

T-2368-14
2016 FC 886

T-2368-14
2016 CF 886

Attorney General of Canada (*Applicant*)

Le procureur général du Canada (*demandeur*)

v.

c.

Public Sector Integrity Commissioner of Canada
(*Respondent*)

Le commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada (*défendeur*)

INDEXED AS: CANADA (ATTORNEY GENERAL) v. CANADA (PUBLIC SECTOR INTEGRITY COMMISSIONER)

RÉPERTORIÉ : CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) C. CANADA (COMMISSAIRE À L'INTÉGRITÉ DU SECTEUR PUBLIC)

Federal Court, Elliott J.—Ottawa, November 25, 2015 and July 29, 2016.

Cour fédérale, juge Elliott—Ottawa, 25 novembre 2015 et 29 juillet 2016.

Ethics — Judicial review of decision of Public Sector Integrity Commissioner that Public Servants Disclosure Protection Act, s. 23(1) not applying to prevent investigation of disclosure involving Ottawa Air Section (OAS) of RCMP Air Services Branch (ASB) — Also challenging Commissioner's interpretation of Act, s. 24(1) — Present judicial review requiring an examination, for first time, of Act, s. 23(1), which restricts Commissioner's ability to deal with disclosure if person or body acting under another act dealing with subject-matter of disclosure — In November 2014, after investigating disclosure involving OAS of ASB, Commissioner making finding of wrongdoing, reporting details to Parliament in Case Report of Wrongdoing — Applicant arguing, inter alia: that respondent having no authority to investigate disclosure because Transport Canada (TC) already dealing with subject-matter thereof under another act; that therefore, pursuant to Act, s. 23(1), respondent having no authority or jurisdiction to investigate disclosure; that respondent acting without jurisdiction under s. 24(1) — Whether respondent's interpretation of Act, ss. 23(1), 24(1) reasonable — Act, whistleblower legislation designed to enable federal government employees to bring to light wrongdoings in public sector without fear of reprisal — Phrase "dealing with" in Act, s. 23(1) must take meaning from context, cannot be interpreted so broadly as to frustrate scheme, purpose of legislation — Context, purpose of activities of TC entirely different than that of respondent's analysis, investigation under Act of allegations in disclosure — TC conducting broad examination of ASB, not focused review of OAS — Respondent reasonably interpreting activities of TC when determining TC not operating under another Act of Parliament — Regarding interpretation of Act, s. 24(1), subsection providing respondent with after-the-fact review of activity of another body — Based on all available information, reasonable for respondent to determine that TC having completed assessment either in December 2013 or January 2014; respondent free to decide whether having been adequately

Éthique — Contrôle judiciaire visant une décision du commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada selon laquelle l'art. 23(1) de la Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles (la Loi) ne s'appliquait pas pour l'empêcher de tenir une enquête sur une divulgation touchant la Section de l'air d'Ottawa (SAO) de la Sous-direction des services de l'air (SDSA) de la GRC — L'interprétation de l'art. 24(1) par le commissaire était également contestée — Ce contrôle judiciaire exigeait, pour la première fois, un examen de l'art. 23(1) de la Loi, qui restreint le pouvoir du commissaire de donner suite à une divulgation si une personne ou un organisme est saisi de l'objet de celle-ci au titre d'une autre loi fédérale — En novembre 2014, après avoir examiné une divulgation touchant la SAO de la SDSA, le commissaire a conclu à l'existence d'un acte répréhensible et en a signalé les détails au Parlement dans un rapport d'acte répréhensible — Le demandeur a affirmé, entre autres, que le défendeur n'avait pas le pouvoir d'enquêter sur la divulgation parce que Transports Canada (TC) était déjà saisi de l'objet de la divulgation en vertu d'une autre loi et que par conséquent, selon l'art. 23(1), il n'avait ni le pouvoir ni la compétence d'examiner la divulgation et qu'il a agi sans compétence en vertu de l'art. 24(1) — Il s'agissait principalement de savoir si l'interprétation des art. 23(1) et 24(1) de la Loi par le défendeur était raisonnable — La Loi est une loi sur les lanceurs d'alerte conçue pour permettre aux employés du gouvernement fédéral de signaler des actes répréhensibles dans la fonction publique sans crainte de représailles — Le terme « saisi » à l'art. 23(1) de la Loi doit tirer son sens du contexte et ne peut pas être interprété si largement qu'il frustre l'esprit et l'intention de la loi — Le contexte et le but des activités de TC étaient totalement différents de ceux de l'analyse et de l'enquête sur les allégations contenues dans la divulgation menées par le défendeur au titre de la Loi — TC menait un examen d'ensemble de la SDSA et non un examen propre au SAO — Le défendeur a interprété de façon raisonnable

done — Respondent determining would not cease investigation given that preliminary finding of wrongdoing involving public safety matters in aviation — Act, s. 24(1)(f) giving respondent authority to exercise discretion if valid reason existing for not dealing with subject-matter of disclosure or investigation — Application dismissed.

This was an application for judicial review of a decision of the Public Sector Integrity Commissioner that subsection 23(1) of the *Public Servants Disclosure Protection Act* (Act) did not apply to prevent his investigation of a disclosure involving the Ottawa Air Section (OAS) of the RCMP Air Services Branch (ASB). It also challenged the Commissioner's interpretation of subsection 24(1) of the Act. This judicial review required an examination, for the first time, of subsection 23(1) of the Act, which restricts the Commissioner's ability to deal with a disclosure if a person or body acting under another act is dealing with the subject-matter of the disclosure.

In November 2014, after investigating a disclosure received in January 2013 involving the OAS of the ASB, the Commissioner made a finding of wrongdoing and reported the details to Parliament in a Case Report of Wrongdoing as required. He found that false entries had been made by pilots in their aircraft journey logbooks. The Commissioner found that with incorrect information in the logbooks, the RCMP could not ensure the aircraft were flown within weight and balance limits and also found, after reviewing several logbooks, that aircraft had previously been flown overweight. The Commissioner concluded that paragraph 602.07(a) of the *Canadian Aviation Regulations* had been contravened because aircraft are required to be operated within the limitations in the flight manual. His Case Report emphasized in particular that he was satisfied with the RCMP's response and that, while the contraventions did not create dangers to persons, regulations were contravened and that constituted a wrongdoing in the Act.

The applicant argued, *inter alia*: that the respondent had no authority to investigate the disclosure because Transport Canada (TC) was already dealing with the subject-matter thereof under another act and that therefore, pursuant to

les activités de TC en concluant que TC n'agissait pas au titre d'une autre loi fédérale — En ce qui concerne l'interprétation de l'art. 24(1) de la Loi, cette disposition fournit au défendeur un examen a posteriori des activités d'une autre instance — D'après tous les renseignements disponibles, il était raisonnable pour le défendeur de conclure que TC avait terminé son évaluation en décembre 2013 ou en janvier 2014 et qu'il était libre de décider si le travail avait été fait de manière adéquate — Le défendeur a décidé de ne pas mettre un terme à son enquête compte tenu de la conclusion préliminaire d'acte répréhensible touchant des questions de sécurité publique en aviation — L'art. 24(1)(f) de la Loi permet au défendeur d'exercer son pouvoir discrétionnaire s'il estime que cela est opportun pour tout autre motif justifié — Demande rejetée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire visant une décision du commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada selon laquelle le paragraphe 23(1) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* (la Loi) ne s'appliquait pas pour l'empêcher de tenir une enquête sur une divulgation touchant la Section de l'air d'Ottawa (SAO) de la Sous-direction des services de l'air (SDSA) de la GRC. L'interprétation du paragraphe 24(1) par le commissaire était également contestée. Ce contrôle judiciaire exigeait, pour la première fois, un examen du paragraphe 23(1) de la Loi, qui restreint le pouvoir du commissaire de donner suite à une divulgation si une personne ou un organisme est saisi de l'objet de celle-ci au titre d'une autre loi fédérale.

En novembre 2014, après avoir examiné une divulgation reçue en janvier 2013 touchant la SAO de la SDSA, le commissaire a conclu à l'existence d'un acte répréhensible et en a signalé les détails au Parlement dans un rapport d'acte répréhensible, comme il était tenu de le faire. Il a conclu que des pilotes avaient fait de fausses entrées dans leurs carnets de route d'aéronef. Le commissaire a conclu qu'en raison de l'information incorrecte entrée dans les carnets de route, la GRC ne pouvait garantir que les aéronefs avaient été utilisés en respectant les limites de masse et de centrage et a également conclu, après avoir examiné plusieurs carnets de route, que des aéronefs avaient volé avec un poids excédentaire. Le commissaire a conclu qu'il y avait eu contravention à l'alinéa 602.07a) du *Règlement de l'aviation canadien* parce que les aéronefs doivent être utilisés conformément aux limites d'utilisation précisées dans le manuel de vol. Son rapport précise qu'il a été satisfait de la réponse de la GRC et que, même si les infractions n'ont pas mis en danger la vie, la santé ou la sécurité de personnes, il y a eu contravention au règlement et il s'agissait d'un acte répréhensible selon la Loi.

Le demandeur a affirmé, entre autres, que le défendeur n'avait pas le pouvoir d'enquêter sur la divulgation parce que Transports Canada (TC) était déjà saisi de l'objet de la divulgation en vertu d'une autre loi et que par conséquent, il

subsection 23(1) of the Act, the respondent had no authority or jurisdiction to investigate the disclosure; and that the respondent acted without jurisdiction under subsection 24(1) when he failed to exercise his discretion not to investigate the disclosure. For his part, the respondent submitted that his interpretations of the Act were entitled to deference and were reasonable.

The main issues were whether the respondent's interpretation of subsection 23(1) and subsection 24(1) of the Act were reasonable.

Held, the application should be dismissed.

Subsections 23(1) and 24(1) of the Act were interpreted on the basis of the scheme and objects of the Act. The Act is whistleblower legislation designed to enable federal government employees to bring to light wrongdoings in the public sector without fear of reprisal. Given the importance of whistleblower legislation to “denounce and punish wrongdoings in the public sector” the phrase “dealing with” must take its meaning from this context and cannot be interpreted so broadly as to frustrate the scheme and purpose of the legislation. The focus of the disclosure provision of the Act is to uncover past wrongs, bring them to light in public and put in place corrections to prevent recurrence. As set out in TC's Oversight Plan and Advisory Assessment, the focus of TC was to find gaps in existing procedures and provide advice with respect to future regulations. The context and purpose of the activities of TC was entirely different than that of the respondent's analysis and investigation under the Act of the allegations in the disclosure. TC was conducting a broad examination of the ASB, not a focused review of the OAS. The fact that the end result — measures taken by RCMP with the advice of TC — was satisfactory to the respondent did not alter or affect the legitimacy of his investigation into the wrongdoings. Tabling the report in Parliament is an important part of the whistleblowing process. Parliament cannot have intended that subsection 23(1) be read so broadly that a procedure undertaken months after the respondent begins to deal with a disclosure should be sufficient to prevent the respondent from determining whether a serious past allegation of wrongdoing occurred and, if so, exposing it. The respondent reasonably interpreted the activities of TC when he determined that they were not operating under another Act of Parliament. Even if the applicant's very broad interpretation were accepted as reasonable, the respondent's interpretation was equally so because of the important nature of his duties under the Act. It was reasonable to find that a private report organized by the alleged wrongdoer cannot displace the respondent's work. This is particularly so where the private report has no element of public accountability.

n'avait ni le pouvoir ni la compétence d'examiner la divulgation et qu'il a agi sans compétence en vertu du paragraphe 24(1) en n'exerçant pas son pouvoir discrétionnaire de ne pas enquêter sur la divulgation. Pour sa part, le défendeur a fait valoir qu'il avait droit à la déférence dans son interprétation et que son interprétation de la Loi était raisonnable.

Il s'agissait principalement de savoir si l'interprétation des paragraphes 23(1) et 24(1) de la Loi par le défendeur était raisonnable.

Jugement : la demande doit être rejetée.

Les paragraphes 23(1) et 24(1) de la Loi ont été interprétés selon l'esprit et les objets de la Loi. La Loi est une loi sur les lanceurs d'alerte conçue pour permettre aux employés du gouvernement fédéral de signaler des actes répréhensibles dans la fonction publique sans crainte de représailles. Compte tenu de l'importance de la législation sur les lanceurs d'alerte pour [TRADUCTION] « dénoncer et punir les actes répréhensibles dans le secteur public », le terme « saisi » doit tirer son sens de ce contexte et ne peut pas être interprété si largement qu'elle frustre l'esprit et l'intention de la loi. Les dispositions sur la divulgation de la Loi visent à découvrir des actes répréhensibles passés, à les porter à l'attention du public et à mettre en place des mesures correctives pour éviter que ces actes ne se reproduisent. Comme l'indiquent le plan de surveillance et l'évaluation de consultation, TC mettait l'accent sur la recherche de lacunes dans les procédures existantes et l'offre de conseils en lien avec la réglementation à venir. Le contexte et le but des activités de TC étaient totalement différents de ceux de l'analyse et de l'enquête sur les allégations contenues dans la divulgation menées par le commissaire au titre de la Loi. TC menait un examen d'ensemble de la SDSA et non un examen propre au SAO. Le fait que le résultat final — les mesures prises par la GRC sur l'avis de TC — a été jugé satisfaisant par le défendeur ne modifiait ni n'affectait la légitimité de son enquête sur les actes répréhensibles. Le dépôt du rapport au Parlement constitue un élément important du processus d'alerte. Le législateur ne peut pas avoir voulu que le paragraphe 23(1) soit interprété de manière tellement large qu'une procédure lancée plusieurs mois après que le défendeur a commencé à donner suite à une divulgation puisse suffire à empêcher le défendeur de déterminer si une allégation grave d'actes répréhensibles passés est avérée et, si c'est le cas, de les rendre publics. Le défendeur a interprété de façon raisonnable les activités de TC en concluant que TC n'agissait pas au titre d'une autre loi fédérale. Même en jugeant raisonnable l'interprétation très large faite par le demandeur, l'interprétation faite par le défendeur l'était tout autant, en raison de la nature importante de ses obligations au

Regarding the interpretation of subsection 24(1) of the Act, this subsection provides the respondent with an after-the-fact review of the activity of another body. It had to be determined when TC ceased to deal with the matters they were considering under the Oversight Plan. It was found that TC considered its work completed when the Advisory Assessment containing the findings and recommendations was prepared and delivered. Based on all the available information, it was reasonable for the respondent to determine that TC had completed its assessment either in December 2013 or January 2014 and he was free to decide whether it had been adequately done. The respondent determined that he would not cease his investigation given that the preliminary finding of wrongdoing involved public safety matters in aviation. Alternatively, it was entirely reasonable given the expertise of the respondent for him to determine that the public interest required conclusion of his investigation. Paragraph 24(1)(f) of the Act gives the respondent authority to exercise his discretion if there is a valid reason for not dealing with the subject-matter of the disclosure or the investigation.

A further analysis of sections 23 and 24 of the Act was made, in particular, since the parties did not address the fact that the respondent was dealing with the disclosure of wrongdoings against the OAS long before TC was invited by the appellant to review the ASB operations. Section 23 has a relatively narrow application and it did not apply in this situation. Here, subsection 24(1) of the Act addressed what the respondent was to do when another body began to deal with the subject-matter after he had already begun to deal with it under subsection 23. Thus, the respondent reasonably formed his opinion under section 24 once he had further information and then provided sound reasons for refusing to cease to investigate the disclosure.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2, ss. 4.2, 8.7, 26.
Canadian Aviation Regulations, SOR/96-433, s. 602.07(a).
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18, 18.1.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, r. 306.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.
Public Servants Disclosure Protection Act, S.C. 2005, c. 46, preamble, ss. 8(a), 23, 24, 26.

titre de la Loi. Il était raisonnable de conclure qu'un rapport privé, commandé par l'auteur des actes répréhensibles allégués, ne peut supplanter le travail du défendeur. Ceci est particulièrement vrai lorsque le rapport privé ne comporte aucun élément de responsabilité publique.

En ce qui concerne l'interprétation du paragraphe 24(1) de la Loi, cette disposition fournit au défendeur un examen *a posteriori* des activités d'une autre instance. Il fallait établir à quel moment TC a cessé de traiter des questions examinées en vertu du plan de surveillance. Tout indiquait que TC a estimé son travail terminé au moment où l'évaluation de consultation contenant les conclusions et les recommandations a été préparée et présentée. D'après tous les renseignements disponibles, il était raisonnable pour le défendeur de conclure que TC avait terminé son évaluation en décembre 2013 ou en janvier 2014 et qu'il était libre de décider si le travail avait été fait de manière adéquate. Le défendeur a décidé de ne pas mettre un terme à son enquête compte tenu de la conclusion préliminaire d'acte répréhensible touchant des questions de sécurité publique en aviation. Sinon, il était entièrement raisonnable pour le défendeur, compte tenu de son expertise, de déterminer que l'intérêt public commandait de mener l'enquête jusqu'à sa conclusion. L'alinéa 24(1)f) de la Loi permet au défendeur d'exercer son pouvoir discrétionnaire s'il estime que cela est opportun pour tout autre motif justifié.

Une autre analyse des articles 23 et 24 de la Loi a été effectuée, en particulier, puisque les parties n'ont pas abordé le fait que le défendeur était saisi d'une divulgation d'actes répréhensibles à l'endroit du SAO longtemps avant que le demandeur n'invite TC à examiner les opérations de la SDSA. L'article 23 a une application relativement étroite et ne s'appliquait pas dans la situation. Dans ce cas, le paragraphe 24(1) de la Loi indiquait ce que devait faire le défendeur lorsqu'une autre instance commence à donner suite à l'objet après qu'il a lui-même entrepris de l'instruire au titre de l'article 23. Par conséquent, le défendeur a raisonnablement établi son opinion en vertu de l'article 24 après avoir reçu un complément d'information, puis a fourni de bonnes raisons de refuser de mettre fin à l'enquête sur la divulgation.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.
Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 4.2, 8.7, 26.
Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles, L.C. 2005, ch. 46, préambule, art. 8a), 23, 24, 26.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18, 18.1.
Règlement de l'aviation canadien, DORS/96-433, art. 602.07a).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règle 306.

CASES CITED

APPLIED:

Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 FCA 22, 428 N.R. 297; *Henri v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 1141, 469 F.T.R. 124; *Air Canada v. Toronto Port Authority*, 2011 FCA 347, [2013] 3 F.C.R. 605; *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30, (2000), 189 D.L.R. (4th) 96 (C.A.); *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 605; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418; *Canada (Attorney General) v. Stanford*, 2014 FCA 234; *Agnaou v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 29, [2016] 1 F.C.R. 322; *Detorakis v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 39, 358 F.T.R. 266.

