

A-159-19
2020 FCA 69

A-159-19
2020 CAF 69

Attorney General of Canada (*Appellant*)

Procureur général du Canada (*appelant*)

v.

c.

Democracy Watch (*Respondent*)

Démocratie en surveillance (*intimée*)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. DEMOCRACY WATCH

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) c. DÉMOCRATIE EN SURVEILLANCE

Federal Court of Appeal, Webb, Rennie and Mactavish JJ.A.—Ottawa, December 12, 2019 and April 1, 2020.

Cour d'appel fédérale, juges Webb, Rennie et Mactavish, J.C.A.—Ottawa, 12 décembre 2019 et 1^{er} avril 2020.

Ethics — Appeal from Federal Court judgment granting respondent's judicial review application, setting aside Commissioner of Lobbying decision not to conduct investigation under Lobbying Act, s. 10.4(1) — Federal Court holding that Commissioner's decision that investigation not necessary to ensure compliance with Lobbying Act or Lobbyists' Code of Conduct both subject to judicial review, unreasonable — Prime Minister of Canada, Justin Trudeau, family, celebrating 2017 New Year on Caribbean island at invitation of Prince Shah Karim Al Hussaini (Aga Khan) — Private citizen filing complaint with Office of Commissioner of Lobbying, asserting that Aga Khan's gift violated Lobbying Act, Lobbyists' Code — Following internal review, Lobbyists' Code of Conduct held not to apply to Aga Khan's interactions with Prime Minister — Commissioner informing complainant of decision not to investigate — Federal Court concluding that scheme set out by Lobbying Act, Lobbyists' Code imposing obligation on Commissioner to receive, consider, investigate complaints originating from public — Whether decision sought to be set aside subject to judicial review — Federal Court Judge not bound by Democracy Watch v. Conflict of Interest and Ethics Commissioner (Democracy Watch 2009) — In that case, Court concluding there was no statutory right under Conflict of Interest Act for member of public to have complaint investigated — Democracy Watch 2009 not dispositive of result in present case — Question of whether Lobbying Act creating rights or obligations or causing prejudicial effects could only be determined through consideration of Lobbying Act itself, not another statute — Federal Court judge not erring in law when considering argument whether right of judicial review arising under Act on its own merits — As to whether decision at issue subject to judicial review, not all administrative action giving rise to right of review — No right of review arising where conduct attacked failing to affect rights, impose legal obligations or cause prejudicial effects — Lobbying Act not creating

Éthique — Appel d'un jugement de la Cour fédérale dans lequel la Cour a accueilli la demande de contrôle judiciaire de l'intimée et infirmé une décision de la commissaire au lobbying de ne pas mener d'enquête aux termes de l'art. 10.4(1) de la Loi sur le lobbying — La Cour fédérale a conclu que la décision de la commissaire, selon laquelle une enquête n'était pas nécessaire pour assurer le respect de la Loi sur le lobbying ou du Code de déontologie des lobbyistes, était à la fois susceptible de contrôle judiciaire et déraisonnable — Le premier ministre du Canada, Justin Trudeau, et sa famille avaient célébré le Nouvel An 2017 sur une île des Caraïbes à l'invitation du Prince Shah Karim Al Hussaini (l'Aga Khan) — Un citoyen a déposé une plainte auprès du Commissariat au lobbying, en affirmant que le cadeau de l'Aga Khan avait enfreint la Loi sur le lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes — À la suite d'un examen interne, l'on a conclu que le Code de déontologie des lobbyistes ne s'appliquait pas aux rapports de l'Aga Khan avec le premier ministre — La commissaire a informé le plaignant de la décision de ne pas enquêter — La Cour fédérale a conclu que le régime établi par la Loi sur le lobbying et le Code de déontologie des lobbyistes imposait à la commissaire l'obligation de recevoir, d'examiner les plaintes émanant du public et d'enquêter sur celles-ci — Il s'agissait de savoir si la décision dont l'annulation était demandée était susceptible d'un contrôle judiciaire — Le juge de la Cour fédérale n'était pas lié par l'arrêt Démocratie en surveillance c. Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique (Démocratie en surveillance 2009) — Dans cette affaire, la Cour a conclu que rien dans la Loi sur les conflits d'intérêts ne conférait à un membre du public le droit de faire examiner sa plainte — L'arrêt Démocratie en surveillance 2009 n'était pas déterminant pour l'issue de l'espèce — La question de savoir si la Loi sur le lobbying confère des droits ou des obligations, ou entraîne des effets préjudiciables ne pouvait être tranchée que par l'examen de la Loi sur le lobbying elle-même, et non

right for member of public to have complaint investigated — Nothing in language of statute suggesting that Commissioner must investigate public's complaints — Parliament not establishing process, procedures, mechanisms or obligations for disposing of complaints from public — Where Parliament intends to create formal complaints procedure with concomitant duty on agent of Parliament to investigate, it does so expressly — Neither purpose of Lobbying Act nor language in introduction to Lobbyists' Code sufficient to justify reading in of public complaints process, concomitant right for members of public to have Commissioner of Lobbying investigate their complaints — Commissioner of Lobbying's decision not to investigate complaint brought by member of public not decision or order subject to judicial review — Therefore not necessary to consider reasonableness of Federal Court's decision — Appeal allowed.

This was an appeal from a Federal Court judgment granting the respondent's judicial review application and setting aside a decision of the Commissioner of Lobbying not to conduct an investigation under subsection 10.4(1) of the *Lobbying Act*. The Federal Court held that the Commissioner's decision that an investigation was not necessary to ensure compliance with the *Lobbying Act* or the *Lobbyists' Code of Conduct* was both subject to judicial review and unreasonable.

In January of 2017, the media reported that the Prime Minister of Canada, Justin Trudeau, and his family celebrated the New Year on a Caribbean island at the invitation of Prince Shah Karim Al Hussaini (Aga Khan). The vacation was a gift. Following the media report, a private citizen filed a complaint with the Office of the Commissioner of Lobbying, asserting that the Aga Khan's gift had violated the *Lobbying Act* and the *Lobbyists' Code*. The Office of the Commissioner of Lobbying began an internal review to assess whether it should conduct an investigation. The Director of Investigations recommended to the Commissioner that the file be closed without further investigation. In particular, it concluded that the *Lobbyists' Code* did not apply to the Aga Khan's interactions with the Prime Minister. The Commissioner agreed and informed the

d'une autre loi — Ce n'était pas une erreur de droit de la part du juge de la Cour fédérale d'examiner l'argument selon lequel un droit de contrôle judiciaire découlait de la Loi sur le lobbying sur le fond — En ce qui concerne la question de savoir si la décision en cause était susceptible d'un contrôle judiciaire, les actions administratives ne donnent pas toutes lieu à un droit de contrôle — Aucun droit de contrôle n'existe lorsque la conduite attaquée ne porte pas atteinte à des droits, n'impose pas d'obligations juridiques ou n'entraîne pas d'effets préjudiciables — La Loi sur le lobbying ne confère pas à un membre du public le droit de faire examiner une plainte — Rien dans le libellé de la Loi ne suggérerait que la commissaire doive enquêter sur les plaintes du public — Le législateur n'a établi aucun processus ou mécanisme ni aucune procédure ou obligation pour le traitement des plaintes du public — Lorsque le législateur a l'intention de créer une procédure de plainte officielle avec une obligation concomitante d'enquête pour un agent du Parlement, il le fait expressément — Ni l'objectif de la Loi sur le lobbying ni le libellé de l'introduction du Code de déontologie des lobbyistes n'étaient suffisants pour justifier l'interprétation d'une procédure de plainte du public et le droit concomitant des membres du public de demander à la commissaire au lobbying d'examiner leurs plaintes — La décision de la commissaire au lobbying de ne pas enquêter sur une plainte déposée par un membre du public n'était pas une décision ou une ordonnance susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire — Il n'était donc pas nécessaire d'examiner le caractère raisonnable de la décision de la Cour fédérale — Appel accueilli.

Il s'agissait d'un appel d'un jugement de la Cour fédérale dans lequel la Cour a accueilli la demande de contrôle judiciaire de l'intimée et infirmé une décision de la commissaire au lobbying de ne pas mener d'enquête aux termes du paragraphe 10.4(1) de la *Loi sur le lobbying*. La Cour fédérale a conclu que la décision de la commissaire, selon laquelle une enquête n'était pas nécessaire pour assurer le respect de la *Loi sur le lobbying* ou du *Code de déontologie des lobbyistes*, était à la fois susceptible de contrôle judiciaire et déraisonnable.

En janvier 2017, les médias ont rapporté que le premier ministre du Canada, Justin Trudeau, et sa famille avaient célébré le Nouvel An sur une île des Caraïbes à l'invitation du Prince Shah Karim Al Hussaini (l'Aga Khan IV). Les vacances étaient un cadeau. À la suite de ce rapport des médias, un citoyen a déposé une plainte auprès du Commissariat au lobbying, en affirmant que le cadeau de l'Aga Khan avait enfreint la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes*. Le Commissariat au lobbying a entamé un examen interne pour déterminer s'il devait mener une enquête. Le directeur des enquêtes a recommandé à la commissaire de clore le dossier sans enquête supplémentaire. Plus particulièrement, il a conclu que le *Code de déontologie des lobbyistes* ne s'appliquait pas aux rapports de l'Aga Khan avec le premier ministre. La

complainant of the decision not to investigate. The respondent commenced a judicial review application to set aside the decision not to pursue an investigation in respect of the complaint. After a review of the Commissioner's investigative powers and duties, the Federal Court concluded that the scheme set out by the *Lobbying Act* and the Lobbyists' Code imposed an obligation on the Commissioner to receive, consider and investigate complaints originating from the public.

