

Cour fédérale



Federal Court

**Date : 20211214**

**Dossiers : T-915-20  
T-916-20**

**Référence : 2021 CF 1417**

[TRADUCTION FRANÇAISE]

**Ottawa (Ontario), le 14 décembre 2021**

**En présence de monsieur le juge Henry S. Brown**

**ENTRE :**

**DÉMOCRATIE EN SURVEILLANCE**

**demanderesse**

**et**

**LE PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA**

**défendeur**

**et**

**LE COMMISSARIAT AU LOBBYING DU CANADA**

**requérant**

**ORDONNANCE ET MOTIFS**

I. Nature de l'instance

[1] La Cour est saisie d'une requête écrite que le Commissariat au lobbying du Canada [la commissaire au lobbying] a déposée conformément aux articles 151, 318 et 369 des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [les *Règles des Cours fédérales*] afin d'obtenir : (1) une ordonnance interdisant à la commissaire de verser au dossier certifié du tribunal qu'elle est tenue de produire certains documents d'enquête confidentiels ou, subsidiairement, (2) une ordonnance de confidentialité prévoyant l'anonymisation de parties du dossier de la Cour, la création et le dépôt d'une version publique caviardée du dossier certifié du tribunal en plus d'une version confidentielle du dossier certifié du tribunal pour la Cour et pour chacune des parties, ainsi qu'une prorogation du délai nécessaire.

[2] Pour les motifs qui suivent, l'ordonnance subsidiaire est accordée, mais modifiée.

## II. Contexte

[3] Les faits sont exposés aux paragraphes 9 à 18 de mon jugement du 15 juin 2021 dans la présente affaire, soit la décision *Démocratie en surveillance c Canada (Procureur général)*, 2021 CF 613 [DS 2021] :

[9] Le 12 mars 2020, la commissaire au lobbying a déposé deux rapports [rapports] devant le Parlement au sujet de l'enquête menée par son bureau pour déterminer si M. Benjamin Bergen et Mme Dana O'Born respectivement tous deux lobbyistes salariés (organisation) employés par le Conseil canadien des innovateurs [CCI] avaient enfreint le *Code de déontologie des lobbyistes* [Code].

[10] Démocratie en surveillance a déposé les demandes initiales (qu'elle a initialement qualifiées de « pétitions » quoiqu'il s'agisse de simples lettres) demandant à la commissaire au lobbying d'enquêter et de trancher la question de savoir si les actes posés par M. Bergen et Mme O'Born contrevenaient aux articles 6, 7, 8 ou 9 du *Code*.

[11] Ces dispositions du *Code* prévoient :

### **Conflits d'intérêts**

6. Un lobbyiste ne doit proposer ni entreprendre aucune action qui placerait un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent.

Plus particulièrement :

### ***Accès préférentiel***

7. Un lobbyiste ne doit pas organiser pour une autre personne une rencontre avec un titulaire d'une charge publique lorsque le lobbyiste et le titulaire d'une charge publique entretiennent une relation qui pourrait vraisemblablement faire croire à la création d'un sentiment d'obligation.

8. Un lobbyiste ne doit pas faire de lobbying auprès d'un titulaire d'une charge publique avec lequel il entretient une relation qui pourrait vraisemblablement faire croire à la création d'un sentiment d'obligation.

### ***Activités politiques***

9. Si un lobbyiste entreprend des activités politiques pour le compte d'une personne qui pourraient vraisemblablement faire croire à la création d'un sentiment d'obligation, il ne peut pas faire de lobbying auprès de cette personne pour une période déterminée si cette personne est ou devient un titulaire d'une charge publique. Si cette personne est un élu, le lobbyiste ne doit pas non plus faire de lobbying auprès du personnel du bureau dudit titulaire.

[12] La commissaire au lobbying a mené son évaluation aux termes des articles 6 et 9 du *Code*. Les rapports concluent que ni M. Bergen ni Mme O'Born n'ont enfreint le *Code*.

[13] Le rapport concernant M. Bergen est la décision qui fait l'objet d'un contrôle dans le dossier de la Cour T-915-20. M. Bergen était bénévole lors de la campagne d'élection partielle de l'honorable Chrystia Freeland en 2013 et a travaillé comme codirecteur de campagne en vue de sa réélection en 2015. Il

remplissait aussi des fonctions exécutives au sein de l'association de circonscription de Mme Freeland. La commissaire au lobbying a mené une enquête qui visait à « déterminer si M. Bergen a enfreint la Règle 6 (conflit d'intérêts) ou la Règle 9 (activités politiques) du [Code] en faisant du lobbying auprès de l'honorable Chrystia Freeland ou auprès de son cabinet ministériel après avoir entrepris des activités politiques au nom de Mme Freeland ». L'enquête n'a révélé aucune preuve de lobbying auprès de Mme Freeland, mais « alors que [cette dernière] était ministre du Commerce international, M. Bergen a participé à une rencontre avec l'honorable David Lametti, alors secrétaire parlementaire de la ministre du Commerce international, et avec un membre du personnel du bureau de la circonscription de M. Lametti. Le CCI a déclaré cette communication dans le Registre des lobbyistes ».