CONSIDERED:

Canadian Union of Public Employees, Local 2434 v. Port Hawkesbury (Town), 2011 NSCA 28, 301 N.S.R. (2d) 123; *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895; *Swarath v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 963.

REFERRED TO:

Decor Grates Incorporated v. Imperial Manufacturing Group Inc., 2015 FCA 100, [2016] 1 F.C.R. 246; *Agnaou v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 30, 2 Admin. L.R. (6th) 32; *Larny Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, 2002 FCT 750, [2003] 1 F.C. 541.

AUTHORS CITED

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008.

APPLICATION for judicial review of a decision of the Public Sector Integrity Commissioner that subsection 23(1) of the *Public Servants Disclosure Protection Act* did not apply to prevent his investigation of a disclosure involving the Ottawa Air Section of the RCMP Air Services Branch and which challenged the Commissioner's interpretation of subsection 24(1) thereof. Application dismissed.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22; *Henri c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1141; *Air Canada c. Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347, [2013] 3 R.C.F. 605; *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.); *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 605; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Canada (Procureur général) c. Stanford*, 2014 CAF 234; *Agnaou c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 29, [2016] 1 R.C.F. 322; *Detorakis c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 39.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Canadian Union of Public Employees, Local 2434 v. Port Hawkesbury (Town), 2011 NSCA 28, 301 N.S.R. (2d) 123; *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895; *Swarath c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 963.

DÉCISIONS CITÉES :

Decor Grates Incorporated c. Imperial Manufacturing Group Inc., 2015 CAF 100, [2016] 1 R.C.F. 246; *Agnaou c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 30; *Larny Holdings Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2002 CFPI 750, [2003] 1 C.F. 541.

DOCTRINE CITÉE

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008.

DEMANDE de contrôle judiciaire visant une décision du commissaire à l'intégrité du secteur public du Canada selon laquelle le paragraphe 23(1) de la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles* ne s'appliquait pas pour l'empêcher de tenir une enquête sur une divulgation touchant la Section de l'air d'Ottawa de la Sous-direction des services de l'air de la GRC, et contestant l'interprétation faite par le commissaire du paragraphe 24(1). Demande rejetée.

APPEARANCES

Patrick Bendin and Peter Nostbakken for applicant.

Y. Monica Song and James M. Wishart for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for applicant.

Dentons Canada LLP, Ottawa, for respondent.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

ELLIOTT J.:

I. OverviewA. *The Legislation at Issue*

[1] In 2007, Parliament passed the *Public Servants Disclosure Protection Act*, S.C. 2005, c. 46 (PSDPA [or Act]), commonly known as “whistleblower” legislation. The PSDPA established the Office of the Public Sector Integrity Commissioner to receive disclosures of wrongdoings in the public sector.

[2] The Commissioner has a duty to review disclosures. Where the Commissioner determines there are sufficient grounds for further action, there is a duty to conduct an investigation of such disclosures. The Commissioner has a duty to submit a report to Parliament after making a finding of wrongdoing. Written comments from the chief executive of the investigated organization are included in the report.

[3] This judicial review requires, for the first time, an examination of subsection 23(1) of the Act. It restricts the ability of the Commissioner to deal with a disclosure “if a person or body acting under another Act of Parliament is dealing with the subject-matter of the disclosure”.

ONT COMPARU

Patrick Bendin et Peter Nostbakken pour le demandeur.

Y. Monica Song et James M. Wishart pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour le demandeur.

Dentons Canada, S.E.N.C.R.L., Ottawa, pour le défendeur.

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

LA JUGE ELLIOTT :

I. AperçuA. *Loi en cause*

[1] En 2007, le Parlement a adopté la *Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles*, L.C. 2005, ch. 46 (la LPFDAR [ou la Loi]), communément appelée la loi sur les « lanceurs d'alerte ». La LPFDAR a institué le Commissariat à l'intégrité du secteur public pour recueillir les divulgations d'actes répréhensibles dans le secteur public.

[2] Le commissaire a l'obligation d'examiner les divulgations. Lorsque le commissaire détermine qu'il existe des motifs suffisants pour intervenir, il a l'obligation de mener une enquête sur ces divulgations. Le commissaire a l'obligation de présenter un rapport au Parlement après avoir conclu à l'existence d'un acte répréhensible. Les observations écrites de l'administrateur général de l'organisation ayant fait l'objet de l'enquête sont incluses dans le rapport.

[3] Le présent contrôle judiciaire exige, pour la première fois, un examen du paragraphe 23(1) de la Loi. Ce paragraphe restreint le pouvoir du commissaire de donner suite à une divulgation « si une personne ou un organisme [...] est saisi de l'objet de celle-ci au titre d'une autre loi fédérale ».

[4] The idiom “the devil is in the details” applies to this dispute. The parties are each well-intentioned. The facts are largely undisputed but, each party takes a very different approach to what the facts mean and how to apply them to the legislation.

B. *The Finding of Wrongdoing*

[5] In November 2014, after investigating a disclosure involving the Ottawa Air Section (OAS) of the RCMP Air Services Branch (ASB), the Commissioner made a finding of wrongdoing and, as he is required to do in such an instance, he reported the details to Parliament. He found that false entries had been made by pilots in their aircraft journey logbooks [AJLs]. The Commissioner found that with incorrect information in the logbooks, the RCMP could not ensure the aircraft were flown within weight and balance limits. He also found after reviewing several logbooks that aircraft had been flown overweight in 2012.

[6] The Commissioner concluded that paragraph 602.07(a) of the *Canadian Aviation Regulations*, SOR/96-433 [CAR], had been contravened because aircraft are required to be operated within the limitations in the flight manual. His report emphasized he was satisfied with the RCMP’s response, they cooperated fully with the investigation, and the contraventions did not create dangers to the life, health or safety of persons. But, he noted, regulations were contravened, and that is defined in the PSDPA as a wrongdoing. (See PSDPA, paragraph 8(a) in the attached Annex.)

C. *The Sole Issue Raised by the RCMP is Jurisdiction*

[7] The RCMP says the Commissioner had no authority to investigate the disclosure because Transport Canada (TC) was already dealing with the subject-matter of the disclosure under the *Aeronautics Act*, R.S.C., 1985, c. A-2. The RCMP says therefore a plain reading of subsection 23(1) [of the Act] shows the Commissioner

[4] L’expression « tout est dans les détails » s’applique à ce litige. Les parties sont toutes les deux bien intentionnées. Les faits sont majoritairement non contestés, mais chacune des parties adopte une approche très différente de leur signification et de leur application à la législation.

B. *Conclusion d’acte répréhensible*

[5] En novembre 2014, après une enquête sur une divulgation touchant la Section de l’air d’Ottawa (SAO) de la Sous-direction des services de l’air (SDSA) de la GRC, le commissaire a conclu à l’existence d’un acte répréhensible et a, comme il est tenu de le faire dans un tel cas, présenté un rapport au Parlement. Il a conclu que des pilotes avaient fait de fausses entrées dans leurs carnets de route d’aéronef. Le commissaire a conclu qu’en raison de l’information incorrecte entrée dans les carnets de route, la GRC ne pouvait garantir que les aéronefs avaient été utilisés en respectant les limites de masse et de centrage. Il a également conclu, après avoir examiné plusieurs carnets de route, que des aéronefs avaient volé avec un poids excédentaire en 2012.

[6] Le commissaire a conclu qu’il y avait eu contravention à l’alinéa 602.07a) du *Règlement de l’aviation canadien*, DORS/96-433 [RAC], parce que les aéronefs doivent être utilisés conformément aux limites d’utilisation précisées dans le manuel de vol. Son rapport précise qu’il a été satisfait de la réponse de la GRC, que celle-ci a pleinement coopéré à l’enquête et que les infractions n’ont pas mis en danger la vie, la santé ou la sécurité de personnes. Il souligne toutefois qu’il y a eu contravention au règlement et que selon la LPFDAR il s’agit d’un acte répréhensible. (Voir l’alinéa 8a) de la LPFDAR en annexe.)

C. *La seule question soulevée par la GRC porte sur la compétence*

[7] La GRC affirme que le commissaire n’avait pas le pouvoir d’enquêter sur la divulgation parce que Transports Canada (TC) était déjà saisi du sujet de la divulgation en vertu de la *Loi sur l’aéronautique*, L.R.C. (1985), ch. A-2. La GRC plaide donc qu’une interprétation littérale du paragraphe 23(1) [de la LPFDAR]

had no authority or jurisdiction to investigate the disclosure.

[8] The Commissioner says this is not a question of whether he had jurisdiction to investigate. It is a normal question of statutory interpretation by the Commissioner of the legislation under which he operates—his “home statute”—and he is entitled to deference in his interpretation. He interpreted both subsections 23(1) and 24(1) and says his interpretations in each case were reasonable given the nature of the TC activity was an “advisory assessment” that was in the nature of an audit.

D. *The Standard of Review*

[9] The parties agree the standard of review for the Commissioner’s interpretation of subsection 24(1) is reasonableness, as previously determined in other cases. However, subsection 23(1) has not been previously interpreted and the parties do not agree on that standard of review.

[10] In the reasons that follow, I have determined the presumption of reasonableness review when a tribunal is interpreting its home statute, established in *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654 (*Alberta Teachers’*) has not been rebutted. The standard of review of the interpretation of subsection 23(1) by the Commissioner is reasonableness.

E. *The Commissioner Raises Two Preliminary Issues*

[11] The Commissioner raises two preliminary issues: (1) whether the RCMP has the right to seek judicial review of the Case Report since the findings are non-binding recommendations; (2) whether any weight should be given to an affidavit filed by the RCMP as part of this proceeding.

[12] For the reasons that follow I have determined that the RCMP may seek judicial review.

montre que le commissaire n’avait ni le pouvoir ni la compétence d’examiner la divulgation.

[8] Le commissaire affirme qu’il ne s’agit pas d’une question de savoir s’il avait compétence pour examiner la divulgation. Il s’agit d’une question normale d’interprétation par le commissaire de la loi qui régit ses activités — sa « loi constitutive » — et qu’il a droit à la déférence dans son interprétation. Il a interprété les paragraphes 23(1) et 24(1), et indique que son interprétation dans les deux cas était raisonnable compte tenu du fait que l’activité de TC était une [TRADUCTION] « évaluation de consultation » de la nature d’une vérification.

D. *Norme de contrôle*

[9] Il est constant que la norme de contrôle applicable à l’interprétation du paragraphe 24(1) du commissaire est celle de la décision raisonnable, comme cela a été établi dans des décisions antérieures. Le paragraphe 23(1) n’a cependant pas fait l’objet d’une interprétation antérieure et les parties ne s’entendent pas sur la norme de contrôle applicable.

[10] Dans les motifs qui suivent, j’ai conclu que la présomption d’examen selon la norme de la décision raisonnable lorsqu’un tribunal interprète sa loi constitutive, établie dans l’arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654 (*Alberta Teachers’*) n’a pas été réfutée. La norme de contrôle applicable à l’interprétation du paragraphe 23(1) par le commissaire est celle de la décision raisonnable.

E. *Le commissaire a soulevé deux questions préliminaires*

[11] Le commissaire a soulevé deux questions préliminaires : 1) savoir si la GRC avait le droit de demander un contrôle judiciaire du rapport d’enquête, puisque les conclusions sont des recommandations non contraignantes; 2) savoir si un poids quelconque devait être accordé à l’affidavit déposé par la GRC dans cette procédure.

[12] Pour les motifs qui suivent, j’ai conclu que la GRC pouvait demander un contrôle judiciaire.

[13] I have also determined that the affidavit will not be considered with respect to any matters that were not before the Commissioner nor any legal conclusions or analysis it contains.

F. *Order Sought by the RCMP*

[14] The notice of application by the RCMP seeks judicial review of the finding made by the Commissioner on October 14, 2014, as amended on October 31, 2014 (the “amended decision”) in respect of File No. PSIC 2012-D-0328. Attached to the amended decision was the Case Report that subsequently was tabled in Parliament. The RCMP seeks an order quashing or setting aside the amended decision.

[15] Although originally there were four different grounds of review alleged by the RCMP, at the hearing of this matter the only ground pursued was that the Commissioner acted without jurisdiction either under subsection 23(1), when he investigated the disclosure, or under subsection 24(1), when he failed to exercise his discretion not to investigate the disclosure.

[16] For the reasons that follow, based on the specific facts of this case (the “details”), I have determined that the Commissioner’s decision that subsection 23(1) did not apply to prevent his investigation was reasonable. I find his interpretation of subsection 24(1) was reasonable. I also find subsection 23(1) may not have applied at all given the timing and sequence of critical events.

[17] Relevant excerpts of the legislation referred to in this judgment are set out in the attached Annex.

II. Background

A. *The Attorney General as Applicant*

[18] The Attorney General, on behalf of the RCMP, has brought this application for judicial review. The Attorney General confirmed at the hearing that they were not appearing as of right as a public interest litigant. They appear solely on behalf of the RCMP. To

[13] J’ai également conclu que l’affidavit ne sera pas pris en considération à l’égard de toute question dont le commissaire n’était pas saisi pas plus que les conclusions ou les analyses juridiques qu’il contient.

F. *Ordonnance sollicitée par la GRC*

[14] Dans l’avis de demande déposé par la GRC un contrôle judiciaire est sollicité relativement à la conclusion tirée par le commissaire le 14 octobre 2014 et modifiée le 31 octobre 2014 (la « conclusion modifiée ») à l’égard du dossier n° PSIC 2012-D-0328. Le rapport d’enquête qui a par la suite été déposé au Parlement est joint à la décision modifiée. La GRC sollicite une ordonnance annulant la décision modifiée.

[15] Si, à l’origine, la GRC alléguait quatre motifs de contrôle, le seul motif invoqué à l’audience a été que le commissaire a agi sans compétence soit en vertu du paragraphe 23(1), en enquêtant sur la divulgation, soit en vertu du paragraphe 24(1), en n’exerçant pas son pouvoir discrétionnaire de ne pas enquêter sur la divulgation.

[16] Pour les motifs qui suivent, fondés sur les faits précis de l’espèce (les « détails »), j’ai conclu que la décision du commissaire selon laquelle le paragraphe 23(1) ne s’appliquait pas pour l’empêcher de tenir une enquête était raisonnable. Je conclus que son interprétation du paragraphe 24(1) était raisonnable. Je conclus également que le paragraphe 23(1) pourrait ne pas s’appliquer du tout, compte tenu du moment et de la séquence des événements critiques.

[17] Les extraits pertinents de la loi mentionnés dans ce jugement sont présentés en annexe.

II. Contexte

A. *Procureur général à titre de demandeur*

[18] Le procureur général, au nom de la GRC, a déposé la présente demande de contrôle judiciaire. Le procureur général a confirmé à l’audience qu’il ne comparaisait pas de plein droit à titre de partie à un litige d’intérêt public. Il comparet uniquement au nom de la GRC. Afin

avoid any confusion, these reasons for judgment will refer to the RCMP as if they were the applicant.

B. Significant Activities of the Commissioner's Office and TC

[19] In considering whether the Commissioner reasonably interpreted subsection 23(1) or properly exercised his discretion under subsection 24(1), it is useful to review the chronology of significant activities of TC and the Commissioner in relation to the OAS. The chronology of events (the “details”) setting out “who was doing what and when” is important when looking at the legislation to review the reasonableness of the Commissioner’s interpretations.

(1) Activities in 2013

[20] On January 7, 2013, the Commissioner received a disclosure of eight potential wrongdoings from a RCMP employee. They spanned the period from 2007/2008 to then current date. A period of analysis ensued at the Commissioner’s office including review of various documents submitted by the discloser.

[21] In August 2013, the RCMP asked TC to review the operations of the ASB. In response, TC prepared an Oversight Plan outlining that they would assess where current regulations were being met, provide observations where regulatory gaps existed, and suggest best practices with a view to new aviation regulations about to come into force. The investigators never saw this document until the present proceedings.

[22] In October and November 2013, TC conducted the Oversight activities at RCMP Air Services Branch HQ and the Air Sections in Ottawa, London, Montréal, and Vancouver.

[23] On November 6, 2013, the analyst in the Commissioner’s office who reviewed the disclosure prepared a Case Analysis recommending an investigation and not pursuing three of the allegations.

d’éviter toute confusion, les présents motifs désigneront la GRC comme si elle était la demanderesse.

B. Activités importantes du Commissariat et de TC

[19] Pour déterminer si le commissaire a interprété le paragraphe 23(1) de façon raisonnable ou s’il a correctement exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 24(1), il convient d’examiner la chronologie des activités importantes de TC et du commissaire à l’égard de la SAO. La chronologie des événements (les « détails ») permettant d’établir « qui faisait quoi et à quel moment » est importante lorsqu’on examine la législation afin d’établir le caractère raisonnable des interprétations faites par le commissaire.

1) Activités en 2013

[20] Le 7 janvier 2013, le commissaire a reçu la divulgation de huit actes répréhensibles potentiels de la part d’un employé de la GRC. Ces actes couvraient la période comprise entre 2007-2008 et la date de la divulgation. Une période d’analyse a suivi, au cours de laquelle le Commissariat a examiné différents documents soumis par le divulgateur.

[21] En août 2013, la GRC a demandé à TC d’examiner les opérations de la SDSA. En réponse, TC a préparé un plan de surveillance indiquant qu’il évaluerait si la réglementation en vigueur était respectée, formulerait des observations là où existaient des lacunes réglementaires, et proposerait des pratiques exemplaires tenant compte du nouveau règlement sur l’aviation devant entrer en vigueur sous peu. Les enquêteurs n’ont jamais vu ce document avant la présente procédure.

[22] En octobre et novembre 2013, TC a réalisé les activités de surveillance au quartier général de la Sous-direction des services de l’air de la GRC et dans les Sections de l’air à Ottawa, à London, à Montréal et à Vancouver.

[23] Le 6 novembre 2013, l’analyste du Commissariat ayant examiné la divulgation a préparé une analyse recommandant d’effectuer une enquête et de ne pas donner suite à trois des allégations.

[24] On November 18, 2013, the Commissioner informed the RCMP by letter that he was going to investigate allegations of wrongdoing involving an employee of the OAS and the OAS itself.

[24] Le 18 novembre 2013, le commissaire a envoyé une lettre à la GRC afin de l'informer qu'il allait mener une enquête sur des allégations d'actes répréhensibles impliquant un employé de la SAO et la SAO elle-même.

[25] On December 2, 2013, the investigators made their first contact with TC. The investigators were told TC would be issuing a report in January 2014.

