

T-60-15
2015 FC 1155

T-60-15
2015 CF 1155

Emilie Taman (*Applicant*)

Emilie Taman (*demanderesse*)

v.

c.

Attorney General of Canada (*Respondent*)

Procureur général du Canada (*défendeur*)

INDEXED AS: TAMAN v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : TAMAN c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court, Kane J.—Ottawa, September 1 and October 13, 2015.

Cour fédérale, juge Kane—Ottawa, 1^{er} septembre et 13 octobre 2015.

Public Service — Political activities — Judicial review of Public Service Commission (PSC or Commission) decision denying applicant's request for permission, leave of absence without pay to seek nomination, be candidate in federal election pursuant to Public Service Employment Act, ss. 114(4), (5) (Act) — Applicant submitting that Commission's decision not reflecting proportionate balancing of rights under Canadian Charter of Rights and Freedoms, statutory objectives of Act — Arguing Commission's decision unreasonable, seeking inter alia to have decision set aside — Applicant working as federal prosecutor; having high-level of autonomy — Commission not satisfied that being candidate during election period not impairing or be perceived as impairing applicant's ability to perform duties in politically impartial manner — Whether PSC's decision herein reasonable — In present case, decision not based on applicant's job title rather than on duties applicant performing as federal prosecutor; public servant — Contrary to applicant's argument, Commission's decision not constituting political involvement prohibition against all federal prosecutors — Decision also not inconsistent with statutory context, including Canada Elections Act, provincial statutes — Commission understanding factual context; findings supported by evidence on record — Considering competing rights, interests at play as required under Act — Commission not satisfied that applicant's candidacy would not impair or be perceived to impair her ability to perform duties in politically impartial manner either before election or upon applicant's return to work — Commission's decision reflecting proportionate balancing of Charter rights, therefore reasonable — Application dismissed.

Fonction publique — Activités politiques — Contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Commission de la fonction publique (la CFP ou la Commission) a rejeté la requête de la demanderesse qui souhaitait obtenir la permission d'être choisie comme candidate à la prochaine élection fédérale et un congé sans solde, en application des art. 114(4) et (5) de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique (la Loi) — La demanderesse a soutenu que la décision de la Commission n'était pas le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits que lui garantit la Charte canadienne des droits et libertés et des objectifs qu'énonce la loi — Elle a fait valoir que la décision de la Commission était déraisonnable et a demandé entre autres que la décision soit infirmée — La demanderesse travaillait comme procureure fédérale et jouissait d'un degré élevé d'autonomie — La Commission n'était pas convaincue que le fait de se porter candidate pendant la période électorale ne porterait pas atteinte ou ne semblerait pas porter atteinte à la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale — Il s'agissait de savoir si la décision de la CFP était raisonnable en vertu des présentes — En l'espèce, la décision n'était pas fondée sur le titre du poste qu'occupe la demanderesse en tant que procureure fédérale plutôt que sur les fonctions qu'elle exerce en sa qualité de procureure fédérale et de fonctionnaire — Contrairement à l'argument de la demanderesse, la décision de la Commission n'était pas assimilable à une interdiction de se livrer à des activités politiques à l'endroit de tous les procureurs fédéraux — La décision n'était pas non plus incompatible avec le contexte législatif, ce qui inclut la Loi électorale du Canada et diverses lois provinciales — La Commission a bien saisi le contexte factuel; ses conclusions étaient étayées par la preuve figurant dans le dossier — La Commission a tenu compte des droits et des intérêts opposés en jeu, comme l'exigeait la Loi — La Commission s'est dite non convaincue que la mise en candidature de la demanderesse ne porterait pas atteinte ou ne semblerait pas porter atteinte à sa capacité d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale, soit avant l'élection, soit après son retour au travail — La décision de la Commission était le fruit d'une mise en balance proportionnée

Constitutional Law — Charter of Rights — Fundamental Freedoms — Public Service Commission (PSC or Commission) denying applicant's request for permission, leave of absence without pay to seek nomination, be candidate in next federal election — Applicant, federal prosecutor, arguing decision infringing her rights pursuant to Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 2(b), (d), 3 — Whether PSC's decision reflecting proportionate balancing of Charter rights at stake in light of statutory objectives — Applicant's rights pursuant to Charter, ss. 2(b), 3 affected herein but unnecessary to determine scope of applicant's s. 2(d) rights (freedom of association) — In present case, applicant's Charter rights not absolute; balanced by decision maker against objective of political impartiality — Not possible herein to fully protect applicant's right to freedom of expression, to engage in political activity, run for office while also permitting applicant to maintain position in public service, return thereto after election if unsuccessful — Decision reflecting proportionate balancing of applicant's Charter rights, therefore reasonable.

This was an application for judicial review of a decision of the Public Service Commission (PSC or Commission) denying the applicant's request for permission and a leave of absence without pay to seek nomination and be a candidate in the next federal election pursuant to subsections 114(4) and (5) of the *Public Service Employment Act* (Act). The applicant submitted that the Commission's decision infringed her rights pursuant to paragraphs 2(b), 2(d) and section 3 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms* and did not reflect a proportionate balancing of her Charter rights and the statutory objectives of the Act. She argued that the decision was therefore unreasonable and sought, *inter alia*, to have the Commission's decision set aside. The applicant also sought an order that she was entitled to seek nomination as a candidate in the next federal election and that she was entitled to a leave of absence without pay during the election period.

The applicant worked as a federal prosecutor in the Regulatory and Economic Prosecutions and Management Branch of the Public Prosecution Service of Canada and had a high-level of autonomy. She submitted her request to the Commission pursuant to section 114 of the Act in respect of

des droits garantis par la Charte, et elle était de ce fait raisonnable — Demande rejetée.

Droit constitutionnel — Charte des droits — Libertés fondamentales — La Commission de la fonction publique (la CFP ou la Commission) a rejeté la requête de la demanderesse qui souhaitait obtenir la permission d'être choisie comme candidate à la prochaine élection fédérale et un congé sans solde — La demanderesse a soutenu que la décision de la Commission portait atteinte aux droits que lui confèrent les art. 2b), d) et 3 de la Charte canadienne des droits et libertés — Il s'agissait de savoir si la décision de la Commission était le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits garantis par la Charte qui étaient en jeu au vu des objectifs prévus par la loi — Les droits de la demanderesse garantis par les art. 2b) et 3 de la Charte ont été touchés, mais il n'était pas nécessaire de déterminer la portée des droits que l'art. 2d) garantit à la demanderesse (liberté d'association) — En l'espèce, les droits que la Charte garantit à la demanderesse n'étaient pas absolus et le décideur les a mis en balance avec l'objectif de l'impartialité politique — Il était impossible de protéger entièrement le droit de la demanderesse à la liberté d'expression et à celui de se livrer à des activités politiques ou de se porter candidate à une élection, tout en lui permettant de conserver son poste et de le réintégrer après l'élection, en cas d'échec de sa part — La décision de la Commission était le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits de la demanderesse garantis par la Charte, et elle était de ce fait raisonnable.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Commission de la fonction publique (la CFP ou la Commission) a rejeté la requête de la demanderesse qui souhaitait obtenir la permission d'être choisie comme candidate à la prochaine élection fédérale et un congé sans solde, en application des paragraphes 114(4) et (5) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (la Loi). La demanderesse a soutenu que la décision de la Commission a porté atteinte aux droits que lui confèrent les alinéas 2b) et d) et l'article 3 de la *Charte canadienne des droits et libertés* et qu'elle n'était pas le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits que lui garantissent la Charte et des objectifs qu'énonce la Loi. Elle a fait valoir que la décision était de ce fait déraisonnable et a demandé, entre autres, que la décision de la Commission soit infirmée. La demanderesse a également sollicité une ordonnance portant qu'elle était en droit, d'une part, de vouloir être nommée comme candidate à la prochaine élection fédérale et, d'autre part, d'obtenir un congé sans solde pendant la période électorale.

La demanderesse a travaillé à titre de procureure fédérale au service de la Direction des poursuites réglementaires et économiques, et de la gestion, et elle jouissait d'un degré élevé d'autonomie. Elle a présenté sa demande à la Commission conformément à l'article 114 de la Loi pour se porter candidate

the federal election to be held on October 19, 2015. The applicant followed the required procedure in her request for permission to seek the candidacy, pursue election and to obtain a leave without pay, with a view to returning to her position if she were unsuccessful in her candidacy or election. She provided comprehensive submissions to the Commission, addressed all the relevant facts, described all aspects of her work and suggested options to provide some middle ground to guard against possible perceptions of partiality. The applicant's immediate supervisor (Team Leader) and senior management of her branch, the Office of the Director of Public Prosecutions, (ODPP) also provided their views on the applicant's request to seek nomination. Both the applicant's Team Leader and the ODPP had concerns about the impairment or perceived impairment of the applicant's ability to perform her duties either before the election or both before the election period and upon her return to work, after having been a candidate in a federal election.

In its decision, the Commission indicated that it had concerns that the applicant's ability to perform her duties as a federal prosecutor in a politically impartial manner could be impaired or perceived to be impaired in light of the nature of her duties and the increased publicity, visibility and recognition that would be associated with seeking nomination and being a candidate in a federal election. The PSC, after considering the competing rights and interests at play, concluded that it was not satisfied that being a candidate during the election period would not impair or be perceived as impairing the applicant's ability to perform her duties in a politically impartial manner. The Commission therefore denied both the applicant's permission and leave without pay, a condition precedent to a public servant seeking election.

The issues were whether the PSC's decision reflected a proportionate balancing of the Charter rights at stake in light of the statutory objectives and whether it was reasonable.

Held, the application should be dismissed.

In this case, it was not necessary to determine the scope of the applicant's paragraph 2(d) rights (freedom of association) and how, if any, these rights had been affected. The applicant's rights pursuant to paragraph 2(b) (freedom of thought, belief, opinion and expression) and section 3 (freedom to run for office) of the Charter were clearly affected. The applicant argued, in particular, that the Commission's decision amounted to an effective prohibition on federal prosecutors as a category to engage in political activities and was therefore by nature disproportionate. The decision in this case was not

à l'élection fédérale qui aurait lieu le 19 octobre 2015. La demanderesse a suivi la procédure requise dans sa demande de permission en vue d'être choisie comme candidate à une élection et d'obtenir un congé sans solde, le but étant de pouvoir réintégrer son poste si elle n'était pas choisie comme candidate ou si elle n'était pas élue. Elle a fourni à la Commission des observations exhaustives, elle a traité de tous les faits pertinents, elle a décrit tous les aspects de son travail, et elle a suggéré quelques options en guise de solution intermédiaire en vue de se prémunir contre une perception de partialité. La demande de permission de la demanderesse comprenait le point de vue du superviseur immédiat (le chef d'équipe) et de la haute direction de la demanderesse et celui du Bureau du directeur des poursuites pénales (le BDPP). Tant le chef d'équipe de la demanderesse que le BDPP se souciaient du fait que la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions, tant avant la période électorale qu'après son retour au travail, après s'être portée candidate à une élection fédérale, pourrait être atteinte ou sembler l'être.

Dans sa décision, la Commission a fait état de ses doutes que la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions à titre de procureure fédérale d'une manière politiquement impartiale puisse être atteinte ou sembler être atteinte en raison de la nature de ses fonctions ainsi que de la publicité, de la visibilité et de la reconnaissance accrues que l'on associerait au fait qu'elle veuille être choisie comme candidate et se porter candidate à une élection fédérale. Après avoir pris en compte les droits et les intérêts opposés qui étaient en jeu, la CFP a conclu qu'elle n'était pas convaincue que le fait de se porter candidate pendant la période électorale ne porterait pas atteinte ou ne semblerait pas porter atteinte à la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale. La Commission a refusé d'accorder à la fois la permission et le congé sans solde, ce qui est une condition à laquelle doit satisfaire tout fonctionnaire désireux d'être élu.

Il s'agissait de savoir si la décision de la CFP était le fruit d'une mise en balance proportionnée des protections garanties par la Charte qui étaient en jeu, compte tenu des objectifs prévus par la loi et si elle était raisonnable.

Jugement : la demande doit être rejetée.

En l'espèce, il n'était pas nécessaire de déterminer la portée des droits que l'alinéa 2d) garantit à la demanderesse (liberté d'association) et en quoi, si c'est le cas, ces droits ont été touchés. Les droits que l'alinéa 2b) (liberté de pensée, de croyance, d'opinion et d'expression) et l'article 3 (droit de briguer les suffrages des électeurs) de la Charte garantissent à la demanderesse ont été clairement touchés. La demanderesse a soutenu en particulier que la décision de la Commission équivalait à une interdiction concrète à l'endroit des procureurs fédéraux en tant que catégorie de se livrer à des activités

based on the applicant's job title as a federal prosecutor rather than on the duties that she performs in her role as a federal prosecutor and public servant. If the decision were a "blanket prohibition" on all federal prosecutors, the Commission would not have considered her specific duties as a member of the team responsible for Regulatory and Economic Prosecutors, her job description, etc. Although the Director of Public Prosecutions clearly expressed the view that political involvement was not appropriate for federal prosecutors, the Commission's decision was not a prohibition against all federal prosecutors as the decision was made based on the applicant's specific request and was related to her specific duties. Other requests would be determined on a case-by-case basis.

The decision was also not inconsistent with the statutory context, including the *Canada Elections Act* and provincial statutes. Parliament is not bound to take an identical approach in all federal legislation. Moreover, neither the *Canada Elections Act* nor provincial statutes applied herein. The decision at issue was made pursuant to the Act, which governs all public servants, including all federal prosecutors. The Act does not prohibit any particular group of employees except deputy heads.

Section 114 of the Act demonstrates that Parliament intended public servants to be able to seek nomination or run as candidates only when this will not impair or be perceived as impairing their ability to perform their duties in a politically impartial manner. Parliament did not intend to explicitly set out each category of public servant that should be excluded from running for political office. Section 114 sets out examples of the factors, which are objective, that the Commission should consider including the nature of the election, the nature of the employee's duties, etc.

The Commission understood the factual context and its findings were supported by the evidence on the record. It did not ignore or misconstrue the applicant's submissions regarding the relevant factual context. The Commission reasonably found that the applicant would have increased visibility as a result of seeking candidacy and is highly visible in her position given that she appears in a public courtroom on behalf of the Crown. Although the Commission was well aware that the applicant was a federal prosecutor, it considered her visibility as a public servant vis-à-vis other federal employees and not vis-à-vis other prosecutors. This was the appropriate perspective given that the Act governs public servants in general.

politiques et était, de par sa nature, disproportionnée. En l'espèce, la décision était fondée sur le titre du poste qu'occupe la demanderesse en tant que procureure fédérale plutôt que sur les fonctions qu'elle exerce en sa qualité de procureure fédérale et de fonctionnaire. Si la décision était une « interdiction générale » visant l'ensemble des procureurs fédéraux, la Commission n'aurait pas examiné les fonctions particulières qu'exerce la demanderesse en tant que membre de l'équipe chargée des poursuites de nature réglementaire et économique, sa description de tâches, etc. Bien que le directeur des poursuites pénales ait clairement exprimé l'avis qu'il était malvenu que les procureurs fédéraux s'engagent sur le plan politique, la décision de la Commission n'était pas une interdiction qui vise tous les procureurs fédéraux, car elle était fondée sur la demande précise de la demanderesse et était liée aux fonctions précises de cette dernière. D'autres demandes seraient tranchées au cas par cas.

La décision n'était pas non plus incompatible avec le contexte législatif, ce qui inclut la *Loi électorale du Canada* et diverses lois provinciales. Le législateur n'est pas obligé de suivre une démarche identique dans toutes les lois fédérales. La *Loi électorale du Canada* ne s'appliquait pas en l'espèce, pas plus que des lois provinciales. La décision en litige a été rendue sous le régime de la Loi, qui régit la totalité des fonctionnaires, y compris l'ensemble des procureurs fédéraux. La Loi ne frappe d'interdiction aucun groupe particulier de fonctionnaires, hormis les administrateurs généraux.

L'article 114 de la Loi montre que le législateur envisageait que des fonctionnaires puissent être choisis comme candidats ou se portent candidats uniquement dans les cas où cela ne porterait pas atteinte ou ne semblerait pas porter atteinte à leurs capacités d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. Le législateur n'envisageait pas d'énoncer explicitement chaque catégorie de fonctionnaires qui ne pourraient pas se porter candidats à une charge politique. L'article 114 donne quelques exemples des facteurs que la Commission doit prendre en compte, dont la nature de l'élection et la nature des fonctions du fonctionnaire, facteurs qui sont de nature objective.

La Commission a bien saisi le contexte factuel, et ses conclusions étaient étayées par la preuve figurant dans le dossier. Elle n'a pas fait abstraction des observations de la demanderesse au sujet du contexte factuel pertinent, ou ne les a pas mal interprétées. La Commission a conclu de manière raisonnable que la demanderesse aurait eu plus de visibilité si elle s'était portée candidate et qu'elle occupe un poste déjà très visible, étant donné qu'elle comparait dans des salles d'audience publique pour le compte du ministère public. Là encore, même si la Commission était bien consciente que la demanderesse était une procureure fédérale, elle a pris en considération sa visibilité en tant que fonctionnaire par

The applicant's view that the Commission focused on the statutory objective of a politically impartial public service, used this as its starting point and, as a result, overlooked her Charter rights to engage in political activity and failed to conduct a proportionate balancing was not supported by the record. In this case, the applicant's Charter rights were not absolute and were balanced by the decision maker against the objective of political impartiality. The Commission used the statutory language rather than the Charter language in its decision but, in determining whether to grant the applicant permission to seek the candidacy and election and whether to grant a leave of absence without pay to do so, the Commission considered both objectives of the Act, one of them reflecting a Charter right (engaging in political activity). The decision reflected that it considered all the relevant facts, which supported its findings, including that the applicant had a high level of autonomy, decision-making and visibility.

The ultimate question was whether the Commission's decision protected the applicant's Charter rights as fully as possible. In the present case, it was not possible to fully protect the applicant's right to freedom of expression and to engage in political activity and run for office while also permitting her to maintain her position and to return to it following the election in the event she was not successful. While she was not prohibited from pursuing her rights, the cost of doing so was the loss of her position as a federal prosecutor and public servant. After considering all the facts, relevant factors, possible ways to mitigate the limitation on the applicant's rights and the competing statutory objective, the Commission was not satisfied that the applicant's candidacy would not impair or be perceived to impair her ability to perform her duties in a politically impartial manner, either before the election or upon her return to work. The Commission's decision reflected a proportionate balancing and was therefore reasonable.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Canada Elections Act, S.C. 2000, c. 9.

rapport à d'autres fonctionnaires fédéraux et par rapport à d'autres procureurs. Il s'agissait là de l'angle qui convenait, car la Loi vise les fonctionnaires en général.

Le point de vue de la demanderesse selon lequel la Commission a mis l'accent sur l'objectif prévu par la loi, soit une fonction publique politiquement impartiale, qu'elle s'en est servi comme point de départ et que, de ce fait, elle a fait abstraction des droits que lui confère la Charte pour ce qui est de se livrer à des activités politiques et a omis de procéder à une mise en balance proportionnée, n'était pas étayé par le dossier. En l'espèce, les droits que la Charte garantit à la demanderesse n'étaient pas absolus et le décideur les a mis en balance avec l'objectif de l'impartialité politique. Dans sa décision, la Commission s'est servie des termes employés dans la loi plutôt que de ceux de la Charte, mais, pour décider s'il convenait d'accorder à la demanderesse la permission de se porter candidate et de se présenter à l'élection ou de lui accorder pour ce faire un congé sans solde, elle a examiné les deux objectifs de la Loi, l'un de ces objectifs reflétant un droit que la Charte garantit (se livrer à des activités politiques). La décision dénote qu'elle a pris en compte la totalité des faits pertinents qui étayaient ses conclusions, y compris le fait que la demanderesse jouissait d'un degré élevé d'autonomie, de pouvoir décisionnel et de visibilité.

La question ultime consistait à savoir si la décision de la Commission protégeait le plus possible les droits que la Charte garantit à la demanderesse. En l'espèce, il était impossible de protéger entièrement le droit de la demanderesse à la liberté d'expression et celui de se livrer à des activités politiques ou de se porter candidate à une élection, tout en lui permettant de conserver son poste et de le réintégrer après l'élection, en cas d'échec de sa part. Il ne lui était pas interdit de poursuivre ses droits, mais le coût d'une telle option était la perte de son poste en tant que procureure et fonctionnaire au sein de la fonction publique fédérale. Après avoir pris en considération la totalité des faits, les facteurs pertinents, les moyens possibles d'atténuer la limite imposée aux droits de la demanderesse ainsi que l'objectif législatif opposé, la Commission s'est dite non convaincue que la mise en candidature de la demanderesse ne porterait pas atteinte ou ne semblerait pas porter atteinte à sa capacité d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale, soit avant l'élection, soit après son retour au travail. La décision de la Commission était le fruit d'une mise en balance proportionnée, et elle était de ce fait raisonnable.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Charte canadienne des droits et libertés, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi*

Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], ss. 2(b),(d), 3.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46.
Fisheries Act, R.S.C., 1985, c. F-14.
Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27.
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1.
Lobbying Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44.
Parliament of Canada Act, R.S.C., 1985, c. P-1.
Political Activities Regulations, SOR/2005-373.
Public Service Employment Act, R.S.C. 1970, c. P-32, s. 32.
Public Service Employment Act, S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13, Preamble, ss. 11, 112, 113, 114, 116, 117.

CASES CITED

APPLIED:

Doré v. Barreau du Québec, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395; *Loyola High School v. Quebec (Attorney General)*, 2015 SCC 12, [2015] 1 S.C.R. 613; *Harquail v. Canada (Public Service Commission)*, 2004 FC 1549, 20 Admin. L.R. (4th) 266; *Canadian Broadcasting Corporation v. Warden of Bowden Institution*, 2015 FC 173, 328 C.R.R. (2d) 361.

CONSIDERED:

Figueroa v. Canada (Attorney General), 2003 SCC 37, [2003] 1 S.C.R. 912; *Greater Vancouver Transportation Authority v. Canadian Federation of Students — British Columbia Component*, 2009 SCC 31, [2009] 2 S.C.R. 295; *Threader v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 1 F.C. 41, (1986), 68 N.R. 143 (C.A.); *Pinet v. St. Thomas Psychiatric Hospital*, 2004 SCC 21, [2004] 1 S.C.R. 528.

