

T-2682-87
2004 FC 1746

T-2682-87
2004 CF 1746

Sinclair M. Stevens (*Plaintiff*)

v.

The Attorney General of Canada (*Defendant*)

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

Federal Court, O’Keefe J.—Toronto, January 20-24, April 28-May 1, 2003, January 19, 22 and June 14-16, 2004; Ottawa, December 15, 2004.

Inquiries — Parker Commission Inquiry into conflict of interest allegations against federal Cabinet Minister— Action for declaration setting aside Report — Plaintiff said to have breached conflict of interest guidelines — Report concluded no evidence of wrongdoing but plaintiff, on six occasions, in real conflict of interest — Since guidelines in effect during relevant period failed to define “conflict of interest”, Commissioner Parker developed own definition which was not revealed to plaintiff until Report issued — Even if Commissioner’s terms of reference broadly construed, Order in Council not authorizing him to come up with own definitions — Where no jurisdiction, cannot arise from consent — Inquiry prosecutorial in nature — Unfair to develop standard after impugned conduct occurred — Denied full opportunity to be heard — Report set aside for excess of jurisdiction, breach of procedural fairness principles.

Plaintiff’s action sought a declaration that the Parker Inquiry Report be set aside, an order removing that Report to Federal Court as well as the costs of this proceeding. Plaintiff had served as a member of Parliament, Cabinet Minister and Treasury Board President but had resigned as a Minister following media reports regarding conflicts of interest. The Privy Council named Ontario Chief Justice Parker to conduct a commission of inquiry into the conflict of interest allegations. Established under Part I of the *Inquiries Act*, the Parker Inquiry was tasked with inquiring into and reporting on the facts of plaintiff’s conduct, and whether he had been in real or apparent conflict of interest. It was free to adopt whatever procedures and methods were considered expedient, to engage staff, counsel and experts and to rent office space in accordance with Treasury Board policy. Its report was to be

Sinclair M. Stevens (*demandeur*)

c.

Le procureur général du Canada (*défendeur*)

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

Cour fédérale, juge O’Keefe—Toronto, 20 au 24 janvier, 28 avril au 1^{er} mai 2003, 19 et 22 janvier et 14 au 16 juin 2004; Ottawa, 15 décembre 2004.

Enquêtes — Enquête de la commission Parker sur les allégations de conflit d’intérêts concernant un ministre du Cabinet fédéral — Action visant à obtenir un jugement déclaratoire portant annulation du Rapport — Le demandeur est réputé avoir violé les lignes directrices concernant les conflits d’intérêts — Selon le Rapport, il n’y avait aucune preuve d’écart de conduite de la part du demandeur, mais il s’était trouvé en situation réelle de conflit d’intérêts à six reprises — Puisque les lignes directrices en vigueur pendant la période pertinente ne définissaient pas le «conflit d’intérêts», le commissaire Parker a rédigé sa propre définition qui n’a été communiquée au demandeur que lorsque le Rapport a été publié — Même si le mandat du commissaire a été interprété d’une façon générale, le décret ne l’autorisait pas à rédiger ses propres définitions — La compétence ne peut être conférée par consentement — L’enquête était de la nature d’une poursuite — Il est injuste d’élaborer une norme après la conduite reprochée — Le demandeur n’a pas eu toute la possibilité de se faire entendre — Le Rapport a été annulé pour excès de compétence et violation des principes d’équité procédurale.

L’action du demandeur visait à obtenir un jugement déclaratoire pour faire annuler le Rapport de la commission d’enquête Parker, une ordonnance en vue de la déposition dudit Rapport devant la Cour fédérale et les dépens. Le demandeur a été député fédéral, ministre et président du Conseil du Trésor, mais il a démissionné de ses fonctions de ministre à la suite de rumeurs médiatiques selon lesquelles il aurait été en situation de conflit d’intérêts. Le Conseil privé a confié au juge Parker, juge en chef de l’Ontario, le mandat de former une commission d’enquête sur les allégations de conflit d’intérêts. La commission d’enquête Parker, constituée conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, a reçu le mandat de faire enquête et de présenter un rapport sur les faits entourant la conduite du demandeur et sur la question de savoir s’il était trouvé effectivement, ou selon toute apparence, en

submitted to the Governor in Council as soon as possible and its records filed with the Clerk of the Privy Council. While finding no evidence of wrongdoing, Commissioner Parker did conclude that plaintiff had been in a real conflict of interest on six occasions while a Minister. This was based on a definition of conflict of interest drafted by Parker himself and first disclosed in his Report. During plaintiff's years in power, he had come under three different conflict of interest guidelines, those put in place under Prime Ministers Clark, Trudeau and Mulroney but none of these defined the term "conflict of interest".

The issues were: (1) whether the Commissioner had exceeded jurisdiction by inquiring into what the definition of "conflict of interest" *should* be and then measuring plaintiff's conduct against that standard; (2) whether he had been denied natural justice and procedural fairness in that what is "conflict of interest" had remained undefined until the Report was released; and (3) whether the principles of fundamental justice, protected under Charter, section 7, had been violated by the failure to proscribe the standard to be applied and to furnish adequate notice of the allegations.

Held, the action should be allowed.

(1) It did not matter whether the Commissioner applied the Trudeau Guidelines or the Mulroney Code, since neither defined "conflict of interest". Furthermore, Commissioner Parker's mandate was defined by the Order in Council which only authorized him to determine whether plaintiff had been in conflict under the Mulroney Code and not under the Trudeau Guidelines. Even if the Commissioner was entitled to consider the Guidelines, that would not avail defendant in as much as they failed to define "conflict of interest". It was submitted by the Attorney General that the Court should not take a legalistic, narrow approach to the Commissioner's terms of reference. But, no matter how broad an interpretation might be accorded the relevant provision of the Order in Council, it did not authorize the Commissioner to draft and utilize his own definitions of the terms "real conflict of interest" and "apparent conflict of interest". The Commissioner was empowered only to determine whether plaintiff was in conflict as defined by the Mulroney Code and the September 9, 1985 letter from the Prime Minister. Since neither regime defined conflict of interest, the Commissioner was faced with developing his own

situation de conflit d'intérêts. La commission a été autorisée à prendre toutes les mesures qui lui semblaient susceptibles de faciliter le déroulement de l'enquête, à embaucher du personnel, à retenir les services d'avocats et d'experts et à louer des locaux, conformément à la politique du Conseil du Trésor. Le Rapport devait être soumis dès que possible au gouverneur en conseil et les dossiers transmis au greffier du Conseil privé. Même si le commissaire Parker n'a trouvé aucune preuve d'écart de conduite, il a néanmoins conclu que le demandeur s'était trouvé en situation réelle de conflit d'intérêts à six reprises pendant qu'il était ministre. Ces conclusions ont été tirées de la définition de conflit d'intérêts rédigée par le commissaire Parker lui-même et qui a été rendue publique pour la première fois dans le Rapport. Pendant son mandat, le demandeur a été assujéti à trois lignes directrices distinctes concernant les conflits d'intérêts qui ont été mises en œuvre par les Premiers ministres Clark, Trudeau et Mulroney, cependant aucune d'elles ne contenait une définition de la notion de «conflit d'intérêts».