The appellant made two principle arguments on appeal. The first was that because the *Lobbying Act*, like the *Conflict of Interest Act*, fails to create a statutory right for a member of the public to have their complaint investigated, the Federal Court was bound by the Federal Court of Appeal's previous decision in *Democracy Watch v. Conflict of Interest and Ethics Commissioner* (*Democracy Watch* 2009) and that it was an error of law for the Federal Court not to follow a binding authority. In that case, the Court concluded that there was no statutory right under the *Conflict of Interest Act* for a member of the public to have their complaint investigated. The Ethics Commissioner, in turn, had no statutory duty to act upon that complaint. Because the *Conflict of Interest Act* did not create a right for a member of the public to have their complaint investigated, the Ethics Commissioner's decision not to investigate was not an order or decision amenable to judicial review. The appellant's second argument highlighted the fact that the Lobbyists' Code, though it encourages the public to bring forward information, is not a statutory instrument that compels the investigation of complaints or creates legal rights. The appellant encouraged the distinction between the process of gathering information provided for by the *Lobbying Act* and the Lobbyists' Code and a statutory complaints process sufficiently robust to create rights.

The respondent, in turn, highlighted the legislative history of the *Lobbying Act*, emphasising the manner in which Parliament has expanded the mandate and investigative powers of the Commissioner and lowered the threshold to commence an investigation. The respondent also emphasized that the Lobbyists' Code encourages "anyone" to bring information to the attention of the Commissioner. Finally, the respondent argued that the loss of public trust that flowed from the Commissioner's decision that the Aga Khan was not subject to the *Lobbying Act* or the Lobbyists' Code was a consequence sufficient to trigger a right of judicial review.

At issue was whether the decision sought to be set aside was subject to judicial review.

commissaire en a convenu et a informé le plaignant de la décision de ne pas enquêter. L'intimée a présenté une demande de contrôle judiciaire pour annuler la décision de ne pas poursuivre une enquête concernant la plainte. Après un examen des pouvoirs et des devoirs d'enquête de la commissaire, la Cour fédérale a conclu que le régime établi par la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes* imposait à la commissaire l'obligation de recevoir, d'examiner et d'enquêter sur les plaintes émanant du public.

L'appelant a fait valoir deux arguments de principe en appel. Selon le premier argument, puisque la *Loi sur le lobbying*, à l'instar de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, ne confère pas un droit à un membre du public de faire examiner sa plainte, la Cour fédérale était liée par le jugement précédent de la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Démocratie en surveillance c. Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique* (*Démocratie en surveillance* 2009) et que la Cour fédérale a commis une erreur de droit en ne suivant pas une décision contraignante. Dans cette affaire, la Cour a conclu que rien dans la *Loi sur les conflits d'intérêts* ne conférerait à un membre du public le droit de faire examiner sa plainte. Le commissaire à l'éthique, quant à lui, n'avait pas d'obligation en vertu de la loi à donner suite à la plainte. Comme la *Loi sur les conflits d'intérêts* ne conférerait pas à un membre du public le droit de faire examiner sa plainte, la décision de la commissaire à l'éthique de ne pas enquêter n'était pas une ordonnance ou une décision susceptible de contrôle judiciaire. L'appelant a souligné dans son deuxième argument le fait que le *Code de déontologie des lobbyistes*, bien qu'il encourage le public à fournir des renseignements, n'est pas un texte réglementaire disposant qu'une enquête doit être menée lorsqu'il y a plainte ou conférant des droits légaux. L'appelant a encouragé la Cour à faire la distinction entre le processus de collecte de renseignements prévu par la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes*, et un processus de plainte réglementaire suffisamment solide pour conférer des droits.

L'intimée, à son tour, a mis en lumière l'historique législatif de la *Loi sur le lobbying*, en soulignant la manière dont le législateur a élargi le mandat et les pouvoirs d'enquête de la commissaire et abaissé le seuil d'ouverture d'une enquête. L'intimée a souligné également que le *Code de déontologie des lobbyistes* encourage « [t]oute personne » à porter des renseignements à l'attention de la commissaire. Enfin, l'intimée a fait valoir que la perte de confiance du public qui découlait de la décision de la commissaire, selon laquelle l'Aga Khan n'est pas soumis à la *Loi sur le lobbying* ou au *Code de déontologie des lobbyistes*, était une conséquence suffisante pour déclencher un droit de contrôle judiciaire.

Il s'agissait de savoir si la décision dont l'annulation était demandée était susceptible d'un contrôle judiciaire.

Held, the appeal should be allowed.

With respect to the appellant's first argument, in this case, the Federal Court Judge was not bound by *Democracy Watch* 2009. While the scheme of the *Conflict of Interest Act* is analogous, there are differences between the two Acts. The language governing investigations in subsection 10.4(1) of the *Lobbying Act* is mandatory, while the language in subsection 45(1) of the *Conflict of Interest Act* is permissive. However, mandatory language does not necessarily translate into a reviewable order or decision amenable to judicial review. While *Democracy Watch* 2009 was certainly instructive and contained guidance as to the criteria that the judge should consider in assessing whether the decision not to investigate gave rise to judicial review, it was not dispositive of the result in this case. The question whether the *Lobbying Act* creates rights or obligations or causes prejudicial effects could only be determined through consideration of the Act itself, not another statute. It was not an error of law on the part of the Federal Court judge to consider the argument whether a right of judicial review arose under the *Lobbying Act* on its own merits.

As to the appellant's second argument, not all administrative action gives rise to a right of review. No right of review arises where the conduct attacked fails to affect rights, impose legal obligations, or cause prejudicial effects. The *Lobbying Act* does not create a right for a member of the public to have a complaint investigated. There was nothing in the language of the statute to suggest that the Commissioner must investigate the public's complaints. Parliament has established no process, procedures, mechanisms or obligations for disposing of complaints from the public. To the contrary, an investigation is required where the Commissioner has reason to believe, including on the basis of information received from a member of the Senate or the House of Commons, that an investigation is necessary to ensure compliance with the Lobbyists' Code or the *Lobbying Act*. A line in the introduction to the Lobbyists' Code which encourages the gathering of information is insufficient to create a decision which is subject to judicial review. Parliament placed an affirmative obligation on the Commissioner to investigate complaints that arise from Parliamentarians but the *Lobbying Act* is silent with respect to information received from the public. There is no requirement to issue any decision or to take any action with respect to information arising from the public.

Where Parliament intends to create a formal complaints procedure with a concomitant duty on an agent of Parliament to investigate, it does so expressly. In light of the language in the statutes examined herein and the fact that similar language is

Arrêt : l'appel doit être accueilli.

En ce qui concerne le premier argument de l'appelant, en l'espèce, le juge de la Cour fédérale n'était pas lié par l'arrêt *Démocratie en surveillance* 2009. Le régime de la *Loi sur les conflits d'intérêts* est analogue, mais il existe des différences entre les deux lois. Le libellé régissant les enquêtes au paragraphe 10.4(1) de la *Loi sur le lobbying* est obligatoire, tandis que le libellé du paragraphe 45(1) de la *Loi sur les conflits d'intérêts* est permissif. Toutefois, le libellé obligatoire ne rend pas nécessairement une ordonnance ou une décision susceptible de contrôle judiciaire. Quoique l'arrêt *Démocratie en surveillance* 2009 était certainement instructif et qu'il contenait des indications sur les critères que le juge devrait prendre en compte pour déterminer si la décision de ne pas enquêter était susceptible d'un contrôle judiciaire, il n'était pas déterminant pour l'issue de l'espèce. La question de savoir si la *Loi sur le lobbying* confère des droits ou des obligations, ou entraîne des effets préjudiciables, ne peut être tranchée que par l'examen de la *Loi sur le lobbying* elle-même, et non d'une autre loi. Ce n'était pas une erreur de droit de la part du juge de la Cour fédérale d'examiner l'argument selon lequel un droit de contrôle judiciaire découlait de la *Loi sur le lobbying* sur le fond.