REFERRED TO:

R. v. Oakes, [1986] 1 S.C.R. 103, (1986), 26 D.L.R. (4th) 200; *Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3; *Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69, (1991), 82 D.L.R. (4th) 321; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, (1985), 23 D.L.R. (4th) 122; *Krieger v. Law Society of Alberta*, 2002 SCC 65, [2002] 3 S.C.R. 30; *Haydon v. Canada (Treasury Board)*, 2005 FCA 249, [2006] 2 F.C.R. 3; *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369, (1976), 68 D.L.R. (3d) 716.

de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44], art. 2b),d), 3.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46.
Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1.
Loi électorale du Canada, L.C. 2000, ch. 9.
Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.C. 2003, ch. 22, art. 12, 13, préambule, art. 11, 112, 113, 114, 116, 117.
Loi sur l'emploi dans la fonction publique, S.R.C. 1970, ch. P-32, art. 32.
Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27.
Loi sur le lobbying, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 44.
Loi sur le Parlement du Canada, L.R.C. (1985), ch. P-1.
Loi sur les pêches, L.R.C. (1985), ch. F-14.
Règlement concernant les activités politiques, DORS/2005-373.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Doré c. Barreau du Québec, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395; *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, [2015] 1 R.C.S. 613; *Harquail c. Canada (Commission de la fonction publique)*, 2004 CF 1549; *Société Radio-Canada c. Directrice de l'établissement de Bowden*, 2015 CF 173.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Figueroa c. Canada (Procureur général), 2003 CSC 37, [2003] 1 R.C.S. 912; *Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31, [2009] 2 R.C.S. 295; *Threader c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 1 C.F. 41 (C.A.); *Pinet c. St. Thomas Psychiatric Hospital*, 2004 CSC 21, [2004] 1 R.C.S. 528.

DÉCISIONS CITÉES :

R. c. Oakes, [1986] 1 R.C.S. 103; *Association de la police montée de l'Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3; *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *Krieger c. Law Society of Alberta*, 2002 CSC 65, [2002] 3 R.C.S. 30; *Haydon c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2005 CAF 249, [2006] 2 R.C.F. 3; *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369.

AUTHORS CITED

Public Prosecution Service of Canada Deskbook, 2014, online: <<http://www.ppsc-sppc.gc.ca/eng/pub/fpsd-sfpg/fps-sfp/tpd/d-g-eng.pdf>>.

APPLICATION for judicial review of a Public Service Commission decision denying the applicant's request for permission and a leave of absence without pay to seek nomination and be a candidate in the next federal election pursuant to subsections 114(4) and (5) of the *Public Service Employment Act*. Application dismissed.

APPEARANCES

Christopher C. Rootham and *Andrew Reinholdt* for applicant.

Michael Roach and *Adrian Bieniasiewicz* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Nelligan O'Brien Payne LLP, Ottawa, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

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

KANE J.:

Overview

[1] In a decision dated December 16, 2014, the Public Service Commission (Commission) denied the request of the applicant, Emilie Taman, for permission and a leave of absence without pay to seek nomination and be a candidate in the next federal election pursuant to subsections 114(4) and (5) of the *Public Service Employment Act*, S.C. 2003, c. 22, ss. 12, 13 (PSEA).

[2] The applicant submits that the Commission's decision infringes her rights pursuant to paragraphs 2(b), 2(d) and section 3 of the Charter [*Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11

DOCTRINE CITÉE

Guide du Service des poursuites pénales du Canada, 2014, en ligne : <<http://www.ppsc-sppc.gc.ca/fra/pub/sfpg-fpsd/sfp-fps/tpd/d-g-fra.pdf>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision par laquelle la Commission de la fonction publique a rejeté la requête de la demanderesse qui souhaitait obtenir la permission d'être choisie comme candidate à la prochaine élection fédérale et un congé sans solde, en application des paragraphes 114(4) et (5) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*. Demande rejetée.

ONT COMPARU

Christopher C. Rootham et *Andrew Reinholdt* pour la demanderesse.

Michael Roach et *Adrian Bieniasiewicz* pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Nelligan O'Brien Payne s.r.l., Ottawa, pour la demanderesse.

Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

LA JUGE KANE :

Survol

[1] Dans une décision datée du 16 décembre 2014, la Commission de la fonction publique (la Commission) a rejeté la requête de la demanderesse, Emilie Taman, qui souhaitait obtenir la permission d'être choisie comme candidate à la prochaine élection fédérale et un congé sans solde, en application des paragraphes 114(4) et (5) de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 12, 13 (la LEFP).

[2] La demanderesse soutient que la décision de la Commission porte atteinte aux droits que lui confèrent les alinéas 2b) et d) et l'article 3 de la Charte [*Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de*

(U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]], and does not reflect a proportionate balancing of her Charter rights and the statutory objectives of the PSEA, and is, therefore, unreasonable.

[3] Upon consideration of the comprehensive submissions of the applicant and respondent, the legislation, the reasons for the Commission's decision, the record, and the jurisprudence, I find that, although the decision of the Commission limits the applicant's Charter rights, it does reflect a proportionate balancing of the Charter rights at stake, to engage in political activity and run for office, with the principle of political impartiality in the public service.

[4] The applicant followed the required procedure in her request for permission to seek the candidacy and pursue election and to obtain a leave without pay, with a view to returning to her position if she were unsuccessful in her candidacy or election. She provided comprehensive submissions to the Commission which noted her Charter rights, addressed all the relevant facts, described all aspects of her work, candidly highlighting those which could give rise to a perception of partiality, and suggested options to provide some "middle ground" to guard against such perceptions.

[5] The Director of Public Prosecution's (DPP) submissions to the Commission highlighted the need to ensure that the Office of the DPP (ODPP) discharged its prosecutorial duties in a politically impartial manner and to ensure that there would be no perception of political partiality on the part of federal prosecutors. The DPP's submissions focussed on the independence and integrity of the ODPP, of which the applicant is part, and not on the applicant's integrity, which has never been questioned. The concern of the Commission, based on this input, is primarily about perception, which is as important as actual impartiality in the present context.

1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]], qu'elle n'est pas le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits que lui garantissent la Charte et des objectifs qu'énonce la LEFP, et qu'elle est de ce fait déraisonnable.

[3] Après avoir pris en considération les observations exhaustives de la demanderesse et du défendeur, les dispositions législatives applicables, les motifs de la décision de la Commission, le dossier et la jurisprudence, je conclus que la décision, même si elle restreint les droits que la Charte garantit à la demanderesse, est bel et bien le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits garantis par la Charte qui sont en jeu — se livrer à des activités politiques et se porter candidat à une élection — et du principe de l'impartialité politique au sein de la fonction publique.

[4] La demanderesse a suivi la procédure requise dans sa demande de permission en vue d'être choisie comme candidate à une élection et d'obtenir un congé sans solde, le but étant de pouvoir réintégrer son poste si elle n'était pas choisie comme candidate ou si elle n'était pas élue. Elle a fourni à la Commission des observations exhaustives dans lesquelles elle a fait état des droits que lui garantit la Charte, elle a traité de tous les faits pertinents, elle a décrit tous les aspects de son travail, en soulignant avec franchise ceux qui pouvaient donner lieu à une perception de partialité, et elle a suggéré quelques options en guise de [TRADUCTION] « solution intermédiaire » en vue de se prémunir contre une telle perception.

[5] Dans les observations qu'il a présentées à la Commission, le directeur des poursuites pénales (le DPP) a mis en évidence le besoin de veiller à ce que son Bureau (le BDPP) s'acquitte de ses fonctions en matière de poursuites d'une manière politiquement impartiale et qu'il n'y ait aucune perception de partialité politique de la part des procureurs fédéraux. Ces observations étaient axées sur l'indépendance et l'intégrité du BDPP, dont la demanderesse fait partie, et non sur l'intégrité de cette dernière, qui n'a jamais été mise en doute. Le souci de la Commission, compte tenu de ces observations, a principalement trait à une question de perception, ce qui, dans le présent contexte, est tout aussi important qu'une impartialité réelle.

[6] The Commission considered the competing rights and interests at play as required pursuant to the PSEA. The decision reflects that the Commission considered all the facts and, based on its overall view, determined that the applicant's rights could not be fully protected while at the same time maintaining the objective of political impartiality in the public service. Measures to mitigate the impact of the limitation of the applicant's rights were considered, but were reasonably found to not be feasible to satisfy the Commission that the applicant's ability to perform her duties in a politically impartial manner would not be impaired or perceived to be impaired if she were to return to her duties.

[7] Although the decision has a significant impact on the applicant from her own perspective—because the trade-off for her is between maintaining her employment or pursuing her candidacy and election—the determination whether the decision reflects a proportionate balancing is guided by the jurisprudence which calls for the consideration of the statutory and factual context, and highlights that the goal is to protect Charter rights as fully as possible.

[8] The reality is that it is not always possible to strike a perfect balance either between competing Charter rights or between Charter rights and other rights and interests. Some rights may be required to give way to others in a manner which will be considered disproportionate by one party or the other. The notion of protecting Charter rights as fully as possible recognizes that rights are not absolute and full protection is not always possible.

[9] For the more detailed reasons that follow, the application is dismissed.

Background

[10] Ms. Taman, a prosecutor in the Regulatory and Economic Prosecutions and Management Branch of the Public Prosecution Service of Canada (PPSC) submitted

[6] La Commission a pris en compte les droits et les intérêts opposés qui sont en jeu, ainsi que l'exige la LEFP. Il ressort de la décision que la Commission a tenu compte de la totalité des faits et que, à la suite de son examen général, elle a conclu qu'il était impossible de protéger entièrement les droits de la demanderesse tout en préservant l'objectif d'impartialité politique au sein de la fonction publique. Des mesures visant à atténuer l'effet de la limitation des droits de la demanderesse ont été prises en considération, mais, a-t-il été raisonnablement conclu, ces mesures n'ont pas convaincu la Commission que si la demanderesse réintégrait ses fonctions sa capacité de les exercer de façon politiquement impartiale ne serait pas atteinte ou ne semblerait pas l'être.

[7] La décision a une incidence considérable sur la demanderesse de son propre point de vue — car le compromis qu'il lui faut faire se situe entre le fait de conserver son emploi ou de donner suite à son projet de se porter candidate et d'être élue — mais la question de savoir si cette décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée est guidée par la jurisprudence, qui exige que l'on prenne en compte le contexte législatif et factuel et qui fait ressortir que le but visé est de protéger de la manière la plus complète les droits que garantit la Charte.

[8] En réalité, il n'est pas toujours possible de trouver un équilibre parfait entre des droits opposés garantis par la Charte ou entre des droits garantis par la Charte et d'autres droits et intérêts. Il se peut que certains droits doivent céder le pas à d'autres d'une manière qu'une des parties ou l'autre jugera disproportionnée. L'idée de protéger de la manière la plus complète possible des droits garantis par la Charte reconnaît que les droits ne sont pas absolus et qu'une protection complète n'est pas toujours possible.

[9] Pour les motifs plus détaillés qui suivent, la demande est rejetée.

Le contexte

[10] M^e Taman, procureure au service de la Direction des poursuites réglementaires et économiques et de la gestion, laquelle relève du Service des poursuites pénales

a request in November 2014 to the Commission pursuant to section 114 of the PSEA. Ms. Taman requested permission to seek nomination as and, if nominated, be a candidate in the federal election to be held on October 19, 2015. She also requested a leave of absence without pay before and during the election period. The Commission denied her request on December 16, 2014.

[11] Ms. Taman described her role and duties in her request, submitted in accordance with the applicable form and procedure, and in her submissions to the Commission which attached her work description. In her affidavit, she described that she is responsible for assessing investigative files to provide pre-charge legal advice or an opinion pre-charge regarding potential prosecutions; prosecuting files once the decision to prosecute has been made; appearing in court to prosecute; applying to a judge for various sentencing matters; negotiating with opposing counsel; and supporting other prosecutors on complex and lengthy cases or projects. In her affidavit, she noted that her team at the PPSC was responsible for regulatory offences other than drug offences and that she had carriage of, or worked on, prosecutions under the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27; the *Fisheries Act*, R.S.C., 1985, c. F-14; the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1; and the *Lobbying Act*, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 44.

[12] In her submissions to the Commission, in response to specific questions in the request form, Ms. Taman acknowledged that there could be a public perception that she would be unable to perform her duties impartially in the period leading up to the nomination and before and during the election period, but noted that her intention was to be on leave without pay during this period and not working and, if she returned to work, in the event that she did not receive the nomination or were not elected, the public would understand that there is a distinction between a lawyer's personal views and the positions they take in Court.

du Canada (le SPPC), a présenté une demande à la Commission en novembre 2014, conformément à l'article 114 de la LEFP. M^e Taman a demandé la permission de présenter sa candidature et, si celle-ci était retenue, de se porter candidate à l'élection fédérale qui aurait lieu le 19 octobre 2015. Elle a aussi demandé un congé sans solde avant et pendant la période électorale. La Commission a rejeté sa demande le 16 décembre 2014.

[11] M^e Taman a décrit le rôle qu'elle joue et les fonctions qu'elle exerce dans sa demande, présentée selon la forme et la procédure applicables, ainsi que dans ses observations à la Commission, auxquelles était jointe sa description de tâches. Dans son affidavit, elle a indiqué qu'elle est chargée d'évaluer des dossiers d'enquête en vue de fournir, avant le dépôt d'une accusation, des conseils ou des opinions juridiques au sujet d'une éventuelle poursuite, de s'occuper de dossiers une fois qu'il a été décidé d'intenter une poursuite, de comparaître en cour pour plaider, de présenter des demandes à un juge au sujet de diverses questions relatives à la détermination de la peine, de négocier avec l'avocat de la partie adverse, et d'aider d'autres procureurs dans le cadre d'affaires ou de projets longs et complexes. Dans son affidavit, elle a fait remarquer que, au SPPC, son équipe était chargée des infractions réglementaires autres qu'en matière de drogue et qu'elle assumait la responsabilité ou travaillait dans le cadre de poursuites intentées en vertu de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, de la *Loi sur les pêches*, L.R.C. (1985), ch. F-14, de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, de même que de la *Loi sur le lobbying*, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 44.

[12] Dans les observations qu'elle a présentées à la Commission, en répondant à des questions précises posées dans le formulaire de demande, M^e Taman a reconnu qu'il se pouvait que le public perçoive qu'elle ne soit pas capable d'exercer ses fonctions de manière impartiale au cours de la période antérieure à sa mise en candidature ainsi qu'avant et pendant la période électorale, mais elle a ajouté qu'elle avait l'intention d'être en congé sans solde au cours de cette période et de ne pas travailler et que, si elle retournait au travail, advenant que sa candidature ne soit pas retenue ou qu'elle ne soit pas élue, le public comprendrait qu'il y a une distinction

[13] The request for permission to the Commission, in the required form, included the views of the applicant's immediate supervisor (Team Leader) and senior management. The Team Leader indicated that he was not satisfied that the applicant's ability to perform her duties in a politically impartial manner would not be impaired or be perceived to be impaired during the election. He noted that her position may need to be filled in her absence. However, he indicated that if the applicant returned to work after not receiving the nomination or not being elected, he was satisfied that her ability to perform her duties in a politically impartial manner would not be impaired or be perceived to be impaired because the legal community and public understand that the advocate's job is to apply the law to a set of facts, not to make law. In other words, the Team Leader had concerns about the impairment or perceived impairment of the applicant's ability to perform her duties up to the election, but did not have these concerns if she were to return to work if not elected.

[14] The DPP expressed the opinion that seeking nomination or candidacy before or during an election period indicates a significant allegiance to a political party and its platform, which would undermine the independence of the prosecutorial function and could lead to the public perception that the applicant's political allegiance influences her judgment as a prosecutor. The DPP also indicated that the applicant may be called to work on files of a political character, including offences under the *Lobbying Act*, the *Canada Elections Act*, S.C. 2000, c. 9 and the *Parliament of Canada Act*, R.S.C., 1985, c. P-1.

[15] The DPP indicated that he was not satisfied that if the applicant returned to her position if unsuccessful in seeking the nomination or election, that her ability to perform her duties in a politically impartial manner would not be impaired or be perceived to be impaired. The DPP indicated that this raises the risk that the

entre les opinions personnelles des avocats et les positions que ceux-ci défendent devant les tribunaux.

[13] La demande de permission soumise à la Commission, dans le formulaire requis, comprenait le point de vue du superviseur immédiat (le chef d'équipe) et de la haute direction de la demanderesse. Le chef d'équipe a indiqué qu'il n'était pas convaincu qu'au cours de la période électorale la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions de façon politiquement impartiale ne serait pas atteinte ou ne semblerait pas l'être. Il a fait remarquer qu'il serait peut-être nécessaire de combler son poste en son absence. Il a toutefois indiqué qu'il était convaincu que si la demanderesse revenait au travail parce que sa candidature n'avait pas été retenue ou qu'elle n'avait pas été élue, sa capacité d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale ne serait pas atteinte ou ne semblerait pas l'être parce que le milieu juridique et le public sont conscients que le travail des avocats est d'appliquer le droit à une série de faits, et non de faire des lois. Autrement dit, le chef d'équipe se souciait du fait que la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions serait atteinte ou semblerait l'être jusqu'au moment de l'élection, mais pas si elle revenait au travail parce qu'elle n'avait pas été élue.

[14] Le DPP a exprimé l'avis que le fait de solliciter une mise en candidature ou de se porter candidat avant ou pendant une période électorale dénote une forte allégeance envers un parti politique et son programme, ce qui minerait l'indépendance de la fonction de procureur et pourrait amener le public à percevoir que l'allégeance politique de la demanderesse influence son jugement en tant que procureure. Le DPP a également indiqué que la demanderesse pouvait être appelée à travailler à des dossiers de nature politique, comprenant des infractions à la *Loi sur le lobbying*, la *Loi électorale du Canada*, L.C. 2000, ch. 9, ainsi que la *Loi sur le Parlement du Canada*, L.R.C. (1985), ch. P-1.

[15] Le DPP a dit ne pas être convaincu que si la demanderesse réintégrait son poste parce que sa candidature n'avait pas été retenue ou qu'elle n'avait pas été élue, sa capacité d'exécuter ses fonctions d'une manière politiquement impartiale ne serait pas atteinte ou ne semblerait pas l'être. Cela, a-t-il indiqué, présentait le

decisions made by the applicant could be perceived by investigators and the public as influenced by political considerations. In other words, the DPP had concerns about the impairment or perceived impairment of the applicant's ability to perform her duties both before the election period and upon her return to work, after having been a candidate in a federal election.

[16] The DPP also indicated that he could not accommodate the applicant's return to another, non-prosecutorial, position because the core activities of the ODPP are the prosecution of federal offences and the provision of advice to investigative agencies, both of which require political impartiality or the perception of political impartiality. The DPP added that it would be necessary to fill the applicant's position in her absence.

[17] The DPP provided additional comments to elaborate on the answers to specific questions in the request form indicating that partisan political activities by prosecutors undermine the prosecutorial function; that independence is central to the prosecutorial decision-making process; that prosecutorial decision-making process is quasi-judicial; that prosecutors exercise their quasi-judicial duties in the public interest and must be free from partisan political influence; and, that his view is that federal prosecutors should abstain from any political activity. The DPP also noted a past incident where the ODPP was called upon to address a complaint related to an individual who had engaged in political activities prior to becoming a federal prosecutor.

[18] Ms. Taman provided additional submissions to the Commission in response to senior management's comments, noting that: the DPP's position does not acknowledge her rights under the Charter; prosecutorial independence is institutional and her discretion is highly circumscribed; prosecutors ought not to be held to the same standard as judges when it comes to personal partisan activities; the views of the DPP are not shared by other jurisdictions where prosecutors have been candidates in elections and returned to their positions; former political candidates are not barred from joining

risque que les enquêteurs et le public puissent avoir le sentiment que les décisions prises par la demanderesse étaient influencées par des questions de nature politique. En d'autres termes, le DPP se souciait du fait que la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions, tant avant la période électorale qu'après son retour au travail, après s'être portée candidate à une élection fédérale, pourrait être atteinte ou sembler l'être.

[16] Le DPP a également fait savoir qu'il ne pouvait pas assurer le retour de la demanderesse à un poste autre que celui de procureur, car les activités de base du BDPP sont les poursuites intentées à l'égard d'infractions fédérales et la fourniture de conseils à des organismes d'enquête, deux types d'activités qui requièrent une impartialité politique ou la perception d'une telle impartialité. Il a ajouté qu'il serait nécessaire de combler le poste de la demanderesse en son absence.

[17] Le DPP a fait d'autres commentaires pour étoffer les réponses données à des questions précises dans le formulaire de demande; il a indiqué que les activités politiques partisans auxquelles peuvent se livrer des procureurs minent la fonction de procureur, que l'indépendance est un aspect central du processus décisionnel en matière de poursuite, que ce processus est de nature quasi judiciaire, que les procureurs exercent leurs fonctions quasi judiciaires dans l'intérêt du public et qu'ils doivent être indépendants de toute influence politique partisane, et que, à son avis, les procureurs fédéraux devraient s'abstenir de toute activité politique. Il a également fait état d'un incident antérieur dans lequel le BDPP avait été appelé à régler une plainte relative à une personne qui s'était livrée à des activités politiques avant de devenir procureure fédérale.

[18] M^e Taman a fourni d'autres observations à la Commission en réponse aux commentaires de la haute direction; elle a fait remarquer que la position du DPP ne tenait pas compte des droits que lui garantit la Charte, que l'indépendance des procureurs est de nature institutionnelle et que son propre pouvoir discrétionnaire est hautement circonscrit, que les procureurs ne devraient pas être tenus de respecter la même norme que les juges pour ce qui est des activités partisans personnelles, que le point de vue du DPP n'est pas partagé par d'autres provinces dans lesquelles des procureurs se sont portés

the PPSC as prosecutors; the PPSC has not communicated its view that prosecutors should abstain from all political involvement; the mere possibility of complaints is not a basis to refuse a request; an individual prosecutor can be insulated from relatively rare politically sensitive prosecutions; and, remote hypotheticals should not be given undue weight. The applicant added that reasonable accommodations should be considered to overcome the barriers to women's representation in politics and suggested that there are ways to grant her request without undue burden on the PPSC, including by maintaining "firewalls" and assigning politically sensitive files to others.

The Decision

[19] The Commission cited the relevant statutory provisions. Pursuant to subsections 114(1) and (2) of the PSEA, an employee may seek nomination as a candidate before or during the election period or be a candidate before the election period only if he or she has requested and obtained permission from the Commission. Pursuant to subsection 114(3), an employee may only be a candidate during the election period if he or she has obtained leave without pay from the Commission. Finally, pursuant to subsections 114(4) and (5), the Commission may only grant permission or leave without pay if it is satisfied that the employee's ability to perform his or her duties in a politically impartial manner will not be impaired or perceived to be impaired.

[20] The relevant statutory provisions are set out in Annex A.