Les questions en litige étaient les suivantes: 1) en menant une enquête sur le sens que *devait* avoir la notion de «conflit d'intérêts» et en comparant la conduite du demandeur avec cette définition, le commissaire a-t-il outrepassé sa compétence? 2) Y-a-t-il eu deni de justice naturelle et d'équité procédurale dans la mesure où la notion de «conflit d'intérêts» n'a été définie que lorsque le Rapport a été publié? 3) l'omission de préciser la norme applicable et de donner un préavis suffisant concernant les allégations constituait-elle une violation des principes de justice fondamentale protégés par l'article 7 de la Charte?

Jugement: l'action est accueillie.

1) Il n'est pas important de savoir si le commissaire a appliqué les Directives Trudeau ou le Code Mulroney, puisque aucun de ces documents ne définissait la notion de «conflit d'intérêts». De plus, le mandat du commissaire Parker a été défini par le décret qui ne l'a autorisé qu'à décider si le demandeur s'était trouvé en situation de conflit d'intérêts en vertu du Code Mulroney et non en vertu des Directives Trudeau. Même si le commissaire pouvait tenir compte des lignes directrices, cela n'était d'aucune utilité au défendeur puisqu'elles ne contenaient aucune définition du «conflit d'intérêts». Le procureur général a dit que la Cour ne devait pas adopter une approche trop rigoureuse, restrictive et étroite en interprétant le mandat du commissaire. Quelle que soit l'interprétation libérale donnée à la disposition pertinente du décret, cela n'autorisait pas le commissaire à rédiger et à appliquer ses propres définitions de «conflit d'intérêts réel» ou de «conflit d'intérêts apparent». Le commissaire n'était autorisé qu'à décider si le demandeur s'était trouvé en situation de conflit d'intérêts au sens du Code Mulroney et de la lettre du Premier ministre en date du 9 septembre 1985. Puisque

definition but that was something he lacked jurisdiction to do. It was suggested that plaintiff's counsel had agreed that the Commissioner might use his own definition in the Report but a party cannot consent to jurisdiction that does not exist.

(2) It was common ground that procedural fairness rules apply at a commission of inquiry. Plaintiff did not know the standard he was to be judged against as the definition of conflict of interest was not made known to him until he received the Report. It was unfair to develop a standard after the impugned conduct had occurred. There had been a breach of procedural fairness. The definition ought to have been provided in the various guidelines or code.

(3) Plaintiff further argued that he was denied a full opportunity to be heard as he did not know the standard against which his conduct was to be judged. In that regard, Cory J. wrote in *Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of the Inquiry on the Blood System)* that a "commission is required to give parties a notice warning of potential findings of misconduct which may be made against them in the final report . . . the notices should be as detailed as possible". In the circumstances, it could not be said that plaintiff had been afforded a full opportunity to be heard.

The Parker Report had to be set aside and declared of no force or effect for excess of jurisdiction and failure to adhere to the principles of procedural fairness.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Federal Court Rules, C.R.C., c. 663.
Inquiries Act, R.S.C., 1985, c. I-11, ss. 2, 3, 4, 5, 11, 12, 13.
 Order in Council P.C. 1986-1139.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Landreville v. The Queen, [1977] 2 F.C. 726; (1977), 75 D.L.R. (3d) 380 (T.D.); *Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of the Inquiry on the Blood System)*, [1997] 2 F.C. 36; (1997), 142 D.L.R. (4th) 237 (C.A.); *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1997] 3

aucun de ces documents ne définissait la notion de conflit d'intérêts, le commissaire a été obligé de rédiger sa propre définition du conflit d'intérêts, mais il n'avait pas compétence pour le faire. Le défendeur a prétendu que l'avocat du demandeur avait consenti à ce que le commissaire utilise sa propre définition de conflit d'intérêts dans son Rapport mais une partie ne peut donner son consentement dans le but de conférer une compétence qui n'existe pas.

2) Il n'a pas été contesté qu'une commission d'enquête est tenue de respecter les règles d'équité procédurale. Le demandeur ignorait la norme qui s'appliquerait à sa situation puisque la définition du conflit d'intérêts ne lui a été communiquée que lorsqu'on lui a remis le Rapport. Il est injuste d'élaborer une norme après la conduite reprochée. Il y a eu violation du droit à l'équité procédurale. La définition aurait dû être mentionnée dans les divers codes ou lignes directrices.

3) De plus, le demandeur a soutenu qu'il n'avait pas eu la possibilité de se faire entendre car il ignorait la norme de conduite qui s'appliquerait à sa situation. À ce sujet, le juge Cory a écrit dans *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, que toute «commission est tenue de donner aux parties un préavis les informant des conclusions faisant état d'une faute susceptibles d'être tirées à leur égard dans le rapport final [. . .] les préavis devraient être le plus détaillés possible». Dans ce contexte, on ne peut prétendre que le demandeur a eu la possibilité de se faire entendre.

Le Rapport Parker doit être annulé et déclaré nul et non venu au motif que le commissaire avait outrepassé sa compétence et qu'il n'avait pas respecté les principes d'équité procédurale.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Décret C.P. 1986-1139.
Loi sur les enquêtes, L.R.C. (1985), ch. I-11, art. 2, 3, 4, 5, 11, 12, 13.
Règles de la Cour fédérale, C.R.C., ch. 663.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Landreville c. La Reine, [1977] 2 C.F. 726; (1977), 75 D.L.R. (3d) 380 (1^{re} inst.); *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 C.F. 36; (1997), 142 D.L.R. (4th) 237 (C.A.); *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur l'approvisionnement en sang)*

S.C.R. 440; (1997), 151 D.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (2d) 1; 216 N.R. 321.

CONSIDERED:

Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy), [1995] 2 S.C.R. 97; (1995), 124 D.L.R. (4th) 129; 31 Admin. L.R. (2d) 261; 39 C.R. (4th) 141; 180 N.R. 1.

AUTHORS CITED

Canada. Parliament. Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Conflict of Interests. *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Sess., 34th Parl., February 18, 1992.

Canada. *Report of the Commission of Inquiry into the Facts of Allegations of Conflict of Interest Concerning the Honourable Sinclair M. Stevens*. Ottawa: Supply and Services Canada, 1987 (Commissioner: William D. Parker).

Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders. Ottawa: Office of the Prime Minister, 1985.

Conflict of Interest Guidelines for Ministers of the Crown. Ottawa: Office of the Prime Minister, 1979.