En ce qui concerne le deuxième argument de l'appelant, les actions administratives ne donnent pas toutes lieu à un droit de contrôle. Aucun droit de contrôle n'existe lorsque la conduite attaquée ne porte pas atteinte à des droits, n'impose pas d'obligations juridiques ou n'entraîne pas d'effets préjudiciables. La *Loi sur le lobbying* ne confère pas à un membre du public le droit de faire examiner une plainte. Rien dans le libellé de la Loi ne suggérait que la commissaire doive enquêter sur les plaintes du public. Le législateur n'a établi aucun processus ou mécanisme ni aucune procédure ou obligation pour le traitement des plaintes du public. Au contraire, une enquête est nécessaire lorsque la commissaire a des raisons de croire, notamment sur la base de renseignements reçus d'un membre du Sénat ou de la Chambre des communes, qu'une enquête est nécessaire pour assurer le respect du *Code de déontologie des lobbyistes* ou de la *Loi sur le lobbying*. Une décision ne peut être susceptible de contrôle judiciaire en raison d'une seule ligne dans l'introduction du *Code de déontologie des lobbyistes* qui encourage la collecte de renseignements. Le législateur a imposé à la commissaire une obligation positive d'enquêter sur les plaintes émanant des parlementaires, mais la *Loi sur le lobbying* est muette en ce qui concerne les renseignements reçus du public. Il n'est pas nécessaire de rendre une décision ou de prendre des mesures concernant les renseignements provenant du public.

Lorsque le législateur a l'intention de créer une procédure de plainte officielle avec une obligation concomitante d'enquête pour un agent du Parlement, il le fait expressément. Compte tenu du libellé des lois examinées en l'espèce et du

notably absent from the *Lobbying Act* and the Lobbyists' Code, the lobbying regime does not establish a public complaints process. The solicitation of information from the general public, does not, in and of itself, create rights for those who provide information where they are not directly affected by the outcome. It is not the role of a court to ascribe an intention to Parliament where that intention is not clear. Neither the purpose of the *Lobbying Act* nor the language in the introduction to the Lobbyists' Code was sufficient to justify the reading in of a public complaints process and the concomitant right for members of the public to have the Lobbying Commissioner investigate their complaints. The Lobbying Commissioner's decision not to investigate a complaint brought by a member of the public was not a decision or order subject to judicial review. It was therefore not necessary to consider the reasonableness of the Federal Court's decision.

fait qu'un libellé similaire est notamment absent de la *Loi sur le lobbying* et du *Code de déontologie des lobbyistes*, le régime de lobbying n'établit pas de procédure de plainte du public. La sollicitation de renseignements auprès du grand public ne confère pas, en soi, de droits pour ceux qui fournissent des renseignements lorsqu'ils ne sont pas directement concernés par le résultat. Il n'appartient pas à un tribunal d'attribuer une intention au Parlement lorsque cette intention n'est pas claire. Ni l'objectif de la *Loi sur le lobbying* ni le libellé de l'introduction du *Code de déontologie des lobbyistes* n'étaient suffisants pour justifier l'interprétation d'une procédure de plainte du public et le droit concomitant des membres du public de demander à la commissaire au lobbying d'examiner leurs plaintes. La décision de la commissaire au lobbying de ne pas enquêter sur une plainte déposée par un membre du public n'était pas une décision ou une ordonnance susceptible de faire l'objet d'un contrôle judiciaire. Il n'était donc pas nécessaire d'examiner le caractère raisonnable de la décision de la Cour fédérale.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, s. 30(1).
Conflict of Interest Act, S.C. 2006, c. 9, s. 2, ss. 44(1),(4), 45(1).
Lobbying Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44, ss. 5(1), 7(1), 10.4(1),(1.1).
Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, ss. 58(1),(2),(4),(5).
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 29(1), 30, 35(2).
Public Servants Disclosure Protection Act, S.C. 2005, c. 46, ss. 19.4(1),(2),(3), 22(i), 24(3).
Statutory Instruments Act, R.S.C., 1985, c. S-22.

CASES CITED

DISTINGUISHED:

Democracy Watch v. Conflict of Interest and Ethics Commissioner, 2009 FCA 15, 86 Admin. L.R. (4th) 149.

CONSIDERED:

Democracy Watch v. Canada (Attorney General), 2018 FCA 194, 428 D.L.R. (4th) 739.

REFERRED TO:

Sganos v. Canada (Attorney General), 2018 FCA 84; *Air Canada v. Toronto Port Authority*, 2011 FCA 347, [2013] 3 F.C.R. 605; *Irving Shipbuilding Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 116, [2010] 2 F.C.R. 488; *TELUS*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, L.C. 2005, ch. 46, art. 19.4(1),(2),(3), 22i), 24(3).
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 29(1), 30, 35(2).
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 30(1).
Loi sur le lobbying, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 44, art. 5(1), 7(1), 10.4(1),(1.1).
Loi sur les conflits d'intérêts, L.C. 2006, ch. 9, art. 2, art. 44(1),(4), 45(1).
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 58(1),(2),(4),(5).
Loi sur les textes réglementaires, L.R.C. (1985), ch. S-22.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Démocratie en surveillance c. Commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique, 2009 CAF 15.

DÉCISION EXAMINÉE :

Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général), 2018 CAF 194.

DÉCISIONS CITÉES :

Sganos c. Canada (Procureur général), 2018 CAF 84; *Air Canada c. Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347, [2013] 3 R.C.F. 605; *Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 116, [2010]

Communications Inc. v. Wellman, 2019 SCC 19, [2019] 2 S.C.R. 144.

2 R.C.F. 488; *TELUS Communications Inc. c. Wellman*, 2019 CSC 19, [2019] 2 R.C.S. 144.

AUTHORS CITED

Office of the Commissioner of Lobbying of Canada. *Lobbyists' Code of Conduct*, 2015.

DOCTRINE CITÉE

Commissariat au lobbying du Canada. *Code de déontologie des lobbyistes*, 2015.

APPEAL from a Federal Court decision (2019 FC 388) granting the respondent's judicial review application and setting aside a decision of the Commissioner of Lobbying not to conduct an investigation under subsection 10.4(1) of the *Lobbying Act*. Appeal allowed.

APPEL d'un jugement de la Cour fédérale (2019 CF 388), dans lequel la Cour a accueilli la demande de contrôle judiciaire de l'intimée et infirmé une décision de la commissaire au lobbying de ne pas mener d'enquête aux termes du paragraphe 10.4(1) de la *Loi sur le lobbying*. Appel accueilli.

APPEARANCES

Alexander Gay for appellant.
Sebastian Spano for respondent.

ONT COMPARU :

Alexander Gay pour l'appellant.
Sebastian Spano pour l'intimée.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for appellant.
Spano Law, Ottawa, for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

La sous-procureure générale du Canada pour l'appellant.
Spano Law, Ottawa, pour l'intimée.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement rendus par

RENNIE J.A.:

LE JUGE RENNIE, J.C.A. :

I. Introduction

[1] The Attorney General of Canada appeals from a judgment of the Federal Court (2019 FC 388, *per* Gleeson J.), in which the Court granted the respondent's judicial review application and set aside a decision of the Commissioner of Lobbying not to conduct an investigation under subsection 10.4(1) of the *Lobbying Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44. The Federal Court held that the Commissioner's decision that an investigation was not necessary to ensure compliance with the *Lobbying Act* or the *Lobbyists' Code of Conduct* [Lobbyists' Code] was both subject to judicial review and unreasonable.

[2] For the reasons that follow, I would allow the appeal.

I. Introduction

[1] Le procureur général du Canada interjette appel d'un jugement de la Cour fédérale (2019 CF 388, par le juge Gleeson), dans lequel la Cour a accueilli la demande de contrôle judiciaire de l'intimée et infirmé une décision de la commissaire au lobbying de ne pas mener d'enquête aux termes du paragraphe 10.4(1) de la *Loi sur le lobbying*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 44. La Cour fédérale a conclu que la décision de la commissaire, selon laquelle une enquête n'était pas nécessaire pour assurer le respect de la *Loi sur le lobbying* ou du *Code de déontologie des lobbyistes*, était à la fois susceptible de contrôle judiciaire et déraisonnable.

[2] Pour les motifs suivants, j'accueillerais l'appel.

[3] The circumstances that gave rise to the application may be briefly stated. In January of 2017, the media reported that the Prime Minister of Canada, Justin Trudeau, and his family celebrated the New Year on a Caribbean island at the invitation of Prince Shah Karim Al Hussaini (the Aga Khan IV). The vacation was a gift.

[4] Following the media report, a private citizen filed a complaint with the Office of the Commissioner of Lobbying, asserting that the Aga Khan's gift had violated the *Lobbying Act* and the Lobbyists' Code. An acknowledgement letter was mailed to the complainant.

[5] The Office of the Lobbying Commissioner began an internal review to assess whether it should conduct an investigation. In a memorandum of September 13, 2017, the Director of Investigations recommended to the Commissioner that the file be closed without further investigation. In a short and somewhat cryptic memorandum, the Director found:

... no evidence to indicate that Prince Shah Karim Al Hussaini, Aga Khan IV, is remunerated for his work with the [Aga Khan Foundation Canada] and, therefore, that he was engaged in registrable lobbying activity during the Prime Minister's Christmas vacation.

Consequently, the *Lobbyists' Code of Conduct* does not apply to the Aga Khan's interactions with the Prime Minister.

[6] The Commissioner agreed. The reasons for the decision were not announced to the public, but the Commissioner informed the complainant of the decision not to investigate. I note, parenthetically, that the Aga Khan Foundation itself is a registered lobbyist under the *Lobbying Act*. The Aga Khan sits on the Board of the Aga Khan Foundation, but his position is unpaid. He is a volunteer.

[7] Democracy Watch commenced a judicial review application to set aside the decision not to pursue an investigation in respect of the complaint.