[21] The Commission noted that the applicant had sought permission in accordance with subsections 114(1), (2) and (3) of the PSEA and it had considered the information she provided as well as the information

candidats à des élections et ont réintégré leurs postes, qu'il n'est pas interdit à d'anciens candidats politiques de se joindre au SPPC à titre de procureurs, que le SPPC n'a pas fait savoir que les procureurs devraient s'abstenir de toute intervention sur le plan politique, que la simple possibilité qu'une plainte puisse être déposée n'est pas une raison pour refuser une demande, qu'un procureur en particulier peut être isolé des poursuites politiquement délicates, lesquelles sont relativement rares, et qu'il ne convient pas d'accorder un poids excessif à de vagues situations hypothétiques. Elle a ajouté qu'il faudrait envisager de prendre des mesures d'accommodement raisonnables en vue de surmonter les obstacles à la représentation des femmes sur la scène politique et elle a laissé entendre qu'il y avait des moyens de faire droit à sa requête sans imposer un fardeau excessif au SPPC, dont le fait de créer des [TRADUCTION] « pare-feux » et d'attribuer à d'autres personnes les dossiers politiquement délicats.

La décision

[19] La Commission a cité les dispositions législatives applicables. Aux termes des paragraphes 114(1) et (2) de la LEFP, le fonctionnaire désireux d'être choisi comme candidat, avant ou pendant la période électorale, ou de se porter candidat, avant la période électorale, ne peut le faire que s'il a demandé et obtenu la permission de la Commission. Aux termes du paragraphe 114(3), le fonctionnaire ne peut se porter candidat pour la période électorale que s'il a demandé à la Commission et obtenu d'elle un congé sans solde. Enfin, aux termes des paragraphes 114(4) et (5), la Commission n'accorde la permission ou le congé que si elle est convaincue que la capacité du fonctionnaire d'exercer ses fonctions de façon politiquement impartiale ne sera pas atteinte ou ne semblera pas atteinte.

[20] Le texte des dispositions législatives applicables est reproduit à l'annexe A.

[21] La Commission a souligné que la demanderesse avait demandé la permission requise, conformément aux paragraphes 114(1), (2) et (3) de la LEFP, et qu'elle avait pris en considération les informations que la

provided by her Team Leader and senior management at the ODPP.

[22] The Commission noted its concerns that the applicant's ability to perform her duties as a federal prosecutor in a politically impartial manner may be impaired or perceived to be impaired in light of the nature of her duties and the increased publicity, visibility and recognition that would be associated with seeking nomination and being a candidate in a federal election.

[23] The Commission found that as a federal prosecutor in the Regulatory & Economic Prosecutions and Management Branch, the applicant has a high level of autonomy and decision-making power, noting that she: prosecutes federal regulatory offences; provides legal advice to the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) and other federal organizations regarding federal prosecutions; may apply for seizure or forfeiture of property; is involved in plea and sentencing discussions; is involved in "determining issue resolution" on some files; is highly visible when she appears in Court; and, may be required to deal with the media.

[24] The Commission noted the views of the DPP that the applicant's candidacy publicly indicates a significant allegiance to a political party and its platform and that this would undermine the independence and prosecutorial function of the ODPP. The Commission found that this, in turn, could lead to a perception that the applicant is not able to perform her duties in a politically impartial manner.

[25] The Commission found that the risk to political impartiality could not be mitigated by a leave without pay or by the applicant assuming a non-prosecutorial role if she returned to work. The Commission noted that the ODPP had indicated that it could not accommodate these measures because it is a small organization, its

demanderesse avait fournies ainsi que celles dont son chef d'équipe et la haute direction du BDPP lui avaient fait part.

[22] La Commission a fait état de ses doutes que la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions à titre de procureure fédérale d'une manière politiquement impartiale puisse être atteinte ou sembler être atteinte en raison de la nature de ses fonctions ainsi que de la publicité, de la visibilité et de la reconnaissance accrues que l'on associerait au fait qu'elle veuille être choisie comme candidate et se porter candidate à une élection fédérale.

[23] La Commission a conclu qu'à titre de procureure fédérale au service de la Direction des poursuites réglementaires et économiques, et de la gestion, la demanderesse jouissait d'un degré élevé d'autonomie et de pouvoir décisionnel; elle a fait remarquer que la demanderesse poursuit des infractions réglementaires fédérales, qu'elle fournit des conseils juridiques à la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) et à d'autres organismes fédéraux au sujet de poursuites fédérales, qu'elle peut présenter une demande de saisie ou de confiscation de biens, qu'elle prend part à des discussions en matière de plaidoyers et de peines, qu'elle s'occupe de [TRADUCTION] « déterminer le règlement d'une question litigieuse » dans certains dossiers, qu'elle est très visible lorsqu'elle comparaît en cour et qu'elle peut être tenue de faire affaire avec les médias.

[24] La Commission a fait état du point de vue de la DPP selon lequel la mise en candidature de la demanderesse indique publiquement une allégeance importante à un parti politique et à son programme et que ce fait minerait l'indépendance du BDPP et ses fonctions en matière de poursuite. Elle a conclu que, par ricochet, cela pourrait amener à percevoir que la demanderesse n'est pas capable d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale.

[25] La Commission a estimé que le risque d'une impartialité politique ne pourrait pas être atténué par un congé sans solde ou par le fait de confier à la demanderesse un rôle autre que celui de procureure si elle retournait au travail. Elle a fait remarquer que le BDPP avait indiqué qu'il ne pouvait pas prendre ces mesures

core activities are the prosecution of offences and the provision of advice to investigatory agencies, and that few counsel positions do not exercise discretionary powers.

[26] The Commission concluded that it was not satisfied that being a candidate during the election period would not impair or be perceived as impairing the applicant's ability to perform her duties in a politically impartial manner. The Commission denied both the permission and leave without pay, which is a condition precedent to a public servant seeking election.

The Applicant's Overall Position

[27] The applicant argues that the decision of the Commission is unreasonable because it disproportionately limits her Charter rights, specifically paragraphs 2(b), 2(d) and section 3 of the Charter.

[28] The applicant does not challenge the constitutionality of the provisions of the PSEA, but rather argues that the decision of the Commission does not reflect a proportionate balancing of her Charter rights. The applicant argues that the Commission did not exercise its discretion in accordance with the principles established by the Supreme Court of Canada in *Doré v. Barreau du Québec*, 2012 SCC 12, [2012] 1 S.C.R. 395 (*Doré*) governing the review of administrative decisions which engage and limit Charter rights and values. The applicant submits that the effect of the decision is to prohibit all federal prosecutors from seeking candidacy and election and this blanket prohibition, combined with the Commission's failure to mitigate the impact of the limitation on her Charter rights, is not proportionate.

[29] The applicant seeks an order to set aside the decision of the Commission and to order that she is entitled to seek nomination as a candidate in the next federal

parce qu'il est une organisation de petite taille, que ses activités de base sont la poursuite d'infractions et la fourniture de conseils à des organismes d'enquête et que rares sont les postes d'avocats qui ne sont pas investis de pouvoirs discrétionnaires.

[26] La Commission a conclu qu'elle n'était pas convaincue que le fait de se porter candidate pendant la période électorale ne porterait pas atteinte ou ne semblerait pas porter atteinte à la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale. Elle a refusé d'accorder à la fois la permission et le congé sans solde, ce qui est une condition à laquelle doit satisfaire tout fonctionnaire désireux d'être élu.

La position générale de la demanderesse

[27] La demanderesse est d'avis que la décision de la Commission est déraisonnable, car elle restreint de manière disproportionnée les droits que lui garantit la Charte, et plus précisément les alinéas 2b) et d) ainsi que l'article 3.

[28] La demanderesse ne conteste pas la constitutionnalité des dispositions de la LEFP, mais elle soutient plutôt que la décision de la Commission n'est pas le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits que la Charte lui garantit. Elle ajoute que la Commission n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière conforme au principe établi par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Doré c. Barreau du Québec*, 2012 CSC 12, [2012] 1 R.C.S. 395 (*Doré*), lequel régit le contrôle des décisions administratives qui mettent en cause et limitent les droits et les valeurs que la Charte reconnaît. La demanderesse prétend de plus que la décision a pour effet d'empêcher tous les procureurs fédéraux de se porter candidats et de se présenter à une élection, et que cette interdiction générale, conjuguée à l'omission de la Commission d'atténuer l'effet de la limite imposée aux droits que lui garantit la Charte, n'est pas proportionnée.

[29] La demanderesse sollicite une ordonnance infirmant la décision de la Commission et portant qu'elle est en droit, d'une part, de vouloir être nommée comme

election and is entitled to a leave of absence without pay during the election period.

The Respondent's Overall Position

[30] The respondent submits that the Commission applied the appropriate framework and its determination that there may be a perception of impairment of political partiality is justified by the facts. The respondent acknowledges that the applicant's rights pursuant to paragraph 2(b) and section 3 of the Charter are affected by the decision, but disagrees that paragraph 2(d) is engaged. The respondent submits that the PSEA reflects the need to balance Charter rights and values with the competing objectives of the PSEA. The Commission has the discretion to permit or deny a public servant from seeking candidacy and election in a federal election in accordance with the provisions of the PSEA. The Commission conducted an assessment of the applicant's request and of her specific duties and its decision does not reflect a blanket prohibition on federal prosecutors. The Commission exercised its discretion reasonably and proportionately.

The Standard of Review of Administrative Decisions that Affect Charter Rights

[31] The parties agree that the standard of review to be applied to discretionary decisions which implicate Charter rights is reasonableness and, in this context, the approach has been established by the Supreme Court of Canada in *Doré* and more recently reiterated and applied in *Loyola High School v. Quebec (Attorney General)*, 2015 SCC 12, [2015] 1 S.C.R. 613 (*Loyola*).

[32] In *Doré*, the Supreme Court established that reviewing courts should apply the reasonableness standard to administrative decisions challenged on Charter grounds, but, in doing so, the reviewing court must assess whether the decision reflects a proportionate

candidate à la prochaine élection fédérale et, d'autre part, d'obtenir un congé sans solde pendant la période électorale.

La position générale du défendeur

[30] Le défendeur est d'avis que la Commission a appliqué le bon cadre et que les faits justifient sa décision selon laquelle il peut y avoir une perception d'atteinte à l'impartialité sur le plan politique. Il reconnaît que la décision a une incidence sur les droits que garantissent à la demanderesse l'alinéa 2b) et l'article 3 de la Charte, mais il ne souscrit pas à l'affirmation selon laquelle l'alinéa 2d) s'applique. Il soutient que la LEFP traduit le besoin de mettre en balance les droits et les valeurs reconnus par la Charte et les objectifs opposés de la LEFP. La Commission a le pouvoir discrétionnaire de permettre ou de refuser à un fonctionnaire de se porter candidat et de se présenter à une élection fédérale, conformément aux dispositions de la LEFP. La Commission a évalué la demande de la demanderesse, ainsi que ses fonctions précises, et sa décision ne représente pas une interdiction générale qui vise les procureurs fédéraux. La Commission a exercé son pouvoir discrétionnaire d'une manière raisonnable et proportionnée.

La norme de contrôle applicable aux décisions administratives ayant une incidence sur des droits garantis par la Charte

[31] Les parties conviennent que la norme de contrôle à appliquer aux décisions de nature discrétionnaire qui mettent en cause des droits garantis par la Charte est la raisonabilité et, dans ce contexte, la démarche à suivre a été établie par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Doré* et, plus récemment, réitérée et appliquée dans l'arrêt *École secondaire Loyola c. Québec (Procureur général)*, 2015 CSC 12, [2015] 1 R.C.S. 613 (*Loyola*).

[32] Dans l'arrêt *Doré*, la Cour suprême a établi que les cours de révision devraient appliquer la norme de la raisonabilité à une décision administrative que l'on conteste pour des motifs fondés sur la Charte, mais que, en agissant de la sorte, ces cours doivent déterminer si

balancing of the Charter protections at stake and the relevant statutory mandate.

[33] The parties agree that a decision which reflects a proportionate balancing of Charter rights and values is a reasonable decision. However, the parties differ on whether the Commission's decision reflects such a proportionate balancing in accordance with the framework set out in *Doré*.

[34] In *Doré*, the Supreme Court of Canada described the balancing required by the decision maker and the role of the Court on judicial review as follows (at paragraphs 55–57):

How then does an administrative decision-maker apply *Charter* values in the exercise of statutory discretion? He or she balances the *Charter* values with the statutory objectives. In effecting this balancing, the decision-maker should first consider the statutory objectives. In *Lake*, for instance, the importance of Canada's international obligations, its relationships with foreign governments, and the investigation, prosecution and suppression of international crime justified the *prima facie* infringement of mobility rights under s. 6(1) (para. 27). In *Pinet*, the twin goals of public safety and fair treatment grounded the assessment of whether an infringement of an individual's liberty interest was justified (para. 19).

Then the decision-maker should ask how the *Charter* value at issue will best be protected in view of the statutory objectives. This is at the core of the proportionality exercise, and requires the decision-maker to balance the severity of the interference of the *Charter* protection with the statutory objectives. This is where the role of judicial review for reasonableness aligns with the one applied in the *Oakes* context. As this Court recognized in *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at para. 160, “courts must accord some leeway to the legislator” in the *Charter* balancing exercise, and the proportionality test will be satisfied if the measure “falls within a range of reasonable alternatives”. The same is true in the context of a review of an administrative decision for reasonableness, where decision-makers are entitled to a measure of deference so long as the decision, in the words of *Dunsmuir*, “falls within a range of possible, acceptable outcomes” (para. 47).

la décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée des protections garanties par la Charte qui sont en jeu et le mandat applicable que confère la loi.

[33] Les parties conviennent qu'une décision qui est le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits et des valeurs garantis par la Charte est raisonnable. Cependant, elles ne s'entendent pas sur la question de savoir si la décision de la Commission est le fruit d'une mise en balance proportionnée, qui correspond au cadre établi dans l'arrêt *Doré*.

[34] Dans l'arrêt *Doré*, la Cour suprême du Canada a décrit en ces termes la mise en balance que l'on exige du décideur, ainsi que le rôle que joue la Cour au stade du contrôle judiciaire (aux paragraphes 55 à 57) :

Comment un décideur administratif applique-t-il donc les valeurs consacrées par la *Charte* dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire que lui confère la loi? Il ou elle met en balance ces valeurs et les objectifs de la loi. Lorsqu'il procède à cette mise en balance, le décideur doit d'abord se pencher sur les objectifs en question. Dans *Lake*, par exemple, l'importance des obligations internationales du Canada, ses relations avec les gouvernements étrangers ainsi que l'enquête, la poursuite et la répression du crime à l'échelle internationale justifiait, *prima facie*, la violation de la liberté de circulation visée au par. 6(1) (par. 27). Dans *Pinet*, c'est le double objectif de protection de la sécurité du public et de traitement équitable qui a fondé l'évaluation de la violation du droit à la liberté pour déterminer si elle était justifiée (par. 19).

Ensuite, le décideur doit se demander comment protéger au mieux la valeur en jeu consacrée par la *Charte* compte tenu des objectifs visés par la loi. Cette réflexion constitue l'essence même de l'analyse de la proportionnalité et exige que le décideur mette en balance la gravité de l'atteinte à la valeur protégée par la *Charte*, d'une part, et les objectifs que vise la loi, d'autre part. C'est à cette étape que le rôle de la révision judiciaire visant à juger du caractère raisonnable de la décision s'apparente à celui de l'analyse effectuée dans le contexte de l'application du test de l'arrêt *Oakes*. Comme la Cour l'a reconnu dans *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 160, « les tribunaux doivent accorder une certaine latitude au législateur » lorsqu'ils procèdent à une mise en balance au regard de la *Charte* et il sera satisfait au test de proportionnalité si la mesure « se situe à l'intérieur d'une gamme de mesures raisonnables ». Il en est de même dans le contexte de la révision

On judicial review, the question becomes whether, in assessing the impact of the relevant *Charter* protection and given the nature of the decision and the statutory and factual contexts, the decision reflects a proportionate balancing of the *Charter* protections at play. As LeBel J. noted in *Multani*, when a court is faced with reviewing an administrative decision that implicates *Charter* rights, “[t]he issue becomes one of proportionality” (para. 155), and calls for integrating the spirit of s. 1 into judicial review. Though this judicial review is conducted within the administrative framework, there is nonetheless conceptual harmony between a reasonableness review and the *Oakes* framework, since both contemplate giving a “margin of appreciation”, or deference, to administrative and legislative bodies in balancing *Charter* values against broader objectives.

[35] In *Loyola*, the Supreme Court of Canada reiterated and applied the *Doré* framework, noting that: “In the context of decisions that implicate the *Charter*, to be defensible, a decision must accord with the fundamental values protected by the *Charter*” (at paragraph 37). The Court also noted the analogy with the concept of minimal impairment of *Charter* rights (at paragraphs 40–41):

A *Doré* proportionality analysis finds analytical harmony with the final stages of the *Oakes* framework used to assess the reasonableness of a limit on a *Charter* right under s. 1: minimal impairment and balancing. Both *R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103, and *Doré* require that *Charter* protections are affected as little as reasonably possible in light of the state’s particular objectives: see *RJR-MacDonald Inc. v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199, at para. 160. As such, *Doré*’s proportionality analysis is a robust one and “works the same justificatory muscles” as the *Oakes* test: *Doré*, at para. 5.

d’une décision administrative pour en évaluer le caractère raisonnable où il convient de faire preuve d’une certaine déférence à l’endroit des décideurs à condition que la décision, comme l’affirme la Cour dans *Dunsmuir*, « [appartienne] aux issues possibles acceptables » (par. 47).

Dans le contexte d’une révision judiciaire, il s’agit donc de déterminer si — en évaluant l’incidence de la protection pertinente offerte par la *Charte* et compte tenu de la nature de la décision et des contextes légal et factuel — la décision est le fruit d’une mise en balance proportionnée des droits en cause protégés par la *Charte*. Comme le juge LeBel l’a souligné dans *Multani*, lorsqu’une cour est appelée à réviser une décision administrative qui met en jeu les droits protégés par la *Charte*, « [l]a question se réduit à un problème de proportionnalité » (par. 155) et requiert d’intégrer l’esprit de l’article premier dans la révision judiciaire. Même si cette révision judiciaire est menée selon le cadre d’analyse du droit administratif, il existe néanmoins une harmonie conceptuelle entre l’examen du caractère raisonnable et le cadre d’analyse préconisé dans *Oakes* puisque les deux démarches supposent de donner une « marge d’appréciation » aux organes administratifs ou législatifs ou de faire preuve de déférence à leur égard lors de la mise en balance des valeurs consacrées par la *Charte*, d’une part, et les objectifs plus larges, d’autre part.

[35] Dans l’arrêt *Loyola*, la Cour suprême du Canada a réitéré et appliqué le cadre établi dans l’arrêt *Doré*, en faisant remarquer ceci : « pour être défendable, une décision mettant en cause la *Charte* doit être conforme aux valeurs fondamentales garanties par ce texte » (au paragraphe 37). La Cour a également relevé l’analogie qui est faite avec le concept de l’atteinte minimale aux droits conférés par la *Charte* (aux paragraphes 40 et 41) :

L’analyse de la proportionnalité prescrite par l’arrêt *Doré* s’harmonise avec les étapes finales du cadre d’analyse énoncé dans *Oakes* qui sert pour déterminer si une restriction à un droit garanti par la *Charte* est raisonnable au regard de l’article premier : atteinte minimale et équilibre. Les arrêts *R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103, et *Doré* exigent tous deux que l’on restreigne les protections conférées par la *Charte* aussi peu que cela est raisonnablement possible eu égard aux objectifs particuliers de l’État : voir *RJR-MacDonald Inc. c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199, par. 160. L’analyse de la proportionnalité préconisée par l’arrêt *Doré* constitue donc une solide analyse qui « fait intervenir les mêmes réflexes justificateurs » que le test de l’arrêt *Oakes* : *Doré*, par. 5.

The *Doré* analysis is also a highly contextual exercise. As under the minimal impairment stage of the *Oakes* analysis, under *Doré* there may be more than one proportionate outcome that protects *Charter* values as fully as possible in light of the applicable statutory objectives and mandate: *RJR-MacDonald*, at para. 160.

L'analyse décrite dans *Doré* constitue aussi un exercice hautement contextuel. Tout comme le volet de l'atteinte minimale de l'analyse prescrite par l'arrêt *Oakes*, plusieurs issues peuvent être proportionnées et protéger les valeurs consacrées par la *Charte* aussi pleinement que possible à la lumière des objectifs et mandat applicables prévus par la loi : *RJR-MacDonald*, par. 160.

[36] The guidance of the Supreme Court of Canada regarding how decision makers should approach decisions implicating *Charter* rights and how Courts should judicially review these decisions is summarized below.

[36] Voici sous forme sommaire les conseils que donne la Cour suprême du Canada quant à la façon dont les décideurs devraient aborder les décisions qui mettent en cause des droits garantis par la Charte et la façon dont les tribunaux devraient procéder à leur contrôle judiciaire :

- The overall goal is to balance the *Charter* rights or values with the statutory objectives and to limit the *Charter* protected rights or values as little as possible (or to protect the *Charter* rights and fully as possible) in light of the statutory objectives.
- To achieve this balance, the decision maker should:
 - Consider the statutory objectives;
 - Consider how the *Charter* value at issue will best be protected in view of the statutory objectives; and,
 - In doing so, balance the severity of the interference of the *Charter* protection with the statutory objectives.
- On judicial review, the question for the Court is whether the decision maker followed the approach described above; i.e., whether the decision reflects a proportionate balancing of the *Charter* protections at play, taking into consideration the impact of the relevant *Charter* protections, as well as the nature of the decision and the statutory and factual context.
- Le but général est de mettre en balance les droits ou les valeurs reconnus par la Charte et les objectifs prévus par la loi et de restreindre le moins possible les droits ou les valeurs que protège la Charte (ou protéger les droits reconnus par la Charte aussi pleinement que possible) à la lumière des objectifs prévus par la loi.
- Pour opérer cette mise en balance, le décideur devrait :
 - prendre en considération les objectifs prévus par la loi;
 - examiner comment la valeur reconnue par la Charte qui est en jeu sera le mieux protégée au regard des objectifs prévus par la loi;
 - en agissant de la sorte, mettre en balance la gravité de l'atteinte à la protection garantie par la Charte et les objectifs prévus par la loi.
- Au stade du contrôle ou de la révision judiciaire, la question soumise à la Cour consiste à savoir si le décideur a suivi la démarche décrite ci-dessus; c'est-à-dire, déterminer si la décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée des protections garanties par la Charte qui sont en jeu, en tenant compte de l'effet des protections garanties par la Charte qui sont pertinentes, ainsi que de la nature de la décision et du contexte législatif et factuel.