[25] Le 2 décembre 2013, les enquêteurs ont eu un premier contact avec TC. Les enquêteurs ont été informés que TC déposerait un rapport en janvier 2014.

(2) Activities in 2014

2) Activités en 2014

[26] On January 15, 2014, TC prepared their report to the RCMP entitled "Private Operator – Advisory Assessment" (Advisory Assessment). TC made observations and recommendations including that their sampling of journey logs did not reveal any non-compliance. However, they were shown other journey logs that suggested two kinds of aircraft had been flown in overweight condition. These documents form the basis for the Commissioner's subsequent finding. The RCMP agreed to draft Corrective Action Plans (CAPs) to implement the recommendations.

[26] Le 15 janvier 2014, TC a préparé son rapport à la GRC, intitulé « Private Operator – Advisory Assessment » (« exploitant privé – évaluation de consultation ») (l'évaluation de consultation). TC a formulé des observations et des recommandations selon lesquelles notamment son échantillonnage des carnets de route n'avait révélé aucune non-conformité. D'autres carnets de route semblant indiquer que deux types d'aéronefs avaient volé en surcharge leur ont toutefois été montrés. Ces documents constituent le fondement de la conclusion ultérieure du commissaire. La GRC a accepté de préparer des plans de mesures correctives (PMC) afin de mettre en œuvre les recommandations.

[27] On January 20, 2014, TC sent the Advisory Assessment to the investigators. On January 21, 2014, TC began follow-up and monitoring of the development by the RCMP of CAPs.

[27] Le 20 janvier 2014, TC a transmis l'évaluation de consultation aux enquêteurs. Le 21 janvier 2014, TC a entrepris des activités de suivi et de contrôle de la mise en œuvre des PMC par la GRC.

[28] On March 7, 2014, the investigators prepared the Preliminary Investigation Report (PIR). They concluded a wrongdoing was committed under paragraph 8(a) of the PSDPA by personnel at the OAS "making false entries on AJLs and flying overweight for years". As a result of the PIR the Commissioner determined the four allegations related to flying aircraft included several different pilots, not just one. AJLs received from TC on January 20, 2014 were used to make the finding.

[28] Le 7 mars 2014, les enquêteurs ont préparé leur rapport d'enquête préliminaire (REP). Ils ont conclu qu'un acte répréhensible au sens de l'alinéa 8a) de la LPFDAR avait été commis par des employés de la SAO en [TRADUCTION] « inscrivant de faux renseignements dans les carnets de route d'aéronefs et en effectuant des vols en surcharge pendant plusieurs années ». Suite au REP, le commissaire a conclu que les quatre allégations relatives à l'utilisation d'aéronefs impliquaient plusieurs pilotes et non un seul. Des carnets de route d'aéronefs reçus de la part de TC le 20 janvier 2014 ont été utilisés pour en arriver à cette conclusion.

[29] On March 10, 2014, the Commissioner delivered the PIR to the RCMP and advised them that the OAS, as

[29] Le 10 mars 2014, le commissaire a présenté le REP à la GRC et l'a informée que la SAO, comme entité,

a whole, would be named for those alleged wrongdoings rather than the individual employee.

[30] On March 14, 2014, the RCMP completed writing the CAP for document compliance to address the issue of the AJLs containing incorrect information. Expected completion date of the work was April 30, 2014.

[31] On May 22, 2014, the RCMP responded to the March 10, 2014 PIR. They stated, for the first time, that subsections 23(1) and 24(1) of the PSDPA applied and the Commissioner did not have jurisdiction because “TC has been dealing with the OAS to address any deficiencies” and “OAS is working with TC Civil Aviation Safety Inspectors to address compliance by way of Corrective Actions Plans”.

[32] On July 9, 2014, a revised PIR was sent to the RCMP as a result of additional information provided by the RCMP.

[33] On July 30, 2014, the RCMP responded to the revised PIR renewing its objection to the jurisdiction of the Commissioner’s office.

[34] On September 3, 2014, an investigator made a file note of a conversation with a TC employee to the effect that “[employee] was very clear that TC did not ‘go in under regulation assessment mode’” and “employee at the end also reiterated that ‘we are not working under any regs or Act for these CAPs—it is purely voluntary’”.

[35] On October 6, 2014, after internal review of the investigator’s amended report, the Commissioner accepted the recommendation that a finding of wrongdoing be made regarding one allegation and not the other four allegations.

[36] On October 14, 2014, the Commissioner delivered to the RCMP a draft of the Case Report of Wrongdoing, which was to be tabled in Parliament by December 5, 2014. He requested any comments for

serait désignée pour les actes répréhensibles allégués plutôt que l’employé individuellement.

[30] Le 14 mars 2014, la GRC a terminé la rédaction du PMC de conformité des documents, afin de corriger le problème des carnets de route contenant des renseignements incorrects. La date prévue d’achèvement des travaux était le 30 avril 2014.

[31] Le 22 mai 2014, la GRC a répondu au REP du 10 mars 2014. Elle a affirmé, pour la première fois, que les paragraphes 23(1) et 24(1) de la LPFDAR s’appliquaient et que le commissaire n’avait pas compétence parce que [TRADUCTION] « TC travaillait avec le SAO pour corriger toute déficience » et que [TRADUCTION] « le SAO travaille avec les inspecteurs de la Sûreté de l’aviation civile afin de traiter la question de la conformité au moyen de plans de mesures correctives ».

[32] Le 9 juillet 2014, un REP révisé a été envoyé à la GRC après l’ajout de renseignements fournis par la GRC.

[33] Le 30 juillet 2014, la GRC a répondu au REP révisé, réitérant son objection à la compétence du Commissariat.

[34] Le 3 septembre 2014, un enquêteur a ajouté une note au dossier à la suite d’une conversation avec un employé de TC, indiquant que [TRADUCTION] « [l’employé] a indiqué très clairement que TC n’avait pas “agi en vertu d’un mode d’évaluation de la réglementation” » et que « l’employé, à la fin, a aussi réitéré que “nous ne travaillons pas en vertu d’un règlement ou d’une loi pour ces PMC — c’est purement sur une base volontaire” ».

[35] Le 6 octobre 2014, au terme d’un examen interne du rapport modifié des enquêteurs, le commissaire a retenu la recommandation de conclure à un acte répréhensible à l’égard d’une seule des allégations et pas pour les quatre autres allégations.

[36] Le 14 octobre 2014, le commissaire a remis à la GRC une version préliminaire du rapport d’acte répréhensible, qui devait être déposé au Parlement avant le 5 décembre 2014. Il a demandé à ce que les observations

inclusion in the report be made no later than October 29, 2014.

[37] On October 27, 2014, the RCMP wrote to the Commissioner requesting the investigation be re-opened, renewing the jurisdictional challenge, and raising a question of procedural fairness. The RCMP's response to the Commissioner's recommendations was enclosed.

[38] On October 31, 2014, the Commissioner responded to the RCMP and enclosed the draft Case Report to be tabled during the week of November 17, 2014. He requested any final comments by November 6, 2014. He also enclosed a draft news release to be issued when the report was to be tabled.

[39] On November 6, 2014, the RCMP delivered the official response to the recommendations for inclusion in the report.

[40] On November 10, 2014, the Commissioner wrote to the RCMP to address certain matters not relevant to this proceeding and to reiterate why he believed subsection 23(1) did not apply as well as why he would not exercise his discretion under subsection 24(1) to discontinue the investigation.

[41] On November 14, 2014, the RCMP issued the notice of application in this matter.

[42] The Commissioner's Case Report was submitted to Parliament on December 2, 2014.

III. The Two Preliminary Issues Raised by the Commissioner

A. *Should the Affidavit Filed by the RCMP be Given Any Weight?*

(1) Positions of the Parties

[43] The RCMP filed an affidavit from Sean Flatt, sworn on January 19, 2015. Mr. Flatt was the team leader for the TC Advisory Assessment. The RCMP says the affidavit has been tendered on the issue of the jurisdiction of the Commissioner. The RCMP relies generally

devant être incluses dans le rapport, le cas échéant, soient faites avant le 29 octobre 2014.

[37] Le 27 octobre 2014, la GRC a écrit au commissaire pour demander la réouverture de l'enquête, réitérer la contestation de la compétence et soulever une question d'équité procédurale. La réponse de la GRC aux recommandations du commissaire était jointe.

[38] Le 31 octobre 2014, le commissaire a répondu à la GRC et joint l'ébauche de rapport sur le cas qui devait être déposé dans la semaine du 17 novembre 2014. Il a demandé à ce que les dernières observations, le cas échéant, soient communiquées avant le 6 novembre 2014. Une ébauche du communiqué de presse à paraître au moment du dépôt du rapport était également jointe.

[39] Le 6 novembre 2014, la GRC a transmis sa réponse officielle aux recommandations, aux fins d'inclusion dans le rapport.

[40] Le 10 novembre 2014, le commissaire a écrit à la GRC afin de traiter certaines questions sans lien avec la présente procédure et réitérer pourquoi il estimait que le paragraphe 23(1) ne s'appliquait pas et pourquoi il n'exercerait pas son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 24(1) de mettre fin à l'enquête.

[41] Le 14 novembre 2014, la GRC a déposé son avis de demande en l'espèce.

[42] Le rapport du commissaire a été déposé devant le Parlement le 2 décembre 2014.

III. Les deux questions préliminaires soulevées par le commissaire

A. *Un poids quelconque doit-il être accordé à l'affidavit déposé par la GRC?*

1) Thèses des parties

[43] La GRC a déposé un affidavit de Sean Flatt, assermenté le 19 janvier 2015. M. Flatt était le chef d'équipe de l'évaluation de consultation de TC. La GRC affirme que l'affidavit a été présenté en réponse à la question de la compétence du commissaire. La GRC

on “cases decided under rule 306” of the *Federal Courts Rules*, SOR/98-106 (the Rules) to say that as subsection 23(1) raises a matter of jurisdiction between two tribunals they have the absolute right to submit the affidavit.

[44] The RCMP submitted at the hearing that the affidavit was tendered for two purposes, both going to the jurisdiction of TC when conducting the assessment. One was to show Mr. Flatt was not acting personally but rather as an officer of Transport Canada. The other was to show the breadth of duties set out in the *Aeronautics Act* and that, given those duties, TC had a broad scope and a number of ways in which they can engage with an entity.

[45] The Commissioner says I should give no weight to the affidavit because it contains information he did not have when he made his finding of wrongdoing. Noting the assertions about the capacity in which TC was conducting its Advisory Assessment and the lack of ability it had to enforce compliance with the CAPs, the Commissioner submitted at the hearing that the affidavit is simply an attempt to “bootstrap” what TC was doing by re-characterizing the voluntary, consultative process into an exercise of statutory power.

(2) Analysis and Conclusion

[46] The cases under rule 306 do not assist the RCMP’s position. In *Association of Universities and Colleges of Canada v. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 FCA 22, 428 N.R. 297 (*Access Copyright*), the [Federal] Court of Appeal recognized three exceptions to the general rule that the evidentiary record on review should be the same as that before the administrative decision maker. The exceptions are: where the affidavit provides general background to assist in understanding the issues; where it is necessary to bring procedural defects to the attention of the Court because they cannot be found in the evidentiary record; to highlight the complete absence of evidence before the decision maker.

s’appuie de façon générale sur les [TRADUCTION] « affaires assujetties à la règle 306 » des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 (les Règles), pour affirmer que puisque le paragraphe 23(1) soulève une question de compétence entre deux tribunaux, elle a le droit absolu de déposer l’affidavit.

[44] La GRC a indiqué à l’audience que l’affidavit avait été déposé pour deux raisons, toutes deux touchant la compétence de TC dans la conduite de l’évaluation. La première visait à démontrer que M. Flatt n’agissait pas à titre personnel, mais à titre d’agent de Transports Canada. La seconde visait à démontrer l’étendue des obligations établies dans la *Loi sur l’aéronautique* et que, compte tenu de ces obligations, TC pouvait intervenir auprès d’une entité de différentes façons et selon une vaste portée.

[45] Le commissaire affirme que je ne devrais accorder aucun poids à l’affidavit parce qu’il contient de l’information dont il ne disposait pas au moment de conclure à l’existence d’un acte répréhensible. Constatant les affirmations sur la capacité avec laquelle TC réalisait son évaluation de consultation et son impuissance à faire exécuter les PMC, le commissaire a fait valoir à l’audience que l’affidavit constituait simplement une tentative visant à [TRADUCTION] « étoffer » ce que faisait TC en reformulant le processus consultatif volontaire en un exercice de pouvoir législatif.

2) Analyse et conclusion

[46] Les affaires assujetties à la règle 306 n’appuient pas la thèse de la GRC. Dans l’arrêt *Association des universités et collèges du Canada c. Canadian Copyright Licensing Agency (Access Copyright)*, 2012 CAF 22 (*Access Copyright*), la Cour d’appel [fédérale] a reconnu trois exceptions au principe général selon lequel le dossier de preuve faisant l’objet du contrôle doit être le même que celui présenté au tribunal administratif. Ces exceptions sont les suivantes : lorsque l’affidavit contient des renseignements généraux susceptibles d’aider la Cour à comprendre les questions; lorsqu’il est nécessaire pour porter à l’attention de la Cour des vices de procédure qu’on ne peut déceler dans le dossier de preuve; pour faire ressortir l’absence totale de preuve dont disposait le décideur.

[47] During the course of the Commissioner's investigation, the RCMP raised the question of jurisdiction under subsection 23(1). Anything not conveyed by the RCMP in the May 22 and July 30 letters could have been provided either at that time or before the Case Report was tabled. The affidavit cannot now improve upon the position of the RCMP as originally put to the Commissioner. As stated by Mr. Justice LeBlanc in *Henri v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 1141, 469 F.T.R. 124, at paragraph 21, judicial review does not "allow for an improvement of the factual matrix of the record, since that would be changing the fundamental nature of this proceeding".

[48] With respect to the stated purpose of showing that Mr. Flatt was acting as an officer of TC, the affidavit was unnecessary as there was no allegation to the contrary. With respect to the purpose of outlining the broad duties and powers of TC, the RCMP letters of May 22 and July 30, 2014 cover those topics. The legislation itself sufficiently shows the duties and powers of the Minister. The affidavit is not necessary for that purpose. In my view, the affidavit does not fall into any of the three exceptions in *Access Copyright*.

[49] I will give no weight to any portions of the affidavit filed that contain information not originally given to the Commissioner. Nor will any legal arguments or conclusions of law in the affidavit be given any weight as the person who made the affidavit was not qualified to give such opinions. Where the affidavit recasts arguments made to the Commissioner by the RCMP, I will refer to the original arguments. Where the affidavit simply organizes and collects information given to the Commissioner at the time, I may refer to it as it is not new evidence.

B. *Does the RCMP Have the Right to Seek Judicial Review?*

[50] Applications for judicial review are governed by sections 18 and 18.1 of the *Federal Courts Act* [R.S.C.,

[47] Au cours de l'enquête du commissaire, la GRC a soulevé la question de la compétence en vertu du paragraphe 23(1). Tous les éléments qui n'ont pas été présentés par la GRC dans les lettres du 22 mai et du 30 juillet auraient pu l'être à ce moment-là ou avant le dépôt du rapport sur le cas. L'affidavit ne peut maintenant plus rien ajouter à la thèse de la GRC telle qu'elle a été présentée à l'origine au commissaire. Comme l'a indiqué le juge LeBlanc dans la décision *Henri c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 1141, au paragraphe 22, le contrôle judiciaire « ne se prête donc pas à une bonification de la matrice factuelle du dossier puisque ce serait là changer la nature fondamentale de ce recours ».

[48] En ce qui concerne le but déclaré de démontrer que M. Flatt agissait à titre d'agent de TC, l'affidavit est inutile puisqu'il n'existait aucune allégation prétendant autrement. En ce qui concerne le but de présenter l'étendue des obligations et des pouvoirs de TC, ces sujets sont couverts dans les lettres du 22 mai et du 30 juillet 2014 de la GRC. La législation elle-même présente suffisamment les obligations et les pouvoirs du ministre. L'affidavit n'est pas nécessaire pour ces renseignements. À mon avis, l'affidavit ne relève d'aucune des trois exceptions prévues dans l'arrêt *Access Copyright*.

[49] Je n'accorderai aucun poids à la partie de l'affidavit déposé qui contient des renseignements qui n'avaient pas été fournis à l'origine au commissaire. De plus, aucun poids ne sera accordé aux arguments juridiques et aux conclusions de droit présentés dans l'affidavit, la personne ayant rédigé l'affidavit n'étant pas qualifiée pour formuler de telles opinions. Lorsque l'affidavit reformule des arguments présentés au commissaire par la GRC, je m'appuierai sur les arguments initiaux. Lorsque l'affidavit se contente d'organiser et de regrouper des renseignements fournis au commissaire à ce moment-là, je pourrais m'y référer, puisqu'il ne s'agit pas de nouveaux éléments de preuve.

B. *La GRC a-t-elle le droit de demander un contrôle judiciaire?*

[50] Les demandes de contrôle judiciaires sont régies par les articles 18 et 18.1 de la *Loi sur les Cours*

1985, c. F-7] (FCA). Read together these sections establish the grounds for review, the relief available, powers of the Court on review, and who can bring an application for review.

[51] Under subsection 18.1(3), the Court has jurisdiction to review a “decision, order, act or proceeding” of a “federal board, commission or other tribunal”. There is no dispute that the Commissioner was operating as a federal board, commission or other tribunal when he made his finding and tabled the Case Report in Parliament. The dispute relates to whether the RCMP was “directly affected by the matter in respect of which relief is sought” particularly given the non-binding nature of the recommendations in the Case Report. Stated another way, is this matter justiciable?

[52] The term “directly affected” has been extensively interpreted in the jurisprudence. In *Air Canada v. Toronto Port Authority*, 2011 FCA 347, [2013] 3 F.C.R. 605 (*Toronto Port Authority*), at paragraphs 24 and 29, Mr. Justice Stratas summarizes the considerations applicable to whether a matter is reviewable. A reviewable “matter” is more than a decision, it is very broad and includes something “in respect of which a remedy may be available” under section 18 of the FCA. It also includes review of “administrative action”. What is not reviewable is a matter that “fails to affect legal rights, impose legal obligations, or cause prejudicial effects”.

(1) Positions of the Parties

[53] In keeping with *Toronto Port Authority*, the focus of the parties is whether the finding made by the Commissioner caused the RCMP prejudicial effects. There was no argument made that the finding in the Case Report affected legal rights or imposed legal obligations. Indeed, section 26 of the PSDPA makes it clear that investigations are conducted informally and the purpose of an investigation is to bring wrongdoings to

fédérales [L.R.C. (1985), ch. F-7] (LCF). Lus ensemble, ces articles établissent les motifs pour un contrôle judiciaire, les réparations possibles, les pouvoirs de la Cour lors d’un contrôle judiciaire, et déterminent qui peut présenter une demande de contrôle judiciaire.