Conflict of Interest Guidelines for Ministers of the Crown. Ottawa: Office of the Prime Minister, 1980.

ACTION for a declaration that the Report of the Parker Commission Inquiry into conflict of interest allegations concerning a minister of the Crown be set aside. Action allowed.

APPEARANCES:

Peter R. Jervis and *Gillian T. Hnatiw* for plaintiff.

M. Sean Gaudet and *Kathryn A. Hucal* for defendant.

SOLICITORS OF RECORD:

Lerners LLP, Toronto, for plaintiff.
Deputy Attorney General of Canada for defendant.

au Canada, [1997] 3 R.C.S. 440; (1997), 151 D.L.R. (4th) 1; 48 Admin. L.R. (2d) 1; 216 N.R. 321.

DÉCISION EXAMINÉE:

Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray), [1995] 2 R.C.S. 97; (1995), 124 D.L.R. (4th) 129; 31 Admin. L.R. (2d) 261; 39 C.R. (4th) 141; 180 N.R. 1.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Parlement. Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes relatif aux Conflits d'Intérêts. *Procès-verbaux et témoignages*, 3^e sess., 34^e Légis., le 18 février 1992.

Canada. *Rapport de la Commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflit d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens*. Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1987 (Commissaire: William D. Parker).

Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat. Ottawa: Cabinet du Premier ministre, 1985.

Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts à l'intention des ministres de la Couronne. Ottawa: Cabinet du Premier ministre, 1979.

Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts à l'intention des ministres de la Couronne. Ottawa: Cabinet du Premier ministre, 1980.

ACTION visant à obtenir un jugement déclaratoire portant annulation du rapport de la commission d'enquête Parker sur les faits entourant les allégations de conflit d'intérêts d'un ministre de la Couronne. Action accueillie.

ONT COMPARU:

Peter R. Jervis et *Gillian T. Hnatiw* pour le demandeur.

M. Sean Gaudet et *Kathryn A. Hucal* pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Lerners LLP, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

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

[1] O'KEEFE J.: The plaintiff, Sinclair M. Stevens, commenced this action by a statement of claim dated December 18, 1987. The action was commenced under the former *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663].

[2] The plaintiff was a member of Parliament for the riding of York Simcoe and York Peel from 1972 to 1988. He was the Minister of the Department of Regional Industrial Expansion from September 17, 1984 until his resignation on May 12, 1986. Mr. Stevens also served as President of the Treasury Board from 1979 to 1980, and as finance critic for the opposition from 1974 to 1979 and again from 1980 to 1984.

[3] The plaintiff's resignation as a minister of the Crown came after media rumours of conflict of interests in his capacity as a minister of the Crown.

[4] In his letter of resignation, and in his speech to the House of Commons on May 12, 1986, the plaintiff asked that an impartial person be appointed to conduct an investigation into the facts surrounding the allegations of conflict of interest.

[5] The plaintiff denied the allegations.

[6] On May 15, 1986, the Privy Council appointed the Honourable William Dickens Parker, then Chief Justice of the Supreme Court of Ontario, High Court of Justice (Commissioner Parker) to conduct a commission of inquiry into the facts of the allegations of conflict of interest made against the plaintiff. The inquiry (the Parker Inquiry) was to be conducted pursuant to Part I of the *Inquiries Act*, R.S.C., 1985, c. I-11, as amended, and was to inquire into and report on:

(a) the facts following allegations of conflict of interest made in various newspapers, electronic media and the House of Commons, with respect to the conduct, dealings or actions of the Honourable Sinclair M. Stevens; and

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

[1] LE JUGE O'KEEFE: Le demandeur, Sinclair M. Stevens, a introduit la présente action en déposant une déclaration datée du 18 décembre 1987. L'action a été introduite en conformité avec les anciennes *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., ch. 663].

[2] Le demandeur a été député fédéral de la circonscription de York Simcoe et de York Peel de 1972 à 1988. Il a été ministre de l'Expansion industrielle régionale du 17 septembre 1984 jusqu'à sa démission, le 12 mai 1986. M. Stevens a également été président du Conseil du Trésor de 1979 à 1980 et porte-parole de l'opposition en matière de finances de 1974 à 1979 et, ensuite, de 1980 à 1984.

[3] Le demandeur a démissionné de ses fonctions de ministre de la Couronne à la suite de rumeurs médiatiques selon lesquelles il aurait été en situation de conflit d'intérêts comme ministre de la Couronne.

[4] Dans sa lettre de démission et dans son discours du 12 mai 1986 devant la Chambre des communes, le demandeur a exigé qu'une personne impartiale soit nommée et chargée de faire enquête sur les faits entourant les allégations de conflit d'intérêts.

[5] Le demandeur a nié les allégations.

[6] Le 15 mai 1986, le Conseil privé a confié à William Dickens Parker, alors juge en chef de la Cour suprême de l'Ontario, Haute Cour de justice (le commissaire Parker), le mandat de former une commission d'enquête sur les faits concernant les allégations de conflit d'intérêts contre le demandeur. La commission d'enquête (la Commission Parker) devait être constituée conformément à la partie I de la *Loi sur les enquêtes*, L.R.C. (1985), ch. I-11, modifiée, et le commissaire devait faire enquête et présenter un rapport sur:

a) les faits suivant les allégations de conflit d'intérêts qui ont été faites par différents journaux et médias électroniques, ainsi qu'à la Chambre des communes, relativement à la conduite, aux transactions et aux agissements de l'honorable Sinclair Stevens; et

(b) whether the Honourable Sinclair M. Stevens was in real or apparent conflict of interest as defined by the Conflict of Interest and Post Employment Code for Public Office Holders and the letter from the Prime Minister to the Honourable Sinclair M. Stevens of September 9, 1985; and

The Committee do further advise that the Commissioner be authorized,

- (a) to adopt such procedures and methods as he may consider expedient for the proper conduct of the inquiry and to sit at such times and at such places as he may decide;
- (b) to engage the services of such staff and counsel as he may consider necessary or advisable, at such rates of remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board;
- (c) to engage the services of such experts and other persons as are referred to in section 11 of the Inquiries Act who shall receive such remuneration and reimbursement as may be approved by the Treasury Board; and
- (d) to rent office space and facilities for the Commission's purposes in accordance with Treasury Board policy; and

The Committee do further advise that the Commissioner be directed to submit a report in both official languages to the Governor in Council as soon as possible, and to file his papers and records with the Clerk of the Privy Council as soon as reasonably may be after the conclusion of the inquiry.

[7] Commissioner Parker appointed Commission counsel and hired staff to assist him. Commissioner Parker appointed David Scott, Q.C. as senior Commission counsel and Marlys Edwardh and Edward Belobaba as associate Commission counsel.

[8] The plaintiff retained the late John Sopinka (who was appointed to the Supreme Court of Canada in 1988) as counsel. Mr. Sopinka was assisted by his associate, Kathryn Chalmers.