[14] La commissaire au lobbying a conclu que ni M. Lametti, en sa qualité de secrétaire parlementaire, ni le personnel de sa circonscription n'étaient membres du « personnel » du cabinet de Mme Freeland aux fins de l'article 9. Par conséquent, M. Bergen n'avait pas enfreint cette disposition.

[15] La commissaire au lobbying a également estimé qu'il n'y avait aucune raison de conclure que M. Bergen avait placé Mme Freeland dans une situation de conflit d'intérêts « réel » ou « apparent » en contravention de l'article 6.

[16] Le rapport concernant M. Bergen est la décision qui fait l'objet d'un contrôle dans le dossier de la Cour T-915-20. Mme O'Born a été codirectrice de campagne en vue de la réélection de Mme Freeland en 2015. Elle occupait également des fonctions exécutives dans l'association de circonscription de cette dernière. La commissaire au lobbying a mené une enquête qui visait à « déterminer si M. Bergen a enfreint la Règle 6 (conflit d'intérêts) ou la Règle 9 (activités politiques) du [Code] en faisant du lobbying auprès de l'honorable Chrystia Freeland ou auprès de son cabinet ministériel après avoir entrepris des activités politiques au nom de Mme Freeland ». L'enquête n'a révélé aucune preuve de lobbying auprès de Mme Freeland, mais « alors que [cette dernière] était ministre du Commerce international, Mme O'Born a eu deux conversations téléphoniques logistiques pour finaliser les dispositions relatives à une rencontre du CCI avec l'honorable David Lametti, alors secrétaire parlementaire de la ministre du Commerce international lors de la journée de lobbying organisée par le CCI. L'une de ces conversations logistiques a eu lieu le 13 octobre 2016 avec Mme Gillian Nycum, membre du personnel du bureau de la circonscription de M. Lametti. L'autre était avec Mme Megan Buttle, adjointe spéciale de M. Lametti, le 17 octobre

2016. Mme O’Born a également organisé et participé à la journée de lobbying sur l’industrie des technologies propres du CCI le 20 octobre 2016, à laquelle ont participé M. Lametti et Mme Buttle. Le CCI a déclaré ces communications dans le Registre des lobbyistes ».

[17] La commissaire au lobbying a conclu que ni M. Lametti ni Mme Nycum ne faisait partie du « personnel » de cabinet de Mme Freeland aux fins de l’article 9 et que Mme Buttle avait été présentée à Mme O’Born en tant qu’adjointe spéciale de M. Lametti, en sa qualité de secrétaire parlementaire. La commissaire au lobbying a conclu que Mme O’Born n’avait pas enfreint l’article 9.

[18] La commissaire au lobbying a également estimé qu’il n’y avait aucune raison de conclure que M. Bergen avait placé Mme Freeland dans une situation de conflit d’intérêts « réel » ou « apparent » en contravention de l’article 6.

[4] Il est important de souligner que la commissaire au lobbying a formulé des « observations » à la fin des rapports concernant M. Bergen et M<sup>me</sup> O’Born (faisant l’objet des dossiers n<sup>os</sup> T-915-20 et T-916-20). Dans l’un comme dans l’autre, elle a recommandé d’élargir la portée de la Règle 9 et de récrire la Règle 6 du Code :

### **Observations**

#### **RÈGLE 6**

Cette enquête est la première de mon mandat de commissaire au lobbying au cours de laquelle j’ai dû évaluer si un lobbyiste avait enfreint la Règle 6 du Code en agissant de manière à placer un titulaire d’une charge publique en situation de conflit d’intérêts réel ou apparent.

Bien que j’ai déterminé que la Règle 6 n’avait pas été enfreinte dans les circonstances factuelles en cause dans cette enquête, l’analyse requise par la Règle 6 a soulevé des préoccupations quant à la manière dont cette disposition est actuellement rédigée.

Ma compétence en tant que commissaire au lobbying se limite à la réglementation de la conduite des lobbyistes. Toutefois, en interdisant aux lobbyistes de placer des titulaires d’une charge

publique fédérale en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent, la Règle 6 exige que la commissaire au lobbying tire des constatations concernant la conduite de titulaires d'une charge publique pouvant être assujettis à des régimes éthiques distincts, y compris ceux supervisés par le conseiller sénatorial en éthique et le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

Par exemple, si je concluais qu'un lobbyiste a placé un titulaire d'une charge publique fédérale en situation de conflit d'intérêts réel, cela signifierait notamment que le titulaire d'une charge publique a exercé ses pouvoirs, devoirs ou fonctions officiels en sachant que, ce faisant, il avait la possibilité de favoriser ses propres intérêts personnels ou ceux de ses parents ou de ses amis. Dans la mesure où le titulaire d'une charge publique était assujetti au Code régissant l'éthique et les conflits d'intérêts des sénateurs, à la Loi sur les conflits d'intérêts ou au Code régissant les conflits d'intérêts des députés, cette conduite relèverait directement du mandat du conseiller sénatorial en éthique ou du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique.