[51] En vertu du paragraphe 18.1(3) de la LCF, la Cour est compétente pour contrôler toute « décision, ordonnance, procédure ou tout autre acte » d’un « office fédéral ». Il est incontestable que le commissaire agissait à titre d’office fédéral lorsqu’il a établi ses conclusions et déposé son rapport devant le Parlement. Le différend porte sur le fait de savoir si la GRC était « directement touché[e] par l’objet de la demande », en particulier compte tenu de la nature non contraignante des recommandations contenues dans le rapport. En d’autres mots, la présente affaire est-elle justiciable?

[52] L’expression « directement touché » a été longuement interprétée dans la jurisprudence. Dans l’arrêt *Air Canada c. Administration portuaire de Toronto*, 2011 CAF 347, [2013] 3 R.C.F. 605 (*Administration portuaire de Toronto*), aux paragraphes 24 et 29, le juge Stratas résume les considérations qui font qu’une question peut faire l’objet d’une demande de contrôle judiciaire. Une « question » pouvant faire l’objet d’un contrôle est beaucoup plus vaste qu’une décision et peut comprendre tout objet « susceptible de donner droit à une réparation », aux termes de l’article 18 de la LCF. Cela inclut également le contrôle de « mesures administratives ». Une question qui ne peut pas faire l’objet d’un contrôle est celle qui n’a « pas pour effet de porter atteinte à des droits, d’imposer des obligations juridiques, ni d’entraîner des effets préjudiciables ».

1) Thèses des parties

[53] Comme dans l’arrêt *Administration portuaire de Toronto*, l’argument des parties est axé sur la question de savoir si la conclusion tirée par le commissaire a eu des effets préjudiciables sur la GRC. Aucun argument n’a été présenté pour dire que la conclusion présentée dans le rapport sur le cas a eu une incidence sur les droits juridiques ou imposé des obligations juridiques. En fait, l’article 26 de la LPSDPA établit clairement que

the attention of the chief executive and make recommendations about corrective measures. There is no provision in the PSDPA that requires a chief executive to follow any recommendations.

[54] The RCMP says that as it is Canada's national police force the finding of wrongdoing by the OAS is very important to both the members of the RCMP and the OAS members. The reputation of the RCMP is affected by such finding. The very public aspect of the Case Report being tabled in Parliament is also an important factor. The RCMP relies on the decision in *Morneault v. Canada (Attorney General)*, [2001] 1 F.C. 30 (C.A.) (*Morneault*), to say that when there is an impact on reputation even a non-binding matter is reviewable under subsection 18.1(1) [of the *Federal Courts Act*].

[55] The Commissioner counters that before the Case Report was sent to Parliament the RCMP sought, but was denied, an injunction prohibiting such submission. At that time, Mr. Justice Hughes of this Court found any damage to the reputation of the RCMP was purely speculative. As of the date of the hearing, no evidence of damage to their reputation has been submitted by the RCMP. The Commissioner says that, in any event, the RCMP has admitted regulations were contravened and accepted the recommendations of the Commissioner made in the Case Report. He too relies upon *Morneault*, where at paragraph 45, the [Federal] Court of Appeal said:

If the findings in issue are supported by some evidence, the respondent could not really complain that the findings may have harmed his reputation.

[56] Finally, the Commissioner says only the discloser is given status in the PSDPA as being directly affected. Neither the wrongdoer nor the CEO is given such status. The only remedy provided in the PSDPA is that the CEO of the RCMP may make a response in the Case Report if he disagrees with the Commissioner, as was done here.

les enquêtes sont menées sans formalisme et qu'elles ont pour objet de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux et de leur recommander des mesures correctives. La LPFDAR ne contient aucune disposition obligeant un administrateur général à suivre les recommandations formulées.

[54] La GRC déclare qu'à titre de force de police nationale du Canada, la conclusion d'acte répréhensible par le SAO est très importante pour les membres de la GRC et pour les membres du SAO. La réputation de la GRC est touchée par une telle conclusion. L'aspect hautement public du dépôt du rapport devant le Parlement constitue un autre aspect important. La GRC s'appuie sur la décision rendue dans l'arrêt *Morneault c. Canada (Procureur général)*, [2001] 1 C.F. 30 (C.A.) (*Morneault*), pour affirmer que s'il y a une incidence sur la réputation, même une question non contraignante peut faire l'objet d'un contrôle en vertu du paragraphe 18.1(1) [de la *Loi sur les Cours fédérales*].

[55] Le commissaire répond qu'avant le dépôt du rapport au Parlement, la GRC a demandé une injonction pour empêcher le dépôt, mais que cela lui a été refusé. À ce moment-là, le juge Hughes de la Cour a conclu que tout dommage à la réputation de la GRC était purement spéculatif. À la date de l'audience, aucune preuve de dommage à sa réputation n'avait été présentée par la GRC. Le commissaire déclare que de toute façon, la GRC a admis que le règlement avait été enfreint et a retenu les recommandations formulées dans le rapport du commissaire. Le commissaire s'appuie lui aussi sur l'arrêt *Morneault*, où la Cour d'appel [fédérale], au paragraphe 45, a dit ce qui suit :

Si les conclusions en cause sont étayées par la preuve, l'intimé ne peut pas réellement se plaindre qu'elles ont peut-être terni sa réputation.

[56] Enfin, le commissaire indique que seul le divulgateur a le statut de personne directement touchée en vertu de la LPFDAR. Ce statut n'est accordé ni à l'auteur de l'acte répréhensible ni à l'administrateur général. Le seul recours prévu par la LPFDAR est que l'administrateur général de la GRC peut répondre aux allégations dans le rapport s'il est en désaccord avec le commissaire, ce qui a été fait en l'espèce.

(2) Analysis and Conclusion

[57] The balance of paragraph 45 in *Morneault*, cited in part by the Commissioner, contains a critical finding by the [Federal] Court of Appeal. Although the report in that case was also a non-binding opinion and not strictly a decision or order, the [Federal] Court of Appeal determined that serious harm might be caused to Col. Morneault's reputation by findings that lacked support in the record. The court's review was determined to be a necessary part of being able to ensure that natural justice was done and no unjustified harm was caused to Col. Morneault's reputation.

[58] The only part of the finding with which the RCMP agrees is that making incorrect entries in the AJLs contravene the regulations. The record in this matter shows such contraventions are strict liability offences that require no degree of intention or negligence on the part of the perpetrator. The record also shows that TC, operating under a different legislative scheme, did not view the regulatory contraventions as seriously as the Commissioner. An August 18, 2014 email from TC to the investigators concluded with the statement "[d]welling on a punitive response to past non-compliance issues serves no further purpose other than to disrupt ongoing positive efforts."

[59] The RCMP response in the Case Report took issue with the Commissioner's use of the word "false" to characterize the AJL entries because it implied a deliberate deception or malfeasance. They also took issue with whether the AJLs alone could show an aircraft was flown overweight given various other factors that they list and say affects that determination. They agreed with the technical non-compliance but not the conclusion of aircraft being flown overweight.

[60] I am satisfied the RCMP have not accepted the finding in the Case Report to the extent submitted by the Commissioner. In this case, the degree of "acceptance"

2) Analyse et conclusion

[57] Le reste du paragraphe 45 de l'arrêt *Morneault*, cité en partie par le commissaire, contient une conclusion cruciale faite par la Cour d'appel [fédérale]. Bien que le rapport dans cette affaire ait aussi été une opinion non contraignante et non strictement une ordonnance ou une décision, la Cour d'appel [fédérale] a conclu que du tort sérieux pouvait être causé à la réputation du colonel Morneault par des conclusions non étayées par le dossier. Il a été déterminé que l'examen par la Cour était nécessaire pour garantir le respect de la justice naturelle et veiller à ce que la réputation du colonel Morneault ne soit pas ternie d'une façon injustifiée.

[58] La seule partie des conclusions avec laquelle la GRC est d'accord est que le fait d'inscrire des renseignements incorrects dans le carnet de route des aéronefs contrevient au règlement. Le dossier à cet égard montre que de telles contraventions constituent des infractions de responsabilité stricte n'exigeant aucun degré d'intention ou de négligence de la part du contrevenant. Le dossier montre également que TC, appliquant un régime législatif différent, considère les infractions réglementaires moins graves que le commissaire. Un courriel envoyé aux enquêteurs par TC le 18 août 2014 se termine comme suit : [TRADUCTION] « s'attarder sur une réponse punitive à des enjeux de non-conformité passés ne sert qu'à perturber les efforts positifs en cours ».

[59] La réponse de la GRC dans le rapport sur le cas conteste l'utilisation par le commissaire du mot [TRADUCTION] « fausses » pour caractériser les entrées dans les carnets de route des aéronefs, car ce terme sous-entendait qu'il y avait eu tromperie ou malfeasance délibérée. La GRC a également contesté que les carnets de route à eux seuls puissent démontrer qu'un aéronef ait fait une envolée avec un poids excédentaire compte tenu de différents facteurs qu'elle énumère et dont elle dit qu'ils ont une incidence sur la détermination. La GRC reconnaît la conclusion de non-conformité technique, mais pas le fait que les aéronefs font des envolées avec un poids excédentaire.

[60] Je conclus que la GRC n'a pas souscrit aux conclusions du rapport dans la mesure indiquée par le commissaire. En l'espèce, le degré d'[TRADUCTION]

is not sufficient in and of itself to avoid judicial review.

[61] The RCMP seeks relief under paragraph 18.1(4)(a) of the FCA alleging the Commissioner acted without jurisdiction. In *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339 (*Khosa*), Mr. Justice Binnie at paragraph 41 found that subsection 18.1(4) “enable[s] but do[es] not require judicial intervention”. In other words, I may exercise my discretion in determining whether to hear this application for judicial review.

[62] In the circumstances of this case, given the high profile of the RCMP as Canada’s national police force, the involvement of another regulatory authority, the lack of review provisions in the PSDPA, and the absence of jurisprudence under subsection 23(1) as well as the basis of the RCMP’s arguments in this matter, I find it is appropriate to exercise my discretion and allow the judicial review to proceed in order to determine whether the Commissioner’s interpretation of subsections 23(1) and 24(1) of the PSDPA was reasonable.

IV. Standard of Review of the Interpretation of subsections 23(1) and 24(1) by the Commissioner

[63] The parties do not agree upon the standard of review. As previously stated, I have determined reasonableness is the standard of review for the Commissioner’s interpretations of the PSDPA. The detailed explanation for that decision follows.

A. *Standard of Review of the Interpretation of Subsection 23(1)*

(1) Positions of the Parties

[64] The different perspectives of the RCMP and the Commissioner raise the question of the appropriate standard of review for the Commissioner’s interpretation of subsection 23(1). The RCMP says the standard is

« adhésion » n’est pas suffisant en soi pour éviter le contrôle judiciaire.

[61] La GRC demande réparation en vertu de l’alinéa 18.1(4)a de la LCF, alléguant que le commissaire a agi sans compétence. Dans l’arrêt *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339 (*Khosa*), le juge Binnie a conclu au paragraphe 41 que le paragraphe 18.1(4) « autoris[e] la cour à intervenir sans toutefois l’y obliger ». En d’autres mots, je peux exercer mon pouvoir discrétionnaire pour déterminer si je consens à entendre la présente demande de contrôle judiciaire.

[62] Dans les circonstances, compte tenu de la stature de la GRC à titre de force de police nationale du Canada, de la participation d’une autre instance réglementaire, de l’absence de dispositions de contrôle dans la LPFDAR et de l’absence de jurisprudence sur le paragraphe 23(1), ainsi que des fondements des arguments de la GRC en l’espèce, je conclus qu’il est approprié d’exercer mon pouvoir discrétionnaire et de permettre l’audition de la demande de contrôle judiciaire afin de déterminer si l’interprétation donnée par le commissaire des paragraphes 23(1) et 24(1) de la LPFDAR était raisonnable.

IV. Norme de contrôle de l’interprétation des paragraphes 23(1) et 24(1) par le commissaire

[63] Les parties ne s’entendent pas sur la norme de contrôle. Comme je l’ai indiqué plus haut, j’ai conclu que la norme de la décision raisonnable était la norme de contrôle applicable à l’interprétation du commissaire de la LPFDAR. L’explication détaillée de cette décision suit.

A. *Norme de contrôle applicable à l’interprétation du paragraphe 23(1)*

1) Thèses des parties

[64] Les points de vue différents de la GRC et du commissaire soulèvent la question de la norme de contrôle appropriée pour l’interprétation du paragraphe 23(1) par le commissaire. La GRC dit que la

correctness. The Commissioner says the standard is reasonableness.

[65] The RCMP submits the issue of whether subsection 23(1) prohibited the Commissioner from investigating in light of the involvement of TC raises a true question of jurisdiction or *vires*, therefore attracting a correctness standard of review. In support they cite an extract from *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190 (*Dunsmuir*), at paragraph 59 to the effect that true jurisdiction questions involve the determination by a tribunal of whether they had “the authority to decide a matter” considering the statutory power given to the tribunal.

[66] In oral argument, the RCMP stated that it is not a matter of competing jurisdiction by two tribunals but rather a question of when each of them can exercise their authority. They submit however that the standard is still correctness but, should I find it to be reasonableness then, in any event, there is only one reasonable interpretation of the legislation and it is not the one applied by the Commissioner.

[67] The RCMP also referred to *Canadian Union of Public Employees, Local 2434 v. Port Hawkesbury (Town)*, 2011 NSCA 28, 301 N.S.R. (2d) 123 (*Port Hawkesbury*) in which the Nova Scotia Court of Appeal discussed the principles of jurisdictional review they drew from *Dunsmuir*. In that case, the court determined the standard of review for the underlying decision by the Occupational Health and Safety Panel was correctness even in the face of a privative clause in the legislation.

[68] The Commissioner says that there is no question of jurisdiction; it was simply a matter of determining whether TC was dealing with the subject-matter under an Act of Parliament. To make that determination required considering a question of mixed fact and law in deciding whether subsection 23(1) applied to prevent him from investigating the disclosures. The

norme est celle de la décision correcte. Le commissaire dit que la norme est celle de la décision raisonnable.

[65] La GRC fait valoir que la question de savoir si le paragraphe 23(1) interdit au commissaire d’enquêter en raison de la participation de TC soulève une question touchant véritablement à la compétence, de sorte que la norme de la décision correcte doit s’appliquer. À l’appui de sa thèse, la GRC cite un extrait de l’arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190 (*Dunsmuir*), au paragraphe 59, voulant qu’une véritable question de compétence nécessite que le tribunal détermine si « les pouvoirs dont le législateur l’a investi l’autorisent à trancher une question ».

[66] Dans sa plaidoirie, la GRC a affirmé qu’il ne s’agissait pas d’une question de compétences concurrentes entre deux tribunaux, mais plutôt de savoir à quel moment chacun d’entre eux pouvait exercer sa compétence. Elle fait cependant valoir que la norme de contrôle reste celle de la décision correcte, mais que, si je devais conclure que la norme de contrôle est celle de la décision raisonnable, il ne peut y avoir qu’une seule interprétation raisonnable de la loi et que ce n’est pas celle appliquée par le commissaire.

[67] La GRC a aussi fait référence à l’arrêt *Canadian Union of Public Employees, Local 2434 v. Port Hawkesbury (Town)*, 2011 NSCA 28, 301 N.S.R. (2d) 123 (*Port Hawkesbury*), dans lequel la Cour d’appel de la Nouvelle-Écosse a discuté des principes d’examen de la compétence qu’elle a tirés de l’arrêt *Dunsmuir*. Dans cette affaire, la cour a conclu que la norme de contrôle applicable à la décision sous-jacente de l’Occupational Health and Safety Panel était celle de la décision correcte, même en présence d’une clause privative dans la loi.

[68] Le commissaire affirme qu’il n’y a pas de question de compétence; il s’agit simplement de déterminer si TC était saisi de l’objet en vertu d’une loi du Parlement. Pour prendre cette décision, il a fallu examiner une question mixte de faits et de droit pour déterminer si le paragraphe 23(1) s’appliquait pour empêcher le commissaire d’enquêter sur les divulgations. Le commissaire affirme qu’il

Commissioner states that this is a question of mixed fact and law reviewable on the standard of reasonableness.

[69] The Commissioner relies upon *Alberta Teachers'*, and *McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895 (*McLean*) to say that because the Commissioner is interpreting his “home” statute there is a presumption of deference and that entails a standard of review of reasonableness.

(2) Analysis and Conclusion

[70] I note that *Port Hawkesbury*, upon which the RCMP relies, was argued and decided prior to the release of *Alberta Teachers'* so it did not consider whether the presumption of reasonableness had been rebutted because no such presumption existed at that time.

[71] The interpretation by the Commissioner of subsection 23(1) required consideration of whether the activities undertaken by TC *vis-à-vis* the RCMP fell within subsection 23(1). To make that determination requires an application of the facts (what was undertaken by TC) to the law set out in subsection 23(1). A question of mixed fact and law attracts the standard of review of reasonableness, provided there is no extricable legal principle or error of law, see *Khosa*, at paragraph 89 and *Decor Grates Incorporated v. Imperial Manufacturing Group Inc.*, 2015 FCA 100, [2016] 1 F.C.R. 246, at paragraph 19.

[72] In arriving at this conclusion I am mindful of the admonition in *Dunsmuir*, also found at paragraph 59, that “reviewing judges must not brand as jurisdictional issues that are doubtfully so” as well as the observation made by Madam Justice Abella in *Council of Canadians with Disabilities v. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 SCC 15, [2007] 1 S.C.R. 650, at paragraph 89, that:

If every provision of a tribunal’s enabling legislation were treated as if it had jurisdictional consequences that permitted a court to substitute its own view of the correct

s’agit d’une question mixte de faits et de droits susceptible de révision selon la norme de la décision raisonnable.

[69] Le commissaire s’appuie sur l’arrêt *Alberta Teachers'* et sur l’arrêt *McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895 (*McLean*), pour affirmer que puisque le commissaire interprète sa « loi constitutive », il existe une présomption de déférence et que cela implique que la norme de contrôle qui s’applique est celle de la décision raisonnable.

2) Analyse et conclusion

[70] Je note que l’arrêt *Port Hawkesbury*, sur lequel s’appuie la GRC, a été débattu et jugé avant la publication de l’arrêt *Alberta Teachers'*, de sorte qu’elle n’a pas examiné si la présomption de caractère raisonnable avait été réfutée, puisque cette présomption n’existait alors pas.