- What is a proportionate balancing?
 - A proportionate balancing is one that gives effect, *as fully as possible*, to the Charter protections at stake given the particular statutory mandate.
 - Looked at from the other perspective, this means that Charter protections should be affected as little *as reasonably possible* in light of the statutory objectives; this mirrors the minimal impairment aspect of the *Oakes* [*R. v. Oakes*, [1986] 1 S.C.R. 103] test.
 - The proportionality analysis should be “robust” and contextual.
- There may be more than one proportionate outcome. A “margin of appreciation” or deference is given to the decision maker in balancing Charter values against broader objectives.
- Finally, a decision that proportionately balances Charter rights or values against the legislative objectives “falls within a range of possible, acceptable outcomes” [*Doré*, at paragraph 56] and will be found to be reasonable on judicial review.
- Qu’est-ce qu’une mise en balance proportionnée?
 - Une mise en balance proportionnée est une mesure qui donne effet, aussi pleinement que possible, aux protections garanties par la Charte qui sont en jeu, compte tenu du mandat applicable que prévoit la loi.
 - Sous l’autre angle, cela signifie que les protections garanties par la Charte doivent être touchées aussi peu que cela est raisonnablement possible compte tenu des objectifs prévus par la loi; cela reflète l’aspect de l’atteinte minimale dont il est question dans le critère énoncé dans l’arrêt *Oakes* [*R. c. Oakes*, [1986] 1 R.C.S. 103].
 - L’analyse de la proportionnalité doit être « solide » et contextuelle.
- Il peut y avoir plus d’une issue proportionnée. On accorde une « marge d’appréciation » au décideur ou l’on fait preuve de déférence à son égard lors de la mise en balance des valeurs consacrées par la Charte et des objectifs plus larges.
- Enfin, une décision qui met en balance de manière proportionnée les droits ou les valeurs garantis par la Charte et les objectifs prévus par la loi « [appartient] aux issues possibles acceptables » [*Doré*, au paragraphe 56] et sera considérée comme raisonnable lors du contrôle judiciaire.

[37] Although the Court has provided these guiding principles to decision makers and to Courts reviewing such decisions, the practical application of the principles is not a simple matter.

The Charter Rights Implicated

Section 3

[38] Section 3 of the Charter provides that every citizen of Canada has the right to vote in an election of members of the House of Commons or of a legislative assembly and to be qualified for membership therein. The right has been described by the Supreme Court of

[37] Bien que la Cour ait fourni ces principes directeurs aux décideurs ainsi qu’aux tribunaux qui contrôlent les décisions de ces derniers, leur application pratique n’est pas une mince affaire.

Les droits garantis par la Charte qui sont en cause

L’article 3

[38] Aux termes de l’article 3 de la Charte, tout citoyen canadien a le droit de vote et est éligible aux élections législatives fédérales ou provinciales. Ce droit a été décrit par la Cour suprême du Canada comme étant celui de « briguer les suffrages des électeurs » (*Figueroa*

Canada as the “right to run for office” (*Figueroa v. Canada (Attorney General)*, 2003 SCC 37, [2003] 1 S.C.R. 912, at paragraphs 26 and 29).

[39] There is no dispute that the applicant’s right to run for office is engaged and should be protected to the extent possible.

Paragraph 2(b)

[40] Paragraph 2(b) protects, as a fundamental freedom, freedom of thought, belief, opinion and expression, including freedom of the press and other media of communication.

[41] As noted by the applicant, the right of freedom of expression is interpreted broadly and purposively and encompasses “[a]n activity by which one conveys or attempts to convey meaning will *prima facie* be protection by s. 2(b)” (*Greater Vancouver Transportation Authority v. Canadian Federation of Students — British Columbia Component*, 2009 SCC 31, [2009] 2 S.C.R. 295, at paragraph 27). The applicant’s ability to communicate and convey information and messages to members of the political party that she seeks to represent as a candidate and to the public in her efforts to be elected as a Member of Parliament is clearly implicated by the decision and should be protected to the extent possible.

Paragraph 2(d)

[42] Paragraph 2(d) protects, as a fundamental freedom, freedom of association.

[43] The applicant submits that the Commission’s decision violates her freedom of association pursuant to paragraph 2(d), because the decision violates her right to freely associate with a political party and seek nomination to be a candidate of that party. Although she is not prevented from being a member of a political party, she submits that other aspects of paragraph 2(d) are infringed. The applicant notes that freedom of association has three aspects: constitutive, derivative and purposive (*Mounted Police Association of Ontario v. Canada (Attorney General)*, 2015 SCC 1, [2015] 1 S.C.R. 3,

c. Canada (Procureur général), 2003 CSC 37, [2003] 1 R.C.S. 912, aux paragraphes 26 et 29).

[39] Nul ne conteste que le droit de la demanderesse de briguer les suffrages des électeurs est en cause et qu’il doit être protégé dans la mesure du possible.

L’alinéa 2b)

[40] L’alinéa 2b) protège, à titre de liberté fondamentale, la liberté de pensée, de croyance, d’opinion et d’expression, ce qui inclut la liberté de la presse et des autres moyens de communication.

[41] Comme l’a fait remarquer la demanderesse, le droit à la liberté d’expression est interprété de manière large et téléologique, et ce droit englobe « [l’]activité par laquelle on transmet ou tente de transmettre un message bénéficie de prime abord de la protection de l’al. 2b) » (*Greater Vancouver Transportation Authority c. Fédération canadienne des étudiantes et étudiants — Section Colombie-Britannique*, 2009 CSC 31, [2009] 2 R.C.S. 295, au paragraphe 27). La capacité qu’a la demanderesse de transmettre des informations et des messages aux membres du parti politique qu’elle souhaite représenter à titre de candidate et au public dans les efforts qu’elle fait pour être élue comme députée est clairement touchée par la décision et elle devrait être protégée dans la mesure du possible.

L’alinéa 2d)

[42] L’alinéa 2d) protège, à titre de liberté fondamentale, la liberté d’association.

[43] La demanderesse soutient que la décision de la Commission porte atteinte à sa liberté d’association au sens de l’alinéa 2d), car elle viole son droit de s’associer librement à un parti politique et de chercher à être nommée comme candidate de ce parti. On ne l’empêche pas d’adhérer à un parti politique, ajoute-t-elle, mais on porte atteinte à d’autres aspects de l’alinéa 2d). Elle signale que la liberté d’association comporte trois aspects : constitutif, déductif et téléologique (*Association de la police montée de l’Ontario c. Canada (Procureur général)*, 2015 CSC 1, [2015] 1 R.C.S. 3,

at paragraphs 51–54). The applicant argues that the decision violates the derivative aspects of freedom of association, the right to associational activity that specifically relates to other constitutional freedoms, because running for office is a constitutionally protected activity. The applicant adds that the importance of political parties to the democratic process should not be overlooked and that paragraph 2(d) contemplates more than simply associating with others, including political parties, and that a purposive approach recognizes that the right to associate encompasses seeking the nomination to represent a political party and seeking election.

[44] The respondent disputes that paragraph 2(d) is engaged because the applicant is not prohibited from being a member of any political party or seeking the nomination of a specific political party. Although she is prohibited from seeking nomination for political office while employed by the public service, she may still associate with others to support another candidate for office.

[45] For the purpose of this judicial review, it is not necessary to determine the scope of the applicant's paragraph 2(d) rights and how, if any, these rights have been affected. The applicant's rights pursuant to paragraph 2(b) and section 3 are clearly affected and the applicant's argument that her right to associate is also affected is closely linked in these circumstances to the content of the paragraph 2(b) and section 3 rights implicated. The issue is whether the decision proportionately balances the Charter rights with the statutory objectives. The identification of the right to associate will not affect the outcome of this judicial review.

The Issue

Does the decision of the Commission reflect a proportionate balancing of the Charter rights at stake in light of the statutory objectives and is the decision, therefore, reasonable?

aux paragraphes 51 à 54). La demanderesse soutient que la décision porte atteinte aux aspects déductifs de la liberté d'association — le droit à une activité associative qui est expressément liée à d'autres libertés constitutionnelles —, car briguer les suffrages des électeurs est une activité que la Constitution protège. Elle ajoute qu'il ne faut pas négliger l'importance que revêtent les partis politiques pour le processus démocratique, que l'alinéa 2d) envisage plus que le simple fait de s'associer à d'autres, dont des partis politiques, et qu'une approche téléologique reconnaît que le droit de s'associer englobe le fait de chercher à être nommé comme représentant d'un parti politique et à se présenter à une élection.

[44] Le défendeur conteste que l'alinéa 2d) s'applique, car on n'empêche pas la demanderesse d'adhérer à un parti politique quelconque ou de chercher à présenter sa candidature pour un parti politique particulier. Même s'il lui est interdit de présenter sa candidature en vue d'une charge politique pendant qu'elle est au service de la fonction publique, elle peut tout de même s'associer à d'autres pour soutenir la candidature d'une autre personne.

[45] Pour les besoins du présent contrôle judiciaire, il n'est pas nécessaire de déterminer la portée des droits que l'alinéa 2d) garantit à la demanderesse et en quoi, si c'est le cas, ces droits ont été touchés. Les droits que l'alinéa 2b) et l'article 3 garantissent à la demanderesse sont clairement touchés et l'argument que celle-ci invoque, à savoir que son droit d'association est lui aussi touché, est lié de près, dans ces circonstances, à la teneur des droits garantis par l'alinéa 2b) et l'article 3 qui sont en cause. La question en litige consiste à savoir si la décision met en balance de manière proportionnée les droits garantis par la Charte et les objectifs prévus par la loi. La détermination du droit d'association n'aura pas d'incidence sur l'issue du présent contrôle judiciaire.

La question en litige

La décision de la Commission est-elle le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits garantis par la Charte qui sont en jeu au vu des objectifs prévus par la loi, et cette décision est-elle de ce fait raisonnable?

The Applicant's Submissions

[46] The applicant argues that the Commission's decision disproportionately infringes her Charter rights in view of the nature of the decision, the statutory context and the factual context.

Nature of the Decision

[47] The applicant submits that the decision amounts to a ban on all federal prosecutors as candidates in a federal election. Such a blanket prohibition is inconsistent with *Harquail v. Canada (Public Service Commission)*, 2004 FC 1549, 20 Admin. L.R. (4th) 266 (*Harquail*). Although the Court dismissed the judicial review of a decision denying permission to a federal prosecutor for mootness and the decision predates *Doré*, the Court's comments, which criticized the Commission for not conducting a comprehensive inquiry and for considering remote possibilities, is relevant to the present circumstances (at paragraph 36). In other words, a comprehensive inquiry would support a positive decision for a federal prosecutor by the Commission.

[48] The applicant points to the Commission's decision, which refers to "federal prosecutor" repeatedly, in support of her argument that the decision amounts to a blanket prohibition on prosecutors. The Commission noted that it "has concerns that Ms. Taman's ability to perform her duties in a politically impartial manner as Counsel, working as a federal prosecutor, may be impaired or perceived to be impaired"; "[a]s a federal prosecutor ... Ms. Taman has a high level of autonomy and decision-making"; "[h]is [the DPP's] concerns relate to ... the nature of Ms. Taman's duties as a federal prosecutor"; and, "Ms Taman is highly visible when she appears in Court as a federal prosecutor".

Les observations de la demanderesse

[46] La demanderesse soutient que la décision de la Commission porte atteinte de manière disproportionnée aux droits que lui garantit la Charte, compte tenu de la nature de la décision, du contexte législatif et du contexte factuel.

La nature de la décision

[47] La demanderesse estime que la décision revient à interdire à tous les procureurs fédéraux de se présenter comme candidats à une élection fédérale. Une telle interdiction générale est incompatible avec la décision *Harquail c. Canada (Commission de la fonction publique)*, 2004 CF 1549 (*Harquail*). Bien que la Cour ait rejeté le contrôle judiciaire d'une décision refusant la permission requise à une procureure fédérale du fait de son caractère théorique et que cette décision date d'avant l'arrêt *Doré*, les commentaires de la Cour, qui a critiqué la Commission pour n'avoir pas mené une enquête plus globale ni examiné de vagues possibilités, s'appliquent aux présentes circonstances (au paragraphe 36). Autrement dit, une enquête globale aurait permis à la Commission de rendre une décision favorable dans le cas d'un procureur fédéral.

[48] La demanderesse fait état de la décision de la Commission, qui fait référence à plusieurs reprises aux mots [TRADUCTION] « procureur fédéral », à l'appui de son argument selon lequel la décision est assimilable à une interdiction générale à l'endroit des procureurs. La Commission a fait remarquer qu'elle se [TRADUCTION] « soucie du fait que la capacité de M^e Taman d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale à titre d'avocate, travaillant comme procureure fédérale, peut être atteinte ou sembler l'être »; [TRADUCTION] « à titre de procureure fédérale [...] M^e Taman jouit d'un degré élevé d'autonomie et de pouvoir décisionnel »; [TRADUCTION] « ses préoccupations » [celles du BPP] ont trait à [TRADUCTION] « la nature des fonctions qu'exerce M^e Taman à titre de procureure fédérale » et [TRADUCTION] « M^e Taman est très visible lorsqu'elle comparait devant un tribunal à titre de procureure fédérale ».

[49] The applicant also notes that the concerns raised by the Commission regarding her visibility, autonomy and decision-making power; involvement in plea and sentencing discussions; application for seizure and forfeiture; and possible provision of information to the media as relevant factors would be true of all federal prosecutors.

[50] The applicant submits that the PSEA and the related *Political Activities Regulations*, SOR/2005-373 (Regulations) are inconsistent with a blanket prohibition based on job title. The PSEA and the Regulations require a fact based and contextual inquiry, including consideration of the nature of the election, the nature of the duties, and the level and visibility of the position. The applicant argues that the Commission failed to “drill down” to look at her duties and instead focussed on federal prosecutors as a broad category.

[51] The applicant also points to the Commission’s reliance on the views of the DPP which related to the nature of the mandate of the ODPP and the nature of the applicant’s duties as a federal prosecutor, rather than on the applicant’s specific duties and the types of prosecutions she conducts. The Commission accepted the DPP’s overall position that being a federal prosecutor is incompatible with being a candidate for public office, without consideration of other views and factors.

[52] The applicant argues that the decision, which amounts to an effective prohibition on federal prosecutors as a category, is by nature disproportionate (*Loyola*, at paragraph 70).

Statutory Context

[53] The applicant argues that the decision is inconsistent with the PSEA, the *Canada Elections Act* and provincial statutes.

[49] La demanderesse signale aussi que les préoccupations que la Commission a soulevées au sujet de sa visibilité, de son autonomie et de son pouvoir décisionnel, de sa participation à des discussions en matière de plaidoyers et de peines, de ses demandes de saisie et de confiscation ainsi que de la fourniture possible d’informations aux médias, des facteurs qu’elle considère comme pertinents, s’appliqueraient à tous les procureurs fédéraux.

[50] La demanderesse soutient que la LEFP et un instrument connexe, le *Règlement concernant les activités politiques*, DORS/2005-373 (le Règlement) ne concorde pas avec l’imposition d’une interdiction générale fondée sur le titre d’un poste. La LEFP et le Règlement requièrent la tenue d’une enquête factuelle et contextuelle, qui comporte un examen de la nature de l’élection, de la nature des fonctions ainsi que du niveau du poste et sa visibilité. La demanderesse soutient que la Commission a omis de procéder à un [TRADUCTION] « examen détaillé » de ses fonctions et qu’elle s’est plutôt concentrée sur les procureurs fédéraux en tant que catégorie générale.

[51] La demanderesse souligne aussi que la Commission s’est fondée sur le point de vue du DPP au sujet de la nature du mandat du BDPP et de celle des fonctions qu’exerce la demanderesse à titre de procureure fédérale, plutôt que sur les fonctions précises qu’elle exerce et les types de poursuite qu’elle mène. La Commission a souscrit à la position générale du DPP, à savoir que le poste de procureur fédéral est incompatible avec le fait de se porter candidat à une charge publique, sans tenir compte d’autres opinions et facteurs.

[52] La demanderesse soutient que la décision, qui équivaut à une interdiction concrète à l’endroit des procureurs fédéraux en tant que catégorie, est, de par sa nature, disproportionnée (arrêt *Loyola*, au paragraphe 70).

Le contexte législatif

[53] La demanderesse soutient que la décision est incompatible avec la LEFP, la *Loi électorale du Canada* et diverses lois provinciales.

[54] Section 112 of the PSEA sets out its purpose and recognizes the right of employees to engage in political activities while maintaining the principle of political neutrality in the public service. The applicant argues, however, that the Commission did not consider her right to engage in political activities. Although the PSEA seeks to balance both interests, the Commission's starting point and focus was the preservation of political neutrality.

[55] The applicant acknowledges the long standing principle and constitutional convention regarding political neutrality in the public service, but submits that the convention does not trump the Charter rights that should be protected. The jurisprudence which addresses similar issues regarding political neutrality recognizes that political neutrality and duties of loyalty are to be balanced with other rights (*Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69 (*Osborne*), at page 97; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455 (*Fraser*), at pages 467–470).

[56] The applicant submits that the test established to determine conflicts of interest for public servants should also apply to decisions made pursuant to subsections 114(4) and (5) of the PSEA. In *Threader v. Canada (Treasury Board)*, [1987] 1 F.C. 41 (C.A.) (*Threader*), at page 57, the Court stated the test for conflicts of interest as:

Would an informed person, viewing the matter realistically and practically and having thought the matter through, think it more likely than not that the public servant, whether consciously or unconsciously, will be influenced in the performance of his official duties by considerations having to do with his private interests?

[57] The applicant argues that the Commission failed to consider whether a reasonable, fully-informed person would conclude that she would be influenced in the performance of her duties by partisan political considerations and, therefore, made a decision inconsistent with the statutory context of the PSEA. The applicant acknowledges that subsections 114(4) and (5) reflect the concept set out in *Threader* to some extent but adds that

[54] L'article 112 de la LEFP énonce son objet et reconnaît aux fonctionnaires le droit de se livrer à des activités politiques tout en respectant le principe d'impartialité politique au sein de la fonction publique. La demanderesse soutient toutefois que la Commission n'a pas tenu compte de son droit de se livrer à des activités politiques. Bien que la LEFP tente de mettre en balance les deux intérêts, le point de départ de la Commission et son point de mire ont été la préservation de l'impartialité politique.

[55] La demanderesse est consciente du principe et de la convention constitutionnelle de longue date au sujet de l'impartialité politique au sein de la fonction publique, mais elle soutient que la convention ne supplante pas les droits reconnus par la Charte qu'il faudrait protéger. La jurisprudence portant sur des questions semblables en matière d'impartialité politique reconnaît que l'impartialité politique et les devoirs de loyauté doivent être mis en balance avec d'autres droits (*Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69 (*Osborne*), à la page 97; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455 (*Fraser*), aux pages 467 à 470).

[56] La demanderesse estime que le critère établi pour déterminer les conflits d'intérêts des fonctionnaires devrait également s'appliquer aux décisions prises en vertu des paragraphes 114(4) et (5) de la LEFP. Dans l'arrêt *Threader c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1987] 1 C.F. 41 (C.A.) (*Threader*), à la page 57, la Cour a énoncé le critère qui s'applique à ces conflits :

Est-ce qu'une personne bien renseignée qui étudierait la question en profondeur, de façon réaliste et pratique, croirait que, selon toute vraisemblance, le fonctionnaire, consciemment ou non, sera influencé par des considérations d'intérêt personnel dans l'exercice de ses fonctions officielles?

[57] Selon la demanderesse, la Commission a omis de considérer si une personne parfaitement renseignée et raisonnable conclurait qu'elle serait influencée par des considérations politiques partisans dans l'exercice de ses fonctions, et elle a donc rendu une décision qui n'est pas conforme au contexte législatif de la LEFP. La demanderesse reconnaît que les paragraphes 114(4) et (5) reflètent jusqu'à un certain point le concept énoncé

there should be an objective element—the perspective of the fully-informed person—to the provision and the Commission have considered the balancing through this lens.

[58] The applicant provided some historical background about the eligibility of public servants to seek candidacy and election. Originally, County Crown Attorneys and public servants were barred from sitting as members of Parliament. The introduction of the *Public Service Employment Act*, R.S.C. 1970, c. P-32, section 32 in 1968 allowed public servants below the rank of deputy head to run for office with permission. In 2000, the prohibition in the *Canada Elections Act* on public servants being candidates in a federal election was repealed, leaving the PSEA as the governing statute.

[59] The *Canada Elections Act* continues to bar County Crown Attorneys from becoming candidates, but by definition, this means the Senior or Regional Crown Attorney and does not include assistant Crown Attorneys, such as the applicant.

[60] The applicant submits that it is clear that Parliament turned its mind to whether certain groups should be prohibited from seeking candidacy and election in the *Canada Elections Act*. If Parliament intended to prohibit all federal prosecutors from being candidates, it would have also done so in the PSEA.

[61] The applicant also points out that provincial statutes set out class or category based rules for political activity. Generally, in every province except New Brunswick, provincial statutes permit non-managerial prosecutors to run for office.

[62] The applicant argues that, in considering whether the Commission's decision reflects a proportionate balancing of her Charter rights, the approaches taken in

dans l'arrêt *Threader*, mais elle ajoute que la disposition devrait comporter un élément objectif — le point de vue de la personne pleinement informée — et que c'est sous cet angle que la Commission aurait dû procéder à la mise en balance.

[58] La demanderesse a présenté quelques informations historiques de base sur le droit qu'ont les fonctionnaires de chercher à se présenter comme candidats et à se présenter à une élection. À l'origine, il était interdit aux procureurs de la Couronne et aux fonctionnaires de siéger comme député. L'introduction, en 1968, de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, S.R.C. 1970, ch. P-32, article 32, a permis aux fonctionnaires d'un rang inférieur à celui d'administrateur général de briguer les suffrages des électeurs après en avoir obtenu la permission. En 2000, l'interdiction que comportait la *Loi électorale du Canada* quant au fait que des fonctionnaires se portent candidats à une élection fédérale a été abrogée, laissant ainsi la LEFP comme loi applicable.

[59] La *Loi électorale du Canada* continue d'interdire aux procureurs de la Couronne de se porter candidats mais, par définition, cela signifie les procureurs de la Couronne principaux ou régionaux et cela n'inclut pas les procureurs de la Couronne adjoints, ce qu'est la demanderesse.