Il existe également un risque que, en appliquant les règles de conduite dans le cadre de ces régimes éthiques distincts, le conseiller sénatorial en éthique ou le commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique n'arrive pas à la même conclusion que moi quant à savoir si le titulaire d'une charge publique se trouvait en situation de conflit d'intérêts réel.

Dans une telle éventualité, je crains d'excéder ma compétence, d'empiéter sur celle du conseiller sénatorial en éthique ou du commissaire aux conflits d'intérêts et à l'éthique et d'entraîner des décisions contradictoires concernant la même situation de faits.

Bien qu'aucune de ces conséquences n'ait eu lieu dans les circonstances particulières en cause dans cette enquête, elles risquent de survenir en raison de la manière dont la Règle 6 est actuellement rédigée.

Pour ces raisons, je suis d'avis que ces préoccupations concernant la Règle 6 devraient être examinées dans le cadre de modifications futures au Code, dont le processus établi dans la *Loi sur le lobbying* prévoit des consultations avec les intervenants. Ce faisant, il faudra envisager de modifier les règles de conduite pour se concentrer exclusivement sur les comportements précis des lobbyistes sans incorporer le régime régissant la conduite éthique des titulaires d'une charge publique en y faisant implicitement référence.

## RÈGLE 9

En décidant que la Règle 9 n'avait pas été enfreinte dans les circonstances de cette enquête en particulier, j'ai constaté que les secrétaires parlementaires ne sont pas considérés comme du « personnel » dans un cabinet de ministre aux fins de la Règle 9.

J'ai constaté que le statut de secrétaire parlementaire à titre de titulaire d'une charge publique élu à part entière va à l'encontre de l'idée selon laquelle ils peuvent être considérés comme du « personnel » d'un cabinet de ministre au sens de la Règle 9.

J'ai également constaté que, bien que le rôle du secrétaire parlementaire soit d'assister un ministre selon les instructions de ce dernier, le ministre n'a pas autorité sur les conditions de nomination du secrétaire parlementaire, qui sont régies par la *Loi sur le Parlement du Canada*. Les secrétaires parlementaires sont nommés par décret du gouverneur en conseil sur recommandation du premier ministre, conformément à l'article 46 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Le régime législatif régissant la nomination des secrétaires parlementaires renforce donc l'idée que ceux-ci ne sont pas considérés comme du « personnel » dans le cabinet d'un ministre.

Bien que les secrétaires parlementaires ne soient pas considérés comme du personnel d'un cabinet de ministre aux fins de la Règle 9, ils partagent les mêmes engagements politiques que le ministre qu'ils sont chargés d'assister. Ainsi, les motifs justifiant l'interdiction faite aux lobbyistes de faire du lobbying auprès du personnel politique d'un élu pour lequel ils ont entrepris des activités politiques – à savoir que ce personnel politique pourrait très raisonnablement être considéré comme étant potentiellement influencé par des considérations politiques dans ses interactions avec les lobbyistes – devraient aussi s'appliquer aux secrétaires parlementaires.

Par conséquent, je suis d'avis que le champ d'application de la Règle 9 devrait être élargi pour comprendre les personnes, telles que les secrétaires parlementaires, qui ne remplissent pas les conditions requises pour faire partie du personnel politique d'un élu, mais qui partagent les mêmes engagements politiques que l'élu sous la responsabilité duquel elles exercent leurs activités. Cette question devrait être traitée dans le cadre de futures consultations visant à réviser le Code selon les exigences de la *Loi sur le lobbying*.

[5] Dans le jugement *DS 2021*, j'ai rejeté les requêtes de la commissaire au lobbying visant le rejet des demandes concernant M. Bergen et M<sup>me</sup> O'Born. Toutefois, dans chacune, j'ai radié certaines parties. En outre, j'ai accordé à Démocratie en surveillance la qualité pour agir dans l'intérêt public en ce qui a trait aux deux demandes, avec dépens à la partie obtenant gain de cause.

[6] Le jugement *DS 2021* n'a pas été porté en appel. Le contrôle judiciaire aura donc lieu.

[7] En l'espèce, la prochaine étape est le dépôt d'un dossier certifié du tribunal [le DCT]. Toutefois, bien que la Cour ait incité les parties à s'entendre sur ce qui devait être versé au DCT et que celles-ci n'aient ménagé aucun effort en ce sens, elles n'y sont pas parvenues. Par conséquent, il semble qu'elles aient convenu que la commissaire au lobbying demanderait une ordonnance prévoyant qu'aucun des documents non encore rendus publics ne soit versé au DCT (à laquelle Démocratie en surveillance s'oppose) ou, subsidiairement, que la commissaire au lobbying demanderait une ordonnance de confidentialité (à laquelle Démocratie en surveillance consent).

[8] L'ébauche d'ordonnance subsidiaire de la commissaire au lobbying prévoit le dépôt d'un DCT public et d'un DCT confidentiel. Le DCT confidentiel comprendrait les documents dont dispose la commissaire au lobbying, desquels seuls les renseignements relatifs à un dossier distinct ainsi que les données d'identification personnelle et autres données de même nature seraient caviardés. La version publique serait identique, mais caviardée.