[9] Noreen Stevens was represented by Tom Lockwood and the Government of Canada was represented by Ian Binnie, now a Justice of the Supreme Court of Canada.

[10] The public hearing phase of the Parker Inquiry lasted from July 1986 to February 1987, sitting for 93

b) la possibilité que l'honorable Sinclair Stevens se soit trouvé effectivement, ou selon toute apparence, en situation de conflit d'intérêts tel que l'entend le Code pour les titulaires de charges publiques sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat et comme l'indique la lettre qu'adressait le Premier ministre à l'intéressé en date du 9 septembre 1985.

Le Comité recommande en outre que le commissaire soit autorisé

- a) à prendre toutes les mesures qui lui sembleront susceptibles de faciliter le déroulement de l'enquête, ainsi qu'à tenir audience aux lieux et aux heures qu'il jugera opportuns;
- b) à recourir à des avocats ou à toute autre personne dont la contribution lui paraîtra essentielle ou souhaitable, le traitement et les indemnités à verser auxdites personnes devant d'abord être approuvés par le Conseil du Trésor;
- c) à retenir les services de spécialistes mentionnés à l'article 11 de la Loi sur les enquêtes, le traitement et les indemnités à verser auxdites personnes devant d'abord être approuvés par le Conseil du Trésor;
- d) à louer, conformément à la politique du Conseil du Trésor, les locaux et les installations que nécessitera la bonne marche des travaux de la commission.

Le comité recommande enfin qu'il soit enjoint au commissaire de soumettre dès que possible au gouverneur en conseil un rapport dans les deux langues officielles, et de transmettre ses dossiers au greffier du Conseil privé, dans un délai raisonnable, une fois que l'enquête sera terminée.

[7] Le commissaire Parker a retenu les services d'avocats et il a embauché le personnel dont il avait besoin pour l'aider. Il a nommé David Scott, c.r., avocat principal et Marlys Edwardh et Edward Belobaba, avocats associés de la Commission.

[8] Le demandeur a retenu les services de feu John Sopinka (nommé à la Cour suprême du Canada en 1988) comme avocat. M. Sopinka était aidé de son associée, Kathryn Chalmers.

[9] Noreen Stevens était représentée par Tom Lockwood et le gouvernement du Canada était représenté par Ian Binnie, aujourd'hui juge de la Cour suprême du Canada.

[10] Les audiences publiques de la Commission Parker se sont déroulées de juillet 1986 à février 1987; la

days, and hearing over 90 witnesses.

[11] Rogers Cable transmitted daily live broadcasts of the Parker Inquiry and the proceedings were covered by the print and news media.

[12] The deliberative phase of the Parker Inquiry ran from February 20, 1987 until the release of the Parker Report (the Report) on December 3, 1987 [*Report of the Commission of Inquiry into the Facts of Allegations of Conflict of Interest Concerning the Honourable Sinclair M. Stevens*].

[13] During the deliberative phase of the Parker Inquiry, Commission counsel docketed approximately 1,700 hours.

[14] Commissioner Parker found there to be no evidence of wrongdoing by the plaintiff, but also concluded that the plaintiff had been in a real conflict of interest on six occasions during his tenure as a Minister of the Crown. These findings were made using a definition of conflict of interest drafted by Commissioner Parker and first made known as part of the Report.

[15] The plaintiff, during his term, was governed by three different conflict of interest schemes, namely:

(i) the *Conflict of Interest Guidelines for Ministers of the Crown* (1979), implemented under Prime Minister Joe Clark (the Clark Guidelines);

(ii) the *Conflict of Interest Guidelines for Ministers of the Crown* (1980), implemented under Prime Minister Pierre E. Trudeau (the Trudeau Guidelines) [see Appendix E of the Report]; and

(iii) the *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (1985), implemented under Prime Minister Brian Mulroney (the Mulroney Code) [see Appendix F of the Report].

Commission a siégé pendant 93 jours et elle a entendu plus de 90 témoins.

[11] Rogers Cable transmettait quotidiennement des émissions en direct sur la Commission Parker et la procédure était décrite dans les médias d'information et dans la presse.

[12] La Commission Parker a délibéré du 20 février 1987 jusqu'à la publication du Rapport Parker (le Rapport), le 3 décembre 1987 [*Rapport de la Commission d'enquête sur les faits reliés à des allégations de conflit d'intérêts concernant l'honorable Sinclair M. Stevens*].

[13] Pendant les délibérations de la Commission d'enquête, les avocats de la Commission ont accumulé quelque 1 700 heures de travail.

[14] Le commissaire Parker n'a trouvé aucune preuve d'écart de conduite de la part du demandeur, mais il a également conclu que le demandeur s'était trouvé en situation réelle de conflit d'intérêts à six reprises pendant qu'il était ministre de la Couronne. Ces conclusions ont été tirées à l'aide de la définition du conflit d'intérêts rédigée par le commissaire Parker et qui a été rendu publique pour la première fois dans le Rapport.

[15] Pendant son mandat, le demandeur était assujéti à trois régimes distincts concernant les conflits d'intérêts, savoir:

(i) les *Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts à l'intention des ministres de la Couronne* (1979) mises en œuvre par le premier ministre Joe Clark (les Directives Clark);

(ii) les *Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts à l'intention des ministres de la Couronne* (1980) mises en œuvre par le premier ministre Pierre E. Trudeau (les Directives Trudeau) [voir annexe E du Rapport];

(iii) le *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (1985) mis en œuvre par le premier ministre Brian Mulroney (le Code Mulroney) [voir annexe F du Rapport].

None of these conflict of interest schemes contained a definition of conflict of interest.

Aucun de ces régimes relatifs aux conflits d'intérêts ne contenait une définition du conflit d'intérêts.

[16] The statement of claim filed by the plaintiff on December 18, 1987 claimed the following relief:

[16] Dans sa déclaration déposée le 18 décembre 1987, le demandeur a demandé les mesures de redressement suivantes:

[TRADUCTION]

- (A) a declaration that the Report be set aside and declared to be of no force and effect by reason of the matters set out in paragraph 5 of the Declaration [*sic*];
- (B) an order removing to this Court the said Report and all records, proceedings, papers and transcript of evidence relating to the Inquiry;
- (C) his costs of this proceeding; and
- (D) such further and other relief as the Plaintiff may be entitled to and as to this Court may seem just.

- A) une déclaration selon laquelle le rapport doit être annulé et déclaré nul et non avenue pour les motifs énoncés au paragraphe 5 de la déclaration [*sic*];
- B) une ordonnance en vertu de laquelle la Cour est saisie dudit rapport et de tous les dossiers, actes, documents et transcriptions de témoignages en rapport avec la commission d'enquête;
- C) les dépens relativement aux présentes;
- D) toute autre réparation à laquelle le demandeur aurait droit et que la Cour estime équitable.