[3] Les circonstances qui ont donné lieu à la demande peuvent être brièvement exposées. En janvier 2017, les médias ont rapporté que le premier ministre du Canada, Justin Trudeau, et sa famille avaient célébré le Nouvel An sur une île des Caraïbes à l'invitation du Prince Shah Karim Al Hussaini (l'Aga Khan IV). Les vacances étaient un cadeau.

[4] À la suite de ce rapport des médias, un citoyen a déposé une plainte auprès du Commissariat au lobbying, en affirmant que le cadeau de l'Aga Khan avait enfreint la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes*. Un accusé de réception a été envoyé au plaignant.

[5] Le Commissariat au lobbying a entamé un examen interne pour déterminer s'il devait mener une enquête. Dans une note de service du 13 septembre 2017, le directeur des enquêtes a recommandé à la commissaire de clore le dossier sans enquête supplémentaire. Dans une note de service courte et quelque peu cryptique, le directeur a conclu ce qui suit :

[TRADUCTION] [...] aucune preuve indiqu[e] que le Prince Shah Karim Al Hussaini, l'Aga Khan IV, est rémunéré pour son travail au sein de la [Fondation Aga Khan Canada], il ne s'est donc livré à aucune activité de lobbying enregistrable durant les vacances de Noël du premier ministre.

Par conséquent, le *Code de déontologie des lobbyistes* ne s'applique pas aux rapports de l'Aga Khan avec le premier ministre.

[6] La commissaire en a convenu. Les motifs de la décision n'ont pas été annoncés au public, mais la commissaire a informé le plaignant de la décision de ne pas enquêter. Je note, en passant, que la Fondation Aga Khan elle-même est un lobbyiste enregistré aux termes de la *Loi sur le lobbying*. L'Aga Khan siège au conseil d'administration de la Fondation Aga Khan, mais son poste n'est pas rémunéré. Il est bénévole.

[7] Démocratie en surveillance a présenté une demande de contrôle judiciaire pour annuler la décision de ne pas poursuivre une enquête concernant la plainte.

[8] After a review of the Commissioner’s investigative powers and duties, the Federal Court concluded that the scheme set out by the *Lobbying Act* and the Lobbyists’ Code imposed an obligation on the Commissioner to receive, consider and investigate complaints originating from the public. In reaching this conclusion, the Court relied in part on the introduction to the Lobbyists’ Code, which states [at page 2] that “[a]nyone suspecting non-compliance with the Code should forward information to the Commissioner”.

[9] The purpose of the *Lobbying Act* also played a role in the Federal Court’s analysis. The judge concluded that the exhortation in the Code that the public provide information, combined with a “duty” on the part of the Lobbying Commissioner to review, consider and render a decision on information brought forward by the public furthered the important public purposes of the Act: to enhance public trust and confidence in the integrity of government decision-making. These factors led to a conclusion that legal rights were affected by a decision not to investigate under subsection 10.4(1) of the *Lobbying Act*. The Commissioner’s decision not to investigate further was therefore amenable to judicial review.

II. The Arguments before this Court

[10] The appellant makes two principle arguments.

[11] The first is that because the *Lobbying Act*, like the *Conflict of Interest Act*, S.C. 2006, c. 9, s. 2, fails to create a statutory right for a member of the public to have their complaint investigated, the Federal Court was bound by this Court’s previous decision in *Democracy Watch v. Conflict of Interest and Ethics Commissioner*, 2009 FCA 15, 86 Admin. L.R. (4th) 149 (*Democracy Watch* 2009) and that it was an error of law for the Federal Court not to follow a binding authority.

[12] At issue in that appeal was whether the Conflict of Interest and Ethics Commissioner’s decision not to begin an investigation under subsection 45(1) of the *Conflict of*

[8] Après un examen des pouvoirs et des devoirs d’enquête de la commissaire, la Cour fédérale a conclu que le régime établi par la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes* imposait à la commissaire l’obligation de recevoir, d’examiner les plaintes émanant du public et d’enquêter sur celles-ci. Pour parvenir à cette conclusion, la Cour s’est appuyée en partie sur l’introduction du *Code de déontologie des lobbyistes* [à la page 2], qui dispose que « Toute personne soupçonnant le non-respect du *Code* devrait communiquer l’information à la commissaire ».

[9] L’objectif de la *Loi sur le lobbying* a également joué un rôle dans l’analyse de la Cour fédérale. Le juge a conclu que l’exhortation du Code que le public fournisse des renseignements, jumelée à un « devoir » de la commissaire au lobbying d’examiner, de prendre en considération les renseignements fournis par le public et de rendre une décision à cet égard, favorisait les objectifs publics importants de la Loi : renforcer la confiance du public dans l’intégrité du processus décisionnel du gouvernement. Ces facteurs ont conduit à la conclusion que les droits légaux étaient affectés par une décision de ne pas enquêter aux termes du paragraphe 10.4(1) de la *Loi sur le lobbying*. La décision de la commissaire de ne pas poursuivre l’enquête était donc susceptible de contrôle judiciaire.

II. Arguments devant la Cour

[10] L’appelant fait valoir deux arguments de principe.

[11] Selon le premier argument, puisque la *Loi sur le lobbying*, à l’instar de la *Loi sur les conflits d’intérêts*, L.C. 2006, ch. 9, art. 2, ne confère pas un droit à un membre du public de faire examiner sa plainte, la Cour fédérale était liée par le jugement précédent de notre Cour dans l’arrêt *Démocratie en surveillance c. Commissaire aux conflits d’intérêts et à l’éthique*, 2009 CAF 15 (*Démocratie en surveillance* 2009) et que la Cour fédérale a commis une erreur de droit en ne suivant pas une décision contraignante.

[12] Dans cet appel, la question portait à savoir si la décision de la commissaire aux conflits d’intérêts et à l’éthique de ne pas ouvrir d’enquête aux termes du

Interest Act, when a member of the public had requested an investigation, was amenable to judicial review.

[13] This Court concluded that there was no statutory right under the *Conflict of Interest Act* for a member of the public to have their complaint investigated. The Ethics Commissioner, in turn, had no statutory duty to act upon that complaint (*Democracy Watch* 2009, at paragraph 11). Because the *Conflict of Interest Act* did not create a right for a member of the public to have their complaint investigated, the Ethics Commissioner's decision not to investigate was not an order or decision amenable to judicial review. The Court also noted that the Ethics Commissioner had not made any statements in her letter that could have binding legal effect (at paragraph 12).

[14] In this case, the Federal Court Judge was not bound by *Democracy Watch* 2009. I agree with the respondent that while the scheme is analogous, there are differences between the two Acts. The language governing investigations in subsection 10.4(1) of the *Lobbying Act* is mandatory, while the language in subsection 45(1) of the *Conflict of Interest Act* is permissive. While this would seem, as a matter of first impression, to favour the respondent, this Court pointed out in *Democracy Watch v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 194, 428 D.L.R. (4th) 739, at paragraph 29 that mandatory language does not necessarily translate into a reviewable order or decision amenable to judicial review.

[15] While *Democracy Watch* 2009 is certainly instructive and contains guidance as to the criteria that the judge should consider in assessing whether the decision not to investigate gave rise to judicial review, it is not dispositive of the result in this case. The question whether the *Lobbying Act* creates rights or obligations, or causes prejudicial effects, can only be determined through consideration of the *Lobbying Act* itself, not another statute. It was not an error of law on the part of the judge to consider the argument whether a right of judicial review arose under the *Lobbying Act* on its own merits.

paragraphe 45(1) de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, alors qu'un membre du public avait demandé une enquête, pouvait faire l'objet d'un contrôle judiciaire.

[13] Notre Cour a conclu que rien dans la *Loi sur les conflits d'intérêts* ne confère à un membre du public le droit de faire examiner sa plainte. Le commissaire à l'éthique, quant à lui, n'avait pas d'obligation en vertu de la loi à donner suite à la plainte (*Démocratie en surveillance* 2009, au paragraphe 11). Comme la *Loi sur les conflits d'intérêts* ne confère pas à un membre du public le droit de faire examiner sa plainte, la décision de la commissaire à l'éthique de ne pas enquêter n'est pas une ordonnance ou une décision susceptible de contrôle judiciaire. La Cour a également noté que la commissaire à l'éthique n'a pas fait des déclarations dans sa lettre qui auraient pu avoir un effet juridique obligatoire (au paragraphe 12).

[14] En l'espèce, le juge de la Cour fédérale n'était pas lié par l'arrêt *Démocratie en surveillance* 2009. Je suis d'accord avec l'intimée sur le fait que le régime est analogue, mais il existe des différences entre les deux lois. Le libellé régissant les enquêtes au paragraphe 10.4(1) de la *Loi sur le lobbying* est obligatoire, tandis que le libellé du paragraphe 45(1) de la *Loi sur les conflits d'intérêts* est permissif. Bien que cela semble, à première vue, favoriser l'intimée, notre Cour a souligné dans l'arrêt *Démocratie en surveillance c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 194, au paragraphe 29, que le libellé obligatoire ne rend pas nécessairement une ordonnance ou une décision susceptible de contrôle judiciaire.