[71] L’interprétation faite par le commissaire du paragraphe 23(1) nécessite d’examiner si les activités entreprises par TC par rapport à la GRC relevaient du paragraphe 23(1). Pour prendre cette décision, il faut appliquer les faits (ce qui a été fait par TC) au droit établi dans le paragraphe 23(1). Une question mixte de faits et de droit appelle la norme de contrôle de la décision raisonnable, à condition qu’il n’y ait pas de principe juridique isolable ou d’erreur de droit : voir l’arrêt *Khosa*, au paragraphe 89, et l’arrêt *Decor Grates Incorporated c. Imperial Manufacturing Group Inc.*, 2015 CAF 100, [2016] 1 R.C.F. 246, au paragraphe 19.

[72] En tirant cette conclusion, je suis consciente de la mise en garde donnée dans l’arrêt *Dunsmuir*, aussi au paragraphe 59, selon laquelle « en cas de doute, il faut se garder de qualifier un point de question de compétence », ainsi que de l’observation faite par la juge Abella dans l’arrêt *Conseil des Canadiens avec déficiences c. VIA Rail Canada Inc.*, 2007 CSC 15, [2007] 1 R.C.S. 605, au paragraphe 89, selon laquelle :

Si chaque disposition de la loi habitante d’un tribunal administratif devait être traitée comme si elle avait des conséquences sur le plan de la compétence qui autoriseraient

interpretation, a tribunal's role would be effectively reduced to fact-finding.

[73] I find the presumption in *Alberta Teachers'* has not been rebutted by the RCMP. The standard of review is reasonableness with respect to the Commissioner's interpretation of subsection 23(1) that he was not prohibited from investigating the disclosure.

B. *Standard of Review of the Interpretation of Subsection 24(1)*

[74] With respect to the Commissioner's interpretation of section 24 of the PSDPA, the standard of review has already been determined by the [Federal] Court of Appeal in *Agnaou v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 30, 2 Admin. L.R. (6th) 32 (*Agnaou* No. 1), at paragraph 35, to be reasonableness.

[75] The RCMP does not dispute and I agree that reasonableness is the appropriate standard of review of the Commissioner's application of subsection 24(1).

V. Was the Interpretation of subsection 23(1) Reasonable?

[76] The interpretation of subsection 23(1) of the PSDPA is at the heart of the differences between the parties. The RCMP believes it is to be broadly interpreted and that in doing so I will find the TC review and Advisory Assessment was sufficient to oust the jurisdiction of the Commissioner. The Commissioner says the activities of TC do not meet the test for either "dealing with" or "subject-matter" and, in any event, TC was not "acting under another Act of Parliament" as required by the subsection 23(1).

A. *General Principles of Statutory Interpretation*

[77] The parties have dissected the various words found in subsection 23(1) and in particular the discrete phrases "dealing with", "subject-matter", and "under

une cour de justice à substituer ce qu'elle estime être la juste interprétation à donner, le rôle du tribunal administratif se limiterait en réalité à constater des faits.

[73] Je conclus que la présomption établie dans l'arrêt *Alberta Teachers'* n'a pas été réfutée par la GRC. La norme de contrôle est celle de la décision raisonnable à l'égard de l'interprétation faite par le commissaire selon laquelle le paragraphe 23(1) ne lui interdisait pas d'enquêter sur la divulgation.

B. *La norme de contrôle applicable à l'interprétation du paragraphe 24(1)*

[74] En ce qui concerne l'interprétation du commissaire de l'article 24 de la LPFDAR, il a déjà été déterminé par la Cour d'appel [fédérale] dans l'arrêt *Agnaou c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 30 (*Agnaou* n° 1), au paragraphe 35, que la norme de contrôle était celle de la décision raisonnable.

[75] La GRC ne conteste pas cela et je reconnais que la décision raisonnable est la norme de contrôle appropriée pour l'interprétation donnée par le commissaire au paragraphe 24(1).

V. L'interprétation du paragraphe 23(1) était-elle raisonnable?

[76] L'interprétation du paragraphe 23(1) de la LPFDAR est au cœur du différend entre les parties. La GRC croit qu'il doit être interprété au sens large et que ce faisant, je dois conclure que l'examen et l'évaluation de consultation TC suffisaient à éteindre la compétence du commissaire. Le commissaire affirme que les activités de TC ne répondent pas au critère, qu'il s'agisse du fait d'être « saisi » ou de « l'objet » et que de toute façon, TC n'était pas saisi « au titre d'une autre loi fédérale », comme l'ordonne le paragraphe 23(1).

A. *Principes généraux de l'interprétation des lois*

[77] Les parties ont disséqué les différents mots utilisés au paragraphe 23(1) et plus particulièrement les segments discrets « est saisi », « l'objet » et « au titre

another Act of Parliament”. I will turn to those submissions shortly. First it is important to note the starting point for interpreting legislation, established by the Supreme Court of Canada in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 (*Rizzo*), at paragraph 21, is that the words being considered are to be “read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act”. This means “[a] court must consider the total context of the provision to be interpreted ‘no matter how plain the disposition may seem upon initial reading’”, see *Canada (Attorney General) v. Stanford*, 2014 FCA 234, at paragraph 44.

(1) The Scheme and Object of the PSDPA

[78] The PSDPA is whistleblower legislation designed to enable federal government employees to bring to light wrongdoings in the public sector without fear of reprisal. The provisions in the PSDPA purport to “achieve an appropriate balance” between the two important principles of loyalty to one’s employer and the right to freedom of expression.

[79] The scheme of the PSDPA underscores the importance of an ethical public sector. Mr. Justice Diner in *Swarath v. Canada (Attorney General)*, 2015 FC 963, at paragraph 1, found the PSDPA is “designed to ensure that Canadians are protected by a lawful, transparent and uncorrupted public service”.

[80] The preamble speaks of the federal public administration as being “part of the essential framework of Canadian parliamentary democracy”. It also states that “confidence in public institutions can be enhanced by establishing effective procedures for the disclosure of wrongdoings”. To protect these values public access to findings of wrongdoing, whether resulting from an internal process or from an investigation by the Commissioner, is mandatory.

[81] The Commissioner has an explicit duty to review investigations and report his findings to the discloser and to the responsible chief executive. When wrongdoing has been found the Commissioner is required to

d’une autre loi fédérale ». J’examinerai bientôt ces observations. Dans un premier temps, il est important de noter que le point de départ de l’interprétation législative, établi par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 (*Rizzo*), au paragraphe 21, est qu’il faut « lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi ». Cela signifie que « [I]e juge doit tenir compte du contexte global de la disposition, “même si, à première vue, le sens de son libellé peut paraître évident” » : voir l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Stanford*, 2014 CAF 234, au paragraphe 44.

1) Esprit et objet de la LPPFDAR

[78] La LPPFDAR est une loi sur les lanceurs d’alerte conçue pour permettre aux employés du gouvernement fédéral de signaler des actes répréhensibles dans la fonction publique sans crainte de représailles. Les dispositions de la LPPFDAR visent à « atteindre l’équilibre » entre le devoir de loyauté du fonctionnaire envers son employeur et son droit à la liberté d’expression.

[79] L’esprit de la LPPFDAR souligne l’importance de l’éthique dans la fonction publique. Le juge Diner, dans la décision *Swarath c. Canada (Procureur général)*, 2015 CF 963, au paragraphe 1, a conclu que la LPPFDAR est « conçu[e] pour s’assurer que les Canadiens sont protégés par une fonction publique légitime, transparente et sans corruption ».

[80] Le préambule affirme que l’administration publique fédérale est « une institution nationale essentielle au fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne ». Il affirme également que « la confiance dans les institutions publiques ne peut que profiter de la création de mécanismes efficaces de divulgation des actes répréhensibles ». Afin de protéger ces valeurs, l’accès public aux conclusions d’actes répréhensibles, que ce soit à la suite d’une procédure interne ou d’une enquête du commissaire, est obligatoire.

[81] Le commissaire a l’obligation explicite d’examiner les enquêtes et de rendre compte de ses conclusions au divulgateur et à l’administrateur général responsable. Lorsqu’un acte répréhensible a été commis, le commissaire

table a report in Parliament. There is no duty to table reports with respect to matters not found to constitute wrongdoing. This distinction reinforces the high value Parliament has placed on making wrongdoings public.

[82] The Commissioner reports directly to Parliament by filing both an Annual Report of the activity of his office and a Case Report whenever there is a finding of wrongdoing. This underscores the importance of the Commissioner’s work and the public interest that wrongdoings be publicly exposed in keeping with the values expressed in the preamble.

[83] The [Federal] Court of Appeal in *Aгнаou v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 29, [2016] 1 F.C.R. 322 (*Aгнаou* No. 2), at paragraph 60 described the purpose of the PSDPA as being:

... to denounce and punish wrongdoings in the public sector and, ultimately, build public confidence in the integrity of federal public servants. The public interest comes first, and it is the Commissioner’s responsibility to protect it.

[84] It is with this scheme and these objects in mind that subsections 23(1) and 24(1) are to be interpreted.

B. *Positions of the Parties*

(1) “Dealing with” and “Subject-matter”

(a) *The Position of the RCMP*

[85] The RCMP submits subsection 23(1) exists to avoid duplication of effort. They say the Commissioner acknowledged that TC was dealing with the subject-matter of the disclosure in his letters of July 9, 2014 and October 14, 2014 as well as at page 10 of the Case Report. They stress there was overlapping subject-matter being dealt with by TC including the one allegation of wrongdoing that the Commissioner substantiated: aircraft were being flown overweight in contravention of CAR paragraph 602.07(a). As such, internal RCMP resources were involved with two parallel processes contrary to the intention of subsection 23(1).

a l’obligation de déposer un rapport au Parlement. Il n’y a pas d’obligation de déposer un rapport s’il n’y a pas de conclusion d’acte répréhensible. Cette distinction renforce la valeur élevée que le Parlement a accordée à la divulgation publique des actes répréhensibles.

[82] Le commissaire rend compte directement au Parlement en déposant un rapport annuel sur les activités du Commissariat et un rapport sur le cas lorsqu’il conclut à l’existence d’un acte répréhensible. Ceci souligne l’importance du travail du commissaire et l’intérêt public de la divulgation publique des actes répréhensibles, conformément aux valeurs énoncées dans le préambule.

[83] La Cour d’appel [fédérale] dans l’arrêt *Aгнаou c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 29, [2016] 1 R.C.F. 322 (*Aгнаou* n° 2), au paragraphe 60, a décrit comme suit l’objet de la LPFDAR :

[...] dénoncer et punir les actes répréhensibles dans le secteur public dans le but ultime d’accroître la confiance du public dans l’intégrité des fonctionnaires fédéraux. C’est l’intérêt public qui prime et c’est le commissaire qui a mandat de le protéger.

[84] C’est dans cet esprit et avec ces objets en tête que les paragraphes 23(1) et 24(1) doivent être interprétés.

B. *Thèses des parties*

1) « [E]st saisi » et « l’objet »

a) *Thèse de la GRC*

[85] La GRC fait valoir que le paragraphe 23(1) existe dans le but d’éviter les doublages d’effort. Elle affirme que le commissaire a reconnu que TC avait été saisi de l’objet de la divulgation dans ses lettres du 9 juillet 2014 et du 14 octobre 2014, ainsi qu’à la page 10 du rapport sur le cas. Elle souligne qu’il y a eu chevauchement de l’objet dont TC a été saisi, incluant l’allégation d’acte répréhensible que le commissaire a jugé fondé : des aéronefs ont fait des envolées avec un poids excédentaire, en contravention de l’alinéa 602.07a) du RAC. À ce titre, les ressources internes de la GRC ont participé à deux procédures parallèles, contrairement à l’intention du paragraphe 23(1).

[86] The RCMP urges a broad interpretation of subsection 23(1) saying it casts a wide net and is written in very broad and general terms. They submit the phrase “dealing with” has a very broad and general ordinary meaning. The ordinary meaning of “dealing with” is the one that is “the reader’s first impression meaning, the understanding that spontaneously comes to mind”, see *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. (Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008), at pages 25 and 26. They refer to various dictionary definitions to say that “to deal with” includes “to act in regard to, administer, handle, dispose in any way of (a thing)”.

[87] Counsel for the RCMP submitted that when TC was asked by the RCMP to assess whether their operations were in regulatory compliance and subsequently when TC reviewed the CAPs designed by the RCMP, TC was clearly “dealing with” the matter in the ordinary meaning of the expression.

[88] In an annex enclosed with their letter of July 30, 2014 to the Commissioner, the RCMP says their position is that the use of CAPs is authorized by section 4.2 of the *Aeronautics Act*, to ensure compliance with the CAR. That shows “the subject matter of the alleged wrongdoing is being dealt with administratively by the Minister of Transport”. They go on to say “the law enforcement authorities set out in the *Aeronautics Act* have not been engaged” noting that is an important distinction. Subsection 23(1) contemplates a wrongdoing investigation may proceed in parallel with a law enforcement proceeding. The RCMP concludes that subsection 23(1) bars “parallel administrative proceedings dealing with the same subject matter as the alleged disclosure”.

[89] The RCMP submits that the voluntary nature of the arrangement between the RCMP and TC is an irrelevant fact because subsection 23(1) is not limited in any way. Therefore, “dealing with” does not include any “consideration of the adequacy of the manner in which another body is dealing with the subject matter” nor is

[86] La GRC préconise une interprétation large du paragraphe 23(1), affirmant que son champ d'application est vaste et est rédigé en termes généraux et très larges. La GRC fait valoir que l'expression « est saisi » a un sens ordinaire très large et général. Le sens ordinaire de « est saisi » est celui qui correspond à [TRADUCTION] « la première impression du lecteur, la compréhension qui vient spontanément à l'esprit » : voir *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. (Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008), aux pages 25 et 26. Renvoyant aux définitions de plusieurs dictionnaires, la GRC affirme qu'« être saisi de » signifie [TRADUCTION] « agir à l'égard de, administrer, traiter, se prononcer (sur une question) de quelque façon ».

[87] L'avocat de la GRC a fait valoir que lorsque la GRC a demandé à TC d'évaluer si ses activités étaient conformes à la réglementation et par la suite lorsque TC a évalué les PMC conçus par la GRC, TC était clairement « saisi » de l'objet au sens ordinaire de l'expression.

[88] Dans une annexe à sa lettre envoyée au commissaire le 30 juillet 2014, la GRC affirme que sa thèse est que l'utilisation des PMC est autorisée par l'article 4.2 de la *Loi sur l'aéronautique*, afin d'assurer la conformité aux RAC. Ceci démontre que [TRADUCTION] « l'objet de l'acte répréhensible allégué par le commissaire fait l'objet d'un traitement administratif par le ministre des Transports ». La GRC poursuit en affirmant que [TRADUCTION] « les autorités chargées de l'application de la loi désignées dans la *Loi sur l'aéronautique* n'ont pas été sollicitées », notant qu'il s'agissait là d'une distinction importante. Le paragraphe 23(1) prévoit qu'une enquête sur un acte répréhensible peut être menée parallèlement à une procédure d'application de la loi. La GRC conclut que le paragraphe 23(1) interdit [TRADUCTION] « la conduite d'une procédure administrative ayant le même objet que la divulgation alléguée ».

[89] La GRC fait valoir que la nature volontaire de l'arrangement entre la GRC et TC constitue un élément non pertinent puisque le paragraphe 23(1) n'est limité d'aucune façon. Par conséquent, « est saisi » n'inclut aucune [TRADUCTION] « considération du caractère adéquat de la façon dont une autre instance est saisie

there any limitation on it other than any “dealing with” must be done under another Act of Parliament.

[90] Finally, the RCMP contrasts subsection 23(1) with paragraph 24(1)(a) to note that in paragraph 24(1)(a) the phrase “dealing with” is qualified in that the Commissioner is to form an opinion of whether the subject-matter has been adequately dealt with or could more appropriately be dealt with under another Act of Parliament but there is no such guidance or qualification in subsection 23(1). The RCMP says this means once another body is dealing with the subject-matter the Commissioner may not deal with it. Applying the expression *unius est exclusio alterius*, the RCMP says under subsection 23(1) it does not matter how effectively or adequately the other body is dealing with the subject-matter because, unlike section 24, Parliament did not give the Commissioner any discretion in subsection 23(1). As a result, he has no right to subjectively evaluate how the other body deals with the subject-matter.

(b) *The Position of the Commissioner*

[91] The Commissioner submits that in light of the important objects of the PSDPA to maintain and enhance public confidence in the integrity of public servants and the requirement that a finding of wrongdoing be reported to Parliament, the limitation found in subsection 23(1) must be read narrowly. He urges it should only apply in the clearest of cases. In support he points to the sections of the PSDPA that require him to receive and investigate disclosures and give him broad discretion to initiate an investigation.

[92] The Commissioner says simply possessing an authority is not enough, there is a threshold of activity that must be met. He refers to the French wording of subsection 23(1) “*saisi de l’objet de celle-ci*” to submit that for subsection 23(1) to apply, TC has to be specifically seized of the matter in an administrative proceeding

de l’objet » et qu’il n’y a pas non plus de limitation sur la façon dont ladite instance est saisie dudit objet, sauf pour dire qu’elle doit en être saisie au titre d’une autre loi fédérale.

[90] Enfin, la GRC met en opposition le paragraphe 23(1) et l’alinéa 24(1)a afin de faire remarquer que l’alinéa 24(1)a précise que le commissaire doit estimer si l’objet de la divulgation a été instruit comme il se doit dans le cadre de la procédure prévue par toute autre loi fédérale ou pourrait l’être avantagement selon celle-ci, une directive ou qualification qui n’apparaît pas au paragraphe 23(1). La GRC conclut que cela signifie que le commissaire ne peut pas se saisir de l’objet une fois qu’une autre instance en est saisie. Appliquant la maxime *unius est exclusio alterius* (la mention de l’un implique l’exclusion de l’autre), la GRC affirme qu’en vertu du paragraphe 23(1), la mesure dans laquelle l’autre instance est saisie efficacement ou de manière appropriée l’objet n’a pas d’importance, puisque, contrairement à l’article 24, le Parlement n’a accordé aucun pouvoir discrétionnaire au commissaire dans le paragraphe 23(1). Par conséquent, il n’a pas le droit d’évaluer de façon subjective la façon dont l’autre instance saisie instruit l’objet.

b) *Thèse du commissaire*

[91] Le commissaire fait valoir qu’au vu des objets importants de la LPPDAR, qui sont de maintenir et d’accroître la confiance du public dans l’intégrité des fonctionnaires, et de l’obligation de rendre compte au Parlement lorsque le commissaire conclut à l’existence d’un acte répréhensible, la limite prévue au paragraphe 23(1) doit être interprétée de façon stricte. Il préconise que cette limite ne soit appliquée que dans les cas les plus clairs. À l’appui de cette thèse, il pointe les dispositions de la LPPDAR qui lui imposent de recevoir et d’examiner les divulgations et lui confèrent un large pouvoir discrétionnaire pour entreprendre une enquête.