Applicable Legislation

Dispositions législatives applicables

[17] The relevant sections of the *Inquiries Act* state:

[17] Voici les dispositions pertinentes de la *Loi sur les enquêtes*:

2. The Governor in Council may, whenever the Governor in Council deems it expedient, cause inquiry to be made into and concerning any matter connected with the good government of Canada or the conduct of any part of the public business thereof.

2. Le gouverneur en conseil peut, s'il l'estime utile, faire procéder à une enquête sur toute question touchant le bon gouvernement du Canada ou la gestion des affaires publiques.

3. Where an inquiry as described in section 2 is not regulated by any special law, the Governor in Council may, by a commission, appoint persons as commissioners by whom the inquiry shall be conducted.

3. Dans le cas d'une enquête qui n'est pas régie par des dispositions législatives particulières, le gouverneur en conseil peut, par commission, nommer les commissaires qui en sont chargés.

4. The commissioners have the power of summoning before them any witnesses, and of requiring them to

4. Les commissaires ont le pouvoir d'assigner devant eux des témoins et de leur enjoindre de:

(a) give evidence, orally or in writing, and on oath or, if they are persons entitled to affirm in civil matters on solemn affirmation; and

a) déposer oralement ou par écrit sous la foi du serment, ou d'une affirmation solennelle si ceux-ci en ont le droit en matière civile;

(b) produce such documents and things as the commissioners deem requisite to the full investigation of the matters into which they are appointed to examine.

b) produire les documents et autres pièces qu'ils jugent nécessaires en vue de procéder d'une manière approfondie à l'enquête dont ils sont chargés.

5. The commissioners have the same power to enforce the attendance of witnesses and to compel them to give evidence as is vested in any court of record in civil cases.

5. Les commissaires ont, pour contraindre les témoins à comparaître et à déposer, les pouvoirs d'une cour d'archives en matière civile.

11. (1) The commissioners, whether appointed under Part I or under Part II, may, if authorized by the commission issued in the case, engage the services of

(a) such accountants, engineers, technical advisers or other experts, clerks, reporters and assistants as they deem necessary or advisable; and

(b) counsel to aid and assist the commissioners in an inquiry.

(2) The commissioners may authorize and depute any accountants, engineers, technical advisers or other experts, the services of whom are engaged under subsection (1), or any other qualified persons, to inquire into any matter within the scope of the commission as may be directed by the commissioners.

(3) The persons deputed under subsection (2), when authorized by order in council, have the same powers as the commissioners have to take evidence, issue subpoenas, enforce the attendance of witnesses, compel them to give evidence, and otherwise conduct the inquiry.

(4) The persons deputed under subsection (2) shall report the evidence and their findings, if any, thereon to the commissioners.

12. The commissioners may allow any person whose conduct is being investigated under this Act, and shall allow any person against whom any charge is made in the course of an investigation, to be represented by counsel.

13. No report shall be made against any person until reasonable notice has been given to the person of the charge of misconduct alleged against him and the person has been allowed full opportunity to be heard in person or by counsel.

Issues

[18] The plaintiff stated the issues to be as follows:

- (i) **Inadequacy of Notice**—the failure to proscribe a standard of ‘conflict of interest’ in the Trudeau Guidelines, the Code, and the Order-in-Council, or at any time during the public hearings or in advance of December 3, 1987, when the Parker Report was released, constitutes a denial of Mr. Stevens’ right to procedural fairness and natural justice;

11. (1) Les commissaires, qu’ils soient nommés sous le régime de la partie I ou de la partie II, peuvent, s’ils y sont autorisés par leur commission, retenir les services:

a) des experts—comptables, ingénieurs, conseillers techniques ou autres—, greffiers, rapporteurs et collaborateurs dont ils jugent le concours utile;

b) d’avocats pour les assister dans leur enquête.

(2) Les commissaires peuvent—selon les modalités qu’ils fixent—déléguer aux experts qu’ils engagent ou à d’autres personnes qualifiées toute partie d’une enquête relevant de leur commission.

(3) La délégation confère, lorsqu’elle est autorisée par décret, les pouvoirs des commissaires en ce qui touche le recueil de témoignages, la délivrance des assignations, la contrainte à comparution et à déposition et, de façon générale, la conduite de l’enquête.

(4) Les délégués font rapport aux commissaires des témoignages recueillis ainsi que de leurs éventuelles conclusions sur la question étudiée.

12. Les commissaires peuvent autoriser la personne dont la conduite fait l’objet d’une enquête dans le cadre de la présente loi à se faire représenter par un avocat. Si, au cours de l’enquête, une accusation est portée contre cette personne, le recours à un avocat devient un droit pour celle-ci.

13. La rédaction d’un rapport défavorable ne saurait intervenir sans qu’auparavant la personne incriminée ait été informée par un préavis suffisant de la faute qui lui est imputée et qu’elle ait eu la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère d’un avocat.

Questions en litige

[18] Le demandeur soutient que les questions en litige sont les suivantes:

[TRADUCTION]

- (i) **Préavis insuffisant**—Ni les Directives Trudeau, ni le Code, ni le décret ne définissait le «conflict d’intérêts» qui n’a pas non plus été défini à quelque moment que ce soit pendant les audiences publiques ou avant le 3 décembre 1987, lorsque le rapport Parker a été publié; il s’agit d’une violation du droit de M. Stevens au respect des principes d’équité procédurale et de justice naturelle;

- | | |
|--|---|
| <p>(ii) Reasonable Apprehension of Bias—Through their substantive participation in both the adjudicative and prosecutorial phases of the Parker Inquiry, Commission counsel's conduct gave rise to a reasonable apprehension of bias;</p> | <p>(ii) Crainte raisonnable de partialité—À cause de leur très importante participation tant sur le plan juridictionnel que sur le plan de la poursuite à la commission Parker, la conduite des avocats de la commission soulève une crainte raisonnable de partialité;</p> |
| <p>(iii) Excess of Jurisdiction—By conducting an investigation into what the definition of conflict of interest <i>should</i> be, and then measuring Mr. Stevens' conduct against it, Commissioner Parker exceeded the limits of the jurisdiction conferred on him by the Order-in-Council; and</p> | <p>(iii) Excès de compétence—En menant une enquête sur le sens que <i>devait</i> avoir la notion de conflit d'intérêts et en comparant la conduite de M. Stevens avec cette définition, le commissaire Parker a outrepassé la compétence que lui avait conférée le décret;</p> |
| <p>(iv) Violations of Fundamental Justice—The Inquiry's procedural and substantive flaws in failing to proscribe the standard to be applied and provide adequate notice of the allegations constitute a violation of the principles of fundamental justice under s. 7 of the Charter.</p> | <p>(iv) Violations des principes de justice fondamentale—Les erreurs commises par la commission, tant sur la forme que sur le fond, puisqu'elle n'a pas précisé la norme applicable et qu'elle n'a pas donné un préavis suffisant concernant les allégations, constituent une violation des principes de justice fondamentale, sous le régime de l'article 7 de la Charte.</p> |

