, c. 8, s. 26] of the *Federal Courts Act*. In this regard, the respondent relies on the decision in *Jada Fishing* and further refers to the decision in *Rothmans, Benson & Hedges Inc. v. Canada (Minister of National Revenue—M.N.R.)*, [1998] 2 C.T.C. 176 (F.C.T.D.). As in *Rothmans*, the respondent submits that the PSIO's report and recommendations here are not subject to judicial review because they do not affect the applicant's substantive rights.

#### V. Discussion and Disposition

[52] The present proceeding concerns an investigation and report conducted by the PSIO pursuant to the policy. I agree with the submissions of the respondent that the policy was enacted pursuant to subsection 11(2) of the *Financial Administration Act*, in particular paragraph 11(2)(i). At the relevant time, that paragraph read as follows:

11. . . .

(2) Subject to the provisions of any enactment respecting the powers and functions of a separate employer but notwithstanding any other provision contained in any enactment, the Treasury Board may, in the exercise of its responsibilities in relation to personnel management including its responsibilities in relation to employer and employee relations in the public service, and without limiting the generality of sections 7 to 10,

...

(i) provide for such other matters, including terms and conditions of employment not otherwise specifically provided for in this subsection, as the Treasury Board considers necessary for effective personnel management in the public service.

[53] The policy defines "disclosure" as follows:

. . . information raised within the organization in good faith, based on reasonable belief, by one or more employees

Toutefois, il ajoute que le rapport final et les recommandations non exécutoires présentés par l'AIFP ne sont pas des questions susceptibles de contrôle en vertu de l'article 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4; 2002, ch. 8, art. 26] de la *Loi sur les Cours fédérales*. À cet égard, le défendeur se fonde sur l'arrêt *Jada Fishing* et cite également la décision *Rothmans, Benson & Hedges Inc. c. Canada (Ministre du Revenu national) — M.R.N.*, [1998] A.C.F. n° 79 (1<sup>re</sup> inst.) (QL). Comme dans la décision *Rothmans*, le défendeur soutient que le rapport et les recommandations de l'AIFP en l'espèce ne sont pas susceptibles d'un contrôle judiciaire parce qu'ils ne portent pas atteinte aux droits substantiels du demandeur.

#### V. Analyse et dispositif

[52] La présente affaire vise une enquête menée et un rapport produit par l'AIFP en vertu de la politique. Je souscris aux arguments du défendeur portant que la politique a été adoptée en vertu du paragraphe 11(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, plus particulièrement l'alinéa 11(2)i). À l'époque pertinente, le paragraphe était ainsi libellé :

11. [. . .]

(2) Sous réserve des seules dispositions de tout texte législatif concernant les pouvoirs et fonctions d'un employeur distinct, le Conseil du Trésor peut, dans l'exercice de ses attributions en matière de gestion du personnel, notamment de relations entre employeur et employés dans la fonction publique :

[. . .]

i) régler les autres questions, notamment les conditions de travail non prévues de façon expresse par le présent paragraphe, dans la mesure où il l'estime nécessaire à la bonne gestion du personnel de la fonction publique.

[53] La politique définit comme suit le terme « divulgation » :

[. . .] une information soulevée, au sein de l'organisation, de bonne foi et sur la base de croyances raisonnables, par un ou

concerning a wrongdoing that someone has committed or intends to commit.

[54] “Wrongdoing” is defined in the policy as follows:

. . . an act or omission concerning:

- (a) a violation of any law or regulation; or
- (b) a breach of the *Values and Ethics for the Public Service*; or
- (c) misuse of public funds or assets; or
- (d) gross mismanagement; or
- (e) a substantial and specific danger to the life, health and safety of Canadians or the environment.

[55] This matter relates to a decision of the PSIO. The office of the PSIO is relatively new and *Chopra* is the only other reported decision to date to consider the role that it plays. However, that decision does not address the status of the PSIO as a “federal board, commission or other tribunal” or the availability of judicial review with respect to a decision by that office. For the reasons that follow, I find that the PSIO is a federal board, commission or other tribunal. However, I am of the view that the challenged decision and recommendations are not reviewable matters pursuant to section 18.1 of the *Federal Courts Act*.