### III. Discussion et analyse

#### A. *Le régime législatif de la Loi*

[9] La *Loi sur le lobbying*, LRC 1985, c 44 (4<sup>e</sup> suppl) [la Loi] confère à la commissaire au lobbying le pouvoir d'enquêter sur les allégations de non-respect de la Loi ou du *Code de déontologie des lobbyistes* [le Code]. Cependant, le législateur a décidé que la commissaire au lobbying – qui a qualité d'agent du Parlement en vertu du paragraphe 4.2(1) de la Loi – doit mener ses enquêtes en secret et ne peut divulguer les renseignements dont elle prend connaissance au cours d'une enquête, sauf dans quelques situations précises :

#### **Secret de l'enquête**

**10.4(3)** L'enquête menée par le commissaire est secrète.

[...]

#### **Caractère confidentiel**

**10.4(6)** Le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la présente loi. Ces renseignements peuvent toutefois être divulgués :

**a)** si, de l'avis du commissaire, leur divulgation est nécessaire pour mener une enquête en vertu du présent article ou pour motiver les

#### **Investigation in private**

**10.4(3)** The investigation shall be conducted in private.

[...]

#### **Confidentiality**

The Commissioner, and every person acting on behalf of or under the direction of the Commissioner, may not disclose any information that comes to their knowledge in the performance of their duties and functions under this section, unless

**(a)** the disclosure is, in the opinion of the Commissioner, necessary for the purpose of conducting an investigation under this section or establishing the grounds

conclusions contenues dans son rapport;

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

**c)** si le commissaire a des motifs raisonnables de croire que la divulgation est nécessaire pour aviser un agent de la paix compétent pour mener une enquête relativement à une infraction présumée à la présente loi ou à toute autre loi fédérale ou provinciale.

[Je souligne.]

for any findings or conclusions contained in a report under section 10.5;

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

**(c)** the Commissioner believes on reasonable grounds that the disclosure is necessary for the purpose of advising a peace officer having jurisdiction to investigate an alleged offence under this or any other Act of Parliament or of the legislature of a province.

[Emphasis added]

[10] Par conséquent, si je comprends bien la Loi, le caractère confidentiel, notamment pour maintenir la confiance envers le processus d'enquête, est exigé, sauf dans les situations énoncées aux alinéas 10.4(6)a), b) et c). Ces exceptions se limitent à la divulgation de renseignements nécessaires afin de mener une enquête, de motiver les conclusions contenues dans un rapport au Parlement, d'intenter des procédures pour infraction ou d'aviser un agent de la paix compétent pour mener une enquête relativement à une infraction présumée. De tels renseignements doivent être maintenus secrets, et Démocratie en surveillance affirme que cette obligation demeure après la conclusion d'une enquête ou la présentation d'un rapport au Parlement. Je suis d'accord.

[11] À mon avis, la portée générale du caractère confidentiel exigé dans l'exercice des attributions de la commissaire au lobbying est aussi manifeste au paragraphe 16.2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985, c A-1 [la LAI], qui prévoit que la « commissaire au lobbying est tenu[e] de refuser de communiquer les documents qui contiennent des renseignements créés ou obtenus par [elle] ou pour son compte dans le cadre de toute enquête faite par [elle] ou sous son autorité ». Conformément au paragraphe 16.2(2), cette interdiction demeure en ce qui a trait aux renseignements créés par la commissaire au lobbying jusqu'à ce que l'enquête et toute instance afférente, comme le présent contrôle judiciaire, soient terminées. Je conviens avec la commissaire au lobbying que, si le paragraphe 16.2(2) de la LAI n'est pas directement applicable, il s'agit néanmoins d'une indication supplémentaire montrant que l'intention du législateur est de créer un régime législatif qui protège la confidentialité des renseignements obtenus dans le cadre des enquêtes menées en vertu de la Loi.

B. *L'importante obligation de communiquer les documents pertinents : les Règles des Cours fédérales*

[12] Par contre, en discordance avec les exigences de confidentialité prévues par la Loi, les articles 317 et 318 des *Règles des Cours fédérales* exigent qu'un « office fédéral » (en l'occurrence le Commissariat au lobbying représenté par la commissaire) produise un DCT comprenant tous les documents « pertinents » en sa possession au moment de rendre sa décision.

Les articles 317 et 318 sont ainsi libellés :

**Matériel en la possession de l'office fédéral**

**317 (1)** Toute partie peut demander la transmission des documents ou des éléments matériels pertinents quant à la

**Material from tribunal**

**317 (1)** A party may request material relevant to an application that is in the possession of a tribunal whose

demande, qu'elle n'a pas mais qui sont en la possession de l'office fédéral dont l'ordonnance fait l'objet de la demande, en signifiant à l'office une requête à cet effet puis en la déposant.

[...]

### **Documents à transmettre**

**318 (1)** Dans les 20 jours suivant la signification de la demande de transmission visée à la règle 317, l'office fédéral transmet :

**a)** au greffe et à la partie qui en a fait la demande une copie certifiée conforme des documents en cause;

**b)** au greffe les documents qui ne se prêtent pas à la reproduction et les éléments matériels en cause.

### **Opposition de l'office fédéral**

**(2)** Si l'office fédéral ou une partie s'opposent à la demande de transmission, ils informent par écrit toutes les parties et l'administrateur des motifs de leur opposition.