General Remarks on Commissions of Inquiry

[19] There are two unofficial types of public inquiries in Canada. This was discussed by Collier J. in *Landreville v. The Queen*, [1977] 2 F.C. 726 (T.D.), at page 757:

This was a somewhat unusual Royal Commission. The majority of Royal Commissions seem to be constituted to investigate a particular subject, thing or state of affairs. Rarely do they relate to one person. This Commission was, however, directed to the investigation of one particular person and his dealings with a certain company, its officers, or its shares. The Commissioner was requested to inquire into those dealings and to express an opinion whether, in the course of them, there had been misbehaviour by the plaintiff as a judge, or whether the plaintiff, by the dealings had proved himself unfit. I am unable to see how those general terms indicated to the plaintiff there would, or might be, an allegation of gross contempt of certain tribunals amounting to misconduct.

[20] In *Phillips v. Nova Scotia (Commission of Inquiry into the Westray Mine Tragedy)*, [1995] 2 S.C.R. 97, at paragraphs 60-65:

Commissions of inquiry have a long history in Canada. This court has already noted (*Starr v. Houlden, supra*, at pp.

Observations générales concernant les commissions d'enquête

[19] Il existe deux types non officiels d'enquêtes publiques au Canada. Cette question a été examinée par le juge Collier dans la décision *Landreville c. La Reine*, [1977] 2 C.F. 726 (1^{re} inst.), à la page 757:

Il s'agit là d'une commission royale quelque peu inhabituelle. La majorité des commissions royales sont instituées pour enquêter sur un sujet, une chose ou un état de choses. Elles se rapportent rarement à une personne. Toutefois, celle-ci a été constituée à la seule fin d'enquêter sur une personne en particulier et ses rapports avec une certaine compagnie, ses dirigeants et ses actions. Le commissaire a été chargé d'enquêter sur lesdits rapports et d'apprécier s'ils ont donné lieu à une mauvaise conduite de la part du demandeur dans l'exercice de ses fonctions de juge ou si celui-ci s'est révélé inapte à les remplir utilement. Je ne vois vraiment pas comment des termes aussi généraux pouvaient indiquer au demandeur qu'on alléguerait ou pourrait alléguer un outrage flagrant devant certains tribunaux, qui équivaut à une mauvaise conduite.

[20] Dans *Phillips c. Nouvelle-Écosse (Commission d'enquête sur la tragédie de la mine Westray)*, [1995] 2 R.C.S. 97; il est dit, aux paragraphes 60 à 65:

Les commissions d'enquête existent depuis longtemps au Canada. Notre Cour a déjà souligné (*Starr c. Houlden, précité*,

1410-11) the significant role that they have played in our country, and the diverse functions which they serve. As *ad hoc* bodies, commissions of inquiry are free of many of the institutional impediments which at times constrain the operation of the various branches of government. They are created as needed, although it is an unfortunate reality that their establishment is often prompted by tragedies such as industrial disasters, plane crashes, unexplained infant deaths, allegations of widespread child sexual abuse, or grave miscarriages of justice.

At least three major studies on the topic have stressed the utility of public inquiries and recommended their retention: The Law Reform Commission of Canada, Working Paper 17, *Administrative Law: Commissions of Inquiry* (1977); Ontario Law Reform Commission, *Report on Public Inquiries* (1992); and Alberta Law Reform Institute, Report No. 62, *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act* (1992). They have identified many benefits flowing from commissions of inquiry. Although the particular advantages of any given inquiry will depend upon the circumstances in which it is created and the powers it is given, it may be helpful to review some of the most common functions of commissions of inquiry.

One of the primary functions of public inquiries is fact-finding. They are often convened, in the wake of public shock, horror, disillusionment, or scepticism, in order to uncover "the truth". Inquiries are, like the judiciary, independent; unlike the judiciary, they are often endowed with wide-ranging investigative powers. In following their mandates, commissions of inquiry are, ideally, free from partisan loyalties and better able than Parliament or the legislatures to take a long-term view of the problem presented. Cynics decry public inquiries as a means used by the government to postpone acting in circumstances which often call for speedy action. Yet, these inquiries can and do fulfil an important function in Canadian society. In times of public questioning, stress and concern, they provide the means for Canadians to be apprised of the conditions pertaining to a worrisome community problem and to be a part of the recommendations that are aimed at resolving the problem. Both the status and high public respect for the commissioner and the open and public nature of the hearing help to restore public confidence not only in the institution or situation investigated but also in the process of government as a whole. They are an excellent means of informing and educating concerned members of the public.

aux pages 1410 et 1411), le rôle important qu'elles ont joué dans notre pays et les nombreuses fonctions qu'elles remplissent. En tant qu'organismes *ad hoc*, les commissions d'enquête sont libres d'un bon nombre des entraves institutionnelles qui limitent parfois l'action des diverses branches de gouvernement. Elles sont constituées pour répondre à un besoin, bien qu'il faille malheureusement admettre qu'elles doivent souvent leur existence à des tragédies comme un désastre industriel, des écrasements d'avions, des décès inexplicables de jeunes enfants, des allégations d'exploitation sexuelle d'enfants largement répandue ou des erreurs judiciaires graves.

Au moins trois études d'importance sur le sujet ont mis en évidence l'utilité des enquêtes publiques et ont recommandé qu'elles soient maintenues: Commission de réforme du droit du Canada, Document de travail 17, *Droit administratif: les commissions d'enquête* (1977); Commission de réforme du droit de l'Ontario, *Report on Public Inquiries* (1992); Alberta Law Reform Institute, Report No. 62, *Proposals for the Reform of the Public Inquiries Act* (1992). D'après ces études, les commissions d'enquête présentent de nombreux avantages. Bien que ces avantages dépendent du contexte de la création de chaque commission et des pouvoirs qui lui sont conférés, il peut être utile de passer en revue certaines des fonctions les plus courantes de ces commissions.