[60] La demanderesse soutient qu'il est évident que le législateur s'est penché sur la question de savoir s'il fallait interdire à certains groupes de se porter candidats à une élection dans le cadre de la *Loi électorale du Canada*. Si le législateur entendait interdire à tous les procureurs fédéraux de se porter candidats, il l'aurait fait aussi dans la LEFP.

[61] La demanderesse fait également remarquer que diverses lois provinciales comportent des règles relatives aux activités politiques qui reposent sur des classes ou des catégories. En général, dans chaque province, sauf au Nouveau-Brunswick, les lois provinciales permettent aux procureurs qui ne font pas partie de la direction de se porter candidats à une charge publique.

[62] La demanderesse fait valoir que, pour ce qui est d'examiner si la décision de la Commission est le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits que lui

other jurisdictions are relevant considerations, particularly because she is in a non-managerial role and because options to minimally impair her Charter rights should have been considered.

Factual Context

[63] The applicant argues that the Commission did not consider several relevant facts in making its decision and in determining whether a fully-informed person would conclude that she would be influenced in the performance of her duties by political considerations.

[64] The applicant highlights that she sought leave without pay in order to seek the nomination and, if successful, to seek election, and would not have been working and performing the duties which the Commission found to be visible, autonomous and of a decision-making nature in this period. There would be no opportunity to create a perception of impartiality given that she would not be working.

[65] The applicant submits that her discretion is carefully circumscribed. Prosecutorial independence does not mean that prosecutors act without supervision or have absolute discretion; it means that the Attorney General must act independently of partisan concerns when supervising prosecutorial decisions (*Krieger v. Law Society of Alberta*, 2002 SCC 65, [2002] 3 S.C.R. 30 (*Krieger*), at paragraph 30).

[66] The PPSC Deskbook [*Public Prosecution Service of Canada Deskbook*], which sets out the guiding principles which all federal prosecutors, and persons acting as federal prosecutors, must follow, provides that prosecutors are accountable for the decisions and actions they take to their managers, including the Chief Federal Prosecutor, the Deputy Director of Public Prosecutions and, ultimately, the DPP. They must make decisions in accordance with the relevant policy, directives and guidelines. Prosecutors must consult with experienced colleagues and supervisors or managers when facing difficult decisions and consult within government on some matters.

garantit la Charte, les démarches suivies dans d'autres provinces sont des facteurs pertinents, notamment parce qu'elle ne fait pas partie de la direction et qu'il aurait fallu tenir compte d'options qui auraient porté le moins possible atteinte aux droits que lui garantit la Charte.

Le contexte factuel

[63] La demanderesse est d'avis qu'il y a plusieurs faits pertinents que la Commission n'a pas pris en compte au moment de rendre sa décision et de déterminer si une personne pleinement informée conclurait qu'elle serait influencée par des considérations politiques dans l'exercice de ses fonctions.

[64] La demanderesse souligne qu'elle a demandé un congé sans solde en vue d'être choisie comme candidate et, si elle l'était, en vue d'être élue et que, au cours de cette période, elle n'aurait pas travaillé et n'aurait pas exercé les fonctions qui, a conclu la Commission, étaient visibles, autonomes et de nature décisionnelle. Comme elle n'aurait pas travaillé, il n'y aurait eu aucun risque de créer une perception d'impartialité.

[65] La demanderesse soutient que son pouvoir discrétionnaire est circonscrit avec soin. L'indépendance des procureurs ne veut pas dire que ces derniers agissent sans supervision ou qu'ils jouissent d'un pouvoir discrétionnaire absolu; cela veut dire que le procureur général doit agir indépendamment de toute considération partisane lorsqu'il supervise les décisions des procureurs (*Krieger c. Law Society of Alberta*, 2002 CSC 65, [2002] 3 R.C.S. 30 (*Krieger*), au paragraphe 30).

[66] Le Guide du SPPC [*Guide du Service des poursuites pénales du Canada*], qui présente les principes directeurs que doivent suivre tous les procureurs fédéraux et les personnes agissant à ce titre, prescrit que les procureurs sont responsables des décisions et des mesures qu'ils prennent envers leurs gestionnaires, ce qui inclut le procureur fédéral en chef, les directeurs adjoints des poursuites pénales et, en fin de compte, le DPP. Les décisions qu'ils prennent doivent être conformes aux politiques, aux directives et aux lignes directrices applicables. Ils sont tenus de consulter leurs collègues d'expérience ainsi que leurs superviseurs ou leurs gestionnaires quand ils sont confrontés à des décisions

[67] The applicant points to several extracts from the Deskbook, including Chapter 2.1, Independence and Accountability in Decision-Making, which notes that the independence of the prosecutor is that of the DPP, which is delegated to prosecutors, but explains that this refers to institutional independence.

[68] The applicant acknowledges that she would exercise a degree of discretion in the courtroom as issues arise, but would still be guided by the applicable policies and directives set out in the Deskbook.

[69] The applicant also notes that in *Krieger*, at paragraph 29, the Supreme Court of Canada recognized that the Attorney General, although a member of Cabinet, is fully independent when exercising his or her prosecutorial functions. The applicant argues that other prosecutors can be expected to be just as independent.

[70] The applicant also points out that she is in a non-managerial and relatively junior position. She notes that the Supreme Court held that the “level of [a] public servant” is relevant to whether that public servant should be permitted to engage in a political activity (*Osborne*, at page 98).

[71] The applicant submits that her only interaction with the media was after the Commission’s decision. It was not realistic for the Commission to consider the remote possibility of interaction with the media as a factor suggesting a perception of partiality. In *Harquail*, the Court found that it is only reasonable for the Commission to conduct its inquiry into an applicant’s responsibilities within some realistic context (at paragraph 35). Moreover, if she were contacted by the media, the Deskbook guides prosecutors to consult with management before speaking to the media.

difficiles, ainsi que de consulter d’autres personnes au sein du gouvernement à l’égard de certaines questions.

[67] La demanderesse souligne plusieurs extraits du Guide du SPPC, y compris le chapitre 2.1, intitulé « L’indépendance et la responsabilisation dans la prise de décisions », où il est écrit que l’indépendance du procureur est celle du DPP, qui est déléguée aux procureurs, mais, où l’on explique que cela s’entend d’une indépendance institutionnelle.

[68] La demanderesse reconnaît qu’elle exercerait un certain pouvoir discrétionnaire dans les salles d’audience à mesure que des difficultés se présenteraient, mais qu’elle serait quand même guidée par les politiques et les directives applicables qui sont énoncées dans le Guide du SPPC.

[69] La demanderesse signale par ailleurs que dans l’arrêt *Krieger*, au paragraphe 29, la Cour suprême du Canada a reconnu que le procureur général, même s’il est membre du Cabinet, occupe une place tout à fait indépendante quand il exerce ses fonctions en matière de poursuite. Elle ajoute que l’on peut s’attendre à ce que les autres procureurs soient tout aussi indépendants.

[70] La demanderesse souligne également qu’elle occupe un poste qui ne fait pas partie de la direction et qui est d’un rang relativement subalterne. Elle ajoute que la Cour suprême a conclu que le « rang d[u] fonctionnaire[...] » est un aspect pertinent pour ce qui est de savoir si ce fonctionnaire peut être autorisé à se livrer à une activité politique (arrêt *Osborne*, à la page 98).

[71] La demanderesse est d’avis que les seuls rapports qu’elle a eus avec les médias sont survenus après la décision de la Commission. Il n’était pas réaliste de la part de cette dernière de considérer que la vague possibilité d’avoir des rapports avec les médias était un facteur qui dénotait une perception de partialité. Dans la décision *Harquail*, la Cour a conclu qu’il paraissait raisonnable que la Commission effectue un examen des responsabilités d’un demandeur dans un contexte réaliste (au paragraphe 35). Par ailleurs, si jamais les médias entraient en contact avec la demanderesse, il est indiqué dans le

[72] The applicant adds that there is no evidence that she is “highly visible” and it is not clear what this factor is intended to address. While she would be seen in a public courtroom, this does not suggest lack of partiality and would not constitute “visibility” as contemplated by the PSEA.

[73] The applicant notes that she has not been involved in “politically sensitive” prosecutions. Regulatory prosecutions are not generally politically sensitive. In addition, this risk could be avoided by not assigning politically sensitive files to her.

[74] The applicant adds that there is no evidence of a reasonable apprehension of political partiality or actual harm to the PPSC. Rather, the PPSC referred to only one past instance where a defendant unsuccessfully brought a motion to remove a prosecutor because that prosecutor was a former political candidate. The remote possibility of a complaint is not a reason to refuse her request.

[75] The applicant submits that the Commission did not acknowledge the views of her Team Leader who had a better grasp of her specific duties. The applicant agrees that *Harquail* can be distinguished on its facts because, in that case, the Deputy Minister of Justice supported the applicant’s request and the Commission denied it. However, the principle from *Harquail*, that an applicant’s supervisors are in the best position to know the scope of their responsibilities and the visibility of their position, is equally applicable. The applicant submits that the Commission preferred the concerns of the DPP over the views of the Team Leader without explanation.

[76] The applicant also submits that the Commission did not consider the PPSC Code of Conduct, which does not prohibit prosecutors from engaging in political activities or prohibit prosecutors from becoming candidates in the federal election. Nor did the Commission

Guide du SPPC que les procureurs doivent consulter la direction avant de s’entretenir avec les médias.

[72] La demanderesse ajoute qu’il n’y a aucune preuve qu’elle est [TRADUCTION] « très visible » et qu’on ne sait pas clairement ce que ce facteur désigne. Elle serait vue dans une salle d’audience publique, mais cela ne dénote pas un manque de partialité et cela ne constituerait pas la « visibilité » qu’envisage la LEFP.

[73] La demanderesse signale qu’elle n’a pas pris part à des poursuites [TRADUCTION] « politiquement délicates ». Les poursuites réglementaires ne sont généralement pas délicates sur le plan politique. De plus, il serait possible d’éviter ce risque en ne lui confiant pas des dossiers de cette nature.

[74] La demanderesse ajoute qu’il n’y a aucune preuve de crainte raisonnable de partialité politique ou de préjudice réel envers le SPPC. Ce dernier n’a fait référence qu’à une seule affaire dans le passé où un défendeur avait déposé une requête, sans succès toutefois, en vue de faire écarter un procureur parce que celui-ci était un ancien candidat politique. La vague possibilité d’une plainte n’est pas une raison pour rejeter sa demande.

[75] La demanderesse allègue que la Commission n’a pas pris acte du point de vue de son chef d’équipe, qui avait une meilleure connaissance de ses fonctions précises. Elle convient qu’il est possible de distinguer la décision *Harquail* de la présente espèce au vu de ses faits, car, dans cette affaire, le sous-ministre de la Justice soutenait la demande de la demanderesse et la Commission l’avait rejetée. Cependant, le principe que l’on dégage de cette décision, à savoir que les superviseurs d’un demandeur sont les mieux placés pour connaître l’étendue de ses responsabilités ainsi que la visibilité de son poste, s’applique tout autant. La demanderesse ajoute que la Commission a préféré retenir les préoccupations du DPP plutôt que le point de vue du chef d’équipe, et ce, sans explication.

[76] La demanderesse soutient par ailleurs que la Commission n’a pas pris en compte le Code de conduite du SPPC, qui n’interdit pas aux procureurs de se livrer à des activités politiques ou de se porter candidats à une élection fédérale. La Commission n’a pas tenu compte

consider the rules of professional responsibility governing lawyers and the principle that lawyers are expected to separate their personal views from the positions they take on behalf of a client. The applicant submits that her role as a prosecutor does not constitute an endorsement of government policy, nor would her endorsement or criticism of government policy impede her ability to advocate for the Attorney General.

[77] The applicant points out that there is no prohibition on a former political candidate obtaining employment as a federal prosecutor.

[78] The applicant submits that the Commission focused on the discretion she exercises but did not consider that other officials exercise similar discretion yet are not barred from running for elected office. The applicant points out that RCMP members and other police officers are permitted to run for public office and submits that they exercise similar or greater discretion than prosecutors.

The Respondent's Submissions

Statutory Objectives

[79] The respondent submits that the purpose of the PSEA is to balance the rights of employees to freedom of expression and participation in the democratic process with the importance of a politically impartial public service. This is clear from the preamble to the PSEA and in the statutory provisions. The balancing required is “built in” to the provisions of section 114.

[80] Actual and perceived political neutrality is an essential feature of the public service and Canadian democracy and this principle has been recognized in the jurisprudence. Although a constitutional convention does not enjoy the same status as a constitutional right, it still must be part of the balancing exercise. A public servant's right to expression may need to be constrained to ensure impartiality (*Osborne*, at page 97; *Fraser*, at pages 467–470; *Haydon v. Canada (Treasury Board)*,

non plus des règles en matière de responsabilité professionnelle qui régissent les avocats, ni du principe selon lequel les avocats sont censés dissocier leurs opinions personnelles des positions qu'ils adoptent pour le compte d'un client. Elle soutient que son rôle de procureure ne constitue pas une adhésion aux politiques gouvernementales, pas plus que cette adhésion ou le fait de critiquer ces politiques ne l'empêcherait de plaider la cause du procureur général.

[77] La demanderesse fait remarquer que rien n'interdit à un ancien candidat politique d'obtenir un emploi comme procureur fédéral.

[78] La demanderesse soutient que la Commission a mis l'accent sur le pouvoir discrétionnaire qu'elle exerce, mais sans tenir compte du fait que d'autres fonctionnaires exercent un pouvoir discrétionnaire semblable sans toutefois se voir interdire de briguer les suffrages. Elle souligne que les membres de la GRC et d'autres agents de police sont autorisés à se porter candidats à une charge publique et, soutient-elle, ils exercent un pouvoir discrétionnaire semblable ou supérieur à celui des procureurs.

Les observations du défendeur

Les objectifs prévus par la loi

[79] Le défendeur soutient que la LEFP a pour objet de mettre en balance, d'une part, les droits des fonctionnaires à la liberté d'expression et à la participation au processus démocratique et, d'autre part, l'importance d'une fonction publique politiquement impartiale. C'est ce qui ressort clairement du préambule de la LEFP et des dispositions de la loi. La mise en balance requise est « intégrée » aux dispositions de l'article 114.

[80] La neutralité politique réelle et perçue est une caractéristique essentielle de la fonction publique et de la démocratie canadienne, et ce principe est reconnu dans la jurisprudence. Bien qu'une convention constitutionnelle ne jouisse pas du même statut qu'un droit constitutionnel, elle doit tout de même faire partie de l'exercice de mise en balance. Il peut être nécessaire de restreindre le droit d'un fonctionnaire à la liberté d'expression en vue d'assurer l'impartialité requise (arrêt

2005 FCA 249, [2006] 2 F.C.R. 3 (*Haydon*), at paragraphs 23 and 35).

[81] The respondent adds that the PSEA recognizes that permission to be a candidate and to seek election can be denied, i.e., the rights can be restrained and denied in accordance with the statutory considerations. As long as a proportionate balancing is done, the decision is reasonable.

Nature of the Decision

[82] The respondent submits that the decision was specific to the applicant's request and duties and does not amount to a blanket prohibition against prosecutors running for office. Any future request involving a prosecutor would be decided by the Commission on its specific facts and circumstances.

[83] Subsection 114(6) sets out the factors to be considered, including the employee's duties, and the level and visibility of the employee's position. The list of factors is not limited to these examples and will vary with the circumstances. All of the factors relating to the applicant's duties were considered.

Statutory Context

[84] The respondent disputes that the statutory context of the *Canada Elections Act* should be considered. The Commission was only required to make its decision based on the PSEA and the information before it.

[85] The respondent also submits that the approach set out in provincial statutes is not relevant to the determination of whether the Commission's decision is reasonable and proportionate. Other jurisdictions may have different statutory frameworks than the PSEA, but the PSEA governs.

Osborne, à la page 97; arrêt *Fraser*, aux pages 467 à 470; arrêt *Haydon c. Canada (Conseil du Trésor)*, 2005 CAF 249, [2006] 2 R.C.F. 3 (*Haydon*), aux paragraphes 23 et 35).

[81] Selon le défendeur, la LEFP reconnaît que l'on peut refuser la permission de se porter candidat et de se présenter à une élection, c'est-à-dire que les droits peuvent être restreints et refusés, conformément aux considérations législatives pertinentes. Tant que la mise en balance est proportionnée, la décision est raisonnable.

La nature de la décision

[82] Le défendeur soutient que la décision visait expressément la demande et les fonctions de la demanderesse et qu'elle n'est pas assimilable à une interdiction générale à l'endroit des procureurs qui se portent candidats à une élection quelconque. Toute autre demande mettant en cause un procureur serait tranchée par la Commission à partir des faits et des circonstances qui lui seraient propres.

[83] Le paragraphe 114(6) énumère les facteurs dont il faut tenir compte, soit, notamment, les fonctions du fonctionnaire, ainsi que le niveau et la visibilité de son poste. La liste des facteurs ne se limite pas à ces exemples et variera au gré des circonstances. Tous les facteurs liés aux fonctions de la demanderesse ont été pris en compte.

Le contexte législatif

[84] Le défendeur n'est pas d'accord pour dire qu'il y a lieu de prendre en compte le contexte législatif de la *Loi électorale du Canada*. La Commission était seulement tenue de rendre sa décision en se fondant sur la LEFP ainsi que sur les informations dont elle disposait.

[85] Le défendeur soutient également que la démarche exposée dans diverses lois provinciales n'est pas pertinente pour ce qui est de déterminer si la décision de la Commission est raisonnable et proportionnée. D'autres provinces ont peut-être établi des cadres législatifs différents de celui de la LEFP, mais c'est cette dernière qui s'applique.

Factual Context

[86] The respondent submits that the findings made by the Commission, which cumulatively led to its decision, are all supported by the facts.

[87] The PSEA requires the Commission to assess the visibility, level and nature of an employee's position or duties, which is what the Commission did. The Commission's finding that the applicant had a high level of autonomy, discretion and visibility is supported by the record.

[88] The respondent acknowledges that the applicant does not have absolute discretion in decision making. Although the Deskbook sets out policy and directives and provides guidance to all federal prosecutors and, in accordance with the Deskbook, the applicant would consult with colleagues and managers on specific issues, she still has a degree of discretion.

[89] The respondent also points to the applicant's work description which states that the applicant is required to "[exercise] prosecutorial discretion before the courts to present a fair, complete and just prosecution" and also that the "work requires quickly adapting and reacting to developments in the courtroom and to finding solutions within short time frames at times without access to reference materials".

[90] The respondent notes that the briefing note provided to the Commission by the Political Activities and Non-Partisanship Directorate of the Commission summarized and analyzed the information gathered with reference to the nature of the election, the nature of the applicant's duties, the level and visibility of her position and reflected the input of the applicant, her Team Leader and senior management.

[91] The briefing note summarizes the applicant's duties, including decision-making responsibility with respect to whether to prosecute, responsibility for the

Le contexte factuel

[86] Le défendeur soutient que les conclusions que la Commission a tirées, et qui, cumulativement, sont à l'origine de sa décision, sont toutes étayées par les faits.

[87] La LEFP oblige la Commission à évaluer la visibilité, le niveau et la nature du poste ou des fonctions d'un fonctionnaire, et c'est ce qu'elle a fait. Sa conclusion selon laquelle la demanderesse jouissait d'un degré élevé d'autonomie, de pouvoir discrétionnaire et de visibilité est confirmée par le dossier.

[88] Le défendeur reconnaît que la demanderesse ne dispose pas d'un pouvoir discrétionnaire absolu sur le plan décisionnel. Même si le Guide du SPPC énonce la politique et les directives applicables et fournit des conseils à tous les procureurs fédéraux et si, conformément à ce document, la demanderesse consultait des collègues et des gestionnaires à propos de questions précises, cette dernière bénéficierait quand même d'un certain pouvoir discrétionnaire.

[89] Le défendeur signale également que, d'après la description de tâches de la demanderesse, celle-ci est tenue de [TRADUCTION] « faire preuve de discrétion en matière de poursuites devant les tribunaux en vue de présenter une poursuite équitable, complète et juste » et, par ailleurs, le [TRADUCTION] « travail oblige à s'adapter rapidement et à réagir aux faits qui surviennent en salle d'audience, ainsi qu'à trouver des solutions, parfois à brève échéance, sans avoir accès à des documents de référence ».

[90] Le défendeur signale que la note d'information que la Direction des activités politiques et de l'impartialité politique a transmise à la Commission résume et analyse les informations recueillies au sujet de la nature de l'élection, de la nature des fonctions de la demanderesse, de même que du niveau et de la visibilité de son poste, et présente le point de vue de la demanderesse, de son chef d'équipe et de la haute direction.

[91] La note d'information résume les fonctions qu'exercent la demanderesse, y compris ses responsabilités décisionnelles quant au fait de savoir s'il y a lieu

prosecution once a decision to prosecute is made, and the provision of legal opinions at the pre-charge stage. In addition, it refers to the Annual Report of the PPS which indicates that the role of a prosecutor is quasi-judicial.

[92] Similarly, the finding that the applicant has visibility is based on the Commission's assessment of the applicant's duties which require her to be in a public courtroom setting, visible to the public and accessible to the media.

[93] The Commission's finding that she may be contacted by the media is also supported by the record. Although the applicant had not previously been contacted by the media and the Deskbook sets out the policy to relay media contacts where possible, it is not a remote possibility that the applicant would be faced with media inquiries requiring a prompt response.

[94] The respondent also notes that the applicant acknowledged, in her response to questions on the form seeking permission from the Commission, that there could be a public perception that she would be unable to perform her duties in a politically impartial manner before or during the election. In her submissions in response to those of management, she acknowledged that this perception could arise with respect to some files, particularly pursuant to the *Lobbying Act*. The respondent adds that the applicant recently had responsibility for two prosecutions under the *Lobbying Act*, which she also acknowledged.

[95] The respondent submits that the applicant's reliance on *Harquail* to support her argument that remote possibilities are not relevant considerations does not assist her. The Commission did not consider remote possibilities. It is quite possible that the applicant would be engaged by the media and could work on politically sensitive files.

d'intenter une poursuite, sa responsabilité à l'égard de cette poursuite s'il a été décidé d'en intenter une, de même que la présentation d'opinions juridiques à l'étape antérieure au dépôt d'une accusation. De plus, il y est fait référence au rapport annuel du SPPC, qui indique qu'un procureur joue un rôle de nature quasi judiciaire.

[92] Dans le même ordre d'idées, la conclusion selon laquelle la demanderesse a une certaine visibilité repose sur l'évaluation que la Commission a faite des fonctions de la demanderesse, lesquelles l'obligent à comparaître dans une salle d'audience publique, à être visible aux yeux du public ainsi qu'à être accessible aux médias.