[...]

[Je souligne.]

order is the subject of the application and not in the possession of the party by serving on the tribunal and filing a written request, identifying the material requested.

[...]

### **Material to be transmitted**

**318(1)** Within 20 days after service of a request under rule 317, the tribunal shall transmit

**(a)** a certified copy of the requested material to the Registry and to the party making the request; or

**(b)** where the material cannot be reproduced, the original material to the Registry.

### **Objection by tribunal**

**(2)** Where a tribunal or party objects to a request under rule 317, the tribunal or the party shall inform all parties and the Administrator, in writing, of the reasons for the objection.

[...]

[Emphasis added]

[13] Je conviens avec la commissaire au lobbying que les articles 317 et 318 expriment le principe selon lequel « le contrôle judiciaire est fondé sur l'examen du dossier dont disposait le tribunal » : voir l'arrêt *Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c Canada (Office des transports)*, 2019 CAF 257 [sous la plume du juge Rennie] au para 12. Je conviens avec Démocratie en surveillance que ce principe fondamental du contrôle judiciaire – selon lequel un contrôle judiciaire exige la production du dossier dont est saisi le tribunal – non seulement s'inscrit dans le droit commun, mais est aussi conforme à l'objet de la Loi, qui est d'assurer la transparence des activités de lobbying fédérales. Après tout, dans le préambule de la Loi, il est déclaré que les principes sur lesquels elle est fondée comprennent « l'intérêt public présenté par la liberté d'accès aux institutions de l'État » et « l'opportunité d'accorder aux titulaires d'une charge publique et au public la possibilité de savoir qui se livre à des activités de lobbying ». L'interprétation de la Loi que fait le défendeur pourrait, si l'on insistait trop, aller à l'encontre de l'objet de la Loi, tel que l'a déterminé le législateur lui-même.

[14] Au paragraphe 12 de l'arrêt *Lukács c Canada (Office des transports)*, 2016 CAF 103 [sous la plume du juge Stratas], la Cour d'appel fédérale a conclu qu'en statuant sur une opposition en vertu du paragraphe 318(2) des *Règles des Cours fédérales*, la cour doit décider du contenu du dossier de preuve dans la demande de contrôle judiciaire et suivre ses propres normes plutôt que de s'en remettre à l'avis du décideur administratif. Au paragraphe 15, la Cour d'appel fédérale a aussi souligné la souplesse dont la Cour jouit en ce qui a trait à la réparation. Cette souplesse permet à la Cour de « trouver une solution qui atteint et concilie, dans la mesure du possible, les trois objectifs suivants : (1) un examen valable des décisions administratives [...]; (2) l'équité procédurale; (3) la protection de tout intérêt légitime à l'égard de la confidentialité

tout en garantissant la plus grande publicité possible conformément aux principes de la Cour suprême énoncés dans l'arrêt *Sierra Club du Canada* » (*Sierra Club du Canada c Canada (Ministre des Finances)*, 2002 CSC 41 [sous la plume du juge Iacobucci]). À mon humble avis, chaque aspect de ces motifs est respecté et mis en œuvre dans l'ordonnance qui sera rendue en l'espèce.

[15] Toutefois, j'insiste sur l'emploi du mot « pertinent » au paragraphe 317(1) des *Règles des Cours fédérales*, qui entraîne l'obligation de produire un DCT énoncée à l'article 318. À mon avis, en ce qui a trait à la préparation d'un DCT en réponse à une demande présentée au titre de l'article 317, il est obligatoire de produire non pas tous les documents, mais tous les « documents ou [les] éléments matériels pertinents quant à la demande [...] qui sont en la possession de l'office fédéral ». [Je souligne.]

[16] Démocratie en surveillance affirme que la commissaire au lobbying a mal interprété le paragraphe 10.4(6) de la Loi, qui autorise la commissaire à divulguer des renseignements si cela se révèle nécessaire pour motiver les conclusions contenues dans son rapport :

**Caractère confidentiel**

**10.4(6)** Le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance dans l'exercice des attributions que leur confère la présente loi. Ces renseignements peuvent toutefois être divulgués :

**Confidentiality**

The Commissioner, and every person acting on behalf of or under the direction of the Commissioner, may not disclose any information that comes to their knowledge in the performance of their duties and functions under this section, unless

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

[Je souligne.]

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

[Emphasis added]

[17] En fait, Démocratie en surveillance soutient que le législateur a promulgué cette disposition en prévision de demandes de contrôle judiciaire, comme la demande en l'espèce, de telle sorte que la partie qui sollicite le contrôle puisse insister pour obtenir tout le dossier du tribunal en faisant valoir qu'un contrôle judiciaire exige d'établir ce qui a permis de « motiver les conclusions » de la commissaire au lobbying. En toute déférence, je ne suis pas d'accord. Je ne peux interpréter ainsi cette disposition parce qu'il me faudrait faire fi des derniers mots de l'alinéa 10.4(6)a) : « contenues dans son rapport ». À mon avis, cette disposition doit être lue dans son « contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du législateur », comme l'a affirmé le juge Iacobucci au paragraphe 21 de l'arrêt *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd (Re)*, [1998] 1 RCS 27.