[56] With respect to the status of the PSIO, I refer to the definition of “federal board, commission or other tribunal” set out in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act* as follows:

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

plusieurs employés au sujet d’actes fautifs que quelqu’un a commis ou a l’intention de commettre.

[54] Les « actes fautifs » y sont définis comme suit :

[. . .] un acte ou une omission concernant :

- a) la violation d’une loi ou d’un règlement;
- b) une dérogation au *Code de valeurs et d’éthique de la fonction publique*;
- c) un usage abusif de fonds ou de biens publics;
- d) un cas flagrant de mauvaise gestion;
- e) une menace grave et particulière pour la vie, la santé ou la sécurité des Canadiens ou pour l’environnement.

[55] La présente affaire porte sur une décision rendue par l’AIFP. Le bureau de l’AIFP est relativement nouveau et la décision *Chopra* est la seule autre décision publiée jusqu’à maintenant qui examine son rôle. Toutefois, cette décision ne traite pas du statut de l’AIFP à titre d’« office fédéral » ni du fait qu’une demande de contrôle judiciaire puisse être autorisée à l’égard d’une décision de ce bureau. Pour les motifs énumérés ci-dessous, je conclus que l’AIFP est un office fédéral. Toutefois, je suis d’avis que la décision et les recommandations contestées ne sont pas susceptibles de contrôle judiciaire en vertu de l’article 18.1 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[56] En ce qui concerne le statut de l’AIFP, je me reporte à la définition d’« office fédéral » énoncée au paragraphe 2(1) de la *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 prerogative royale,

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*;

[57] The language of this definition is broad. The PSIO is not excluded from the definition on the basis that he is only one person, or under any of the exceptions set out in the definition. In my opinion, the only question to be addressed in determining the status of the PSIO is whether, in conducting his investigation and issuing a final report, the PSIO was “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.”

[58] All parties rely on the decision in *Puccini* in support of their submissions that the office of the PSIO meets the definition in subsection 2(1). In that case, the Court held that a supervisor acting pursuant to a Treasury Board harassment policy made under the authority of the *Financial Administration Act* was a federal board. In the present case, a similar question arises. Specifically, it is necessary to determine whether the PSIO as a federal investigative body acting pursuant to a Treasury Board disclosure policy made under the authority of the *Financial Administration Act* is a federal board. In my opinion, there is no basis to distinguish the present case from *Puccini*. I conclude that the PSIO fulfils the definition set forth in subsection 2(1) of the *Federal Courts Act* of a “federal board, commission or other tribunal”.

[59] This conclusion is also supported by the decision in *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, [1995] 2 F.C. 694, where the Court of Appeal suggested that the words “powers conferred by or under an Act of Parliament” should be given a broad meaning.

[60] I turn now to the second issue relating to the jurisdiction of this Court, that is whether the report and

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*.

[57] Cette définition est formulée en termes larges. L'AIFP n'est pas exclu de la définition au motif qu'il n'est qu'une seule personne, ou qu'il est visé par l'une des exceptions énoncées dans la définition. À mon avis, la seule question à trancher afin de déterminer le statut de l'AIFP est de savoir si, en menant son enquête et en produisant un rapport final, l'AIFP « exerça[it] ou [était] censé exercer une compétence ou des pouvoirs prévus par une loi fédérale ou par une ordonnance prise en vertu d'une prerogative royale ».

[58] Toutes les parties se fondent sur la décision *Puccini* pour étayer leurs arguments que le bureau de l'AIFP répond à la définition du paragraphe 2(1). Dans cette affaire, la Cour a statué qu'un superviseur qui agit en vertu d'une politique sur le harcèlement du Conseil du Trésor prise en application de la *Loi sur la gestion des finances publiques* est un office fédéral. La présente affaire soulève une question semblable. Plus particulièrement, il est nécessaire de déterminer si l'AIFP, à titre d'organisme fédéral d'enquête agissant en vertu d'une politique sur la divulgation du Conseil du Trésor prise en application de la *Loi sur la gestion des finances publiques*, est un office fédéral. À mon avis, il n'existe aucun fondement permettant d'établir une distinction entre la présente espèce et l'affaire *Puccini*. Je conclus que l'AIFP répond à la définition d'« office fédéral » énoncée au paragraphe 2(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[59] Cette conclusion trouve également appui dans l'arrêt *Gestion Complexe Cousineau (1989) Inc. c. Canada (Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux)*, 2 C.F. 694, dans laquelle la Cour d'appel a laissé entendre que les termes « pouvoirs prévus par une loi fédérale » devraient recevoir un sens large.