[92] Le commissaire affirme qu’il ne suffit pas de posséder des pouvoirs et qu’il existe un seuil d’activité qui doit être atteint. Il renvoie à la version française du paragraphe 23(1) « *saisi de l’objet de celle-ci* » pour faire valoir que pour que le paragraphe 23(1) s’applique, TC doit être explicitement saisi de l’objet dans le cadre

that is intended to dispose of or finally determine the precise matter or allegation, with binding effect. The voluntary, consultative process conducted by TC does not meet that requirement.

[93] The Commissioner says TC was not dealing with the subject-matter of the disclosure and was not proceeding under another Act of Parliament. The RCMP voluntarily invited TC to review all their ASB operations as a consultant. The objective was to identify where regulatory gaps exist and to suggest best practices with a view to proposed new aviation regulations. Whereas the Commissioner was looking backward at behaviour during 2003 to 2012, TC was largely looking forward to future regulation and looked backward fewer than 12 months.

[94] The Commissioner says TC did not deal with the “subject-matter of the disclosure” because, although they dealt with similar matters, subsection 23(1) requires that TC be dealing with the specific questions raised by the disclosure. Otherwise, meritorious disclosures may not be dealt with and the object of the PSDPA to bring wrongdoing to light would be circumvented by a body looking at different matters. As an example, they cite the TC focus as being to facilitate current and future compliance with the regulations but not to expose past wrongdoings or hold the RCMP to account. The Commissioner alleges the Advisory Assessment was completely different in approach and focus. It was an internal “eyes-only” review conducted at the request of the RCMP to provide technical advice and make recommendations for future compliance that could have been cancelled at any time by the RCMP.

[95] Regarding the argument that subsection 23(1) is to be read to “avoid duplication”, the Commissioner points out that, when a law enforcement agency is involved, overlapping investigations are expressly authorized by subsection 23(1); thus avoiding duplication was not a legislative concern.

d’une procédure administrative visant à se prononcer ou à statuer de façon définitive sur la question ou l’allégation précises, avec un effet contraignant. Le processus consultatif volontaire mené par TC ne respecte pas cette exigence.

[93] Le commissaire affirme que TC n’était pas saisi de l’objet et n’agissait pas au titre d’une autre loi fédérale. La GRC a volontairement invité TC à examiner l’ensemble de ses activités au SAO, à titre de consultant. L’objectif était de déterminer l’existence de lacunes réglementaires et de présenter des pratiques exemplaires en tenant compte du nouveau règlement sur l’aviation proposé. Tandis que le commissaire examinait de façon rétrospective des comportements survenus au cours des années 2003 à 2012, TC se penchait principalement sur la réglementation à venir et a examiné une période passée inférieure à 12 mois.

[94] Le commissaire affirme que TC n’a pas été saisi de « l’objet de la divulgation », parce que même si TC avait été saisi de questions similaires, le paragraphe 23(1) exige que TC soit saisi de questions précises soulevées par la divulgation. Autrement, les divulgations méritoires pourraient ne pas être saisies et l’objet de la LPFDAR, qui est de faire la lumière sur les actes répréhensibles, serait contourné par des instances qui examinent des questions différentes. La GRC indique par exemple que TC vise à faciliter la conformité actuelle et future à la réglementation et non à exposer les actes répréhensibles passés ou à demander à la GRC de rendre des comptes. Le commissaire allègue que l’évaluation de consultation avait une approche et une orientation complètement différentes. Il s’agissait d’un examen [TRADUCTION] « à usage interne seulement » mené à la demande de la GRC afin de fournir des conseils techniques et de faire des recommandations en vue de la conformité future et qui aurait pu être annulé en tout temps par la GRC.

[95] En ce qui concerne l’argument selon lequel le paragraphe 23(1) doit être lu de manière à [TRADUCTION] « éviter le dédoublement », le commissaire fait remarquer que lorsqu’un organisme d’application de la loi est concerné, le chevauchement des enquêtes est expressément autorisé par le paragraphe 23(1); éviter le

[96] Finally, the Commissioner raises the concern that if the RCMP is correct, any federal department could conduct a general, non-binding review with the result that it would pre-empt the accountability provisions of the PSDPA.

(2) “[U]nder Another Act of Parliament”

(a) *The Position of the RCMP*

[97] Even though the RCMP invited TC to assess its operations, they state that given the provisions of the *Aeronautics Act*, TC can monitor legislative compliance at any time. As support, they point to the words in section 4.2, “[t]he Minister is responsible for the development and regulation of aeronautics and the supervision of all matters connected with aeronautics”. Very broad powers are given to the Minister in section 8.7, such as to enter any place for the purpose of making inspections or audits relating to enforcement, to seize any document or other thing from such a place if it will afford evidence with respect to an offence, and to detain any aircraft believed to be unsafe or likely to be operated in an unsafe manner.

[98] The RCMP says the Advisory Assessment and CAPs could only have been conducted under the powers in the *Aeronautics Act*. Relying on *Larny Holdings Ltd. v. Canada (Minister of Health)*, 2002 FCT 750, [2003] 1 F.C. 541 [Larny Holdings], the RCMP submits that the phrase “under an Act” has been broadly interpreted to include someone purporting to exercise powers under an Act whether those powers were specifically conferred on the person or not.

[99] Applied to the present case, the RCMP says that “if the Transport Canada inspectors were not acting under the *Aeronautics Act*, what then were they doing?”

dédoublément n’était donc pas une préoccupation du législateur.

[96] Enfin, le commissaire fait valoir que si la GRC a raison, n’importe quel ministère fédéral pourrait mener une enquête de nature générale et non contraignante qui entraverait les dispositions sur la responsabilité de la LPFDAR.

2) « [A]u titre d’une autre loi fédérale »

a) *Thèse de la GRC*

[97] Même si la GRC a invité TC à évaluer ses opérations, elle affirme qu’en vertu des dispositions de la *Loi sur l’aéronautique*, TC peut contrôler la conformité à la loi en tout temps. À l’appui de sa thèse, la GRC cite la formulation de l’article 4.2, qui dispose que « [l]e ministre est chargé du développement et de la réglementation de l’aéronautique, ainsi que du contrôle de tous les secteurs liés à ce domaine ». L’article 8.7 accorde des pouvoirs très vastes au ministre, comme celui d’entrer en tout lieu aux fins d’inspection ou de vérification relativement à l’application de la loi, de saisir tout document ou autre élément dans un lieu s’il peut constituer une preuve d’infraction et de retenir tout aéronef lorsqu’il a des motifs raisonnables de croire qu’il n’est pas sûr ou qu’il pourrait être utilisé de façon dangereuse.

[98] La GRC affirme que l’évaluation de consultation et les PMC ne pouvaient être conduits qu’en vertu des pouvoirs conférés par la *Loi sur l’aéronautique*. S’appuyant sur la décision *Larny Holdings Ltd. c. Canada (Ministre de la Santé)*, 2002 CFPI 750, [2003] 1 C.F. 541 [Larny Holdings], la GRC prétend que l’expression « au titre d’une loi » a été interprétée de façon large pour inclure une personne réputée exercer des pouvoirs au titre d’une loi, que ces pouvoirs lui aient été explicitement conférés ou non.

[99] Appliquée en l’espèce, la GRC affirme que [TRADUCTION] « si les inspecteurs [de Transports Canada] n’agissaient pas au titre de la *Loi sur l’aéronautique*, que faisaient-ils? »

(b) *The Position of the Commissioner*

[100] To support his position that TC was not operating under an Act of Parliament, the Commissioner relies heavily on the fact that the RCMP invited TC to conduct a review and TC told the investigators it was more in the nature of an audit. The RCMP held a Temporary Private Operators Certificate. The Oversight Plan states “[s]ince there are no formal oversight requirements for Private Operators the TC team will be able to perform its duties as a consultant to the RCMP”. Simply put, TC was not conducting a regulatory review so it was not acting under the *Aeronautics Act*.

[101] The Commissioner points out that the Advisory Assessment makes observations and recommendations, not findings. The focus by TC was on facilitating current and future compliance, not holding the RCMP to account for past infractions. TC did not investigate or make any determination with respect to the specific breaches of the regulations that formed the subject-matter of the allegations.

[102] In answer to the *Larny Holdings* argument by the RCMP, the Commissioner says TC was not acting under any legislation nor did they purport to be. TC officials were just using their knowledge of the legislation and the CAR to provide advice to the RCMP as a consultant.

[103] The Advisory Assessment did not deal with any instances of overweight flying before 2013 but the disclosures all predate 2013. In terms of acting under legislation and having the ability to enforce regulations, section 26 of the *Aeronautics Act* precludes enforcement proceedings in relation to incidents arising more than 12 months earlier unless they seek to suspend or revoke the operator’s certificate or proceed by indictment.

b) *Thèse du commissaire*

[100] À l’appui de sa position selon laquelle TC n’agissait pas au titre d’une loi fédérale, le commissaire s’appuie fortement sur le fait que c’est la GRC qui a demandé à TC de conduire un examen et que TC a indiqué aux inspecteurs que le travail relevait davantage d’un audit. La GRC était titulaire d’un certificat d’exploitation privée temporaire. Selon le plan de surveillance [TRADUCTION] « [p]uisque les exploitants privés ne sont assujettis à aucune exigence officielle de surveillance, les membres de l’équipe de TC seront en mesure d’exécuter leurs tâches à titre de conseillers auprès de la GRC ». En d’autres mots, TC n’effectuait pas d’examen réglementaire et n’agissait donc pas au titre de la *Loi sur l’aéronautique*.

[101] Le commissaire souligne que l’évaluation de consultation a formulé des observations et des recommandations, et non des conclusions. Le travail de TC visait à faciliter la conformité actuelle et future, et non à tenir la GRC responsable d’infractions passées. TC n’a pas examiné les infractions propres à la réglementation constituant l’objet de la divulgation et n’a rendu aucune décision à leur égard.

[102] En réponse à l’argument de la décision *Larny Holdings* présenté par la GRC, le commissaire répond que TC n’agissait au titre d’aucune loi et ne prétendait pas le faire. Les fonctionnaires de TC utilisaient simplement leur connaissance de la loi et du RAC pour fournir des avis à la GRC, à titre de conseillers.

[103] L’évaluation de consultation ne traite d’aucun cas de vol avec un poids excédentaire avant 2013, alors que les divulgations portent toutes sur des événements antérieurs à 2013. En ce qui concerne le fait d’agir au titre d’une loi et d’avoir la capacité de faire appliquer la réglementation, l’article 26 de la *Loi sur l’aéronautique* interdit les poursuites relatives à des incidents survenus plus de 12 mois auparavant, sauf si elles visent la suspension ou la révocation du certificat de l’exploitant ou s’il s’agit d’une poursuite par voie de mise en accusation.

[104] The Commissioner alternatively submits that even if TC was acting under another Act of Parliament, the activities of TC and the Commissioner's staff were not concurrent. When TC concluded the Advisory Assessment they were no longer acting under another Act of Parliament and the Commissioner could proceed with his investigation or, decide not to cease it under subsection 24(1).

C. Analysis and Conclusion

[105] The parties have focused on the phrases in subsection 23(1) but not necessarily in the context of the PSDPA. Given the importance of whistleblower legislation to “denounce and punish wrongdoings in the public sector” the phrase “dealing with” must take its meaning from this context. The phrase cannot be interpreted so broadly as to frustrate the scheme and purpose of the legislation. Simply bringing the wrongdoing to the attention of the CEO is but one aspect of the purpose of an investigation. Public exposure is mandatory whenever an investigation leads to a finding of wrongdoing.

[106] The legislation addresses wrongdoings of an order of magnitude that could shake public confidence if not reported and corrected. When the Commissioner is “dealing with” an allegation of wrongdoing, it is something that, if proven, involves a serious threat to the integrity of the public service. That is why, before an investigation is commenced, there is a period of analysis to determine if there is some merit to the disclosure. That is also why the investigators are separate from the analysts.

[107] The focus of the disclosure provision of the PSDPA is to uncover past wrongs, bring them to light in public and put in place corrections to prevent recurrence. As set out in the Oversight Plan and Advisory Assessment, the focus of TC was to find gaps in existing procedures and provide advice with respect to future regulations. The context and purpose of the activities of TC was entirely different than that of the Commissioner's analysis and investigation under the PSDPA of the allegations in the disclosure.

[104] Le commissaire soutient en outre que même si TC agissait au titre d'une autre loi fédérale, les activités de TC et du commissaire n'étaient pas concomitantes. Après l'évaluation de consultation, TC n'agissait plus au titre d'une autre loi fédérale et le commissaire pouvait poursuivre son enquête ou décider de ne pas y mettre fin en vertu du paragraphe 24(1).

C. Analyse et conclusion

[105] Les parties ont mis l'accent sur les expressions tirées du paragraphe 23(1), mais pas nécessairement dans le contexte de la LPFDAR. Compte tenu de l'importance de la législation sur les lanceurs d'alerte pour [TRADUCTION] « dénoncer et punir les actes répréhensibles dans le secteur public », le terme « saisi » doit tirer son sens de ce contexte. Le terme ne peut pas être interprété si largement qu'elle frustre l'esprit et l'intention de la loi. Porter l'acte répréhensible à l'attention de l'administrateur général n'est qu'un aspect de l'intention d'une enquête. L'exposition publique est obligatoire lorsqu'une enquête conclut à l'existence d'un acte répréhensible.

[106] La loi porte sur les actes répréhensibles d'une ampleur telle qu'ils pourraient miner la confiance du public s'ils n'étaient pas signalés et corrigés. Lorsque le commissaire est « saisi » d'une allégation d'acte répréhensible, il s'agit d'une question qui, si elle est avérée, implique une menace grave à l'intégrité de la fonction publique. C'est pourquoi, avant qu'une enquête soit ouverte, une analyse est faite pour établir que la divulgation a un certain mérite. C'est aussi pour cette raison que les enquêteurs se distinguent des analystes.

[107] Les dispositions sur la divulgation de la LPFDAR visent à découvrir des actes répréhensibles passés, à les porter à l'attention du public et à mettre en place des mesures correctives pour éviter que ces actes ne se reproduisent. Comme l'indiquent le plan de surveillance et l'évaluation de consultation, TC mettait l'accent sur la recherche de lacunes dans les procédures existantes et l'offre de conseils en lien avec la réglementation à venir. Le contexte et le but des activités de TC sont totalement différents de ceux de l'analyse et de

[108] TC was conducting a broad examination of the ASB, not a focused review of the OAS. Under the Oversight Plan, the ASB Headquarters and 4 air sections, including the OAS, were visited. The OAS was one of the 19 air sections in the ASB spread throughout the country.

[109] TC was also reporting to the potential wrongdoer, with no obligation to make any observations or recommendations public in any way. The flavour of the TC activities was consultative, not investigatory. TC repeatedly told the investigators in a variety of ways that it was acting more like a consultant to the RCMP, did not go in under “regulatory mode”, and was essentially conducting an audit. Although the RCMP says the quality of the activity by the other body is not relevant, I am not persuaded the PSDPA should be read that broadly as to do so would completely ignore the context of the scheme and object of the legislation.

[110] An email on August 18, 2014 from Sean Flatt to one of the investigators highlights an important difference in the approach of TC versus the Commissioner in dealing with the issue of non-compliance by the OAS with the CARs. Mr. Flatt stated:

The CAP method of dealing with non-compliance issues is the preferred method for any organization since our goal is to regain compliance. Escalating tools of enforcement are available if an organization does not come into compliance.

...

It is my sincere desire to see the RCMP Air Services Branch continue to focus their efforts on the Corrective Actions they've developed with a look toward ongoing regulatory compliance. Dwelling on a punitive response to past noncompliance issues serves no further purpose other than to disrupt ongoing positive efforts.

l'enquête sur les allégations contenues dans la divulgation menées par le commissaire au titre de la LPPDAR.

[108] TC menait un examen d'ensemble de la SDSA et non un examen propre au SAO. En vertu du plan de surveillance, des visites ont été faites au quartier général de la SDSA et dans 4 sections de l'air, y compris la SAO. La SAO est l'une de 19 sections de l'air de la SDSA à travers le pays.

[109] TC rendait également compte à l'auteur potentiel des actes répréhensibles, sans aucune obligation de rendre publiques ses observations ou ses recommandations. Les activités de TC étaient de nature consultative, et ne constituaient pas une enquête. À plusieurs reprises et de différentes façons, TC a répété aux enquêteurs que son rôle auprès de la GRC était davantage celui d'un conseiller — il n'a pas agi en vertu [TRADUCTION] « d'un mode de réglementation » — et que son travail consistait essentiellement à mener un audit. Bien que la GRC affirme que la qualité de l'activité de l'autre instance ne soit pas pertinente, je ne crois pas que la LPPDAR doive être interprétée de façon aussi large, puisqu'une telle interprétation ferait complètement abstraction de l'esprit et de l'intention de la loi.

[110] Un courriel envoyé le 18 août 2014 par Sean Flatt à l'un des enquêteurs souligne une différence importante dans l'approche adoptée par TC par rapport à celle du commissaire dans la façon de traiter la question de la non-conformité au RAC par le SAO. M. Flatt a dit :

[TRADUCTION] Traiter des questions de non-conformité par voie de PMC est la méthode de choix pour toute organisation, puisque notre objectif est de rétablir la conformité. Des outils d'intensité progressive pour veiller à l'application de la loi sont disponibles si une organisation ne se conforme pas à la loi.

[...]

Je souhaite sincèrement que la Sous-direction des services de l'air de la GRC continue d'axer ses efforts sur les mesures correctives qu'elle a élaborées dans le but d'en arriver à une conformité constante à la réglementation. S'attarder sur une réponse punitive à des questions de non-conformité passées ne servirait qu'à perturber les efforts positifs en cours.

[111] The fact that the end result—the measures taken by RCMP with the advice of TC—was satisfactory to the Commissioner, does not alter or affect the legitimacy of his investigation into the wrongdoings. Tabling the report in Parliament is an important part of the whistleblowing process. The acceptance of the RCMP, albeit reluctant, of the finding that the regulations were contravened when incorrect entries were made in journey logs would not otherwise have become public.