[15] Quoique l'arrêt *Démocratie en surveillance* 2009 est certainement instructif et qu'il contient des indications sur les critères que le juge devrait prendre en compte pour déterminer si la décision de ne pas enquêter est susceptible d'un contrôle judiciaire, il n'est pas déterminant pour l'issue de l'espèce. La question de savoir si la *Loi sur le lobbying* confère des droits ou des obligations, ou entraîne des effets préjudiciables, ne peut être tranchée que par l'examen de la *Loi sur le lobbying* elle-même, et non d'une autre loi. Ce n'était pas une erreur de droit de la part du juge d'examiner l'argument selon lequel un droit de contrôle judiciaire découlait de la *Loi sur le lobbying* sur le fond.

[16] I turn to the appellant's second argument.

[17] The appellant highlights the fact that the Lobbyists' Code, though it encourages the public to bring forward information, is not a statutory instrument that compels the investigation of complaints or creates legal rights. The appellant encourages this Court to distinguish between the process of gathering information provided for by the *Lobbying Act* and the Lobbyists' Code, and a statutory complaints process sufficiently robust to create rights. To this end, the appellant juxtaposes the lobbying regime with other statutes in which Parliament uses express language to create a statutory mechanism for the investigation of complaints by agents of Parliament.

[18] The respondent, in turn, highlights the legislative history of the *Lobbying Act*, emphasising the manner in which Parliament has, through a series of legislative reforms commencing in 1988, expanded the mandate and investigative powers of the Commissioner and lowered the threshold to commence an investigation. The respondent also emphasizes that the Lobbyists' Code encourages "anyone" to bring information to the attention of the Commissioner. Finally, the respondent argues that the loss of public trust that flows from the Commissioner's decision that the Aga Khan is not subject to the *Lobbying Act* or the Lobbyists' Code is a consequence sufficient to trigger a right of judicial review. According to the respondent, consequences need not be legal to trigger a right of review.

[19] As in all judicial review applications, the Court must first decide whether the decision sought to be set aside is subject to judicial review. Not all administrative action gives rise to a right of review. There are many circumstances where an administrative body's conduct will not trigger a right to judicial review. Some decisions are simply not justiciable, crossing the boundary from the legal to the political. Others may be justiciable but there may be an adequate alternative remedy. No right of review arises where the conduct attacked fails to

[16] Passons maintenant au deuxième argument de l'appellant.

[17] L'appellant souligne le fait que le *Code de déontologie des lobbyistes*, bien qu'il encourage le public à fournir des renseignements, n'est pas un texte réglementaire disposant qu'une enquête doit être menée lorsqu'il y a plainte ou conférant des droits légaux. L'appellant encourage notre Cour à faire la distinction entre le processus de collecte de renseignements prévu par la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes*, et un processus de plainte réglementaire suffisamment solide pour conférer des droits. À cette fin, l'appellant juxtapose le régime de lobbying avec d'autres lois dans lesquelles le législateur utilise un libellé exprès pour créer un mécanisme réglementaire d'enquête sur les plaintes par des agents du Parlement.

[18] L'intimée, à son tour, met en lumière l'historique législatif de la *Loi sur le lobbying*, en soulignant la manière dont le législateur a, par une série de réformes législatives commençant en 1988, élargi le mandat et les pouvoirs d'enquête de la commissaire et abaissé le seuil d'ouverture d'une enquête. L'intimée souligne également que le *Code de déontologie des lobbyistes* encourage « Toute personne » à porter des renseignements à l'attention de la commissaire. Enfin, l'intimée fait valoir que la perte de confiance du public qui découle de la décision de la commissaire, selon laquelle l'Aga Khan n'est pas soumis à la *Loi sur le lobbying* ou au *Code de déontologie des lobbyistes*, est une conséquence suffisante pour déclencher un droit de contrôle judiciaire. Selon l'intimée, il n'est pas nécessaire que les conséquences soient légales pour déclencher un droit de contrôle.

[19] Comme dans toute demande de contrôle judiciaire, la Cour doit d'abord décider si la décision dont l'annulation est demandée est susceptible d'un contrôle judiciaire. Les actions administratives ne donnent pas toutes lieu à un droit de contrôle. Il existe beaucoup de circonstances dans lesquelles la conduite d'un organe administratif ne déclenchera pas un droit de contrôle judiciaire. Certaines décisions ne sont tout simplement pas justiciables, car elles franchissent la frontière du juridique au politique. D'autres peuvent être justiciables, mais il peut

affect rights, impose legal obligations, or cause prejudicial effects (*Sganos v. Canada (Attorney General)*, 2018 FCA 84, at paragraph 6; *Air Canada v. Toronto Port Authority*, 2011 FCA 347, [2013] 3 F.C.R. 605, at paragraph 29; *Irving Shipbuilding Inc. v. Canada (Attorney General)*, 2009 FCA 116, [2010] 2 F.C.R. 488; and *Democracy Watch* 2009, referred to above).

[20] It is this latter criterion that is the focus of this appeal. The answer to the question whether the *Lobbying Act* affects rights, imposes obligations or causes prejudicial effects requires a careful examination of the legislation in question. As the issue is one of statutory interpretation, the standard of review is correctness (*TELUS Communications Inc. v. Wellman*, 2019 SCC 19, [2019] 2 S.C.R. 144, at paragraph 30).

III. The Legislative Regime

[21] The over-arching purpose of the *Lobbying Act* is to ensure transparency and accountability in the lobbying of public office holders and consequentially increase public confidence in the integrity of government decision-making. To that end, it establishes the Office of the Commissioner of Lobbying. The Commissioner reports directly to Parliament through the Speaker of the House of Commons and the Speaker of the Senate. The Commissioner's mandate includes the maintenance of a publically accessible system for the registration of paid lobbyists. The Act authorizes the Commissioner to craft policies which give guidance to lobbyists and public office holders about appropriate conduct.

[22] The Act recognizes two categories of lobbyists: in-house lobbyists and consultant lobbyists. Both are required to file returns with the Commissioner setting out various details relating to their activities. The legislative provisions are found in the appendix at the conclusion of these reasons.

y avoir un autre recours adéquat. Aucun droit de contrôle n'existe lorsque la conduite attaquée ne porte pas atteinte à des droits, n'impose pas d'obligations juridiques ou n'entraîne pas d'effets préjudiciables (*Sganos c. Canada (Procureur général)*, 2018 CAF 84, au paragraphe 6; *Air Canada c. Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347, [2013] 3 R.C.F. 605, au paragraphe 29; *Irving Shipbuilding Inc. c. Canada (Procureur général)*, 2009 CAF 116, [2010] 2 R.C.F. 488; et *Démocratie en surveillance* 2009, précité).

[20] C'est ce dernier critère qui est au centre du présent appel. La réponse à la question de savoir si la *Loi sur le lobbying* affecte les droits, impose des obligations ou entraîne des effets préjudiciables nécessite un examen attentif de la loi en question. Comme il s'agit d'une question d'interprétation législative, la norme de contrôle est celle de la décision correcte (*TELUS Communications Inc. c. Wellman*, 2019 CSC 19, [2019] 2 R.C.S. 144, au paragraphe 30).

III. Le régime législatif

[21] L'objectif principal de la *Loi sur le lobbying* est d'assurer la transparence et la responsabilité dans le lobbying des titulaires de charges publiques et, par conséquent, d'accroître la confiance du public dans l'intégrité du processus décisionnel du gouvernement. À cette fin, elle crée le Commissariat au lobbying. Le commissaire rend directement compte au législateur par l'entremise du président de la Chambre des communes et du président du Sénat. Le mandat du commissaire comprend la tenue à jour d'un système accessible au public pour l'enregistrement des lobbyistes rémunérés. La Loi autorise le commissaire à élaborer des politiques qui renseignent les lobbyistes et les titulaires de charges publiques sur la conduite à adopter.

[22] La Loi reconnaît deux catégories de lobbyistes : les lobbyistes salariés et les lobbyistes-conseils. Tous deux sont tenus de déposer auprès du commissaire des déclarations exposant divers détails relatifs à leurs activités. Les dispositions législatives se trouvent en annexe à la fin des présents motifs.

[23] A consultant lobbyist is an individual who, on behalf of any person or organization, for payment, communicates with public office holders for enumerated purposes or arranges meetings between a public officer holder and any other individual.

[24] An individual is an in-house lobbyist where the individual is employed by a corporation or organization and their duties include communication with public office holders for enumerated purposes. The communication must constitute a significant part of the duties of an employee or would constitute a significant part of the duties of an employee if it was performed by only one employee (subsections 5(1) and 7(1)). The Act requires the Commissioner to promulgate the Lobbyists' Code, which provides guidance as to appropriate and inappropriate conduct. The Code applies to all persons required to register under the Act. While the Code is not a statutory instrument as defined by the *Statutory Instruments Act*, R.S.C., 1985, c. S-22, it imposes obligations on lobbyists, a breach of which can result in a report by the Commissioner to Parliament.

[25] The Act requires the Commissioner to conduct an investigation where the Commissioner has reason to believe that an investigation is necessary to ensure compliance with the Code or the Act. Reports in respect of investigations are tabled in Parliament. Subsection 10.4(1) of the Act reads as follows:

Investigation

10.4 (1) The Commissioner shall conduct an investigation if he or she has reason to believe, including on the basis of information received from a member of the Senate or the House of Commons, that an investigation is necessary to ensure compliance with the Code or this Act, as applicable.