[60] J'examinerai maintenant la deuxième question concernant la compétence de la Cour : celle de savoir si

recommendations of the PSIO constitute a decision that is amenable to judicial review. The central issue in answering this question is whether the report and recommendations affect a party's substantive rights or carry legal consequences.

[61] In *Jada Fishing*, the Federal Court of Appeal adjudicated an appeal from an order dismissing an application for judicial review of a decision by the Groundfish Panel of the Pacific Region Licence Appeal Board, as adopted by the Minister of Fisheries and Oceans. The initial decision dealt with the appellants' allocated individual vessel "quotas" for a fishing licence.

[62] The Court of Appeal held that the decision of the Panel was not *prima facie* reviewable because the Panel [at paragraph 12] "was without statutory authority and merely made recommendations which the Minister was entitled to accept or reject." Ultimately, the Court did review the Panel's recommendations but only in so far as they were "inexorably connected" to the Minister's final decision that was made pursuant to section 7 of the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14.

[63] In my view, in *Jada Fishing* the Federal Court of Appeal determined that the Panel's recommendations and report were not reviewable primarily on the basis that they did not fall within the scope of reviewable matters set out in section 18 of the *Federal Courts Act*. The Court's observation that the Panel "merely made recommendations which the Minister was entitled to accept or reject" is central to its conclusion that those recommendations were not, in and of themselves, subject to judicial review.

[64] In *Larny Holdings*, this Court concluded that the decision of a Health Canada manager was subject to judicial review where the subject of the application for judicial review was a "direction" issued to the operator of a chain of convenience stores. The direction at issue

le rapport et les recommandations de l'AIFP constituent une décision susceptible de contrôle judiciaire. Pour répondre à cette question, il est essentiel de se demander si le rapport et les recommandations touchent aux droits substantiels d'une partie ou entraînent des conséquences juridiques.

[61] Dans l'arrêt *Jada Fishing*, la Cour d'appel fédérale s'est prononcée sur une ordonnance rejetant une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la formation responsable du poisson de fond de la Commission d'appel des permis du Pacifique, adoptée par le ministre des Pêches et des Océans. La décision initiale portait sur les « quotas » individuels de bateau alloués aux appelantes pour leur permis de pêche.

[62] La Cour d'appel a statué que la décision de la formation n'était pas, de par sa nature, susceptible de contrôle parce que la formation [au paragraphe 12] « n'avait pas cette compétence en vertu de la loi et elle a simplement formulé des recommandations que le ministre était en droit d'accepter ou de rejeter ». En fin de compte, la Cour a examiné les recommandations de la formation, mais seulement afin de déterminer si elles étaient « inexorablement liée[s] » à la décision définitive du ministre rendue en vertu de l'article 7 de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14.

[63] À mon avis, dans l'arrêt *Jada Fishing*, la Cour d'appel fédérale a déterminé que les recommandations et le rapport de la formation n'étaient pas susceptibles de contrôle principalement parce qu'ils n'étaient pas visés par les affaires susceptibles de contrôle prévues à l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*. L'observation de la Cour selon laquelle la formation « a simplement formulé des recommandations que le ministre était en droit d'accepter ou de rejeter » constitue l'élément central sur lequel repose sa conclusion que ces recommandations n'étaient pas, en elles-mêmes, susceptibles de contrôle judiciaire.

[64] Dans la décision *Larny Holdings*, la Cour a conclu que la décision d'un gestionnaire de Santé Canada était susceptible de contrôle judiciaire étant donné que l'objet de la demande de contrôle judiciaire était une « directive » destinée à l'exploitant d'une

set out Health Canada's position that section 29 of the *Tobacco Act*, S.C. 1997, c. T-13 prohibits vendors from offering cash rebates on the purchase of multiple packs of cigarettes or other tobacco products. In holding that the decision was reviewable, this Court emphasized that a broad range of matters are subject to review pursuant to section 18 of the *Federal Courts Act*.