[93] Le dossier étaye également la conclusion de la Commission selon laquelle il est possible que les médias entrent en contact avec la demanderesse. Même si celle-ci n'a pas été contactée auparavant par les médias et s'il est prescrit dans le Guide du SPPC de renvoyer à d'autres personnes les contacts avec les médias dans la mesure du possible, le fait que la demanderesse reçoive des médias des demandes de renseignements qui requièrent une réponse rapide n'est pas une vague possibilité.

[94] Le défendeur signale également que, dans sa réponse aux questions posées dans le formulaire de demande de permission de la Commission, la demanderesse a reconnu que le public pourrait percevoir qu'elle ne serait pas capable d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale avant ou pendant l'élection. Dans les observations qu'elle a présentées en réponse à celles de la direction, elle a admis que cette perception pourrait s'appliquer à certains dossiers, notamment sous le régime de la *Loi sur le lobbying*. La demanderesse, ajoute-t-il, a récemment été chargée de deux poursuites menées sous le régime de cette loi, ce qu'elle a également reconnu.

[95] Le défendeur soutient que le fait que la demanderesse invoque la décision *Harquail* à l'appui de son argument selon lequel de vagues possibilités ne sont pas des considérations pertinentes n'aide pas sa cause. La Commission n'a pas pris en compte de vagues possibilités. Il se peut fort bien que les médias entrent en contact avec la demanderesse et que celle-ci s'occupe de dossiers politiquement délicats.

[96] In *Harquail*, the Court commented that had the application not been moot, it would have had concerns about the decision, including that the Commission did not take into account the input of the Deputy Minister. In the applicant's case, the Commission considered the views of the applicant's Team Leader and senior management, including the DPP. The Commission did not ignore the views of the Team Leader, but attached more weight to the views of the DPP. The Commission is the decision maker, not the Team Leader or the DPP, and the Commission had a reasonable basis to prefer the views of senior management.

[97] The respondent reiterates that the PSEA governs. Although provincial statutes may take a different approach and the RCMP and other police may be permitted to seek elected office, the applicant's request is governed by the PSEA.

[98] The respondent submits that the Commission's decision reflects its consideration of whether the applicant's request could be accommodated. The Commission referred to leave without pay and assignment to a non-prosecutorial role, but found, based on the input of the DPP, that due to the size of the organization and its mandate, this was not an option.

[99] The respondent notes that in *Canadian Broadcasting Corporation v. Warden of Bowden Institution*, 2015 FC 173, 328 C.R.R. (2d) 361 (*Bowden*), the Court applied the *Doré* framework and found the decision to reflect a proportionate balancing despite the fact that the Warden had not specifically referred to the Charter rights to be considered, as the Warden's consideration of the rights was evident from the substance of the decision (at paragraph 52). In addition, the Warden considered and was open to accommodation to mitigate the impact, which demonstrated proportionality, although this was ultimately not feasible (at paragraph 57).

[96] Dans la décision *Harquail*, la Cour a fait remarquer que si la demande n'avait pas été théorique et sans objet, elle aurait eu des doutes au sujet de la décision rendue, dont le fait que la Commission n'avait pas tenu compte de la recommandation du sous-ministre. Dans la présente affaire, la Commission a pris en compte le point de vue du chef d'équipe de la demanderesse, ainsi que celui de la haute direction, dont le DPP. Elle n'a pas fait abstraction du point de vue du chef d'équipe, mais elle a accordé plus de poids à celui du DPP. C'est la Commission qui est le décideur, pas le chef d'équipe ou le DPP, et elle avait un motif raisonnable pour privilégier le point de vue de la haute direction.

[97] Le défendeur réitère que c'est la LEFP qui s'applique. Il est possible que des lois provinciales adoptent une optique différente et que les membres de la GRC et d'autres corps de police soient autorisés à se porter candidats à une élection, mais la demande de la demanderesse tombe sous le coup de la LEFP.

[98] Le défendeur soutient que la décision de la Commission illustre qu'elle a tenu compte du fait de savoir s'il était possible de prendre des mesures d'accommodement à l'égard de la demande de la demanderesse. La Commission a fait référence à un congé sans solde et à l'affectation de la demanderesse à des tâches autres que celles d'un procureur, mais elle a conclu, en se fondant sur les commentaires du DPP, qu'en raison de la taille de l'organisation et de son mandat il ne s'agissait pas là d'une option.

[99] Le défendeur signale que dans la décision *Société Radio-Canada c. Directrice de l'établissement de Bowden*, 2015 CF 173 (*Bowden*), la Cour a appliqué le cadre établi dans l'arrêt *Doré* et a conclu que la décision reflétait une mise en balance proportionnée, et ce, même si la directrice en question n'avait pas fait expressément référence aux droits garantis par la Charte dont il fallait tenir compte, car il ressortait clairement du fond de la décision qu'elle avait tenu compte de ces droits (au paragraphe 52). De plus, elle avait pris en compte les mesures d'accommodement proposées en vue d'atténuer l'effet de l'option envisagée, ce qui était le signe d'une mise en balance proportionnée, et ce, même si, en fin de compte, cette option aurait été impossible (au paragraphe 57).

The Decision reflects a proportionate balancing and is reasonable

[100] As noted in *Doré*, the ultimate or overall question on judicial review is whether the decision reflects a proportionate balancing of the Charter rights at stake, limiting these rights as little as possible in light of the statutory objectives.

[101] The Court must first consider the nature of the decision and the statutory and factual context.

Nature of the decision

[102] The decision is made pursuant to the PSEA by the Commission, which is tasked with, among other things, administering the provisions of the PSEA relating to political activities of employees and deputy heads (section 11).

[103] As noted below with respect to the statutory context, the request made by the applicant was made in accordance with the PSEA, the Regulations and in the mandated form.

[104] The request process permits the applicant to make initial submissions and further submissions in response to those of management. The Commission also received a summary of the information gathered and a preliminary assessment in the form of a Briefing Note prepared by the Political Activities and Non-Partisanship Directorate of the Commission before making its decision.

[105] By its nature, the decision has a significant impact on the applicant's rights pursuant to paragraph 2(b) and section 3 of the Charter to seek the candidacy of a political party and seek election in the October 2015 federal election. Although the applicant is not prohibited from freely expressing herself or exercising her right to run for political office, she cannot exercise these rights and maintain her position as a federal prosecutor and public servant.

La décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée et elle est raisonnable

[100] Comme il est indiqué dans l'arrêt *Doré*, dans le contexte d'une révision judiciaire la question ultime globale qu'il convient de trancher consiste à savoir si la décision est le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits garantis par la Charte qui sont en cause, tout en limitant ces droits le moins possible compte tenu des objectifs prévus par la loi.

[101] La Cour doit tout d'abord examiner la nature de la décision, ainsi que le contexte législatif et factuel.

La nature de la décision

[102] La décision a été rendue sous le régime de la LEFP par la Commission, qui a pour mission, notamment, d'appliquer les dispositions de la Loi concernant les activités politiques des fonctionnaires et des administrateurs généraux (article 11).

[103] Comme il est indiqué ci-après au sujet du contexte législatif, la demanderesse a présenté sa demande conformément à la LEFP et au Règlement, ainsi que dans le formulaire prescrit.

[104] Le processus de demande permet à la demanderesse de présenter des observations initiales, de même que des observations complémentaires en réponse à celles de la direction. Avant de rendre sa décision, la Commission a également reçu un sommaire des informations recueillies ainsi qu'une évaluation préliminaire, sous la forme d'une note d'information établie par la Direction des activités politiques et de l'impartialité politique de la Commission.

[105] La décision, de par sa nature, a une incidence marquée sur les droits qu'a la demanderesse, aux termes de l'alinéa 2b) et de l'article 3 de la Charte, d'être choisie comme candidate d'un parti politique et de se présenter à l'élection fédérale d'octobre 2015. Bien qu'il ne lui soit pas interdit de s'exprimer librement ou d'exercer son droit de se porter candidate à une charge politique, elle ne peut pas exercer ses droits et conserver son poste de procureure fédérale et de fonctionnaire.

[106] The applicant characterizes the decision as a “blanket prohibition” on all federal prosecutors and argues that the Commission failed to grasp that her duties and attributes, which it found to be of concern, are the same duties performed by all federal prosecutors. The applicant notes that the Commission continually referred to her duties “as a federal prosecutor” and relied only on the views of the DPP, which would apply to federal prosecutors as a group. The applicant also argues that this prohibition is inconsistent with the statutory context and legislative intent, which calls for a duties-based assessment.

[107] Relying on *Loyola*, at paragraph 70, the applicant argues that the effect of the prohibition, which she refers to as an “effective prohibition”, is an indication that the decision is disproportionate.

[108] I agree that in some circumstances, this may be an indication of disproportionality, but it is not a determinative factor. *Loyola* says only that, on the facts of that case, a decision which amounts to a prohibition may be an additional or reinforcing reason to find a decision disproportionate (at paragraph 70):

The disproportionate nature of this decision is reinforced by the fact that the Minister’s decision effectively prohibits *Loyola* from teaching about Catholic ethics from a Catholic perspective.

[109] However, in the present case, I do not agree that the decision is based on the applicant’s job title as a federal prosecutor rather than on the duties that she performs in her role as a federal prosecutor and public servant. If the decision were a “blanket prohibition” on all federal prosecutors, the Commission would not have considered her specific duties as a member of the team responsible for Regulatory and Economic Prosecutions, her job description, her submissions, and the submissions of her Team Leader and senior management.

[106] La demanderesse qualifie la décision d’« interdiction générale » visant tous les procureurs fédéraux et elle soutient que la Commission n’a pas compris que ses fonctions et ses caractéristiques, que cette dernière a considérées comme préoccupantes, sont les mêmes que celles de tous les procureurs fédéraux. Elle signale que la Commission a fait constamment référence à ses fonctions de [TRADUCTION] « procureure fédérale » et ne s’est fondée que sur le point de vue du DPP, qui s’appliquerait aux procureurs fédéraux en tant que groupe. Elle allègue aussi que cette interdiction est incompatible avec le contexte législatif et l’intention de la loi, qui requiert une évaluation fondée sur les fonctions exercées.

[107] Invoquant l’arrêt *Loyola*, au paragraphe 70, la demanderesse soutient que l’effet de l’interdiction, qu’elle qualifie d’« interdiction dans les faits », dénote que la décision est disproportionnée.

[108] Je conviens que, dans certaines circonstances, cela peut être un signe de disproportionnalité, mais il ne s’agit pas d’un facteur déterminant. Dans l’arrêt *Loyola*, il est dit seulement que, compte tenu des faits propres à cette affaire, une décision qui est assimilable à une interdiction peut être un motif supplémentaire ou concordant pour conclure qu’une décision est disproportionnée (au paragraphe 70) :

Le caractère disproportionné de cette décision est renforcé par le fait que cette dernière interdit dans les faits à *Loyola* d’enseigner l’éthique catholique selon une perspective catholique.

[109] Cependant, en l’espèce, je ne suis pas d’accord pour dire que la décision est fondée sur le titre du poste qu’occupe la demanderesse en tant que procureure fédérale plutôt que sur les fonctions qu’elle exerce en sa qualité de procureure fédérale et de fonctionnaire. Si la décision était une « interdiction générale » visant l’ensemble des procureurs fédéraux, la Commission n’aurait pas examiné les fonctions particulières qu’exerce la demanderesse en tant que membre de l’équipe chargée des poursuites de nature réglementaire et économique, sa description de tâches, ses observations, de même que les observations de son chef d’équipe et de la haute direction.

[110] Contrary to the applicant's submissions, the Commission did "drill down" and thoroughly assessed her specific duties as she described them and as they were described in her work description.

[111] As noted by the applicant, the Commission stated the applicant's duties "as a federal prosecutor" several times in its decision. However, this is a necessary and factual characterization, which provides the necessary context for the description of her duties and the assessment of the factors by the Commission. Without this context, the reference to the applicant's specific duties, including the review of files, the provision of pre-charge advice and opinions and the seizure of property, would not make sense.

[112] The DPP clearly expressed the view that political involvement is not appropriate for federal prosecutors. The DPP may convey the same view with respect to any similar request made by other federal prosecutors. This may signal to other federal prosecutors that permission to run for a federal election would not likely be granted. However, the Commission's decision is not a prohibition against all federal prosecutors, as the decision was made based on consideration of the applicant's specific request and related to her specific duties. Other requests would be determined on a case-by-case basis.

Statutory Context and Objectives

[113] The preamble of the PSEA includes the statement that "Canada will continue to benefit from a public service that is based on merit and non-partisanship and in which these values are independently safeguarded".

[114] Part 7 [sections 111 to 122] governs political activities and requests for permission to seek candidacy and run for election.

[110] Contrairement aux observations de la demanderesse, la Commission a [TRADUCTION] « examiné en détail » et évalué de manière exhaustive ses fonctions précises, telles qu'elle les a décrites et telles qu'elles l'étaient dans sa description de tâches.

[111] Comme l'a fait remarquer la demanderesse, la Commission a déclaré à plusieurs reprises dans sa décision qu'elle exerçait ses fonctions [TRADUCTION] « à titre de procureure fédérale ». Cependant, il s'agit là d'une description nécessaire et factuelle, qui fournit le contexte nécessaire à la description de ses fonctions et à l'évaluation des facteurs que la Commission a effectuée. Sans ce contexte, la référence qui est faite aux fonctions précises de la demanderesse, lesquelles comprennent l'examen de dossiers, la formulation de conseils et d'opinions avant le dépôt d'accusations ainsi que la saisie de biens, n'aurait aucun sens.

[112] Le DPP a clairement exprimé l'avis qu'il est malvenu que les procureurs fédéraux s'engagent sur le plan politique. Le DPP peut faire part du même point de vue au sujet de n'importe quelle demande semblable de la part d'autres procureurs fédéraux. Cela peut signaler à d'autres procureurs fédéraux qu'on ne leur accorderait vraisemblablement pas la permission de se porter candidats à une élection fédérale. Cependant, la décision de la Commission n'est pas une interdiction qui vise tous les procureurs fédéraux, car elle est fondée sur la demande précise de la demanderesse et est liée aux fonctions précises de cette dernière. D'autres demandes seraient tranchées au cas par cas.

Le contexte législatif et les objectifs prévus par la loi

[113] Le préambule de la LEFP indique, notamment, qu'« il demeure avantageux pour le Canada de pouvoir compter sur une fonction publique non partisane et axée sur le mérite et [...] ces valeurs doivent être protégées de façon indépendante ».

[114] La partie 7 [articles 111 à 122] de la Loi régit les activités politiques et les demandes de permission de se porter candidat et de se présenter à une élection.

[115] Section 112 sets out the purpose of Part 7, specifically recognizing the right of employees to engage in political activities while maintaining the principle of political impartiality in the public service.

[116] Section 114 governs the requirements for seeking permission and leave without pay to seek nomination as a candidate in a federal, provincial or territorial election. Both subsections 114(4) and (5) adopt the same test for determining if permission should be granted; the Commission must be satisfied that “the employee’s ability to perform his or her duties in a politically impartial manner will not be impaired or perceived to be impaired.”

[117] Subsection 114(6) directs that the Commission may take relevant factors into consideration “such as the nature of the election, the nature of the employee’s duties and the level and visibility of the employee’s position.” This is not a closed list.

[118] The balancing of the statutory objectives is built into section 112. The test set out in sections 113 and 114, along with the considerations to be taken into account, complements the overall goal of balancing these objectives. It is implicit in the scheme of the PSEA that the right to engage in political activity may have to give way to the objective of ensuring that employees are able to perform their duties in a politically impartial manner and that permission to engage in political activity may be denied.

[119] As noted in *Doré*, the statutory objectives at issue may have more than one goal. In *Doré*, in considering the standard of review, Justice Abella referred to an earlier decision of the Supreme Court of Canada in *Pinet v. St. Thomas Psychiatric Hospital*, 2004 SCC 21, [2004] 1 S.C.R. 528 (*Pinet*), where the issue was whether a disposition made by the Ontario Review Board, pursuant to the provisions of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46, that required it to make a determination that was the least restrictive to the accused while considering the need to protect public safety and other factors, i.e., “twin goals”, was reasonable. The

[115] L’article 112 énonce l’objet de la partie 7, et reconnaît précisément aux fonctionnaires le droit de se livrer à des activités politiques tout en respectant le principe d’impartialité politique au sein de la fonction publique.

[116] L’article 114 régit les exigences à remplir pour demander la permission et un congé sans solde en vue de se porter candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale. Les paragraphes 114(4) et (5) adoptent tous deux le même critère pour déterminer s’il convient d’accorder cette permission; la Commission doit être convaincue que « la capacité du fonctionnaire d’exercer ses fonctions de façon politiquement impartiale ne sera pas atteinte ou ne semblera pas être atteinte ».

[117] Le paragraphe 114(6) prescrit que la Commission peut tenir compte « notamment de la nature des fonctions du fonctionnaire, du niveau et de la visibilité de son poste et de la nature de l’élection ». Il ne s’agit pas là d’une liste exhaustive.

[118] Le processus de mise en balance des objectifs prévus par la loi est intégré à l’article 112. Le critère énoncé aux articles 113 et 114, de pair avec les aspects dont il faut tenir compte, complète le but général visé, soit la mise en balance de ces objectifs. Il est un élément implicite de l’économie de la LEFP que le droit de se livrer à des activités politiques peut devoir céder le pas à l’objectif qui consiste à veiller à ce que les fonctionnaires soient capables d’exercer leurs fonctions de manière politiquement impartiale et qu’il se peut qu’on ne leur permette pas de se livrer à des activités politiques.

[119] Comme il a été signalé dans l’arrêt *Doré*, les objectifs prévus par la loi qui sont en litige peuvent avoir plus d’un but. Dans cet arrêt, au moment d’examiner la norme de contrôle applicable, la juge Abella s’est reportée à une décision antérieure de la Cour suprême du Canada : *Pinet c. St. Thomas Psychiatric Hospital*, 2004 CSC 21, [2004] 1 R.C.S. 528 (*Pinet*), où la question en litige consistait à savoir si une décision rendue par la Commission ontarienne d’examen en vertu du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46, qui l’obligeait à se prononcer de la manière la moins restrictive possible pour l’accusé tout en tenant compte de la nécessité de

Court in *Pinet* noted that the liberty interest was a Charter protected right but may be limited by the need to balance public safety in determining the least restrictive disposition (at paragraphs 32 and 56).

[120] In the present case, the PSEA also has twin goals: it requires the Commission to recognize and balance the employee's right to engage in political activities and the objective of maintaining the principle of political impartiality in the public service. Although not specifically identified as a Charter right in the PSEA, clearly the right to engage in political activity and the right to freedom of expression in doing so are Charter protected rights.

[121] The applicant's submissions to the Commission highlighted her constitutional right to political expression and participation and the need for the Commission to make its decision in accordance with the Charter. Although the Commission did not identify the rights at stake as Charter rights, the decision and the decision-making process reflect that the Commission considered all the submissions, the applicant's goal of seeking candidacy and running for office, and the impact of a refusal, which would limit these rights. An additional or specific reference to the applicant's Charter rights is not essential.

[122] The applicant argues that the decision is inconsistent with the statutory context including the *Canada Elections Act* and provincial statutes. If I properly understand the argument, the applicant's submission is that the PSEA is far more restrictive than other statutes and, in a contextual analysis, these other statutes would highlight that the Commission's decision is not a proportionate balancing of rights.

protéger la sécurité du public et d'autres facteurs, c'est-à-dire à atteindre un « double objectif », était raisonnable. Dans cet arrêt, la Cour a fait remarquer que le droit à la liberté est un droit protégé par la Charte, mais qu'il est possible qu'il soit restreint par la nécessité de mettre en balance la sécurité du public au moment de déterminer l'option la moins privative de liberté (aux paragraphes 32 et 56).

[120] Dans la présente affaire, la LEFP comporte elle aussi un double objectif : elle oblige la Commission à reconnaître et à mettre en balance le droit du fonctionnaire de se livrer à des activités politiques et l'objectif de préserver le principe de l'impartialité politique au sein de la fonction publique. Bien qu'ils ne soient pas expressément mentionnés comme des droits protégés par la Charte dans la LEFP, il est évident que le droit de se livrer à des activités politiques et le droit à la liberté d'expression en ce faisant sont des droits protégés par la Charte.

[121] Les observations que la demanderesse a présentées à la Commission font ressortir son droit constitutionnel de s'exprimer et de participer sur le plan politique et le besoin que la Commission rende sa décision en tenant compte de la Charte. La Commission n'a pas indiqué que les droits en cause étaient protégés par la Charte, mais sa décision et le processus décisionnel suivi montrent qu'elle a pris en compte la totalité des observations, le but qu'avait la demanderesse de se porter candidate et de se présenter à une élection, ainsi que l'effet d'un refus, qui restreindrait ses droits. Il n'est pas essentiel de faire davantage référence, ou de faire référence de manière précise, aux droits que la Charte garantit à la demanderesse.

[122] La demanderesse soutient que la décision ne concorde pas avec le contexte législatif, ce qui inclut la *Loi électorale du Canada* et diverses lois provinciales. Si j'ai bien compris cet argument, elle estime que la LEFP est nettement plus restrictive que d'autres lois et que, dans une analyse contextuelle, ces autres lois feraient ressortir que la décision de la Commission n'est pas le fruit d'une mise en balance proportionnée des droits applicables.

[123] The applicant also argues that the decision in effect is a prohibition on all federal prosecutors and that such prohibitions are not contemplated by the PSEA because Parliament would have specifically set out such a prohibition as it had in the *Canada Elections Act*. I do not agree, as noted above, that the decision is a blanket prohibition. Moreover, Parliament is not bound to take an identical approach in all federal legislation. Although the *Canada Elections Act* may have identified only County Crown Attorneys as not eligible (and not assistant Crown Attorneys, such as the applicant), the *Canada Elections Act* does not apply nor do provincial statutes. The decision at issue was made pursuant to the PSEA, which governs all public servants, including all federal prosecutors. The PSEA does not prohibit any particular group of employees, except deputy heads.

[124] Reference to other statutes governing the same or similar conduct might have some relevance if the challenge were to the PSEA. However, that is not the case in the present application.

[125] Section 114 demonstrates that Parliament intended public servants to be able to seek nomination or run as candidates only when this will not impair or be perceived as impairing their ability to perform their duties in a politically impartial manner. Parliament did not intend to explicitly set out each category of public servant that should be excluded from running for political office.

[126] The applicant also argues that the decision is contrary to the statutory context of the PSEA because, in applying the test set out in subsection 114(4), the Commission did not use the lens of the fully-informed person. The applicant argues that the Commission ignored relevant facts in determining whether a fully-informed person would think she would be influenced by her political views in the performance of her duties.