[26] Subsection 10.4(1.1) gives the Commissioner a broad discretion to decide whether to investigate a complaint or to cease an investigation. The range of relevant considerations includes: whether the matter

[23] Le lobbyiste-conseil est celui qui, moyennant paiement, s'engage, auprès d'une personne physique ou morale ou d'une organisation, à communiquer avec le titulaire d'une charge publique à des fins prévues ou à ménager pour un tiers une entrevue avec le titulaire d'une charge publique.

[24] Un particulier est un lobbyiste salarié lorsqu'il est employé par une personne morale ou une organisation et que ses fonctions comprennent notamment la communication avec des titulaires d'une charge publique aux fins énumérées. La communication doit constituer une partie importante des fonctions d'un employé ou constituerait une partie importante des fonctions d'un employé si elle était exercée par un seul employé (aux paragraphes 5(1) et 7(1)). La Loi exige que le commissaire promulgue le *Code de déontologie des lobbyistes*, qui fournit des conseils relativement à ce qui constitue une conduite appropriée et ce qui constitue une conduite inappropriée. Le Code s'applique à toutes les personnes tenues de s'enregistrer aux termes de la Loi. Bien que le Code ne soit pas un texte réglementaire défini par la *Loi sur les textes réglementaires*, L.R.C. (1985), ch. S-22, il impose des obligations aux lobbyistes, dont le non-respect peut donner lieu à un rapport du commissaire au Parlement.

[25] La Loi exige que le commissaire mène une enquête lorsqu'il a des raisons de croire qu'une enquête est nécessaire pour assurer le respect du Code ou de la Loi. Les rapports relatifs aux enquêtes sont déposés au Parlement. Le paragraphe 10.4(1) de la Loi est rédigé comme suit :

Enquêtes

10.4 (1) Le commissaire fait enquête lorsqu'il a des raisons de croire, notamment sur le fondement de renseignements qui lui ont été transmis par un parlementaire, qu'une enquête est nécessaire au contrôle d'application du code ou de la présente loi.

[26] Le paragraphe 10.4(1.1) donne au commissaire un large pouvoir discrétionnaire pour décider d'enquêter sur une plainte ou de mettre fin à une enquête. La gamme des considérations pertinentes comprend : la

would be more appropriately dealt with under a procedure in another Act of Parliament; whether the matter is sufficiently important; and whether dealing with the matter would serve no useful purpose as too much time has passed. The Commissioner may also decide not to deal with a matter if “there is any other valid reason for not dealing with the matter.”

[27] At the conclusion of an investigation, the Commissioner must prepare a report that includes his or her findings, conclusions and the reasons for the conclusions reached and submit the report to the Speakers of the Senate and the House of Commons.

IV. Analysis

[28] It is apparent that the *Lobbying Act* does not create a right for a member of the public to have a complaint investigated. There is nothing in the language of the statute to suggest that the Commissioner must investigate the public’s complaints. Parliament has established no process, procedures, mechanisms or obligations for disposing of complaints from the public.

[29] To the contrary, an investigation is required where the Commissioner has reason to believe, including on the basis of information received from a member of the Senate or the House of Commons, that an investigation is necessary to ensure compliance with the Lobbyists’ Code or the *Lobbying Act*. The *Lobbying Act* does not specify that the Commissioner must take into account information received from the public. In fact, the *Lobbying Act* does not mention the public in the investigations section at all.

[30] A line in the introduction to the Lobbyists’ Code which encourages the gathering of information is insufficient to create a decision which is subject to judicial review.

[31] Parliament placed an affirmative obligation on the Commissioner to investigate complaints that arise from Parliamentarians. As I outlined earlier, the Act describes in some detail the manner in which those investigations are to be carried out. It imposes a requirement for a decision and a reporting obligation. In contrast, the Act is

question de savoir si l’affaire serait mieux traitée dans le contexte d’une procédure prévue par une autre loi du Parlement; si l’affaire est suffisamment importante; et si le traitement de l’affaire n’est d’aucune utilité étant donné que trop de temps s’est écoulé. Le commissaire peut également décider de ne pas régler une question si « cela est opportun pour tout autre motif justifié ».

[27] À la fin d’une enquête, le commissaire doit préparer un rapport qui comprend ses constatations, ses conclusions et les motifs des conclusions auxquelles il est parvenu, puis soumettre le rapport aux présidents du Sénat et de la Chambre des communes.

IV. Analyse

[28] Il est évident que la *Loi sur le lobbying* ne confère pas à un membre du public le droit de faire examiner une plainte. Rien dans le libellé de la Loi ne suggère que la commissaire doive enquêter sur les plaintes du public. Le législateur n’a établi aucun processus ou mécanisme ni aucune procédure ou obligation pour le traitement des plaintes du public.

[29] Au contraire, une enquête est nécessaire lorsque la commissaire a des raisons de croire, notamment sur la base de renseignements reçus d’un membre du Sénat ou de la Chambre des communes, qu’une enquête est nécessaire pour assurer le respect du *Code de déontologie des lobbyistes* ou de la *Loi sur le lobbying*. La *Loi sur le lobbying* ne précise pas que la commissaire doit tenir compte des renseignements reçus du public. En fait, la *Loi sur le lobbying* ne mentionne pas du tout le public dans la section sur les enquêtes.

[30] Une décision ne peut être susceptible de contrôle judiciaire en raison d’une seule ligne dans l’introduction du *Code de déontologie des lobbyistes* qui encourage la collecte de renseignements.

[31] Le législateur a imposé à la commissaire une obligation positive d’enquêter sur les plaintes émanant des parlementaires. Comme je l’ai indiqué précédemment, la Loi décrit de manière assez détaillée la manière dont ces enquêtes doivent être menées. Elle impose une obligation de prendre une décision et une obligation de

silent with respect to information received from the public. There is no requirement to issue any decision, or to take any action, with respect to information arising from the public.

[32] As a general proposition, where Parliament intends to create a formal complaints procedure with a concomitant duty on an agent of Parliament to investigate, it does so expressly. There are many examples.

[33] The *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 provides that the Information Commissioner “shall receive and investigate complaints” from persons specified in subsection 30(1) thereof.

[34] The *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21 provides that the Privacy Commissioner “shall receive and investigate complaints” from persons listed in subsection 29(1). Section 30 requires that complaints be made “in writing”. The Privacy Commissioner must report “the results of the investigation” to the complainant (subsection 35(2)).

[35] The *Public Servants Disclosure Protection Act*, S.C. 2005, c. 46 provides that the Public Sector Integrity Commissioner (PSIC) has “duties” to “receive, review, investigate and otherwise deal with complaints made in respect of reprisals” (paragraph 22(i)). Under subsections 19.4(1), (2) and (3), the PSIC “must decide whether or not to deal with a complaint” within a specified time window, and provide written notice and reasons of a decision not to deal with a complaint to the complainant. A notice of refusal to investigate must also be provided to the complainant (subsection 24(3)).

[36] The *Official Languages Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31 provides that the Commissioner of Official Languages “shall investigate any complaint made ... by any person or group of persons” (subsections 58(1) and (2)). These provisions allow complaints to be brought by anyone, regardless of whether their own statutory rights have been affected, consistent with the

faire rapport. En revanche, la Loi est muette en ce qui concerne les renseignements reçus du public. Il n’est pas nécessaire de rendre une décision ou de prendre des mesures concernant les renseignements provenant du public.

[32] De manière générale, lorsque le législateur a l’intention de créer une procédure de plainte officielle avec une obligation concomitante d’enquête pour un agent du Parlement, il le fait expressément. Les exemples sont nombreux.

[33] La *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 dispose que le commissaire à l’information « reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes » des personnes visées au paragraphe 30(1) de cette loi.

[34] La *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, dispose que le commissaire à la protection de la vie privée « reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes » des personnes énumérées au paragraphe 29(1). L’article 30 exige que les plaintes soient faites « par écrit ». Le commissaire à la protection de la vie privée doit communiquer les « conclusions de son enquête » au plaignant (au paragraphe 35(2)).

[35] La *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d’actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46, dispose que le commissaire à l’intégrité du secteur public (CISP) a pour « attributions » de « recevoir et examiner les plaintes à l’égard des représailles, enquêter sur celles-ci et y donner suite » (à l’alinéa 22i)). Aux termes des paragraphes 19.4(1), (2) et (3), le CISP « statue sur la recevabilité de la plainte » dans un délai déterminé, et fournit au plaignant un avis écrit et les motifs de sa décision de ne pas traiter une plainte. Un avis de refus d’enquête doit également être fourni au plaignant (au paragraphe 24(3)).

[36] La *Loi sur les langues officielles*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31 dispose que le commissaire aux langues officielles « instruit toute plainte reçue [...] [de [t]out individu ou groupe » (aux paragraphes 58(1) et (2)). Ces dispositions permettent à quiconque de déposer une plainte, que ses propres droits aient été ou non affectés, conformément à l’idée que, lorsque le législateur

view that where Parliament intends to give the public at large the right to make a complaint, it usually does so expressly. The Commissioner of Official Languages' right to refuse to investigate or cease an investigation is also spelled out, as is the duty to notify the complainant and to "give the reasons therefor" where this occurs (subsections 58(4) and (5)).