[65] However, the Court was equally clear that the scope of matters subject to judicial review under section 18 of the Act does not extend to all decisions, orders, Acts or proceedings by federal boards, commissions and tribunals. Rather, it suggested that those decisions and orders that [at paragraph 18] "determine a party's rights" will be subject to judicial review. With respect to the matter before it, the Court explained at paragraphs 24-25 how the decision at issue did determine a party's rights:

The direction sent by the respondents is, in my view, coercive, in that the purpose thereof is to threaten the applicant to immediately stop selling the multi-packs, failing which a charge would be laid and criminal prosecution might be commenced. I have no doubt that what the respondents hoped for was what in fact happened, i.e. that the applicant would stop selling multi-packs so as to avoid criminal prosecution. As I have already indicated, the applicant's decision to stop selling multi-packs has resulted in financial loss.

I am therefore of the view that the letter sent by Mr. Zawilinski is a "decision, order, act or proceeding" and is reviewable by this Court. I also have no hesitation in concluding that in sending the direction, Mr. Zawilinski was a "federal board, commission or other tribuna" within the meaning of subsection 2(1) of the Act. . . .

[66] Similarly, the result in *Rothmans* seemed to turn on the determination of whether the decision at issue meaningfully affected the party's substantive rights. That case involved a motion to strike an originating notice of motion, which in turn was seeking an order quashing an advance tax ruling issued by the Department of Revenue. The Court was of the view that the advance tax ruling did not have any meaningful

chaîne de dépanneurs. La directive en cause énonçait la position prise par Santé Canada, selon laquelle l'article 29 de la *Loi sur le tabac*, L.C. 1997, ch. T-13, interdit aux détaillants d'offrir des rabais à l'achat de plusieurs paquets de cigarettes ou de produits du tabac. En affirmant que la décision était susceptible de contrôle, la Cour a souligné qu'une grande gamme de questions sont susceptibles de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18 de la *Loi sur les Cours fédérales*.

[65] Toutefois, la Cour a aussi clairement indiqué que l'étendue des questions susceptibles de contrôle judiciaire en vertu de l'article 18 de la Loi ne couvre pas toutes les décisions, ordonnances, procédures ou autres actes d'un office fédéral. Elle a plutôt laissé entendre que les décisions et ordonnances qui [au paragraphe 18] « déterminent les droits d'une partie » seront susceptibles de contrôle judiciaire. En ce qui concerne la question dont elle était saisie, la Cour a expliqué aux paragraphes 24 et 25 comment la décision en cause a déterminé les droits d'une partie :

La directive envoyée par les défendeurs est à mon avis coercitive, et son but consiste à menacer le demandeur afin qu'il arrête immédiatement de vendre des multi-emballages à défaut de quoi une accusation serait portée, et une poursuite au criminel pourrait être intentée. Je suis convaincu que les défendeurs espéraient que se produise ce qui s'est effectivement produit, c'est-à-dire que le demandeur arrête de vendre des multi-emballages afin d'éviter une poursuite au criminel. Comme je l'ai déjà mentionné, la décision du demandeur d'arrêter de vendre des multi-emballages lui a causé des pertes d'argent.

Je suis donc d'avis que la lettre envoyée par M. Zawilinski constitue une « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte » et qu'elle est susceptible d'examen par la Cour. Je n'ai également aucune hésitation à conclure qu'en envoyant la directive, M. Zawilinski était un « offic fédéral » au sens du sous-paragraphe 2(1) de la Loi [ . . . ]

[66] De même, l'issue de la décision *Rothmans* semble centré sur la question de savoir si la décision en cause touchait de façon significative les droits substantiels de la partie concernée. Cette affaire portait sur une requête visant à faire annuler un avis de requête introductive d'instance, laquelle avait été présentée afin d'obtenir une ordonnance annulant une décision fiscale anticipée rendue par le ministère du Revenu. La Cour

effect on the applicant's rights and said the following at paragraph 28:

The advance ruling does not grant or deny a right, nor does it have any legal consequences. . . . It does not have the legal effect of settling the matter or purport to do so. It is at the most a non-binding opinion. Moreover, there is no evidence that any tax has been levied on a product corresponding to the prototype of the product in the advance ruling. [References omitted.]