[123] La demanderesse fait également valoir que, dans les faits, la décision est une interdiction qui vise l'ensemble des procureurs fédéraux et qu'une telle mesure n'est pas envisagée par la LEFP, car le législateur l'aurait expressément énoncée, ainsi qu'il l'a fait dans la *Loi électorale du Canada*. Comme je l'ai mentionné plus tôt, je ne conviens pas que la décision est une interdiction générale. De plus, le législateur n'est pas obligé de suivre une démarche identique dans toutes les lois fédérales. La *Loi électorale du Canada* indique peut-être bien que seuls les procureurs de la Couronne ne sont pas éligibles (et non les procureurs de la Couronne adjoints, ce qui est le cas de la demanderesse), mais cette loi ne s'applique pas, pas plus que des lois provinciales. La décision en litige a été rendue sous le régime de la LEFP, qui régit la totalité des fonctionnaires, y compris l'ensemble des procureurs fédéraux. La LEFP ne frappe d'interdiction aucun groupe particulier de fonctionnaires, hormis les administrateurs généraux.

[124] La référence qui est faite à d'autres lois régissant une conduite identique ou semblable aurait peut-être été pertinente si la contestation visait la LEFP. Mais ce n'est pas le cas en l'espèce.

[125] L'article 114 montre que le législateur envisageait que des fonctionnaires puissent être choisis comme candidats ou se portent candidats uniquement dans les cas où cela ne porterait pas atteinte ou ne semblerait pas porter atteinte à leurs capacités d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale. Le législateur n'envisageait pas d'énoncer explicitement chaque catégorie de fonctionnaires qui ne pourraient pas se porter candidats à une charge politique.

[126] La demanderesse fait également valoir que la décision est contraire au contexte législatif de la LEFP, car, en appliquant le critère énoncé au paragraphe 114(4), la Commission n'a pas procédé sous l'angle de la personne pleinement informée. Elle ajoute que la Commission a fait abstraction de faits pertinents pour déterminer si une personne pleinement informée penserait que la demanderesse serait influencée par ses opinions politiques dans l'exercice de ses fonctions.

[127] The applicant suggests the test for political impartiality pursuant to subsection 114(4) should be guided by the test or lens for conflicts of interest for public servants which the Federal Court of Appeal set out in *Threader*, at paragraph 23 to ask whether an informed person would think that the public servant would be influenced by their political views in the performance of their duties. The test in *Threader* was adapted from the test for bias established in *Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.*, [1978] 1 S.C.R. 369.

[128] The applicant submits that, in light of this test or lens, the Commission failed to consider several relevant facts that an informed person would understand and which would not support a finding that the applicant's ability to perform her duties would be impaired or would be perceived to be impaired. The applicant raised, for example: that she would be on leave while she performed overt political activities; that former political candidates are not barred from joining the public service; and, that the role of a lawyer and professional codes of conduct convey that a lawyer can separate their private views from their professional duties.

[129] First, the Commission did not fail to consider the facts noted by the applicant.

[130] Second, the *Threader* test or fully-informed person lens has not been adapted and adopted in the jurisprudence for application by the Commission to decisions pursuant to section 114.

[131] Third, as the applicant acknowledged, aspects of this test are embedded in section 114 which requires that the Commission be satisfied that "being a candidate during the election period will not impair or be perceived as impairing the employee's ability to perform his or her duties in a politically impartial manner." Section 114 sets out examples of the factors that the Commission should consider including the nature of the

[127] La demanderesse laisse entendre que le critère relatif à l'impartialité politique, au sens du paragraphe 114(4), devrait être guidé par le critère qui s'applique aux conflits d'intérêts des fonctionnaires, que la Cour d'appel fédérale a énoncé dans l'arrêt *Threader*, au paragraphe 23, à savoir si une personne informée penserait que le fonctionnaire serait influencé par ses opinions politiques dans l'exercice de ses fonctions. Le critère énoncé dans l'arrêt *Threader* est inspiré du critère relatif à la partialité qui a été établi dans l'arrêt *Committee for Justice and Liberty et autres c. Office national de l'énergie et autres*, [1978] 1 R.C.S. 369.

[128] La demanderesse soutient que, compte tenu de ce critère, la Commission a omis de prendre en compte plusieurs faits pertinents qu'une personne informée connaîtrait et qui n'étayeraient pas la conclusion selon laquelle la capacité de la demanderesse d'exercer ses fonctions serait atteinte ou semblerait l'être. Elle a évoqué, par exemple, qu'elle serait en congé pendant qu'elle exercerait des activités politiques concrètes, que rien n'empêche d'anciens candidats politiques de se joindre à la fonction publique, et que le rôle d'un avocat et les codes de conduite professionnelle indiquent qu'un avocat est en mesure de dissocier ses opinions personnelles de ses fonctions professionnelles.

[129] Premièrement, la Commission n'a pas omis de prendre en considération les faits que la demanderesse a signalés.

[130] Deuxièmement, le critère énoncé dans l'arrêt *Threader*, soit celui de la personne pleinement informée, n'a pas été adapté et adopté dans la jurisprudence pour que la Commission l'applique aux décisions rendues en vertu de l'article 114.

[131] Troisièmement, comme l'a reconnu la demanderesse, quelques aspects de ce critère sont intégrés à l'article 114, lequel exige que la Commission soit convaincue que « le fait pour le fonctionnaire d'être candidat pendant la période électorale ne portera pas atteinte ou ne semblera pas porter atteinte à sa capacité d'exercer ses fonctions de manière politiquement impartiale ». L'article 114 donne quelques exemples des

election, the nature of the employee's duties, and the level and visibility of the employee's position. These factors are objective. The Commission is tasked with making the determination and the Commission is "informed".

Factual Context

[132] The Commission understood the factual context and its findings are supported by the evidence on the record. It did not ignore or misconstrue the applicant's submissions regarding the relevant factual context.

[133] The Commission did not overlook that the applicant would be on leave and not performing her duties during the election period. The decision clearly conveys that the Commission understood that she would not be working as a prosecutor while she engaged in overt political activities, given that it considered whether the risk to political impartiality could be mitigated by leave without pay. The Commission considered both parts of the applicant's request as contemplated by the PSEA: permission to seek candidacy and a leave without pay.

[134] The Commission's finding that the applicant had a "high level of autonomy and decision-making" is well supported by the applicant's work description, the Deskbook, and the submissions of the applicant and senior management.

[135] Although the applicant does not have absolute discretion, she has the authority to exercise significant discretion relative to other public servants.

[136] The applicant mischaracterizes herself as a junior prosecutor. While she may be more junior than others in the hierarchy of the PPSC, and while other prosecutors may have greater autonomy and discretion by virtue of their greater years of experience and supervisory roles, the applicant has almost 10 years of experience and has a degree of autonomy and discretion

facteurs que la Commission doit prendre en compte, dont la nature de l'élection, la nature des fonctions du fonctionnaire, ainsi que le niveau et la visibilité du poste qu'il occupe. Ces facteurs sont de nature objective. La Commission est chargée de rendre la décision et la Commission est « informée ».

Le contexte factuel

[132] La Commission a bien saisi le contexte factuel, et ses conclusions sont étayées par la preuve figurant dans le dossier. Elle n'a pas fait abstraction des observations de la demanderesse au sujet du contexte factuel pertinent, ou ne les a pas mal interprétées.

[133] La Commission n'a pas négligé le fait que la demanderesse serait en congé et n'exercerait pas ses fonctions pendant la période électorale. Il ressort clairement de la décision que la Commission a compris que la demanderesse ne travaillerait pas en tant que procureure pendant qu'elle se livrerait à des activités politiques concrètes, car elle a examiné si le risque d'impartialité politique pouvait être atténué par un congé sans solde. La Commission a pris en compte les deux volets de la demande de la demanderesse, comme l'envisage la LEFP : la permission d'être choisie comme candidate et la permission d'obtenir un congé sans solde.

[134] La conclusion de la Commission selon laquelle la demanderesse bénéficiait d'un [TRADUCTION] « degré élevé d'autonomie et de pouvoir décisionnel » est bien étayée par sa description de tâches, par le Guide du SPPC, ainsi que par les observations de la demanderesse et de la haute direction.

[135] La demanderesse ne bénéficie pas d'un pouvoir discrétionnaire absolu, mais elle a le pouvoir d'exercer un pouvoir discrétionnaire considérable par rapport à d'autres fonctionnaires.

[136] La demanderesse se qualifie à tort de procureure d'un rang subalterne. Elle est peut-être d'un rang subalterne par rapport à d'autres dans la hiérarchie du SPPC, et d'autres procureurs ont peut-être plus d'autonomie et de pouvoir discrétionnaire parce qu'ils ont plus d'années d'expérience et qu'ils exercent un rôle de supervision, mais la demanderesse a près de 10 ans d'expérience et

not enjoyed by other public servants. The Commission considered the level of her position, along with her duties and work description relative to other positions in the public service. The fact that she is not a manager is not indicative of a “low level” position.

[137] The Deskbook addresses many issues a federal prosecutor will face, but still relies on prosecutors to implement these policies as the circumstances dictate. The issue of prosecutorial discretion is addressed in several chapters of the Deskbook. The prosecutor must think and react on the spot and this calls for the exercise of discretion, including with respect to which Deskbook policy is applicable.

[138] The Preface of the Deskbook states that “[p]rosecutors possess significant discretion in the criminal justice system. To ensure public confidence in its administration, prosecutorial discretion must be exercised in a manner that is objective, fair, transparent and consistent.” The purpose of the Deskbook and the guidance it offers is to realize these objectives. Prosecutors make decisions without fear of political interference or improper or undue influence. They are accountable to the DPP and, via the DPP, to the Attorney General and the Canadian public for the way they exercise this responsibility.

[139] Chapter 2.1, “Independence and Accountability in Decision-Making”, describes the principle of independence as it applies to federal prosecutors and notes, “[t]he interaction of the principles of independence, accountability and consultation mean that what is protected is a system of prosecutorial decision-making in which the prosecutor is an integral component. A large measure of independence is conferred on Crown counsel, but absolute discretion is not.”

jouit d’un degré d’autonomie et de pouvoir discrétionnaire dont ne bénéficient pas d’autres fonctionnaires. La Commission a pris en considération le niveau de son poste, de même que ses fonctions et sa description de tâches par rapport à d’autres postes au sein de la fonction publique. Le fait qu’elle ne fasse pas partie de la direction ne veut pas dire qu’elle occupe un poste de [TRADUCTION] « faible niveau ».

[137] Le Guide du SPPC traite d’un grand nombre de questions auxquelles sera confronté un procureur fédéral, mais il compte quand même sur le fait que les procureurs mettront en œuvre les politiques établies en fonction de ce que les circonstances exigeront. La question du pouvoir discrétionnaire en matière de poursuites est abordée dans plusieurs chapitres du Guide. Le procureur est appelé à réfléchir et à réagir sur-le-champ et cela l’oblige à exercer un certain pouvoir discrétionnaire, ce qui inclut le fait de savoir quelle politique énoncée dans le Guide s’applique.

[138] Comme il est indiqué dans la préface du Guide du SPPC : « [l]es poursuivants ont beaucoup de liberté dans le système de justice pénale. Or pour que le public ait confiance en l’administration du système, le pouvoir discrétionnaire en matière de poursuite doit être exercé de façon objective, équitable, transparente et cohérente ». L’objet du Guide et des conseils qu’il offre est de réaliser ces objectifs. Les procureurs prennent des décisions sans crainte d’une ingérence politique ou d’une influence irrégulière ou induue. Ils sont responsables envers le DPP et, par l’entremise de ce dernier, envers le procureur général et le public canadien quant à la façon dont ils exercent cette responsabilité.

[139] Le chapitre 2.1, intitulé « L’indépendance et la responsabilisation dans la prise de décisions », décrit le principe d’indépendance du procureur fédéral et signale : « [l]es principes d’indépendance, de responsabilisation et de consultation interagissent pour protéger le système de prise de décisions du poursuivant, système dont le procureur de la Couronne fait partie intégrante. Un degré élevé d’indépendance est conféré aux procureurs de la Couronne, mais ils ne jouissent pas d’une discrétion absolue ».

[140] Chapter 2.6, “Consultation within the Public Prosecution Service of Canada”, reiterates that prosecutors are accountable to the DPP and that the independence of the prosecutor is the institutional independence of the ODPP. Chapter 3.5, “Delegated Decision-Making”, notes that the vast majority of prosecutorial decisions are made by federal prosecutors acting on behalf of the DPP.

[141] While the Deskbook guides the exercise of discretion and constrains it to some extent, it confirms that prosecutors have discretion.

[142] The applicant’s work description also clearly indicates that she exercises discretion and has autonomy. For example, under the heading “Effort — Critical Thinking and Analysis” the descriptors include: “Exercises prosecutorial discretion before the courts to present a fair, complete and just prosecution on criminal matters in accordance with law practice standards. The work must be carried out with professional fortitude, integrity, dignity and with the highest level of professionalism in order to uphold the ethical obligations of the Director of Public Prosecutions and as a member of the bar”; “Files or projects may be followed by the media”; “The work requires quickly adapting and reacting to developments in the courtroom and to finding solutions within short time frames at times without access to reference materials”; and, “Provides sound legal advice, opinions and guidance to colleagues, investigative agencies and partners on various files or project specific issues and a wide range of criminal law subjects”. Under the heading “Working Conditions” the descriptors include: “A public officer working in an adversarial environment exercising a quasi-judicial role where decisions impact human lives and the safety of communities and are under public scrutiny. This creates a unique type and level of stress”; and, “Scrutiny by the public and media pertaining to controversial files”.

[140] Le chapitre 2.6, intitulé « La consultation au sein du Service des poursuites pénales du Canada », réitère que les procureurs sont responsables envers le DPP et que leur indépendance est l’indépendance institutionnelle du BDPP. Le chapitre 3.5, intitulé « La délégation de la prise de décisions », signale que la grande majorité des décisions en matière de poursuites sont prises par des procureurs fédéraux agissant pour le compte du DPP.

[141] Bien que le Guide serve de guide à l’exercice du pouvoir discrétionnaire et limite ce dernier jusqu’à un certain point, il confirme que les procureurs bénéficient d’un tel pouvoir.

[142] La description de tâches de la demanderesse indique clairement aussi qu’elle exerce un pouvoir discrétionnaire et qu’elle jouit d’une certaine autonomie. Par exemple, sous la rubrique « Effort — Réflexion critique et analyse », les descripteurs comprennent ce qui suit : « Exercer un pouvoir discrétionnaire devant les tribunaux pour présenter des poursuites justes, complètes et équitables sur les questions criminelles conformément aux normes de la pratique du droit. Le travail doit se faire avec persévérance, intégrité, dignité et avec le maximum de professionnalisme pour confirmer les obligations éthiques à l’égard du directeur des poursuites pénales en tant que membre du barreau »; « [l]es dossiers ou les projets peuvent être suivis par les médias »; « [l]e travail exige de s’adapter rapidement et de réagir aux faits nouveaux dans la salle d’audience afin de trouver rapidement des solutions sans avoir accès à des documents de référence »; et « [f]ournir des conseils, des avis et des directives juridiques judiciaires à ses collègues, aux organismes d’enquête et aux partenaires sur diverses questions propres à un projet ou à un dossier et sur un large éventail de thèmes relatifs au droit pénal ». Sous la rubrique « Environnement de travail », les descripteurs comprennent : « Il ou elle est un agent public qui travaille dans un contexte d’adversité et qui joue un rôle quasi-judiciaire lorsque les décisions ont des répercussions sur la vie des gens et que la sécurité des collectivités font l’objet d’un examen minutieux. Cette situation crée un type et un niveau de stress uniques »; et « [l]e ou la titulaire est soumis à l’examen minutieux du public et des médias au sujet des affaires controversées ».

[143] The exercise of discretion, which is part of the consideration of autonomy and decision making, appears to be viewed by the Commission in the context of government employees and not only in the context of other prosecutors.

[144] The Commission reasonably found that the applicant would have increased visibility as a result of seeking candidacy and is highly visible in her position given that she appears in a public courtroom on behalf of the Crown. Again, although the Commission was well aware that the applicant was a federal prosecutor, it considered her visibility as a public servant vis-a-vis other federal employees and not vis-a-vis other prosecutors who may have a higher profile due to particular cases or appearances in particular courts. In my view, this is the appropriate perspective, given the PSEA governs public servants in general.

[145] The applicant argued that the Commission considered several facts which do not justify refusing her request. While individually, this may be so, the Commission considered the cumulative effect of several facts, which, contrary to the applicant's arguments, are not remote possibilities.

[146] The applicant may be called upon to respond to the media and this could occur without the opportunity to consult with senior management, refer the inquiry to a media spokesperson or consult the Deskbook. Similarly, the applicant may be responsible for politically sensitive files. These are not impossible or remote possibilities; both are noted in her work description. The applicant's suggestion that such files could be reassigned overlooks that other factors would likely affect the practicality of reassigning files to other prosecutors who do not have similar impediments or other conflicts of interest. The fact that the DPP only referred to one past complaint regarding a prosecutor who was a former political candidate does not diminish the possibility that this could occur in the future.

[143] L'exercice du pouvoir discrétionnaire, qui fait partie de l'examen de l'autonomie et du processus décisionnel, semble avoir été examiné par la Commission dans le contexte des employés de l'État et non pas seulement dans celui d'autres procureurs.

[144] La Commission a conclu de manière raisonnable que la demanderesse aurait eu plus de visibilité si elle s'était portée candidate et qu'elle occupe un poste déjà très visible, étant donné qu'elle comparaît dans des salles d'audience publiques pour le compte du ministère public. Là encore, même si la Commission était bien consciente que la demanderesse était une procureure fédérale, elle a pris en considération sa visibilité en tant que fonctionnaire par rapport à d'autres fonctionnaires fédéraux et par rapport à d'autres procureurs qui ont peut-être une plus grande notoriété parce qu'ils se sont occupés d'affaires particulières ou qu'ils ont comparu devant des tribunaux particuliers. À mon avis, il s'agit là de l'angle qui convient, car la LEFP vise les fonctionnaires en général.

[145] La demanderesse a fait valoir que la Commission a pris en considération plusieurs faits qui ne justifient pas le rejet de sa demande. Bien que cela puisse être le cas de certains faits particuliers, la Commission a pris en compte l'effet cumulatif de plusieurs faits qui, contrairement aux arguments qu'invoque la demanderesse, ne sont pas de vagues possibilités.

[146] La demanderesse peut être appelée à répondre aux médias et cela peut se faire sans avoir eu la possibilité de consulter un membre de la haute direction, de renvoyer la demande de renseignements à un porte-parole des médias ou de consulter le Guide du SPPC. Dans le même ordre d'idées, elle peut être chargée de dossiers délicats sur le plan politique. Ce ne sont pas là des faits impossibles ou de vagues possibilités; les deux cas sont mentionnés dans sa description de tâches. Le fait que la demanderesse ait laissé entendre que de tels dossiers pouvaient être réaffectés à quelqu'un d'autre ne tient pas compte du fait que d'autres facteurs auraient vraisemblablement une incidence sur l'utilité de réaffecter un dossier à d'autres procureurs qui ne seraient pas aux prises avec des obstacles semblables ou d'autres

[147] The Commission did not ignore the views of the applicant's Team Leader or rely exclusively on the views of the DPP. The applicant's request form included the input of the Team Leader as well as the input of the DPP. The Commission is responsible for weighing the evidence and is entitled to give more weight to the views of the DPP, who is analogous to a Deputy Minister, rather than the views of the Team Leader. There is no evidence to support the applicant's assertion that her Team Leader was more familiar with her duties than the DPP. The submissions of the DPP also highlighted the integrity of the Office, which is reflected in the role of all prosecutors.

[148] I also note the applicant's argument that the principle in *Harquail* should be followed and that a comprehensive inquiry is required. In the present case, the Commission did conduct a comprehensive inquiry. The Court in *Harquail* also found that the Commission should have given greater consideration to the views of the Deputy Minister. Although the applicant is critical of the Commission for preferring the views of the DPP over the views of her Team Leader, in accordance with *Harquail*, the Commission would have erred if it overlooked the views of the DPP, who, as noted above, is analogous to a Deputy Minister.

[149] The fact that former political candidates or office holders are not prohibited from being employed as federal prosecutors is not a relevant consideration with respect to the proportionality of the Commission's decision. The Commission made the decision pursuant to the PSEA which governs current public servants who seek permission to run for office.

conflits d'intérêts. Le fait que le DPP n'ait fait mention que d'une seule plainte antérieure au sujet d'une procureure qui était une ancienne candidate politique n'atténue pas la possibilité que ce fait puisse survenir dans l'avenir.

[147] La Commission n'a pas fait abstraction du point de vue du chef d'équipe de la demanderesse ou ne s'est pas fiée exclusivement au point de vue du DPP. Le formulaire de demande de la demanderesse incluait les commentaires du chef d'équipe ainsi que ceux du DPP. Il incombe à la Commission de soupeser les éléments de preuve et elle est en droit d'accorder plus de poids au point de vue du DPP, dont le rang est analogue à celui d'un sous-ministre, qu'à celui du chef d'équipe. Aucune preuve n'étaye l'affirmation de la demanderesse selon laquelle son chef d'équipe était davantage au courant de ses fonctions que le DPP. Les observations de ce dernier ont également mis en lumière l'intégrité du Bureau, qui se reflète dans le rôle que jouent la totalité des procureurs.

[148] Je signale également l'argument de la demanderesse, à savoir qu'il y a lieu de suivre le principe énoncé dans la décision *Harquail* et qu'il est nécessaire d'effectuer une enquête exhaustive. En l'espèce, la Commission a bel et bien procédé à une telle enquête. Dans la décision *Harquail*, la Cour a également conclu que la Commission aurait dû prendre davantage en considération le point de vue du sous-ministre. Même si la demanderesse critique la Commission pour avoir privilégié le point de vue du DPP plutôt que celui de son chef d'équipe, conformément à la décision *Harquail*, la Commission aurait commis une erreur si elle avait fait abstraction du point de vue du DPP qui, comme il a été mentionné plus tôt, occupe un rang analogue à celui d'un sous-ministre.

[149] Le fait qu'il ne soit pas interdit à d'anciens candidats politiques ou titulaires d'une charge publique d'être embauchés comme procureurs fédéraux n'est pas un aspect pertinent pour ce qui est de déterminer la proportionnalité de la décision de la Commission. Cette dernière a rendu la décision sous le régime de la LEFP, qui régit les fonctionnaires en poste qui sollicitent la permission de se porter candidats à une élection.