[18] À mon avis, l'exception législative prévue à l'alinéa 10.4(6)a) autorise la commissaire au lobbying à divulguer les renseignements qui permettent de « motiver les conclusions contenues dans son rapport ». Sans celle-ci, la commissaire au lobbying ne pourrait pas motiver les conclusions contenues dans son rapport. L'exception a donc pour objet, à mon humble avis, de permettre à la commissaire au lobbying de présenter les motifs sur lesquels s'appuient les

conclusions contenues dans son rapport au Parlement. Autrement, il est évident que l'utilité d'un tel rapport serait discutable. Qui plus est, interpréter cette disposition comme le demande Démocratie en surveillance reviendrait en fait à supprimer du texte de loi les derniers mots de l'alinéa 10.4(6)a), et la question de savoir pourquoi ils y ont été inscrits s'imposerait alors.

[19] Démocratie en surveillance affirme qu'une ordonnance de confidentialité devrait être rendue parce qu'elle aurait pour effet d'équilibrer les exigences de confidentialité prévues par la Loi et les obligations de divulgation normalement établies dans le cadre de demandes de contrôle judiciaire.

[20] Je suis d'accord, mais je rappelle l'importante réserve mentionnée précédemment, à savoir qu'en fait, les articles 317 et 318 des *Règles des Cours fédérales* ne prévoient pas la communication de l'ensemble du dossier de la cour. La communication complète se limite à la communication des documents « pertinents ».

C. *Quels sont les documents pertinents à communiquer?*

[21] La question est maintenant de savoir quels sont les documents du tribunal pertinents. J'ai examiné et médité les observations des parties à cet égard, y compris le jugement *DS 2021*. Selon mon analyse, et pour aider à déterminer, dans une optique prospective, le déroulement ordonné de la présente affaire, l'objectif visé en autorisant la poursuite du présent contrôle judiciaire est d'examiner les questions que soulèvent les observations de la commissaire au lobbying en lien avec la Règle 6 et la Règle 9 du Code. Je le souligne parce que ces questions sont en fait celles que la commissaire au lobbying a traitées. Les questions relatives à la Règle 7 et à la Règle 8 ont

été soulevées par Démocratie en surveillance, mais, en droit, la commissaire au lobbying est à l'origine de l'examen. De ce fait, comme les questions relatives à la Règle 7 et la Règle 8 n'ont pas été tranchées en premier lieu par la commissaire au lobbying, je ne suis pas convaincu qu'elles devraient être examinées dans le cadre du présent contrôle judiciaire.

[22] Par conséquent, le présent contrôle judiciaire soulève la question de la conclusion selon laquelle il n'y a pas eu conflit d'intérêts réel ou apparent suivant la Règle 6 du Code, et la question de savoir qui fait partie et qui ne fait pas partie du « personnel » de la ministre suivant la Règle 9. À mon humble avis, il s'agit des questions déterminantes dans chacun des rapports au Parlement de la commissaire au lobbying.

[23] Rappelons les dispositions pertinentes du Code, soit la Règle 6 et la Règle 9 :

#### **Conflits d'intérêts**

6. Un lobbyiste ne doit proposer ni entreprendre aucune action qui placerait un titulaire d'une charge publique en situation de conflit d'intérêts réel ou apparent.

[...]

#### **Activités politiques**

9. Si un lobbyiste entreprend des activités politiques pour le compte d'une personne qui pourraient vraisemblablement faire croire à la création d'un sentiment d'obligation, il ne peut pas faire de lobbying auprès de cette personne pour une période déterminée si cette personne est ou devient un titulaire d'une charge publique. Si cette personne est un élu, le lobbyiste ne doit pas non plus faire de lobbying auprès du personnel du bureau dudit titulaire.

[24] En dépit de ce que je conçois comme une demande d'élargissement de la portée du contrôle judiciaire de la part de Démocratie en surveillance, je ne suis pas convaincu. À mon

avis, le présent contrôle judiciaire n'est pas, et ne doit pas devenir, une enquête publique ou une commission d'enquête parlementaire. À mon humble avis, les questions maintenant en litige sont (1) celle de la « situation de conflit d'intérêts réel ou apparent » et (2) celle de savoir qui fait partie et qui ne fait pas partie du « personnel » de la ministre, suivant la Règle 6 et la Règle 9 du Code, respectivement. Il s'ensuit que les documents dont dispose la commissaire qui doivent être communiqués sont ceux qui sont « pertinents » quant à ces deux questions.

[25] Je souligne que, dans son mémoire, Démocratie en surveillance limite sa demande aux documents « pertinents » (voir, par exemple, les paragraphes 5, 29, 30, 31, 37 et 44). Aussi rendrai-je une ordonnance en ce sens.