[112] That TC handles such contravention in a different way is the difference between the approach of a regulator and the approach of the person charged with maintaining and enhancing the integrity of public servants and public confidence in the federal public administration. That is done by establishing effective procedures for the disclosure of wrongdoing. Once a disclosure is screened for merit, those procedures lead to further analysis and investigation where warranted. It is one continuous “dealing with” the disclosure using a careful process that tries to ensure only important, timely disclosures made in good faith are handled.

[113] The PSDPA is remedial legislation. As such, section 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21 requires it to be given “such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.” Parliament cannot have intended that subsection 23(1) be read so broadly that a procedure undertaken months after the Commissioner begins to deal with a disclosure, led by another body for a different purpose, headed toward the qualitatively different outcome of a private report, regardless of the finding, and examining only recent, very different evidence should be sufficient to prevent the Commissioner from determining whether a serious past allegation of wrongdoing occurred and, if so, exposing it.

[114] I acknowledge that the RCMP feel strongly that they took proactive steps when they first received the original negative report from Beaconsfield. They sincerely believe they were unnecessarily subjected to the

[111] Le fait que le résultat final — les mesures prises par la GRC sur l’avis de TC — a été jugé satisfaisant par le commissaire ne modifie ni n’affecte la légitimité de son enquête sur les actes répréhensibles. Le dépôt du rapport au Parlement constitue un élément important du processus d’alerte. La reconnaissance par la GRC, même à contrecœur, de la conclusion qu’il y a effectivement eu contravention au règlement lorsque des entrées inexacts ont été faites dans les carnets de route n’aurait pas autrement été rendue publique.

[112] Le fait que TC traite de telles contraventions d’une manière différente est la différence entre l’approche d’un organisme de réglementation et l’approche d’une personne dont le mandat est de préserver et d’améliorer l’intégrité des fonctionnaires et la confiance du public envers l’administration fédérale. Cela se fait en établissant des procédures efficaces de divulgation d’actes répréhensibles. Une fois que le mérite de la divulgation a été établi, ces procédures conduisent à une analyse plus poussée et à une enquête, s’il y a lieu. Il s’agit d’être « saisi » de façon continue de la divulgation, selon un processus prudent qui s’efforce de faire en sorte que seules les divulgations les plus importantes, faites en temps opportun et de bonne foi soient instruites.

[113] La LPFDAR est une loi réparatrice. À ce titre, l’article 12 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. 1-21, exige qu’elle soit interprétée « de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet ». Le législateur ne peut pas avoir voulu que le paragraphe 23(1) soit interprété de manière tellement large qu’une procédure lancée plusieurs mois après que le commissaire a commencé à donner suite à une divulgation, présentée par une autre instance dans un but différent, vouée au résultat qualitativement différent d’un rapport privé, sans égard à la conclusion, et n’examinant que des éléments de preuve récents et très différents, puisse suffire à empêcher le commissaire de déterminer si une allégation grave d’actes répréhensibles passés est avérée et, si c’est le cas, de les rendre publics.

[114] Je reconnais que la GRC croit fermement avoir pris des mesures proactives lorsqu’elle a pour la première fois reçu la version originale du rapport négatif de Beaconsfield. La GRC croit sincèrement qu’elle

Commissioner's investigation. They want to understand the parameters of subsection 23(1). This case turns on its facts. Without knowing exactly where the line is that once it is crossed triggers subsection 23(1), I am sure it was not crossed in this instance. I have also provided, later in these reasons, an additional analysis that may prove helpful going forward.

[115] In my view the Commissioner reasonably interpreted the activities of TC when he determined that they were not operating under another Act of Parliament. TC communicated to his investigators directly by telephone and email and, in the Advisory Assessment they delivered. Amongst his reasons, as communicated to the RCMP, the Commissioner stated he was satisfied subsection 23(1) did not apply because “[a]s confirmed by both you and TC, Corrective Action Plans are voluntary arrangements that do not engage the law enforcement tools under the Aeronautics Act” and “[b]ecause the RCMP can unilaterally remove itself from the Corrective Action Plans process and because Transport Canada cannot force or compel follow-up actions against the RCMP pursuant to the Corrective Action Plans themselves” (emails from the Commissioner to the RCMP on October 14, 2014 and November 10, 2014 respectively).

[116] Even if the RCMP's very broad interpretation is accepted as reasonable, the Commissioner's interpretation is equally so because of the important nature of his duties under the PSDPA. It is reasonable to find that a private report, organized by the alleged wrongdoer, even with the best of intentions, cannot displace the Commissioner's work. This is particularly so where the private report has no element of public accountability. When there are competing reasonable interpretations of a statute put forward, the Supreme Court of Canada has said the administrative decision maker who is interpreting their home statute “has the discretion to resolve the statutory uncertainty by adopting any interpretation that the statutory language can reasonably bear.” In that event, judicial deference “is itself a principle of modern statutory interpretation.” (*McLean v. British Columbia (Securities Commission)*, 2013 SCC 67, [2013] 3 S.C.R. 895, at paragraph 40.)

faisait sans raison l'objet d'une enquête du commissaire. Elle souhaite comprendre les conditions du paragraphe 23(1). Il s'agit ici d'un cas d'espèce. Sans savoir exactement où se trouve la limite qui, lorsqu'elle est franchie, déclenche l'application du paragraphe 23(1), je suis sûre qu'elle n'a pas été franchie en l'espèce. Je formulerai également, plus loin dans ces motifs, une autre analyse qui pourrait être utile à l'avenir.

[115] À mon avis, le commissaire a interprété de façon raisonnable les activités de TC en concluant que TC n'agissait pas au titre d'une autre loi fédérale. TC l'a indiqué à ses enquêteurs directement par téléphone et par courriel, et dans l'évaluation de consultation qu'ils ont faite. Parmi ses raisons, ainsi qu'il les a communiquées à la GRC, le commissaire a indiqué conclure que le paragraphe 23(1) ne s'appliquait pas parce que [TRADUCTION] « comme vous et TC l'avez confirmé, les plans de mesures correctives sont des arrangements volontaires qui n'engagent pas les outils d'application de la loi au titre de la *Loi sur l'aéronautique* » et [TRADUCTION] « parce que la GRC peut se retirer unilatéralement du processus de plans de mesures correctives et que Transports Canada ne peut pas obliger la prise de mesures de suivi contre la GRC en vertu des plans de mesures correctives eux-mêmes » (courriels envoyés par le commissaire à la GRC le 14 octobre 2014 et le 10 novembre 2014, respectivement).

[116] Même en jugeant raisonnable l'interprétation très large faite par la GRC, l'interprétation faite par le commissaire l'est tout autant, en raison de la nature importante de ses obligations au titre de la LPFDAR. Il est raisonnable de conclure qu'un rapport privé, commandé par l'auteur des actes répréhensibles allégués, même avec les meilleures intentions du monde, ne peut supplanter le travail du commissaire. Ceci est particulièrement vrai lorsque le rapport privé ne comporte aucun élément de responsabilité publique. Lorsque des interprétations raisonnables concomitantes d'une loi sont proposées, la Cour suprême du Canada a conclu que le décideur administratif qui interprète sa loi constitutive a « le pouvoir discrétionnaire de lever toute incertitude législative en retenant une interprétation que permet raisonnablement le libellé de la disposition en cause ». La déférence judiciaire « constitue alors en elle-même un principe d'interprétation législative

moderne » (*McLean c. Colombie-Britannique (Securities Commission)*, 2013 CSC 67, [2013] 3 R.C.S. 895, au paragraphe 40).

VI. Was the Interpretation of Subsection 24(1) Reasonable?

A. *Positions of the Parties*

[117] The RCMP says subsection 24(1) is not engaged because subsection 23(1) barred the Commissioner from conducting an investigation so subsection 24(1) is never reached. They submit the Commissioner may rely on paragraph 24(1)(a) to determine whether the other body has adequately dealt with the subject-matter. In that case the Commissioner will have the advantage of the information from the other body.

[118] The RCMP submits this approach, where section 24 provides an after-the-fact review of how another body dealt with the subject-matter rather than allowing the Commissioner to duplicate the process under subsection 23(1), is consistent with the purpose of the PSDPA which is to draw wrongdoings to the attention of CEOs and make recommendations for corrective steps. They limit their analysis to that aspect of subsection 24(1) and did not address the aspect of whether the other body could more appropriately deal with the subject-matter or the additional purpose to denounce and punish wrongdoings in the public sector.

[119] The RCMP did urge the Commissioner to cease his investigation based on the provisions of paragraphs 24(1)(a), (d) and (f) because “[a]ny gaps with regulatory requirements are being addressed in consultation with TC Civil Aviation Safety Inspectors” and “[if] the OAS is unsuccessful in implementing Corrective Action Plans, it is already within the Minister of Transport’s discretion to transition to enforcement measures or penalties under the *Aeronautics Act*” (letter of May 22, 2014 from Commissioner Paulson to Commissioner Dion).

VI. L’interprétation du paragraphe 24(1) était-elle raisonnable?

A. *Thèses des parties*

[117] La GRC affirme que le paragraphe 24(1) ne s’applique pas parce que le paragraphe 23(1) interdit au commissaire de mener une enquête, de sorte qu’il n’est jamais question du paragraphe 24(1). Elle fait valoir que le commissaire peut s’appuyer sur l’alinéa 24(1)a) pour déterminer si l’autre instance a adéquatement été saisie de l’objet de la divulgation. Dans ce cas, le commissaire aura l’avantage de l’information provenant de l’autre instance.

[118] La GRC soutient que cette approche, dans laquelle l’article 24 permet un examen *a posteriori* de la façon dont une autre instance a été saisie de l’objet plutôt que de permettre au commissaire de reprendre le processus au titre du paragraphe 23(1), est cohérent avec l’intention de la LPFDAR, qui est de porter les actes répréhensibles à l’attention des administrateurs généraux et de formuler des recommandations de mesures correctives. La GRC a limité son analyse à cet aspect du paragraphe 24(1) et n’a pas examiné la question de savoir si l’autre instance pouvait être mieux placée pour être saisi de l’objet ni l’autre intention de dénoncer et de punir les actes répréhensibles au sein du secteur public.

[119] La GRC a demandé instamment au commissaire de mettre fin à son enquête au titre des alinéas 24(1)a), d) et f), au motif que [TRADUCTION] « les lacunes par rapport à des exigences réglementaires, sont traitées en consultation avec les inspecteurs de l’aviation civile de TC » et que [TRADUCTION] « si le SAO est incapable de mettre en œuvre les plans de mesures correctives, le ministre des Transports dispose déjà des pouvoirs discrétionnaires requis pour passer aux mesures d’application ou aux pénalités prévues par la *Loi sur l’aéronautique* » (lettre du 22 mai 2014 du commissaire Paulson au commissaire Dion).

[120] The Commissioner notes that TC had completed their assessment by November 2013 and, if subsection 23(1) had ever applied, the restriction was gone when the assessment by TC was finished. The Commissioner says at that time he was free to exercise his discretion under subsection 24(1) to continue his investigation.

[121] The Commissioner also argues that under paragraph 24(1)(a) he can exercise his discretion to cease an investigation where he is “of the opinion” that the subject-matter of the disclosure has been adequately dealt with “according to a procedure provided for under another Act of Parliament” and that by corollary he can refuse to cease to investigate if he is of the opinion that it has not been adequately dealt with by such other procedure.

[122] In his reply to Commissioner Paulson’s comments about subsection 24(1) the Commissioner decided that as the preliminary results show “wrongdoing may have occurred on repeated occasions at the OAS” and, if so, they represent “serious matters of public interest” he did not believe that was a valid reason to cease the investigation prior to its conclusion.

B. *Analysis and Conclusion*

[123] The [Federal] Court of Appeal in *Agnaou* No. 2 confirms that the Commissioner “clearly has very broad discretion to decide not to deal with a disclosure or not to investigate under section 24 of the Act” (see paragraph 59).

[124] In *Detorakis v. Canada (Attorney General)*, 2010 FC 39, 358 F.T.R. 266 (*Detorakis*), at paragraph 106, Mr. Justice Russell finds the Commissioner’s discretionary power under subsection 24(1) is extremely wide:

...

- (i) The discretionary power under section 24(1) is extremely wide. Its apparent objective is to allow the PSIC to decide whether it is in the public interest to investigate a complaint or to determine, on the

[120] Le commissaire souligne que TC avait terminé son évaluation en novembre 2013 et que si le paragraphe 23(1) s’était déjà appliqué, la restriction a cessé d’exister au moment où l’évaluation menée par TC a été complétée. Le commissaire affirme qu’il était à ce moment-là libre d’exercer le pouvoir discrétionnaire que lui confère le paragraphe 24(1) de poursuivre son enquête.

[121] Le commissaire fait également valoir que l’alinéa 24(1)a) lui confère le pouvoir discrétionnaire de mettre fin à une enquête « s’il est d’avis » que l’objet de la divulgation a été instruit comme il se doit « dans le cadre d’une procédure prévue par toute autre loi fédérale » et que, en corollaire, il peut refuser de mettre fin à une enquête s’il estime que l’objet de la divulgation n’a pas été instruit comme il se doit dans le cadre de cette autre procédure.

[122] Dans sa réponse aux commentaires du commissaire Paulson sur le paragraphe 24(1), le commissaire a décidé que, puisque les résultats préliminaires démontrent que [TRADUCTION] « des actes répréhensibles pourraient avoir été commis à plusieurs reprises au SAO » et que, si c’est le cas, ces actes représentent [TRADUCTION] « une question grave d’intérêt public », il ne croyait pas qu’il existait un motif valide de mettre fin à l’enquête avant sa conclusion.

B. *Analyse et conclusion*

[123] La Cour d’appel [fédérale], dans l’arrêt *Agnaou* n° 2, confirme qu’il « est évident que le commissaire a une discrétion très large pour décider de ne pas donner suite à une divulgation ou de ne pas faire enquête en vertu de l’article 24 de la Loi » (voir le paragraphe 59).

[124] Dans la décision *Detorakis c. Canada (Procureur général)*, 2010 CF 39 (*Detorakis*), au paragraphe 106, le juge Russell conclut que le pouvoir discrétionnaire du commissaire au titre du paragraphe 24(1) a une très large portée :

[...]

- (i) Le pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 24(1) a une très large portée. Il semble qu’il vise à permettre au commissaire de décider s’il est dans l’intérêt du public de faire enquête sur la plainte ou

basis of the information provided by a complainant, whether the matter could be better dealt with under another Act. The PSIC's office must be taken to have some expertise in this matter.

[125] This finding in *Detorakis* has been noted with approval twice in the [Federal] Court of Appeal (in *Agnaou* No. 1 and also in *Agnaou v. Canada (Attorney General)*, 2015 FCA 29 [cited above] (often referred to as *Agnaou* No. 2)) as well as in several subsequent decisions of this Court.

[126] I agree with the RCMP that subsection 24(1) provides the Commissioner with an after-the-fact review of the activity of another body. The question is when did “after the fact” arise?

[127] What is somewhat unclear on the facts is when TC ceased to deal with the matters they were considering under the Oversight Plan. There is every indication that TC considered their work completed in January 2014 when the Advisory Assessment was prepared and delivered. It contained the findings and recommendations. The Oversight Plan timeline was that the Final Report would be delivered in December/January. The conclusion in the last paragraph of the Advisory Assessment indicates TC viewed their work as done:

It is with sincere gratitude to the RCMP that Transport Canada was invited to assess the operations of the Air Services Branch. The ASB personnel are dedicated to doing their job in a very professional manner and there are high hopes for positive change. It is with confidence that this report is submitted as a further catalyst for improvement. Thank you for all your time and effort in accommodating the Transport Canada team.

[128] Given all this information it was reasonable for the Commissioner to determine that TC had completed its assessment either in December of 2013 or January of 2014 and he was free to decide whether it had been adequately done. He determined he would not cease his

de déterminer, sur la foi des renseignements fournis par le plaignant, si l'affaire pourrait avantageusement être instruite sous le régime d'une autre loi. Il y a lieu de présumer que le commissariat possède une certaine expertise en la matière.

[125] Cette conclusion dans la décision *Detorakis* a été soulignée avec approbation à deux reprises par la Cour d'appel [fédérale] (dans l'arrêt *Agnaou* n° 1 et dans l'arrêt *Agnaou c. Canada (Procureur général)*, 2015 CAF 29 [précité] (souvent appelée l'arrêt *Agnaou* n° 2)) ainsi que dans plusieurs décisions subséquentes de la Cour.

[126] Je suis d'accord avec la GRC pour dire que le paragraphe 24(1) fournit au commissaire un examen *a posteriori* des activités d'une autre instance. Il reste à déterminer à quel moment correspond « *a posteriori* ».

[127] Les faits ne permettent pas d'établir clairement à quel moment TC a cessé de traiter des questions examinées en vertu de son plan de surveillance. Tout indique que TC a estimé son travail terminé en janvier 2014, au moment où l'évaluation de consultation a été préparée et présentée. Ce travail contenait les conclusions et les recommandations. L'échéancier du plan de surveillance prévoyait que le rapport final soit remis en décembre ou janvier. La conclusion du dernier paragraphe de l'évaluation de consultation indique que TC considérait son travail comme étant terminé :

[TRADUCTION] C'est avec une sincère gratitude envers la GRC que Transports Canada a été invité à évaluer les opérations de la Sous-direction des services de l'air. Le personnel de la SDSA est résolu à faire son travail d'une manière très professionnelle et nous avons bon espoir que les changements seront positifs. C'est avec confiance que ce rapport est présenté à titre de catalyseur de poursuite du changement. Nous vous remercions du temps et des efforts consentis pour accommoder l'équipe de Transports Canada.

[128] Compte tenu de tous ces renseignements, il était raisonnable pour le commissaire de conclure que TC avait terminé son évaluation en décembre 2013 ou en janvier 2014 et qu'il était libre de décider si le travail avait été fait de manière adéquate. Le commissaire a

investigation given the preliminary finding of wrongdoing involved public safety matters in aviation.

[129] Alternatively, it was entirely reasonable, given the expertise of the Commissioner as stated in *Detorakis* for him to determine that the public interest required conclusion of his investigation. Paragraph 24(1)(f) gives the Commissioner authority to exercise his discretion if “there is a valid reason for not dealing with the subject-matter of the disclosure or the investigation.” By adding this “catch-all” Parliament has provided the Commissioner with enormous latitude. His consideration that the public interest required a final determination of whether the RCMP had committed wrongdoings, given the nature of the allegations, was reasonable.

VII. Additional Analysis of Sections 23 and 24

[130] There is an important detail that was not directly addressed by the parties but is under the surface of their arguments. The Commissioner was dealing with the disclosure of wrongdoings against the OAS long before TC was invited by the RCMP to review the ASB operations. The disclosure was received in January 2013. TC was engaged by the RCMP in August 2013.