At paragraph 29, the Court went on to conclude "that the ruling in the letter from Revenue is not a 'decision' within the meaning of section 18.1 of the *Federal Court Act*."

[67] In the present case, the policy was adopted pursuant to subsection 11(2) of the *Financial Administration Act*. The focus of the policy is described in its preamble which explains that public servants are to balance their duty of loyalty to their employer and the public interest in using government information with making disclosures of wrongdoing in accordance with the policy. Under the policy, the PSIO's mandate is to "act as a neutral entity on matters of internal disclosure."

[68] However, at the end of the process, the PSIO is authorized only to make recommendations with respect to findings of wrongdoing. These recommendations are non-binding on the deputy head of the department involved, who is the actor that holds the actual decision-making authority. The PSIO's final report and recommendations do not determine the applicant's substantive rights or carry legal consequences as required by the jurisprudence, and are thus not matters subject to judicial review.

[69] The applicant has argued that the policy is without value if the PSIO is unable to give effect to the results of an investigation into wrongdoing in the workplace. The utility or the impotence of a government policy, as the case may be, is a subject beyond review by this Court. In this regard, I refer to *Carpenter Fishing*

était d'avis que la décision fiscale anticipée n'avait pas d'effet significatif sur les droits de la requérante et a déclaré ce qui suit au paragraphe 28 :

La décision anticipée n'a pour effet ni d'accorder ni de refuser un droit, et n'entraîne aucune conséquence juridique [. . .] Juridiquement, ce type de mesure n'a pas pour effet de régler la question et ce n'est d'ailleurs pas son objet. Il s'agit, tout au plus, d'un avis n'ayant aucune force obligatoire. D'ailleurs, rien n'indique qu'un produit correspondant au prototype dont il est question dans la décision anticipée ait été taxé. [Citations omises.]

Au paragraphe 29, la Cour a poursuivi en concluant « que la décision exposée dans la lettre de Revenu Canada n'est pas une "décision" au sens de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* ».

[67] En l'espèce, la politique a été adoptée en vertu du paragraphe 11(2) de la *Loi sur la gestion des finances publiques*. L'élément central de la politique est exposé dans son préambule qui explique que les fonctionnaires doivent établir un équilibre entre leur devoir de loyauté envers leur employeur et l'intérêt public lorsqu'ils utilisent des renseignements gouvernementaux dans la divulgation d'actes fautifs conformément à la politique. Aux termes de la politique, le mandat de l'AIFP est « d'agir à titre d'entité neutre dans les affaires de divulgation interne ».

[68] Toutefois, à l'issue du processus, l'AIFP n'est autorisé qu'à faire des recommandations portant sur les conclusions d'actes fautifs. Ces recommandations ne lient pas l'administrateur général du ministère visé, lequel détient le véritable pouvoir décisionnel. Le rapport final et les recommandations de l'AIFP ne déterminent pas les droits substantiels du demandeur ni n'entraînent des conséquences juridiques comme l'exige la jurisprudence; ils ne sont donc pas susceptibles de contrôle judiciaire.

[69] Le demandeur a fait valoir que la politique n'a aucune valeur si l'AIFP n'est pas en mesure de donner effet aux résultats d'une enquête sur des actes fautifs commis en milieu de travail. L'utilité ou l'impuissance d'une politique gouvernementale, selon le cas, est un sujet qui échappe au contrôle de la Cour. À cet égard, je

*Corp. v. Canada*, [1998] 2 F.C. 548 (C.A.), leave to appeal to S.C.C. refused, [1999] S.C.C.A. No. 349 (QL), and *Girard v. Canada* (1994), 79 F.T.R. 219 (F.C.T.D.). Accordingly, this application for judicial review cannot succeed.