#### D. *Autres conclusions*

[26] Je souligne que la commissaire au lobbying ne s'oppose pas à l'inclusion dans le DCT d'un certain nombre de documents énumérés au paragraphe 17 de son mémoire déposé en réponse. Ces documents devront être inclus dans son DCT et seront énumérés dans l'ordonnance rendue avec les présents motifs.

[27] Cependant, la commissaire au lobbying s'oppose à la communication des documents énumérés au paragraphe 18 de son mémoire déposé en réponse : [TRADUCTION] « [...] les documents des deux enquêtes qui ont orienté les rapports au Parlement comprennent un éventail de documents à l'égard desquels la commissaire croit avoir le devoir de maintenir la confidentialité suivant ses obligations légales, y compris : les transcriptions des entrevues avec les témoins, la correspondance avec les témoins et la preuve documentaire obtenue de la part à la

fois des personnes visées et des témoins. De plus, ces documents contiennent des renseignements d'identification, dont des adresses électroniques, des numéros de téléphone, des adresses et des numéros de sécurité sociale. Il s'y trouve aussi, entremêlés aux renseignements liés à ces enquêtes, des renseignements obtenus dans le cadre d'une autre enquête distincte menée par la commissaire qui ne sont pas pertinents en ce qui a trait aux deux rapports au Parlement. »

[28] À mon avis, il s'agit d'objections valables. Aux fins du présent contrôle judiciaire, l'inclusion de ces documents dans le DCT de la commissaire au lobbying n'est pas nécessaire.

[29] La Cour est convaincue que les protections prévues dans l'ordonnance de confidentialité subsidiaire proposée et acceptée devraient être mises en place. Elles sont donc énoncées dans les dispositions relatives à la confidentialité de l'ordonnance rendue aujourd'hui. Abstraction faite de l'ajout du mot « pertinent » et du libellé au sujet de la prorogation du délai, l'ordonnance accordée est l'ordonnance de réparation subsidiaire demandée par la commissaire.

#### IV. Prorogation du délai

[30] La prorogation du délai demandée n'est pas contestée, elle est évidemment nécessaire et elle satisfait aux exigences pertinentes. Par conséquent, je l'accorde, et j'accorde également l'autorisation de présenter une demande de prorogation supplémentaire, si besoin est.

[31] La commissaire au lobbying demande que les dépens ne soient adjugés à aucune des parties. Démocratie en surveillance n'a pas demandé les dépens. En vertu de mon pouvoir discrétionnaire, je n'adjuge donc aucuns dépens à l'égard de la présente requête.

**ORDONNANCE dans les dossiers T-915-20 et T-916-20**

**LA COUR ORDONNE :**

1. Une ordonnance de confidentialité est rendue et régit l'utilisation, la communication et la diffusion des documents pertinents et des autres éléments matériels, tel qu'il est indiqué dans les présents motifs, à la suite d'une demande au titre de l'article 317 des *Règles des Cours fédérales* en lien avec le présent contrôle judiciaire de deux rapports au Parlement;
2. Les renseignements suivants doivent être considérés comme des « renseignements confidentiels » dans le dossier certifié du tribunal :
  - a. les renseignements recueillis au cours des enquêtes, y compris le contenu des transcriptions d'entrevues avec les témoins, de la correspondance avec les témoins et de la preuve documentaire obtenue de la part à la fois des personnes visées par les enquêtes et les témoins;
  - b. les renseignements contenus dans les dossiers d'une autre enquête, qui ne sont donc ni connexes ni pertinents quant aux deux rapports au Parlement faisant l'objet du contrôle;
  - c. les renseignements d'identification, comme les adresses électroniques, les numéros de téléphone, les adresses et les numéros de sécurité sociale;
3. La commissaire au lobbying doit fournir deux versions du dossier certifié du tribunal à la Cour et aux parties, soit :
  - a. une version caviardée pour dépôt dans le dossier public de la Cour;
  - b. une version confidentielle pour la Cour et pour les parties;

4. La commissaire au lobbying doit déposer au greffe de la Cour une copie de la version publique du dossier certifié du tribunal, dans laquelle les renseignements confidentiels énumérés au paragraphe 2 ci-dessus sont caviardés. Il est entendu que la version publique comprendra les documents suivants :
  - a. les articles 46 et 47 de la *Loi sur le Parlement du Canada*, LRC 1985, c P-1;
  - b. les articles 2 et 3 de la *Members' Conflict of Interest Act*, RSBC 1996, c 287;
  - c. les paragraphes 62.1(1) et 62.2(2) de la *Loi sur les conflits d'intérêts*, LC 2006, c 9, art 2;
  - d. les parties 1, 2 et 3 du rapport de la Commission Parker;
  - e. les volumes 1 et 2 du rapport de la Commission Oliphant;
  - f. le guide *Pour un gouvernement ouvert et responsable* (2015);
  - g. le *Guide du secrétaire parlementaire* (2016);
  - h. le *Code de valeurs et d'éthique du secteur public* (2011);
  - i. les *Lignes directrices pour atténuer les conflits d'intérêts découlant d'activités politiques* du Commissariat au lobbying du Canada;
  - j. la décision *Stevens c Canada (Procureur général)*, 2004 CF 1746, [2005] 2 RCF 629;
  - k. le rapport Trudeau II du Commissariat aux conflits d'intérêts et à l'éthique (août 2019);
  - l. les avis suivants du bureau du commissaire aux conflits d'intérêts de la Colombie-Britannique :