L'une des principales fonctions des commissions d'enquête est d'établir les faits. Elles sont souvent formées pour découvrir la «vérité», en réaction au choc, au sentiment d'horreur, à la désillusion ou au scepticisme ressentis par la population. Comme les cours de justice, elles sont indépendantes; mais au contraire de celles-ci, elles sont souvent dotées de vastes pouvoirs d'enquête. Dans l'accomplissement de leur mandat, les commissions d'enquête sont, idéalement, dépourvues d'esprit partisan et mieux à même que le Parlement ou les législatures d'étudier un problème dans la perspective du long terme. Les cyniques dénigrent les commissions d'enquête, parce qu'elles seraient un moyen utilisé par le gouvernement pour faire traîner les choses dans des situations qui commanderaient une prompt intervention. Pourtant, elles peuvent remplir, et remplissent de fait, une fonction importante dans la société canadienne. Dans les périodes d'interrogation, de grande tension et d'inquiétude dans la population, elles fournissent un moyen d'informer les Canadiens sur le contexte d'un problème préoccupant pour la collectivité et de prendre part aux recommandations conçues pour y apporter une solution. Le statut et le grand respect dont jouit le commissaire, ainsi que la transparence et la publicité des audiences, contribuent à rétablir la confiance du public non seulement dans l'institution ou la situation visées par l'enquête, mais aussi dans l'ensemble de l'appareil de l'État. Elles constituent un excellent moyen d'informer et d'éduquer les citoyens inquiets.

This important characteristic was commented upon by Ontario Supreme Court Justice S. Grange following his inquiry into infant deaths at the Toronto Hospital for Sick Children:

I remember once thinking egotistically that all the evidence, all the antics, had only one aim: to convince the commissioner who, after all, eventually wrote the report. But I soon discovered my error. They are not just inquiries; they are *public* inquiries. . . . I realized that there was another purpose to the inquiry just as important as one man's solution to the mystery and that was to inform the public. Merely presenting the evidence in public, evidence which had hitherto been given only in private, served that purpose. The public has a special interest, a right to know and a right to form its opinion as it goes along. [Emphasis in original.]

(S. G. M. Grange "How Should Lawyers and the Legal Profession Adapt?" in A. Paul Pross, Innis Christie and John A. Yogis, eds., *Commissions of Inquiry* (1990), 12 *Dalhousie L.J.* 151, at pp. 154-55.)

The public inquiry has been even more broadly characterized as serving a particular "social function" within our democratic culture:

. . . a commission . . . has certain things to say to government but it also has an effect on perceptions, attitudes and behaviour. Its general way of looking at things is probably more important in the long run than its specific recommendations. It is the general approach towards a social problem that determines the way in which a society responds to it. There is much more than law and governmental action involved in the social response to a problem. The attitudes and responses of individuals at the various places at which they effect the problem are of profound importance.

What gives an inquiry of this kind its social function is that it becomes, whether it likes it or not, part of this ongoing social process. There is action and interaction. . . . Thus this instrument, supposedly merely an extension of Parliament, may have a dimension which passes beyond the political process into the social sphere. The phenomenon is changing even while the inquiry is in progress. The decision to institute an inquiry of this kind is a decision not only to release an investigative technique but a form of social influence as well.

Le juge S. Grange de la Cour suprême de l'Ontario a souligné cette importante caractéristique à la suite de son enquête sur le décès de jeunes enfants à l'hôpital pour enfants de Toronto:

[TRADUCTION] Je me souviens m'être un jour pris à penser égoïstement que toute la preuve présentée, tout ce cirque, ne visait qu'un but: convaincre le commissaire qui, après tout, rédigerait le rapport. Mais je me suis vite aperçu de mon erreur. Ce n'est pas seulement une enquête; c'est une enquête *publique*. [. . .] [J]e me suis rendu compte que l'enquête avait un autre but, tout aussi important que la solution qu'une seule personne allait proposer au mystère, celui d'informer la population. Simplement présenter en public la preuve qui avait jusqu'ici été produite à huis clos permettait d'atteindre ce but. La population a un intérêt particulier, le droit de savoir et le droit de se former une opinion au fur et à mesure. [En italique dans l'original.]

(S. G. M. Grange, «How Should Lawyers and the Legal Profession Adapt?», dans A. Paul Pross, Innis Christie et John A. Yogis, dir., *Commissions of Inquiry* (1990), 12 *Dalhousie L.J.* 151, aux pages 154 et 155.)

Un auteur a poussé plus loin cette caractérisation et affirmé que l'enquête publique remplissait une «fonction sociale» particulière dans notre culture démocratique:

[TRADUCTION] [. . .] une commission [. . .] a des choses à dire au gouvernement, mais elle a aussi un effet sur les perceptions, les attitudes et les comportements. Sa manière générale de voir les choses sera probablement plus importante avec le temps que ses recommandations précises. C'est le point de vue général sur un problème social qui détermine la réaction de la société. La réponse de la société à un problème met en cause bien plus que le droit et l'action gouvernementale. Les attitudes et les réactions des particuliers aux différents endroits où ils peuvent intervenir revêtent une profonde importance.

Ce qui donne à une enquête de ce genre sa fonction sociale c'est qu'elle devient, bon gré mal gré, une partie de ce processus social en cours. Il y a une action et une interaction. [. . .] Par conséquent, cet instrument, qui est censé n'être qu'un prolongement du Parlement, peut avoir une dimension qui dépasse le processus politique pour entrer dans le domaine social. Le phénomène évolue pendant que se déroule l'enquête. La décision d'instituer une enquête de ce genre est une décision non seulement de recourir à une technique d'enquête, mais encore d'exercer une influence sociale.

(Gerald E. Le Dain, "The Role of the Public Inquiry in our Constitutional System", in Jacob S. Ziegel, ed., *Law and Social Change* (1993), 79, at p. 85.)

The investigative, educational and informative aspects of inquiries clearly benefit society as a whole. As well, many commissions of inquiry have, through their recommendations, achieved improvements in the particular situation being reviewed. Nonetheless, it cannot be forgotten that harsh and persuasive criticisms have been levelled against them. Every inquiry created must proceed carefully in order to avoid complaints pertaining to excessive cost, lengthy delay, unduly rigid procedures or lack of focus. More importantly for the purposes of this appeal is the risk that commissions of inquiry, released from many of the institutional constraints placed upon the various branches of government, are also able to operate free from the safeguards which ordinarily protect individual rights in the face of government action. These are very real dangers that must be carefully considered. First, however, it may be helpful to examine the need for and the positive attributes of this inquiry.

I must now proceed to an analysis of this particular inquiry.

Analysis and Decision

[21] I propose to first deal with Issue 3.

[22] Issue 3

Excess of Jurisdiction - By conducting an investigation into what the definition of conflict of interest should be, and then measuring Mr. Stevens' conduct against it, did Commissioner Parker exceed the limits of the jurisdiction conferred on him by the Order in Council?

Commissioner Parker received his authority or jurisdiction to carry out the Commission of Inquiry from Order in Council P.C. 1986-1139, dated May 15, 1986 which read in part:

The Committee of the Privy Council, on the recommendation of the Prime Minister, advise that pursuant to section 37 of the Judges Act, the Honourable William Dickens Parker, be authorized to act as a Commissioner and that a Commission do issue under Part I of the Inquiries Act and under the Great Seal of Canada appointing the Honourable William Dickens Parker, to be a Commissioner to inquire into and report on

(Gérald E. Le Dain, «The Role of the Public Inquiry in our Constitutional System», dans Jacob S. Ziegel, dir., *Law and Social Change* (1973), 79, à la page 85.)