[70] Nonetheless, I question whether the investigation conducted by the PSIO in this case met the standards of procedural fairness. Representatives of the IRB were intimately involved in the investigation undertaken by the PSIO in 2004. The active involvement of the IRB is demonstrated in certain e-mails and file memoranda. As illustration, an e-mail dated March 26, 2004 from counsel for the PSIO to certain members of the PSIO office reads:

Judith:

As discussed, you will find attached a summary of our (André and I) telephone conversation with Paul Aterman, General Counsel, IRB. The approach would be similar to DIAND where they will contract out the investigation of allegations 1 to 5, allowing PSIO (Judith) to meet with the investigator, review the terms of reference, and obtain progress report. On the other allegations 6 to 10, I indicated to Mr. Aterman that although Mr. Pieters had file [*sic*] an harassment complaint and an investigation under the Harassment Policy is being conducted, the PSIO still has to make a determination on the allegations of reprisal. They initially thought that PSIO would not deal with those allegations. I mentioned that Judith is reviewing them and will most probably need additional information from IRB and Pieters.

[71] In a later e-mail dated March 26, 2004 to certain members of the Public Service Integrity Office, counsel for the PSIO states:

Judith:

As discussed, IRB has to decide fairly quickly how to act with respect to the first 5 allegations to correct the breach of natural

renvoie aux décisions *Carpenter Fishing Corp. c. Canada*, [1998] 2 C.F. 548 (C.A.), autorisation de pourvoi devant la C.S.C. refusée, [1999] S.C.C.A. n° 349 (QL), et *Girard c. Canada*, [1994] A.C.F. n° 420 (1<sup>re</sup> inst.) (QL). La présente demande de contrôle judiciaire ne peut donc être accueillie.

[70] Néanmoins, je me demande si l'enquête menée par l'AIFP dans la présente affaire satisfait aux normes de l'équité procédurale. Des représentants de la CISR ont participé étroitement à l'enquête menée par l'AIFP en 2004. La participation active de la CISR est établie par des courriels et des notes de service. À titre d'exemple, voici un courriel daté du 26 mars 2004 que le conseiller juridique de l'AIFP adressait à certains membres du Bureau de l'intégrité de la fonction publique :

[TRADUCTION]

Judith,

Tel que discuté, je vous envoie en pièce jointe un résumé de notre (André et moi) conversation téléphonique avec Paul Aterman, avocat général, à la CISR. La façon de faire serait semblable à celle du MAIN, qui est de donner en sous-traitance l'enquête portant sur les allégations 1 à 5, ce qui permettra à l'AIFP (Judith) de rencontrer l'enquêteur, d'examiner son mandat et d'obtenir un rapport d'étape. Quant aux allégations 6 à 10, j'ai indiqué à M. Aterman que même si M. Pieters avait déposé une plainte de harcèlement et qu'une enquête était menée en vertu de la politique sur le harcèlement, l'AIFP doit quand même rendre une décision sur les allégations de représailles. Ils ont d'abord cru que l'AIFP ne traiterai pas de ces allégations. J'ai mentionné que Judith les examine et qu'elle aura probablement besoin de renseignements supplémentaires de la part de la CISR et de M. Pieters.

[71] Dans un courriel ultérieur, en date du 26 mars 2004, adressé à certains membres du Bureau de l'intégrité de la fonction publique, le conseiller juridique de l'AIFP a déclaré ce qui suit :

[TRADUCTION]

Judith,

Tel que discuté, la CISR doit décider assez rapidement comment elle donnera suite aux cinq premières allégations

justice, if any. Once that is agreed on both sides (PSIO and IRB), we will have to communicate this to Mr. Pieters. This is, in my opinion, what we may want to discuss at the next Monday meeting.

[72] Counsel for the PSIO expressed some concerns about respect for procedural fairness, as is reflected from the following e-mail to the executive director of the Public Service Integrity Office and a senior investigator of the Public Service Integrity Office dated April 14, 2004, as follows:

Dear Judith and Pierre,

Martine and I discussed the request submitted by Jean Bélanger, DG, HR, IRB to receive a copy of M. Pieters' letter dated April 5 and enclosures. I fully agree with Martine that it would be unwise to agree to this request without first determining the relevance of the documents submitted by M. Pieters in the course of our investigation. Any hasty reply to the IRB request could tarnish the PSIO's reputation. Once the relevance of these documents has been established, a determination will have to be made as to whether or not the PSIO requires M. Pieters' consent to disclose the documents. In some cases, the rules of natural justice and procedural fairness would not require M. Pieters' consent; however, in other cases, especially those involving his private information, his consent may be required. We will only be able to make that determination as the investigation progresses and following and assessment of each document and of the information contained therein. Our process would therefore not be submitted to the will of the Board, in a similar way to what was decided with the Ratushny inquiry.