- i. l'avis Kahlon (2019);
- ii. l'avis Campbell (2009);
- iii. l'avis Campbell (1995);
- iv. l'avis Blencoe (1993);
- m. le site Web du Conseil canadien des innovateurs;
- n. Strategis Canada, informations concernant le Conseil canadien des innovateurs;
- o. l'enregistrement du Conseil canadien des innovateurs (version 3 de 30, du 15 septembre au 15 novembre 2016), registre des lobbyistes du Commissariat au lobbying du Canada;
- p. l'enregistrement du Conseil canadien des innovateurs (version 4 de 30, du 15 novembre 2016 au 15 janvier 2017), registre des lobbyistes du Commissariat au lobbying du Canada;
- q. une capture d'écran du site Web de l'Association libérale fédérale de la circonscription de University–Rosedale prise le 31 juillet 2017, où figure la liste des membres de la direction de l'Association;
- r. une capture d'écran du site Web de l'Association libérale fédérale de la circonscription de University–Rosedale prise le 11 octobre 2017, où figure la liste des membres de la direction de l'Association;
- s. l'article de Bill Curry intitulé « *Lobby group asked to stop offering access to Ottawa in exchange for \$10,000* » ([TRADUCTION] « Un lobby sommé de cesser d'offrir un accès à Ottawa en échange de 10 000 \$ »), paru dans le *Globe and Mail* (le 11 juillet 2017);

5. La commissaire au lobbying doit déposer au greffe de la Cour trois copies de la version confidentielle pour la Cour et pour les parties, chacune dans une enveloppe scellée comportant l'information permettant d'identifier la présente instance et le libellé suivant :

**RENSEIGNEMENTS CONFIDENTIELS CONFORMÉMENT À  
L'ORDONNANCE RENDUE DANS LES DOSSIERS NUMÉROS T-915-20  
ET T-916-20 DE LA COUR FÉDÉRALE**

**Conformément à l'ordonnance de la Cour, cette enveloppe doit demeurer scellée dans les archives de la Cour et n'être ouverte que suivant les modalités énoncées dans ladite ordonnance ou par ordre de la Cour, et seuls la Cour et son personnel peuvent ouvrir ces enveloppes scellées.**

6. Dans une version confidentielle du dossier certifié du tribunal, la commissaire au lobbying peut caviarder :

- a. les renseignements contenus dans les dossiers d'une autre enquête qui ne sont ni connexes ni pertinents quant aux deux rapports au Parlement faisant l'objet d'un contrôle;
- b. les renseignements d'identification, comme les adresses électroniques, les numéros de téléphone, les adresses et les numéros de sécurité sociale;

Ne peuvent être caviardés tous les autres renseignements pertinents contenus dans les dossiers d'enquête (transcriptions des entrevues avec les témoins, la correspondance avec les témoins et la preuve documentaire obtenue de la part à la fois des personnes visées et des témoins);

7. Le délai dont dispose le Commissariat au lobbying du Canada pour signifier et déposer son dossier certifié du tribunal conformément à l'article 318 des *Règles*

*des Cours fédérales* est prorogé de vingt-cinq (25) jours suivant la production du dossier certifié du tribunal conformément à ce même article 318, comme l'a ordonné la Cour, après avoir rendu sa décision à l'égard de la requête visant à obtenir une ordonnance de confidentialité et avoir accordé l'autorisation de présenter une demande de prorogation supplémentaire, si besoin est;

8. Le tout sans frais.

« Henry S. Brown »

---

Juge

Traduction certifiée conforme  
Normand Belhumeur

**COUR FÉDÉRALE**

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER**

**DOSSIERS :** T-915-20  
T-916-20

**INTITULÉ :** DÉMOCRATIE EN SURVEILLANCE c LE  
PROCUREUR GÉNÉRAL DU CANADA c LE  
COMMISSARIAT AU LOBBYING DU CANADA

**REQUÊTE ÉCRITE EXAMINÉE À ST. JOHN'S (TERRE-NEUVE-ET-LABRADOR)  
CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 369 DES RÈGLES DES COURS FÉDÉRALES**

**ORDONNANCE ET MOTIFS :** LE JUGE BROWN

**DATE DES MOTIFS :** LE 14 DÉCEMBRE 2021

**OBSERVATIONS ÉCRITES :**

Andrew Montague-Reinholdt POUR LA DEMANDERESSE

Alexander Gay POUR LE DÉFENDEUR

Peter Engelmann POUR LE REQUÉRANT  
Colleen Bauman

**AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :**

Nelligan O'Brien Payne LLP POUR LA DEMANDERESSE  
Avocats  
Ottawa (Ontario)

Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR  
Ottawa (Ontario)

Goldblatt Partners LLP POUR LE REQUÉRANT  
Avocats  
Ottawa (Ontario)