[150] As noted above, the applicable statutes in other jurisdictions are not relevant and do not address the Commission's options to minimally impair or limit the impact on the applicant's Charter rights as little as possible. The approaches in other jurisdictions do not provide any other options that the Commission could have considered. The Commission considered the applicant's proposal for reassignment of her files and reassignment to another position.

[151] The fact that the RCMP or other police are not prohibited from seeking election is not relevant to the factual context and the Commission's finding that the applicant had a high level of autonomy and decision making. The Commission applied the PSEA, which does not apply to the political activities of the RCMP. Moreover, the discretion exercised by the applicant as a federal prosecutor differs from the discretion of police to investigate and lay charges. For example, the applicant would provide advice to the RCMP on the charges to be laid or could decide not to pursue the prosecution of a charge laid by the RCMP. In my view, this is a different type of discretion which cannot be characterized as less discretion than that of the police.

[152] The applicant notes the PPSC Code of Conduct does not prohibit prosecutors from seeking election; however, neither does the PSEA. With respect to the applicant's submission that the Commission did not consider rules of professional conduct or the role of lawyers in general, the Commission considered the applicant's submissions which noted this, understood that she is a lawyer and referred many times to her duties in the context of her role as a federal prosecutor.

The Proportionate Balancing

[153] The applicant's view that the Commission focused on the statutory objective of a politically impartial public service, used this as its starting point and, as a

[150] Comme il a été mentionné plus tôt, les lois applicables dans d'autres provinces ne sont pas pertinentes et ne traitent pas des options dont dispose la Commission, soit d'entraver ou de restreindre le moins possible l'effet sur les droits que la Charte garantit à la demanderesse. Les démarches suivies dans d'autres provinces n'offrent pas d'autres options que la Commission aurait pu prendre en considération. Cette dernière a pris en compte la proposition de la demanderesse, à savoir que l'on réaffecte ses dossiers à d'autres personnes et qu'on la réaffecte elle-même à un autre poste.

[151] Le fait qu'il ne soit pas interdit aux membres de la GRC ou d'autres corps de police de se porter candidats à une élection n'est pas pertinent pour ce qui est du contexte factuel et de la conclusion de la Commission selon laquelle la demanderesse jouissait d'un degré élevé d'autonomie et de pouvoir décisionnel. La Commission a appliqué la LEFP, qui ne vise pas les activités politiques des membres de la GRC. De plus, le pouvoir discrétionnaire qu'exerce la demanderesse à titre de procureure fédérale est différent de celui qu'exercent les agents de police pour faire enquête et déposer des accusations. Par exemple, la demanderesse conseillerait la GRC sur les accusations à porter ou pourrait décider de ne pas donner suite à une accusation déposée par la GRC. À mon avis, il s'agit là d'un type de pouvoir discrétionnaire différent, que l'on ne peut pas considérer comme inférieur à celui de la police.

[152] La demanderesse signale que le Code de conduite du SPPC n'interdit pas aux procureurs de se porter candidats à une élection; toutefois la LEFP ne le fait pas non plus. Pour ce qui est de son observation selon laquelle la Commission n'a pas pris en compte les règles de conduite professionnelle ou le rôle des avocats en général, celle-ci a pris en compte les observations de la demanderesse qui en faisaient état, a bien compris qu'elle est une avocate et a fait référence à maintes reprises à ses fonctions dans le contexte du rôle qu'elle joue à titre de procureure fédérale.

La mise en balance proportionnée

[153] Le point de vue de la demanderesse selon lequel la Commission a mis l'accent sur l'objectif prévu par la loi, soit une fonction publique politiquement impartiale,

result, overlooked her Charter rights to engage in political activity and failed to conduct a proportionate balancing, is not supported by the record.

[154] The Commission did not acknowledge the jurisprudence which calls on decision makers to conduct a proportionate balancing where Charter rights are engaged (e.g., *Doré* or *Loyola*), but the decision reflects such a balancing.

[155] In *Bowden*, Justice Mosley considered whether the decision of a Warden to deny face-to-face access to an inmate due to concerns about public safety and the security of the institution was reasonable and proportional. Justice Mosley noted that the decision clearly affected the applicants' paragraph 2(b) rights, but this right is not absolute and had to be balanced against the need to protect the security of the institution and the safety of persons, including the staff and the prison population (at paragraph 48).

[156] In the present case, as in *Bowden*, the applicant's Charter rights are not absolute and were balanced by the decision maker against the objective of political impartiality.

[157] Part 7 of the PSEA has twin objectives, which in the present case, are in competition. One of the objectives—to engage in political activity—reflects Charter rights. Although the Commission did not use Charter language or specifically acknowledge that the applicant had asserted Charter rights, the substance of the decision is more important than the specific language used. In *Bowden*, Justice Mosley noted (at paragraph 52):

The Warden did not explicitly make reference to the constitutional protection afforded to freedom of expression in her letter. This could be understood to mean that the decision-maker ignored or minimized the importance of expressive interests in the balancing exercise. However, *Doré* does not say that it is mandatory for decision-makers

qu'elle s'en est servie comme point de départ et que, de ce fait, elle a fait abstraction des droits que lui confère la Charte pour ce qui est de se livrer à des activités politiques et a omis de procéder à une mise en balance proportionnée, n'est pas étayé par le dossier.

[154] La Commission n'a pas pris acte de la jurisprudence qui oblige les décideurs à procéder à une mise en balance proportionnée dans les cas où des droits garantis par la Charte sont en cause (par exemple, les arrêts *Doré* ou *Loyola*), mais la décision est le fruit d'un tel exercice.

[155] Dans la décision *Bowden*, le juge Mosley a analysé si la décision d'une directrice d'établissement pénitentiaire de refuser une entrevue en face à face avec un détenu en raison de préoccupations relatives à la sécurité du public et celle de l'établissement était raisonnable et proportionnée. Le juge Mosley a fait remarquer que la décision touchait manifestement les droits garantis par l'alinéa 2b) aux demandeurs, mais que ce droit n'était pas absolu et devait être mis en balance avec les besoins d'assurer la sécurité de l'établissement et de personnes, notamment les employés et la population carcérale (au paragraphe 48).

[156] En l'espèce, comme dans l'affaire *Bowden*, les droits que la Charte garantit à la demanderesse ne sont pas absolus et le décideur les a mis en balance avec l'objectif de l'impartialité politique.

[157] La partie 7 de la LEFP comporte deux objectifs qui, en l'espèce, se font concurrence. L'un de ces objectifs — se livrer à des activités politiques — reflète des droits que la Charte garantit. Même si la Commission n'a pas employé de termes liés à la Charte ou n'a pas expressément reconnu que la demanderesse avait fait valoir des droits garantis par celle-ci, le fond de la décision est plus important que les termes précis qui y sont employés. Dans la décision *Bowden*, le juge Mosley a fait remarquer (au paragraphe 52) :

Dans sa lettre, la directrice n'a pas explicitement fait référence à la protection constitutionnelle dont jouit la liberté d'expression. On pourrait l'interpréter comme si la décideuse n'a pas tenu compte des droits d'expression ou en a minimisé l'importance dans son exercice de mise en balance. Toutefois, il ne ressort pas de l'arrêt *Doré* que

to explicitly refer to *Charter* values in their analyses. The substance of the decision must be taken into account, not whether it pays lip service to the Charter. The letter states that the Warden took into consideration the submissions made by Ms Shephard and counsel for the applicants. Those submissions expressly referenced the *Charter*. While reasonable people might disagree with the outcome, there is nothing on the record before me to suggest that the Warden ignored or minimized those values. [Emphasis added.]

[158] The Commission used the statutory language rather than Charter language, but, in determining whether to grant the applicant permission to seek the candidacy and election and whether to grant a leave of absence without pay to do so, the Commission considered both objectives of the PSEA. The decision reflects that it considered all the relevant facts which support its findings, including that the applicant had a high level of autonomy, decision making and visibility.

[159] The Court's role is not to reweigh the evidence. As noted above, the Commission was entitled to attach more weight to the submissions of the DPP, who conveyed the view that the applicant's candidacy indicates a significant allegiance to a political party which would undermine the independence of the prosecutor's role. The Commission concluded that this could lead to the perception that the applicant was not able to perform her duties in a politically impartial manner. However, in reaching this decision, the Commission also considered the other information available, including the work description. It then assessed the applicant's duties, the level of her position, her visibility and the other relevant factors.

[160] As noted by the respondent, a public servant's right to expression—and I would add the related right to run for office—may need to be constrained to ensure impartiality in the public service (*Osborne*, at page 97; *Fraser*, at pages 467–470; *Haydon*, at paragraph 23).

les décideurs doivent faire explicitement référence aux valeurs consacrées par la *Charte* dans leurs analyses. C'est le fond de la décision qui est important, et non pas la question de savoir si elle fait mention, en passant, des valeurs consacrées par la Charte. Selon la lettre, la directrice a pris en compte les observations présentées par M^{me} Shephard et par l'avocat des demandeurs. Ces observations faisaient expressément référence à la *Charte*. Certes, une personne raisonnable peut ne pas être d'accord avec l'issue, mais il n'y a rien dans le dossier dont la Cour dispose qui donne à penser que la directrice n'a pas tenu compte de ces valeurs ou qu'elle les a minimisées. [Non souligné dans l'original.]

[158] En l'espèce, la Commission s'est servie des termes employés dans la loi plutôt que de ceux de la Charte, mais, pour décider s'il convenait d'accorder à la demanderesse la permission de se porter candidate et de se présenter à l'élection ou de lui accorder pour ce faire un congé sans solde, elle a examiné les deux objectifs de la LEFP. La décision dénote qu'elle a pris en compte la totalité des faits pertinents qui étayaient ses conclusions, y compris le fait que la demanderesse jouissait d'un degré élevé d'autonomie, de pouvoir décisionnel et de visibilité.

[159] La Cour n'a pas pour tâche de soupeser à nouveau la preuve. Comme il a déjà été mentionné, la Commission était en droit d'accorder plus d'importance aux observations du DPP, qui exprimaient le point de vue que la candidature de la demanderesse dénotait un degré élevé d'allégeance à un parti politique, ce qui minerait l'indépendance du rôle du procureur. La Commission a conclu que cela pourrait donner l'impression que la demanderesse ne serait pas capable d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale. Cependant, pour arriver à cette décision, la Commission a également pris en compte les autres informations disponibles, dont la description de tâches. Elle a ensuite évalué les fonctions de la demanderesse, le niveau de son poste, sa visibilité et les autres facteurs pertinents.

[160] Comme l'a signalé le défendeur, il faut parfois limiter le droit d'un fonctionnaire à la liberté d'expression — et, ajouterais-je, le droit connexe de briguer les suffrages — pour assurer l'impartialité au sein de la fonction publique (arrêt *Osborne*, à la page 97; arrêt

While the constitutional convention regarding political neutrality is not a Charter right, it remains a relevant factor in the balancing exercise.

[161] Whether the limitation on the applicant's Charter rights can be mitigated or minimized is a difficult determination for the decision maker and equally difficult for the Court on judicial review. The trade-off for the applicant is to either pursue her political activities and run for office or maintain her position as a federal prosecutor. The Commission did not foreclose the possibility that the impact on the applicant or on the public service, depending on the decision, could be mitigated in some way, but concluded, on the particular facts, that no such measures would address the risk to political impartiality or the perception of political impartiality. The Commission considered whether a leave without pay could be granted and whether the applicant could return to her position, but concluded that reassignment to a non-prosecutorial position was not feasible within the PPSC given its mandate and the fact that the vast majority of positions are prosecutorial positions.

[162] In *Bowden*, Justice Mosley found (at paragraph 57):

The record does indicate that the Warden took into consideration the accommodations proposed by the applicants to minimize the risk. While she concluded that these would not be sufficient, it is evidence that her mind was at least open to the possibility.

[163] As in *Bowden*, the record demonstrates that the Commission considered whether it could mitigate the impact of its decision on the applicant but ultimately found that there were no feasible options.

[164] The ultimate question is whether the Commission's decision protects the applicant's Charter rights as fully as possible, or put another way, whether it limits the applicant's Charter rights as little as possible,

Fraser, aux pages 467 à 470; et arrêt *Haydon*, au paragraphe 23). Bien que la convention constitutionnelle en matière de neutralité politique ne soit pas un droit garanti par la Charte, elle demeure un facteur pertinent dans l'exercice de mise en balance.

[161] Il est difficile pour le décideur de savoir si la limite imposée aux droits que la Charte garantit à la demanderesse peut être atténuée ou minimisée, et ce l'est tout autant pour la Cour dans le cadre d'un contrôle judiciaire. La demanderesse n'a qu'une alternative : poursuivre ses activités politiques et se présenter comme candidate, ou conserver son poste de procureure fédérale. La Commission n'a pas exclu la possibilité que l'on puisse atténuer d'une certaine façon l'effet de la décision sur la demanderesse ou sur la fonction publique, suivant la décision rendue, mais elle a conclu, à la lumière des faits particuliers du dossier, qu'aucune mesure de ce genre ne traiterait du risque de partialité politique ou de la perception d'une telle partialité. La Commission a examiné s'il était possible d'accorder un congé sans solde et si la demanderesse pourrait réintégrer son poste, mais elle a conclu qu'il était impossible de la réaffecter à un poste autre que celui de procureur au sein du SPPC en raison du mandat de ce dernier et du fait que la grande majorité des postes sont des postes de procureur.

[162] Dans la décision *Bowden*, le juge Mosley a conclu (au paragraphe 57) :

Il ressort du dossier que la directrice a pris en compte les mesures d'accommodement proposées par les demandeurs afin de minimiser le risque. Bien qu'elle ait conclu que celles-ci n'étaient pas suffisantes, il est évident qu'elle avait au moins l'esprit ouvert quant à cette possibilité.

[163] Comme dans la décision *Bowden*, il ressort du dossier que la Commission a vérifié si elle pouvait atténuer l'effet de sa décision sur la demanderesse, mais elle a conclu en fin de compte qu'il n'y avait aucune option réalisable.

[164] La question ultime consiste à savoir si la décision de la Commission protège le plus possible les droits que la Charte garantit à la demanderesse ou, en d'autres termes, si elle les restreint le moins possible, eu égard

given the statutory objectives. In the present case, it was not possible to fully protect the applicant's right to freedom of expression and to engage in political activity and run for office while also permitting her to maintain her position and to return to it following the election, in the event she is not successful. While she is not prohibited from pursuing her rights, the cost of doing so is the loss of her position as a federal prosecutor and public servant.

[165] In *Doré*, the Supreme Court of Canada confirmed that a “margin of appreciation” or deference is given to administrative bodies in balancing Charter values and broader statutory objectives, just as it would in a more traditional application of the reasonableness standard of review (at paragraph 57). In this case, the Commission considered the competing rights and interests at play as required pursuant to the PSEA. After considering all the facts, relevant factors, possible ways to mitigate the limitation on the applicant's rights and the competing statutory objective, the Commission was not satisfied that the applicant's candidacy would not impair or be perceived to impair her ability to perform her duties in a politically impartial manner either before the election or upon her return to work. The Commission's analysis reflects, to a great extent, the guidance to decision makers established in *Doré*.

[166] The decision of the Commission reflects a proportionate balancing and is, therefore, reasonable.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that this application for judicial review is dismissed and no costs are ordered.

aux objectifs prévus par la loi. En l'espèce, il était impossible de protéger entièrement le droit de la demanderesse à la liberté d'expression et celui de se livrer à des activités politiques ou de se porter candidate à une élection, tout en lui permettant de conserver son poste et de le réintégrer après l'élection, en cas d'échec de sa part. Il ne lui est pas interdit de poursuivre ses droits, mais le coût d'une telle option est la perte de son poste en tant que procureure et fonctionnaire au sein de la fonction publique fédérale.

[165] Dans l'arrêt *Doré*, la Cour suprême du Canada a confirmé que l'on accorde une « marge d'appréciation » ou une certaine déférence aux organismes administratifs pour ce qui est de mettre en balance les valeurs consacrées par la Charte et des objectifs législatifs plus larges, comme ce serait le cas dans le cadre d'une application plus classique de la norme de contrôle de la raisonabilité (au paragraphe 57). Dans la présente affaire, la Commission a tenu compte des droits et des intérêts opposés en jeu, comme l'exigeait la LEFP. Après avoir pris en considération la totalité des faits, les facteurs pertinents, les moyens possibles d'atténuer la limite imposée aux droits de la demanderesse ainsi que l'objectif législatif opposé, la Commission s'est dite non convaincue que la mise en candidature de la demanderesse ne porterait pas atteinte ou ne semblerait pas porter atteinte à sa capacité d'exercer ses fonctions d'une manière politiquement impartiale, soit avant l'élection, soit après son retour au travail. L'analyse de la Commission reflète, dans une grande mesure, les conseils donnés aux décideurs dans l'arrêt *Doré*.

[166] La décision de la Commission est le fruit d'une mise en balance proportionnée, et elle est de ce fait raisonnable.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée et qu'aucune ordonnance n'est rendue quant aux dépens.

ANNEX A

Relevant Statutory Provisions of the *Public Service Employment Act*

Purpose of Part

Purpose

112 The purpose of this Part is to recognize the right of employees to engage in political activities while maintaining the principle of political impartiality in the public service.

Employees

Permitted activities

113 (1) An employee may engage in any political activity so long as it does not impair, or is not perceived as impairing, the employee's ability to perform his or her duties in a politically impartial manner.

Regulations

(2) The Governor in Council may, on the recommendation of the Commission, make regulations specifying political activities that are deemed to impair the ability of an employee, or any class of employees, to perform their duties in a politically impartial manner.

Factors

(3) In making regulations, the Governor in Council may take into consideration factors such as the nature of the political activity and the nature of the duties of an employee or class of employees and the level and visibility of their positions.

Seeking candidacy

114 (1) An employee may seek nomination as a candidate in a federal, provincial or territorial election before or during the election period only if the employee has requested and obtained permission from the Commission to do so.

Being a candidate before election period

(2) An employee may, before the election period, be a candidate in a federal, provincial or territorial election only if the employee has requested and obtained permission from the Commission to do so.

Being a candidate during election period

(3) An employee may, during the election period, be a candidate in a federal, provincial or territorial election only if the employee has requested and obtained a leave of absence without pay from the Commission.

ANNEXE A

Dispositions législatives applicables de la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*

Objet

Objet

112 La présente partie a pour objet de reconnaître aux fonctionnaires le droit de se livrer à des activités politiques tout en respectant le principe d'impartialité politique au sein de la fonction publique.

Fonctionnaires

Activité permises

113 (1) Les fonctionnaires peuvent se livrer à des activités politiques, sauf si celles-ci portent ou semblent porter atteinte à leur capacité d'exercer leurs fonctions de façon politiquement impartiale.

Règlements

(2) Le gouverneur en conseil peut par règlement, sur recommandation de la Commission, préciser les activités politiques des fonctionnaires ou des catégories de fonctionnaires qui sont réputées porter atteinte à cette capacité.

Facteurs

(3) Lorsqu'il prend des règlements, le gouverneur en conseil peut tenir compte notamment de la nature de l'activité politique et de celle des fonctions des fonctionnaires, ou des catégories de ceux-ci, ainsi que du niveau et de la visibilité de leur poste.

Fonctionnaires désireux d'être choisi comme candidat

114 (1) Le fonctionnaire désireux d'être choisi, avant ou pendant la période électorale, comme candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit demander et obtenir la permission de la Commission.

Période pré-électorale

(2) Le fonctionnaire qui a été choisi comme candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit, pour la période précédant la période électorale, demander et obtenir la permission de la Commission.

Période électorale

(3) Le fonctionnaire désireux de se porter candidat à une élection fédérale, provinciale ou territoriale doit, pour la période électorale, demander à la Commission et obtenir d'elle un congé sans solde.

Granting of permission

(4) The Commission may grant permission for the purpose of subsection (1) or (2) only if it is satisfied that the employee's ability to perform his or her duties in a politically impartial manner will not be impaired or perceived to be impaired.

Granting of leave

(5) The Commission may grant leave for the purpose of subsection (3) only if it is satisfied that being a candidate during the election period will not impair or be perceived as impairing the employee's ability to perform his or her duties in a politically impartial manner.

Factors

(6) In deciding whether seeking nomination as, or being, a candidate will impair or be perceived as impairing the employee's ability to perform his or her duties in a politically impartial manner, the Commission may take into consideration factors such as the nature of the election, the nature of the employee's duties and the level and visibility of the employee's position.

Conditions

(7) The Commission may make permission under subsection (4) conditional on the employee taking a leave of absence without pay for the period or any part of the period in which he or she seeks nomination as a candidate, or for the period or any part of the period in which he or she is a candidate before the election period, as the case may be.

Effect of election

(8) An employee ceases to be an employee on the day he or she is declared elected in a federal, provincial or territorial election.

...

Notice

116 On granting an employee permission under subsection 114(4), leave under subsection 114(5) or permission under subsection 115(2), the Commission shall cause notice that it has done so, together with the name of that employee, to be published in the *Canada Gazette*.

Deputy Heads**Political activities**

117 A deputy head shall not engage in any political activity other than voting in an election.

Permission

(4) La Commission n'accorde la permission aux termes des paragraphes (1) ou (2) que si elle est convaincue que la capacité du fonctionnaire d'exercer ses fonctions de façon politiquement impartiale ne sera pas atteinte ou ne semblera pas être atteinte.

Condition

(5) La Commission n'accorde le congé aux termes du paragraphe (3) que si elle est convaincue que le fait pour le fonctionnaire d'être candidat pendant la période électorale ne portera pas atteinte ou ne semblera pas porter atteinte à sa capacité d'exercer ses fonctions de façon politiquement impartiale.

Facteurs

(6) Pour prendre sa décision, la Commission peut tenir compte notamment de la nature des fonctions du fonctionnaire, du niveau et de la visibilité de son poste et de la nature de l'élection.

Conditions

(7) La Commission peut assujettir l'octroi de la permission visée au paragraphe (4) à la prise par le fonctionnaire d'un congé sans solde pour tout ou partie de la période au cours de laquelle il tente de devenir candidat ou, lorsqu'il est candidat, pendant la période précédant la période électorale.

Effet de l'élection

(8) Le fonctionnaire déclaré élu dans une élection fédérale, provinciale ou territoriale perd dès lors sa qualité de fonctionnaire.

[...]

Avis

116 Dès qu'elle accorde la permission aux termes du paragraphe 114(4), le congé aux termes du paragraphe 114(5) ou la permission aux termes du paragraphe 115(2), la Commission fait publier un avis de sa décision et du nom du fonctionnaire concerné dans la *Gazette du Canada*.

Administrateurs généraux**Activité politique**

117 Les administrateurs généraux ne peuvent se livrer à aucune activité politique, à l'exception du vote dans le cadre d'une élection.