[73] In an earlier e-mail to counsel for the Public Service Integrity Office dated March 29, 2004, a senior investigator at the Public Service Integrity Office stated:

Before we make any agreement with the IRB I would like us to have had the chance to speak to Mr. Pieters about this and his other allegations, if only to make contact with him and hear him out a bit. As well, providing him with an indication that we have agreed with the IRB on anything, before we have had the chance to discuss his case, may not appear to him as though we are acting in a neutral fashion. I know that the

afin de pallier le manquement à la justice naturelle, le cas échéant. Une fois que les deux parties (l'AIFP et la CISR) se seront entendues sur ce point, nous communiquerons la décision à M. Pieters. À mon avis, nous devrions en discuter à la réunion de lundi prochain.

[72] Le conseiller juridique de l'AIFP a exprimé des inquiétudes concernant l'équité procédurale, tel qu'en fait foi le courriel suivant adressé au directeur exécutif de l'AIFP et à l'enquêtrice principale de l'AIFP le 14 avril 2004 :

[TRADUCTION]

Bonjour Judith et Pierre,

Martine et moi avons discuté de la demande de Jean Bélanger, DG, RH, CISR, pour obtenir une copie de la lettre de M. Pieters en date du 5 avril et des pièces jointes. Or, je suis tout à fait d'accord avec Martine qu'il serait dangereux de répondre positivement à cette demande sans avoir préalablement déterminé de la pertinence des documents soumis par M. Pieters dans le cadre de notre enquête. Tout [sic] réponse hâtive à la demande du CISR [sic] pourrait entacher la crédibilité de l'AIFP. Lorsque la détermination de la pertinence des documents sera établie, par la suite, il faudra considérer si l'AIFP a besoin du consentement de M. Pieters avant de communiquer les documents. Dans certains cas, les règles de justice naturelle et l'équité procédurale nous permettront de passer outre au consentement de M. Pieters, dans d'autres cas, par contre, surtout s'il s'agit d'information personnelle le concernant, son consentement pourrait être requis. Mais nous ne pourrons faire cette détermination que lorsque l'enquête sera plus avancée et suite à un examen de chacun des documents et de l'information qui y est contenue. Ainsi, nous ne soumettons pas notre processus à la volonté de la Commission, un peu comme il fut décidé pour l'enquête du Professeur Ratushny.

[73] Dans un courriel précédent adressé au conseiller juridique de l'AIFP le 29 mars 2004, un enquêteur principal de l'AIFP a écrit ce qui suit :

[TRADUCTION]

Avant de conclure une entente avec la CISR, j'aimerais que nous ayons eu l'occasion de nous entretenir avec M. Pieters de ce sujet et de ses autres allégations, si ce n'est que pour établir le contact avec lui et l'entendre un peu. De plus, si nous lui donnons l'impression d'avoir convenu quoi que ce soit avec la CISR, avant d'avoir eu la chance de discuter de son dossier, il pourrait lui sembler que nous n'agissons pas de manière

media circus adds pressure to these types of cases, however, acting prematurely and not allowing us to examine the allegations before acting may place us in a vulnerable position — i.e. having to defend the basis for our actions or acting outside of our established procedures.

[74] As well, the applicant referred to an e-mail, dated May 25, 2005, from the PSIO to Ms. Judith Buchanan, Senior Investigator with the Public Service Integrity Office which reads as follows:

I don't take at all kindly to yet another response from Pieters when he has already submitted his response to the preliminary draft and we considered all those points in the final version about be [*sic*] completed, with one more issue to be settled by your forthcoming [*sic*] trip to Toronto.

I am therefore not inclined to respond or consider all these additional points. He had his opportunity and we cannot keep re-opening his case and revising our report.