[37] In contrast, the *Conflict of Interest Act* reserves to Parliamentarians the ability to "request" that the Conflict of Interest and Ethics Commissioner examine an alleged contravention of the Act (subsection 44(1)). The Act provides that the Ethics Commissioner, in conducting an examination, "may consider information from the public that is brought to his or her attention by a member of the Senate or the House of Commons" (subsection 44(4)). The Ethics Commissioner may also examine a matter on his or her own initiative (subsection 45(1)). As this Court determined in *Democracy Watch 2009*, a decision not to investigate a public complaint under the *Conflict of Interest Act* did not give rise to a reviewable decision.

[38] In light of the language in these statutes, and in light of the fact that similar language is notably absent from the *Lobbying Act* and the Lobbyists' Code, I conclude that the lobbying regime does not establish a public complaints process. The solicitation of information from the general public, does not, in and of itself, create rights for those who provide information where they are not directly affected by the outcome.

[39] I understand the respondent's position that the *Lobbying Act* and Lobbyists' Code, interpreted differently, could accomplish their objectives in a more effective manner. This argument found favour with the Federal Court Judge.

[40] It is not, however, the role of a court to ascribe an intention to Parliament where that intention is not clear. Neither the purpose of the *Lobbying Act*, nor the language in the introduction to the Lobbyists' Code, is sufficient to justify the reading in of a public complaints process and the concomitant right for members of the

entend donner au grand public le droit de déposer une plainte, il le fait généralement de manière expresse. Le droit du commissaire aux langues officielles de refuser d'enquêter ou de mettre fin à une enquête est également précisé, tout comme l'obligation d'en informer le plaignant et de « donn[er] [...] un avis motivé » lorsque cela se produit (aux paragraphes 58(4) et (5)).

[37] En revanche, la *Loi sur les conflits d'intérêts* réserve aux parlementaires la possibilité de « demander » que le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique examine une infraction présumée à la Loi (au paragraphe 44(1)). La Loi dispose que le commissaire à l'éthique, dans le cadre d'une étude, « peut tenir compte des renseignements provenant du public qui lui sont communiqués par tout parlementaire » (au paragraphe 44(4)). Le commissaire à l'éthique peut également examiner une affaire de sa propre initiative (au paragraphe 45(1)). Comme notre Cour l'a déterminé dans l'arrêt *Démocratie en surveillance 2009*, une décision de ne pas enquêter sur une plainte du public en application de la *Loi sur les conflits d'intérêts* n'a pas donné lieu à une décision susceptible de contrôle.

[38] Compte tenu du libellé de ces lois et du fait qu'un libellé similaire est notamment absent de la *Loi sur le lobbying* et du *Code de déontologie des lobbyistes*, je conclus que le régime de lobbying n'établit pas de procédure de plainte du public. La sollicitation de renseignements auprès du grand public ne confère pas, en soi, de droits pour ceux qui fournissent des renseignements lorsqu'ils ne sont pas directement concernés par le résultat.

[39] Je comprends la thèse de l'intimée selon laquelle la *Loi sur le lobbying* et le *Code de déontologie des lobbyistes*, interprétés différemment, pourraient atteindre leurs objectifs de manière plus efficace. Cet argument a été accueilli favorablement par le juge de la Cour fédérale.

[40] Toutefois, il n'appartient pas à un tribunal d'attribuer une intention au Parlement lorsque cette intention n'est pas claire. Ni l'objectif de la *Loi sur le lobbying* ni le libellé de l'introduction du *Code de déontologie des lobbyistes* ne sont suffisants pour justifier l'interprétation d'une procédure de plainte du public et le droit

public to have the Lobbying Commissioner investigate their complaints.

[41] The Lobbying Commissioner’s decision not to investigate a complaint brought by a member of the public is not a decision or order subject to judicial review. It is therefore not necessary to consider the reasonableness of the decision. I would allow the appeal, dismiss the application for judicial review, and restore the decision.

[42] The parties’ submissions on costs before this Court are substantially the same as before the Federal Court. On costs, the Federal Court attached significant weight to the fact that Democracy Watch is a public interest organization that brought the application for judicial review in furtherance of that interest, and declined to exercise its discretion to order costs. I, too, would decline to exercise my discretion to order costs on appeal.

WEBB J.A.: I agree.

MACTAVISH J.A.: I agree.

LEGISLATIVE APPENDIX

Lobbying Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44

CONSULTANT LOBBYISTS

Requirement to file return

5 (1) An individual shall file with the Commissioner, in the prescribed form and manner, a return setting out the information referred to in subsection (2), if the individual, for payment, on behalf of any person or organization (in this section referred to as the “client”), undertakes to

(a) communicate with a public office holder in respect of

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

concomitant des membres du public de demander à la commissaire au lobbying d’examiner leurs plaintes.

[41] La décision de la commissaire au lobbying de ne pas enquêter sur une plainte déposée par un membre du public n’est pas une décision ou une ordonnance susceptible de faire l’objet d’un contrôle judiciaire. Il n’est donc pas nécessaire d’examiner le caractère raisonnable de la décision. J’accueillerais l’appel, je rejetterais la demande de contrôle judiciaire et je rétablirais la décision.

[42] Les observations des parties sur les dépens devant notre Cour sont sensiblement les mêmes que celles déposées devant la Cour fédérale. En ce qui concerne les dépens, la Cour fédérale a accordé une grande importance au fait que Démocratie en surveillance est une organisation d’intérêt public qui a présenté la demande de contrôle judiciaire dans la poursuite de cet intérêt, et a refusé d’exercer son pouvoir discrétionnaire pour ordonner les dépens. Je refuserais moi aussi d’exercer mon pouvoir discrétionnaire d’ordonner les dépens en appel.

LE JUGE WEBB, J.C.A. : Je suis d’accord.

LA JUGE MACTAVISH, J.C.A. : Je suis d’accord.

ANNEXE LÉGISLATIVE

Loi sur le lobbying, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 44

LOBBYISTES-CONSEILS

Déclaration obligatoire

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

a) à communiquer avec le titulaire d’une charge publique au sujet des mesures suivantes :

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

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

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

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

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

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

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

...

IN-HOUSE LOBBYISTS (CORPORATIONS AND ORGANIZATIONS)

Requirement to file return

7 (1) The officer responsible for filing returns for a corporation or organization shall file with the Commissioner, in the prescribed form and manner, a return setting out the information referred to in subsection (3) if

(a) the corporation or organization employs one or more individuals any part of whose duties is to communicate with public office holders on behalf of the employer or, if the employer is a corporation, on behalf of any subsidiary of the employer or any corporation of which the employer is a subsidiary, in respect of

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

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

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

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

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

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

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

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

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

[...]

LOBBYISTES SALARIÉS (PERSONNES MORALES OU ORGANISATIONS)

Déclaration obligatoire

7 (1) Est tenu de fournir au commissaire, en la forme réglementaire, une déclaration contenant les renseignements prévus au paragraphe (3) le déclarant d'une personne morale ou d'une organisation si :

a) d'une part, celle-ci compte au moins un employé dont les fonctions comportent la communication, au nom de l'employeur ou, si celui-ci est une personne morale, au nom d'une filiale de l'employeur ou d'une personne morale dont celui-ci est une filiale, avec le titulaire d'une charge publique, au sujet des mesures suivantes :

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

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

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

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

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

(b) those duties constitute a significant part of the duties of one employee or would constitute a significant part of the duties of one employee if they were performed by only one employee.

...

Investigation

10.4 (1) The Commissioner shall conduct an investigation if he or she has reason to believe, including on the basis of information received from a member of the Senate or the House of Commons, that an investigation is necessary to ensure compliance with the Code or this Act, as applicable.

Exception

(1.1) The Commissioner may refuse to conduct or may cease an investigation with respect to any matter if he or she is of the opinion that

(a) the matter is one that could more appropriately be dealt with according to a procedure provided for under another Act of Parliament;

(b) the matter is not sufficiently important;

(c) dealing with the matter would serve no useful purpose because of the length of time that has elapsed since the matter arose; or

(d) there is any other valid reason for not dealing with the matter.

Conflict of Interest Act, S.C. 2006, c. 9, s. 2

Request from parliamentarian

44 (1) A member of the Senate or House of Commons who has reasonable grounds to believe that a public office holder or former public office holder has contravened this Act may, in writing, request that the Commissioner examine the matter.

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

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

(b) d'autre part, les fonctions visées à l'alinéa a) constituent une partie importante de celles d'un seul employé ou constitueraient une partie importante des fonctions d'un employé si elles étaient exercées par un seul employé.

[...]

Enquête

10.4 (1) Le commissaire fait enquête lorsqu'il a des raisons de croire, notamment sur le fondement de renseignements qui lui ont été transmis par un parlementaire, qu'une enquête est nécessaire au contrôle d'application du code ou de la présente loi.