[131] On plain reading, subsection 23(1) is written in the present tense. At the time the Commissioner began to deal with the disclosure and for the following seven months, no one else was dealing with the subject-matter of the disclosure. In fact, until one year after he began dealing with the disclosure the Commissioner was unaware that TC was involved with the ASB. On that basis subsection 23(1) was properly engaged by the Commissioner from the outset.

[132] When TC was asked to review the ASB, nothing in section 23 prevented them from conducting their assessment. Section 23 only affects the Commissioner. To require the Commissioner to yield the ground to another federal administrative body in these circumstances, given the value the PSDPA places on denouncing

décidé de ne pas mettre un terme à son enquête compte tenu de la conclusion préliminaire d’acte répréhensible touchant des questions de sécurité publique en aviation.

[129] Sinon, il était entièrement raisonnable pour le commissaire, compte tenu de son expertise reconnue dans la décision *Detorakis*, de déterminer que l’intérêt public commandait de mener l’enquête jusqu’à sa conclusion. L’alinéa 24(1)f) permet au commissaire d’exercer son pouvoir discrétionnaire s’il estime « que cela est opportun pour tout autre motif justifié ». En ajoutant cette disposition « de portée générale », le législateur a conféré au commissaire une immense latitude. Sa considération selon laquelle l’intérêt public exigeait de déterminer si la GRC avait commis des actes répréhensibles, compte tenu de la nature des allégations, était raisonnable.

VII. Analyse supplémentaire des articles 23 et 24

[130] Il existe un détail important qui n’a pas été abordé directement par les parties, mais qui est sous-jacent à leurs arguments. Le commissaire avait été saisi de la divulgation d’actes répréhensibles à l’endroit du SAO longtemps avant que la GRC n’invite TC à examiner les opérations de la SDSA. La divulgation a été reçue en janvier 2013. La GRC a sollicité les services de TC en août 2013.

[131] Une lecture simple du paragraphe 23(1) montre qu’il est rédigé au présent. Au moment où le commissaire a entrepris d’instruire la divulgation et pendant les sept mois suivants, personne d’autre n’était saisi de l’objet de la divulgation. En fait, ce n’est qu’un an après avoir commencé à instruire la divulgation que le commissaire a su que TC était engagé auprès du SAO. Sur ce fondement, le paragraphe 23(1) était proprement utilisé par le commissaire dès le début.

[132] Lorsque TC a été invité à examiner les opérations du SAO, rien dans l’article 23 ne l’empêchait de mener son évaluation. L’article 23 ne concerne que le commissaire. Exiger du commissaire qu’il cède la place à une autre instance administrative fédérale dans de telles circonstances, compte tenu de l’importance

wrongdoings, requires very clear wording. The clear wording of when the Commissioner might decide to cease his investigation into the disclosure is found in paragraph 24(1)(a). Either another body has already adequately dealt with the subject-matter or, another body could more appropriately deal with the subject-matter.

[133] Section 23 has a relatively narrow application. It applies when the Commissioner receives a disclosure and there is already another body dealing with the subject-matter of the disclosure under an Act of Parliament. That is not this situation. But, if it had been then, as was argued here, I have found the determination of whether the Commissioner may not deal with the disclosure requires consideration of the nature of the “dealing with” in the context of the scheme and objects of the PSDPA.

[134] It was not until late November 2013 that the Commissioner’s investigators first learned of the involvement of TC. Contact was made with TC in early December 2013 but the investigators had no information about the role of TC until January 2014 when they received the Advisory Assessment. At that time, paragraph 24(1)(a) gave the Commissioner the discretion to cease his investigation if he was of the opinion that TC had adequately dealt with the subject-matter of the disclosure. Or, if the RCMP argument is accepted that TC was still dealing with the matter because of the CAPs, the Commissioner could have turned his mind to whether TC could more appropriately deal with the subject-matter according to a procedure under the *Aeronautics Act*.

[135] In this instance, subsection 24(1) addressed what the Commissioner was to do when another body began to deal with the subject-matter after he had already begun to deal with it under section 23. For the reasons already given it is my view that the Commissioner reasonably formed his opinion under section 24 once he had further information. He then provided sound reasons for refusing to cease to investigate the disclosure.

qu’accorde la LPFDAR à la dénonciation des actes répréhensibles, exige une formulation très claire. La formulation claire précisant dans quelles circonstances le commissaire pourrait décider de mettre fin à son enquête sur la divulgation se trouve à l’alinéa 24(1)a). Soit l’objet de la divulgation a été instruit comme il se doit par une autre instance, soit il pourrait l’être avantageusement par une autre instance.

[133] L’article 23 a une application relativement étroite. Il s’applique lorsque le commissaire reçoit une divulgation et qu’une autre instance instruit déjà l’objet de la divulgation en vertu d’une loi fédérale. Ce n’est pas le cas en l’espèce. Mais si cela avait été le cas, comme on l’a fait valoir ici, j’estime que la question de savoir si le commissaire pouvait ne pas instruire la divulgation exige d’examiner la nature de l’expression « est saisi » dans le contexte de l’intention et des objets de la LPFDAR.

[134] Ce n’est qu’à la fin de novembre 2013 que les enquêteurs du commissaire ont pour la première fois été informés de l’engagement de TC. Des contacts ont été établis avec TC début décembre 2013, mais les enquêteurs n’ont eu aucune information sur le rôle de TC avant janvier 2014, lorsqu’ils ont reçu l’évaluation de consultation. À ce moment-là, l’alinéa 24(1)a) donnait au commissaire le pouvoir discrétionnaire de mettre fin à son enquête s’il estimait que l’objet de la divulgation avait été instruit comme il se doit par TC. Or, si on retient l’argument de la GRC selon lequel TC continuait d’instruire l’objet du fait des PMC, le commissaire aurait pu se demander si TC pouvait plus avantageusement instruire l’objet de la divulgation dans le cadre d’une procédure prévue par la *Loi sur l’aéronautique*.

[135] Dans ce cas, le paragraphe 24(1) indique ce que doit faire le commissaire lorsqu’une autre instance commence à donner suite à l’objet après qu’il a lui-même entrepris de l’instruire au titre de l’article 23. Pour les motifs déjà donnés, je suis d’avis que le commissaire a raisonnablement établi son opinion en vertu de l’article 24 après avoir reçu un complément d’information. Il a ensuite fourni de bonnes raisons de refuser de mettre fin à l’enquête sur la divulgation.

VIII. Conclusion

[136] Given the nature of the TC Advisory Assessment as set out in these reasons, the Commissioner's determination under subsection 23(1) that TC was not acting under another Act of Parliament was reasonable and should not be set aside.

[137] In light of the facts of this case and the Commissioner's expertise, as well as the acknowledged broad discretion he possesses under section 24, the Commissioner's decision not to cease his investigation once he was apprised of the TC activities is unassailable.

[138] For the reasons set out above, this application is dismissed.

[139] The parties agreed there would be no order as to costs, regardless of outcome.

VIII. Conclusion

[136] Compte tenu de la nature de l'évaluation de consultation menée par TC, tel qu'elle est énoncée dans les présents motifs, la conclusion du commissaire en vertu du paragraphe 23(1) que TC n'agissait pas en vertu d'une autre loi fédérale était raisonnable et ne devrait pas être annulée.

[137] À la lumière des faits en l'espèce et de l'expertise du commissaire, ainsi que du vaste pouvoir discrétionnaire qui lui est accordé par l'article 24, la décision du commissaire de ne pas mettre fin à son enquête après avoir été informé des activités de TC est inattaquable.

[138] Pour les motifs établis ci-dessous, la demande est rejetée.

[139] Les parties ont convenu qu'il n'y aurait pas d'ordonnance de dépens, peu importe l'issue de la cause.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that the application is dismissed.

ANNEX

Public Servants Disclosure Protection Act

An Act to establish a procedure for the disclosure of wrongdoings in the public sector, including the protection of persons who disclose the wrongdoings

...

Preamble

Recognizing that

the federal public administration is an important national institution and is part of the essential framework of Canadian parliamentary democracy;

JUGEMENT

LA COUR rejette la présente demande.

ANNEXE

Loi sur la protection des fonctionnaires divulgateurs d'actes répréhensibles

Loi prévoyant un mécanisme de divulgation des actes répréhensibles et de protection des divulgateurs dans le secteur public

[...]

Préambule

Attendu :

que l'administration publique fédérale est une institution nationale essentielle au fonctionnement de la démocratie parlementaire canadienne;

it is in the public interest to maintain and enhance public confidence in the integrity of public servants;

confidence in public institutions can be enhanced by establishing effective procedures for the disclosure of wrongdoings and for protecting public servants who disclose wrongdoings, and by establishing a code of conduct for the public sector;

public servants owe a duty of loyalty to their employer and enjoy the right to freedom of expression as guaranteed by the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and that this Act strives to achieve an appropriate balance between those two important principles;

the Government of Canada commits to establishing a Charter of Values of Public Service setting out the values that should guide public servants in their work and professional conduct;

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

...

Interpretation

Definitions

2 (1) The following definitions apply in this Act.

...

investigation means, for the purposes of sections 24, 25, 26 to 31, 33, 34, 36 and 37, an investigation into a disclosure and an investigation commenced under section 33.

...

Wrongdoings

Wrongdoings

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

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

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

qu'il est dans l'intérêt public de maintenir et d'accroître la confiance du public dans l'intégrité des fonctionnaires;

que la confiance dans les institutions publiques ne peut que profiter de la création de mécanismes efficaces de divulgation des actes répréhensibles et de protection des fonctionnaires divulgateurs, et de l'adoption d'un code de conduite du secteur public;

que les fonctionnaires ont un devoir de loyauté envers leur employeur et bénéficient de la liberté d'expression garantie par la *Charte canadienne des droits et libertés* et que la présente loi vise à atteindre l'équilibre entre ce devoir et cette liberté;

que le gouvernement du Canada s'engage à adopter une charte des valeurs du service public énonçant les valeurs qui guident les fonctionnaires dans leur conduite et leurs activités professionnelles;

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

[...]

Définitions

Définitions

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

[...]

enquête Pour l'application des articles 24, 25, 26 à 31, 33, 34, 36 et 37, toute enquête menée sur une divulgation ou commencée au titre de l'article 33.

[...]

Actes répréhensibles

Actes répréhensibles

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

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

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

(c) a gross mismanagement in the public sector;

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

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

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

...

Duties of the Commissioner

Duties

22 The duties of the Commissioner under this Act are to

(a) provide information and advice regarding the making of disclosures under this Act and the conduct of investigations by the Commissioner;

(b) receive, record and review disclosures of wrongdoings in order to establish whether there are sufficient grounds for further action;

(c) conduct investigations of disclosures made in accordance with section 13, and investigations referred to in section 33, including to appoint persons to conduct the investigations on his or her behalf;

(d) ensure that the right to procedural fairness and natural justice of all persons involved in investigations is respected, including persons making disclosures, witnesses and persons alleged to be responsible for wrongdoings;

(e) subject to any other Act of Parliament, protect, to the extent possible in accordance with the law, the identity of persons involved in the disclosure process, including that of persons making disclosures, witnesses and persons alleged to be responsible for wrongdoings;

(f) establish procedures for processing disclosures and ensure the confidentiality of information collected in relation to disclosures and investigations;

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

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

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

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

[...]

Attributions du commissaire

Attributions

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

a) fournir des renseignements et des conseils relatifs aux divulgations faites en vertu de la présente loi et à la tenue des enquêtes menées par lui;

b) recevoir, consigner et examiner les divulgations afin d'établir s'il existe des motifs suffisants pour y donner suite;

c) mener les enquêtes sur les divulgations visées à l'article 13 ou les enquêtes visées à l'article 33, notamment nommer des personnes pour les mener en son nom;

d) veiller à ce que les droits, en matière d'équité procédurale et de justice naturelle, des personnes mises en cause par une enquête soient protégés, notamment ceux du divulgateur, des témoins et de l'auteur présumé de l'acte répréhensible;

e) sous réserve de toute autre loi fédérale applicable, veiller, dans toute la mesure du possible et en conformité avec les règles de droit en vigueur, à ce que l'identité des personnes mises en cause par une divulgation ou une enquête soit protégée, notamment celle du divulgateur, des témoins et de l'auteur présumé de l'acte répréhensible;

f) établir des procédures à suivre pour le traitement des divulgations et assurer la confidentialité des renseignements recueillis relativement aux divulgations et aux enquêtes;

(g) review the results of investigations into disclosures and those commenced under section 33 and report his or her findings to the persons who made the disclosures and to the appropriate chief executives;

(h) make recommendations to chief executives concerning the measures to be taken to correct wrongdoings and review reports on measures taken by chief executives in response to those recommendations; and

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

Restriction — general

23 (1) The Commissioner may not deal with a disclosure under this Act or commence an investigation under section 33 if a person or body acting under another Act of Parliament is dealing with the subject-matter of the disclosure or the investigation other than as a law enforcement authority.

...

Right to refuse

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

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

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

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

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

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

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

g) examiner les résultats des enquêtes menées sur une divulgation ou commencées au titre de l'article 33 et faire rapport de ses conclusions aux divulgateurs et aux administrateurs généraux concernés;

h) présenter aux administrateurs généraux concernés des recommandations portant sur les mesures correctives à prendre et examiner les rapports faisant état des mesures correctives prises par les administrateurs généraux à la suite des recommandations;

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

Interdictions d'intervenir

23 (1) Le commissaire ne peut donner suite à une divulgation faite en vertu de la présente loi ou enquêter au titre de l'article 33 si une personne ou un organisme — exception faite d'un organisme chargé de l'application de la loi — est saisi de l'objet de celle-ci au titre d'une autre loi fédérale.

[...]

Refus d'intervenir

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

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

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

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

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

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

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

...

[...]

Notice of refusal

(3) If the Commissioner refuses to deal with a disclosure or to commence an investigation, he or she must inform the person who made the disclosure, or who provided the information referred to in section 33, as the case may be, and give reasons why he or she did so.

Avis

(3) En cas de refus de donner suite à une divulgation ou de commencer une enquête, le commissaire en donne un avis motivé au divulgateur ou à la personne qui lui a communiqué les renseignements visés à l'article 33.

...

[...]

Investigations

Enquêtes

Purpose of investigations

Objet des enquêtes

26 (1) Investigations into disclosures and investigations commenced under section 33 are for the purpose of bringing the existence of wrongdoings to the attention of chief executives and making recommendations concerning corrective measures to be taken by them.

26 (1) Les enquêtes menées sur une divulgation ou commencées au titre de l'article 33 ont pour objet de porter l'existence d'actes répréhensibles à l'attention des administrateurs généraux et de leur recommander des mesures correctives.

...

[...]

Power to investigate other wrongdoings

Enquête sur un autre acte répréhensible

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

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

...

[...]

Reports

Rapports

...

[...]

Annual report

Rapport annuel

38 (1) Within three months after the end of each financial year, the Commissioner must prepare an annual report in respect of the activities of the Commissioner during that financial year.

38 (1) Dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, le commissaire prépare un rapport annuel de ses activités pendant l'exercice.

...

[...]

Case Report

(3.1) If the Commissioner makes a report to a chief executive in respect of an investigation into a disclosure or an investigation commenced under section 33 and there is a finding of wrongdoing in the report, the Commissioner must, within 60 days after making the report, prepare a case report setting out

- (a) the finding of wrongdoing;

...

Tabling of report

(3.3) Within the period referred to in subsection (1) for the annual report and the period referred to in subsection (3.1) for a case report, and at any time for a special report, the Commissioner shall submit the report to the Speaker of the Senate and the Speaker of the House of Commons, who shall each table the report in the House over which he or she presides forthwith after receiving it or, if that House is not then sitting, on any of the first fifteen days on which that House is sitting after the Speaker receives it.

*Federal Courts Act***An Act respecting the Federal Court of Appeal and the Federal Court**

...

Jurisdiction of Federal Court

...

Extraordinary remedies, federal tribunals

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

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

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

Rapport sur le cas

(3.1) S'il a fait un rapport à un administrateur général à l'égard d'une enquête menée sur une divulgation ou commencée au titre de l'article 33 où il conclut qu'un acte répréhensible a été commis, le commissaire prépare, dans les soixante jours, un rapport sur le cas faisant état :

- a) de sa conclusion;

[...]

Dépôt du rapport

(3.3) Le commissaire présente, dans le délai prévu au paragraphe (1) ou (3.1) dans le cas du rapport qui y est visé ou à toute époque de l'année dans le cas d'un rapport spécial, son rapport au président de chaque chambre, qui le dépose immédiatement devant la chambre qu'il préside ou, si elle ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance de celle-ci suivant la réception du rapport.

*Loi sur les Cours fédérales***Loi concernant la Cour d'appel fédérale et la Cour fédérale**

[...]

Compétence de la Cour fédérale

[...]

Recours extraordinaires : offices fédéraux

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

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

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

Extraordinary remedies, members of Canadian Forces

(2) The Federal Court has exclusive original jurisdiction to hear and determine every application for a writ of *habeas corpus ad subjiciendum*, writ of *certiorari*, writ of prohibition or writ of *mandamus* in relation to any member of the Canadian Forces serving outside Canada.

Remedies to be obtained on application

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

Application for judicial review

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

Time limitation

(2) An application for judicial review in respect of a decision or an order of a federal board, commission or other tribunal shall be made within 30 days after the time the decision or order was first communicated by the federal board, commission or other tribunal to the office of the Deputy Attorney General of Canada or to the party directly affected by it, or within any further time that a judge of the Federal Court may fix or allow before or after the end of those 30 days.

Powers of Federal Court

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

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

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

Grounds of review

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

Recours extraordinaires : Forces canadiennes

(2) Elle a compétence exclusive, en première instance, dans le cas des demandes suivantes visant un membre des Forces canadiennes en poste à l'étranger : bref d'*habeas corpus ad subjiciendum*, de *certiorari*, de prohibition ou de *mandamus*.

Exercice des recours

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

Demande de contrôle judiciaire

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

Délai de présentation

(2) Les demandes de contrôle judiciaire sont à présenter dans les trente jours qui suivent la première communication, par l'office fédéral, de sa décision ou de son ordonnance au bureau du sous-procureur général du Canada ou à la partie concernée, ou dans le délai supplémentaire qu'un juge de la Cour fédérale peut, avant ou après l'expiration de ces trente jours, fixer ou accorder.

Pouvoirs de la Cour fédérale

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

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

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

Motifs

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

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

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

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

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

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

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

Defect in form or technical irregularity

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vice de forme

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