He has already practically tied up all our limited resources for months and I consider that the final report deals comprehensively [*sic*] and fairly with all the issues that can reasonably be considered relevant and within my jurisdiction.

Let's see if we can wrap the report up very soon before we receive yet more second, third and fourth thoughts from him.

[75] This expression of frustration by the Public Service Integrity Office may not, by itself, be sufficient to support a finding of breach of procedural fairness. However, in my opinion, the cumulative effect of the various communications noted above, together with this e-mail, casts doubt on the degree of impartiality with which this investigation was ultimately conducted.

[76] Notwithstanding these concerns, the above conclusions on jurisdiction are determinative and this application for judicial review is dismissed.

#### VI. Costs

[77] If the applicant and the respondent cannot agree on costs, they may make brief submissions on the matter

neutre. Je sais que le cirque médiatique ajoute de la pression dans ce genre d'affaires; toutefois, si nous agissons prématurément et ne prenons pas le temps d'examiner les allégations avant d'agir, nous pourrions nous retrouver dans une position vulnérable — c.-à-d. qui serait de justifier le bien-fondé de nos actes ou la décision d'agir au-delà de nos procédures établies.

[74] En outre, le demandeur a mentionné un courriel daté du 25 mai 2005, de l'AIFP à M<sup>me</sup> Judith Buchanan, enquêteuse principale de l'AIFP, qui affirme ce qui suit :

[TRADUCTION]

Je n'accepte pas du tout de bonne grâce cette autre réponse de M. Pieters vu qu'il a déjà présenté sa réponse au rapport préliminaire, que nous avons pris en considération tous ces points dans la version finale qui est presque terminée, et qu'il ne reste qu'une question à régler au cours de votre prochain voyage à Toronto.

Je ne suis donc pas disposée à répondre à tous ces points additionnels ni à en tenir compte. Il a déjà eu l'occasion de se faire entendre et nous ne pouvons pas constamment rouvrir son dossier et réviser notre rapport.

Il a déjà pratiquement monopolisé toutes nos ressources limitées pendant des mois et je suis d'avis que le rapport final traite de façon exhaustive et équitable de toutes les questions qui peuvent raisonnablement être jugées pertinentes et qui relèvent de ma compétence.

Voyons voir si nous pouvons terminer le rapport très bientôt avant de recevoir d'autres réflexions, doutes ou questions de sa part.

[75] La frustration exprimée par l'AIFP n'est peut-être pas, en soi, suffisante pour appuyer une conclusion de manquement à l'équité procédurale. Toutefois, à mon avis, l'effet cumulatif des diverses communications susmentionnées, ainsi que ce courriel, m'amènent à douter du degré d'impartialité avec lequel cette enquête a été menée.

[76] Malgré ces préoccupations, les conclusions susmentionnées sur la compétence sont déterminantes et la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée.

#### VI. Dépens

[77] Si le demandeur et le défendeur ne peuvent s'entendre sur les dépens, ils peuvent présenter de

according to the following schedule:

(i) The applicant shall serve and file his submissions on costs within two weeks of the date of this order;

(ii) The respondent shall serve and file his submissions within ten days of the receipt of the applicant's submissions; and

(iii) The applicant may file a brief reply within five days of receipt of the respondent's submissions.

[78] There shall be no costs for or against the intervener.

#### ORDER

The application for judicial review is dismissed. If the parties cannot agree on costs, submissions may be made in accordance with the schedule outlined in paragraph 77 of the reasons for order.

brèves observations sur le sujet selon le calendrier suivant :

i) le demandeur doit signifier et déposer ses observations concernant les dépens dans les deux semaines suivant la date de la présente ordonnance;

ii) le défendeur doit signifier et déposer ses observations concernant les dépens dans les dix jours suivant la réception des observations du demandeur;

iii) le demandeur peut déposer une brève réponse dans les cinq jours suivant la réception des observations du défendeur.

[78] Je n'adjugerai aucuns dépens en faveur de l'intervenant ou contre celui-ci.

#### ORDONNANCE

La demande de contrôle judiciaire est rejetée. Si les parties ne parviennent pas à s'entendre sur les dépens, elles peuvent déposer leurs observations conformément au calendrier établi au paragraphe 77 des motifs de l'ordonnance.