Refus d'intervenir

(1.1) Le commissaire peut refuser d'enquêter ou de poursuivre une enquête s'il estime, selon le cas :

a) que l'affaire visée pourrait avantageusement être traitée en conformité avec la procédure prévue par une autre loi fédérale;

b) que les conséquences de cette affaire ne sont pas suffisamment importantes;

c) que cela serait inutile en raison de la période écoulée depuis le moment où l'affaire a pris naissance;

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

Loi sur les conflits d'intérêts, L.C. 2006, ch. 9, art. 2

Demande émanant d'un parlementaire

44 (1) Tout parlementaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'un titulaire ou ex-titulaire de charge publique a contrevenu à la présente loi peut demander par écrit au commissaire d'étudier la question.

Content of request

(2) The request shall identify the provisions of this Act alleged to have been contravened and set out the reasonable grounds for the belief that the contravention has occurred.

Examination

(3) If the Commissioner determines that the request is frivolous or vexatious or is made in bad faith, he or she may decline to examine the matter. Otherwise, he or she shall examine the matter described in the request and, having regard to all the circumstances of the case, may discontinue the examination.

Information from public

(4) In conducting an examination, the Commissioner may consider information from the public that is brought to his or her attention by a member of the Senate or House of Commons indicating that a public office holder or former public office holder has contravened this Act. The member shall identify the alleged contravention and set out the reasonable grounds for believing a contravention has occurred.

...

Examination on own initiative

45 (1) If the Commissioner has reason to believe that a public office holder or former public office holder has contravened this Act, the Commissioner may examine the matter on his or her own initiative.

...

Orders and decisions final

66 Every order and decision of the Commissioner is final and shall not be questioned or reviewed in any court, except in accordance with the *Federal Courts Act* on the grounds referred to in paragraph 18.1(4)(a), (b) or (e) of that Act.

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1

Receipt and investigation of complaints

30 (1) Subject to this Part, the Information Commissioner shall receive and investigate complaints

(a) from persons who have been refused access to a record requested under this Part or a part thereof;

Contenu

(2) La demande énonce les dispositions de la présente loi qui auraient été enfreintes et les motifs raisonnables sur lesquels elle est fondée.

Étude

(3) S'il juge la demande futile, vexatoire ou entachée de mauvaise foi, le commissaire peut refuser d'examiner la question. Sinon, il est tenu de procéder à l'étude de la question qu'elle soulève et peut, compte tenu des circonstances, mettre fin à l'étude

Renseignements provenant du public

(4) Dans le cadre de l'étude, le commissaire peut tenir compte des renseignements provenant du public qui lui sont communiqués par tout parlementaire et qui portent à croire que l'intéressé a contrevenu à la présente loi. Le parlementaire doit préciser la contravention présumée ainsi que les motifs raisonnables qui le portent à croire qu'une contravention a été commise.

[...]

Étude de son propre chef

45 (1) Le commissaire peut étudier la question de son propre chef s'il a des motifs de croire qu'un titulaire ou ex-titulaire de charge publique a contrevenu à la présente loi.

[...]

Ordonnances et décisions définitives

66 Les ordonnances et décisions du commissaire sont définitives et ne peuvent être attaquées que conformément à la *Loi sur les Cours fédérales* pour les motifs énoncés aux alinéas 18.1(4)a, b) ou e) de cette loi.

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1

Réception des plaintes et enquêtes

30 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente partie, le Commissaire à l'information reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes :

a) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication totale ou partielle d'un document qu'elles ont demandé en vertu de la présente partie;

(b) from persons who have been required to pay an amount under section 11 that they consider unreasonable;

(c) from persons who have requested access to records in respect of which time limits have been extended pursuant to section 9 where they consider the extension unreasonable;

(d) from persons who have not been given access to a record or a part thereof in the official language requested by the person under subsection 12(2), or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate;

(d.1) from persons who have not been given access to a record or a part thereof in an alternative format pursuant to a request made under subsection 12(3), or have not been given such access within a period of time that they consider appropriate;

(e) in respect of any publication or bulletin referred to in section 5; or

(f) in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under this Part.

b) déposées par des personnes qui considèrent comme excessif le montant réclamé en vertu de l'article 11;

c) déposées par des personnes qui ont demandé des documents dont les délais de communication ont été prorogés en vertu de l'article 9 et qui considèrent la prorogation comme abusive;

d) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la traduction visée au paragraphe 12(2) ou qui considèrent comme contre-indiqué le délai de communication relatif à la traduction;

d.1) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication des documents ou des parties en cause sur un support de substitution au titre du paragraphe 12(3) ou qui considèrent comme contre-indiqué le délai de communication relatif au transfert;

e) portant sur le répertoire ou le bulletin visés à l'article 5;

f) portant sur toute autre question relative à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la présente partie.

Public Servants Disclosure Protection Act, S.C. 2005, c. 46

Complaints

19.1 (1) A public servant or a former public servant who has reasonable grounds for believing that a reprisal has been taken against him or her may file with the Commissioner a complaint in a form acceptable to the Commissioner. The complaint may also be filed by a person designated by the public servant or former public servant for the purpose.

...

Duties

22 The duties of the Commissioner under this Act are to

...

(i) receive, review, investigate and otherwise deal with complaints made in respect of reprisals.

Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31

Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, L.C. 2005, ch. 46

Plaintes

19.1 (1) Le fonctionnaire ou l'ancien fonctionnaire qui a des motifs raisonnables de croire qu'il a été victime de représailles peut déposer une plainte auprès du commissaire en une forme acceptable pour ce dernier; la plainte peut également être déposée par la personne qu'il désigne à cette fin.

[...]

Attributions

22 Le commissaire exerce aux termes de la présente loi les attributions suivantes :

[...]

i) recevoir et examiner les plaintes à l'égard des représailles, enquêter sur celles-ci et y donner suite.

Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31

Investigation of complaints

58 (1) Subject to this Act, the Commissioner shall investigate any complaint made to the Commissioner arising from any act or omission to the effect that, in any particular instance or case,

(a) the status of an official language was not or is not being recognized,

(b) any provision of any Act of Parliament or regulation relating to the status or use of the official languages was not or is not being complied with, or

(c) the spirit and intent of this Act was not or is not being complied with

in the administration of the affairs of any federal institution.

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21

Receipt and investigation of complaints

29 (1) Subject to this Act, the Privacy Commissioner shall receive and investigate complaints

(a) from individuals who allege that personal information about themselves held by a government institution has been used or disclosed otherwise than in accordance with section 7 or 8;

(b) from individuals who have been refused access to personal information requested under subsection 12(1);

(c) from individuals who allege that they are not being accorded the rights to which they are entitled under subsection 12(2) or that corrections of personal information requested under paragraph 12(2)(a) are being refused without justification;

(d) from individuals who have requested access to personal information in respect of which a time limit has been extended pursuant to section 15 where they consider the extension unreasonable;

(e) from individuals who have not been given access to personal information in the official language requested by the individuals under subsection 17(2);

Plaintes

58 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le commissaire instruit toute plainte reçue — sur un acte ou une omission — et faisant état, dans l'administration d'une institution fédérale, d'un cas précis de non-reconnaissance du statut d'une langue officielle, de manquement à une loi ou un règlement fédéraux sur le statut ou l'usage des deux langues officielles ou encore à l'esprit de la présente loi et à l'intention du législateur.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21

Réception des plaintes et enquêtes

29 (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Commissaire à la protection de la vie privée reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes :

a) déposées par des individus qui prétendent que des renseignements personnels les concernant et détenus par une institution fédérale ont été utilisés ou communiqués contrairement aux articles 7 ou 8;

b) déposées par des individus qui se sont vu refuser la communication de renseignements personnels, demandés en vertu du paragraphe 12(1);

c) déposées par des individus qui se prétendent lésés des droits que leur accorde le paragraphe 12(2) ou qui considèrent comme non fondé le refus d'effectuer les corrections demandées en vertu de l'alinéa 12(2)a);

d) déposées par des individus qui ont demandé des renseignements personnels dont les délais de communication ont été prorogés en vertu de l'article 15 et qui considèrent la prorogation comme abusive;

e) déposées par des individus qui n'ont pas reçu communication de renseignements personnels dans la langue officielle qu'ils ont demandée en vertu du paragraphe 17(2);

(e.1) from individuals who have not been given access to personal information in an alternative format pursuant to a request made under subsection 17(3);

(f) from individuals who have been required to pay a fee that they consider inappropriate;

(g) in respect of the index referred to in subsection 11(1); or

(h) in respect of any other matter relating to

(i) the collection, retention or disposal of personal information by a government institution,

(ii) the use or disclosure of personal information under the control of a government institution, or

(iii) requesting or obtaining access under subsection 12(1) to personal information.

e.1) déposées par des individus qui n'ont pas reçu communication des renseignements personnels sur un support de substitution en application du paragraphe 17(3);

f) déposées par des individus qui considèrent comme contre-indiqué le versement exigé en vertu des règlements;

g) portant sur le répertoire visé au paragraphe 11(1);

h) portant sur toute autre question relative à :

(i) la collecte, la conservation ou le retrait par une institution fédérale des renseignements personnels,

(ii) l'usage ou la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale,

(iii) la demande ou l'obtention de renseignements personnels en vertu du paragraphe 12(1).