De toute évidence, les enquêtes profitent à toute la société sur ces trois plans: établissement des faits, éducation et information. Par surcroît, beaucoup de commissions d'enquête ont, par leurs recommandations, permis d'améliorer la situation en cause. Néanmoins, on ne peut pas oublier qu'elles ont été l'objet de critiques dures et convaincantes. Chaque enquête doit être entourée de précautions visant à éviter les plaintes contre les coûts excessifs, les longs délais, la trop grande rigidité du fonctionnement ou l'éparpillement des efforts. Plus important, en ce qui a trait au présent pourvoi, il y a le risque que les commissions d'enquête, libérées d'un bon nombre des contraintes institutionnelles auxquelles sont assujetties les diverses branches de gouvernement, soient aussi en mesure d'agir sans les garanties qui protègent d'ordinaire les droits individuels contre l'action gouvernementale. Ce sont des dangers très réels qu'il faut peser avec soin. Mais il est utile de nous arrêter d'abord à la nécessité et aux avantages de la présente enquête.

Il me faut donc maintenant analyser la commission d'enquête en cause.

Analyse et décision

[21] Je commencerai par la question 3.

[22] Question 3

Excès de compétence - En menant une enquête sur le sens que devait avoir la notion de conflit d'intérêts et en comparant la conduite de M. Stevens avec cette définition, le commissaire Parker a-t-il outrepassé la compétence que lui avait conférée le décret?

Le commissaire Parker a reçu le pouvoir ou la compétence nécessaires pour présider la commission d'enquête du décret, C.P. 1986-1139, daté du 15 mai 1986 et qui dit, en partie:

Sur avis conforme du Premier ministre, le Comité du Conseil privé recommande que l'honorable William Dickens Parker soit autorisé à agir comme commissaire conformément à l'article 37 de la Loi sur les juges, et que soit émise, conformément à la partie I de la Loi sur les enquêtes, une commission revêtue du grand sceau du Canada portant que l'honorable William Dickens Parker est nommé commissaire et chargé de faire enquête et de présenter un rapport sur

- | | |
|---|---|
| <p>(a) the facts following allegations of conflict of interest made in various newspapers, electronic media and the House of Commons, with respect to the conduct, dealings or actions of the Honourable Sinclair M. Stevens; and</p> <p>(b) whether the Honourable Sinclair M. Stevens was in real or apparent conflict of interest as defined by the Conflict of Interest and Post Employment Code for Public Office Holders and the letter from the Prime Minister to the Honourable Sinclair M. Stevens of September 9, 1985; and</p> | <p>a) les faits suivant les allégations de conflit d'intérêts qui ont été faites par différents journaux et médias électroniques, ainsi qu'à la Chambre des communes, relativement à la conduite, aux transactions et aux agissements de l'honorable Sinclair Stevens; et</p> <p>b) la possibilité que l'honorable Sinclair Stevens se soit trouvé effectivement, ou selon toute apparence, en situation de conflit d'intérêts tel que l'entend le Code pour les titulaires de charges publiques sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat et comme l'indique la lettre qu'adressait le Premier ministre à l'intéressé en date du 9 septembre 1985.</p> |
|---|---|

The Committee do further advise that the Commissioner be authorized,

Le Comité recommande en outre que le commissaire soit autorisé

- | | |
|--|--|
| <p>(a) to adopt such procedures and methods as he may consider expedient for the proper conduct of the inquiry and to sit at such times and at such places as he may decide;</p> | <p>a) à prendre toutes les mesures qui lui sembleront susceptibles de faciliter le déroulement de l'enquête, ainsi qu'à tenir audience aux lieux et aux heures qu'il jugera opportuns;</p> |
|--|--|

[23] Under paragraph (a), Commissioner Parker was given the jurisdiction to inquire into and report on the facts following the allegations of conflict of interest made against Mr. Stevens.

[23] En vertu de l'alinéa a), le commissaire Parker avait compétence pour faire enquête et présenter un rapport sur les faits suivant les allégations de conflit d'intérêts présentées contre M. Stevens.

[24] Under paragraph (b), Commissioner Parker was given the jurisdiction to inquire into and report on whether the plaintiff was in "real or apparent conflict of interest as defined by the Conflict of Interest and Post Employment Code of Public Office Holders and the letter from the Prime Minister to the Honourable Sinclair M. Stevens of September 9, 1985".

[24] En vertu de l'alinéa b), le commissaire Parker avait compétence pour faire enquête et rédiger un rapport sur la question de savoir si le demandeur s'était trouvé «effectivement, ou selon toute apparence, en situation de conflit d'intérêts tel que l'entend le Code pour les titulaires de charges publiques sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat et comme l'indique la lettre qu'adressait le Premier ministre à l'intéressé en date du 9 septembre 1985».

[25] As noted earlier in these reasons, the plaintiff was subject to three different conflict of interest guidelines during the period he was a member of Parliament or a Cabinet minister. These were the Clark Guidelines, the Trudeau Guidelines and the Mulroney Code. Because of the timetable for implementation of the Mulroney Code, the plaintiff was only covered by the Mulroney Code from April 11, 1986 to May 12, 1986, the date of his retirement. Commissioner Parker noted that he would consider both the Trudeau Guidelines and the Mulroney Code to be applicable (page 14 of the Report).

[25] Tel que mentionné plus haut dans les présents motifs, le demandeur était assujéti à trois régimes différents concernant les conflits d'intérêts pendant qu'il était député ou ministre du Cabinet: les Directives Clark, les Directives Trudeau et le Code Mulroney. À cause de l'échéancier relatif à la mise en œuvre du Code Mulroney, le demandeur n'a été assujéti au Code Mulroney que du 11 avril 1986 au 12 mai 1986, date de sa retraite. Le commissaire Parker a mentionné que, selon lui, tant les Directives Trudeau que le Code Mulroney s'appliquaient (page 14 du Rapport).

[26] Counsel for the plaintiff stated that it did not matter whether Commissioner Parker applied the Trudeau Guidelines or the Mulroney Code because neither contained a definition of conflict of interest, but counsel still argued that Commissioner Parker only had jurisdiction to determine the facts under paragraph (a) of the Order in Council.

[27] Commissioner Parker recognized this problem and in his Report stated at pages 13-14:

This chapter describes the rules relating to conflict of interest in place during the period between September 1984 and May 1986. A proper understanding of the rules is necessary to draw conclusions about whether Mr. Stevens complied with them, conclusions I have determined are inherently part of the fact-finding process with which I am charged.

As a preliminary matter I address the issue of which rules were in force during the period in which most of the events comprising the allegations took place.

The Applicable Conflict of Interest Regime

During this period the Government of Canada had in place two regimes to deal with conflicts of interest and ministers of the Crown. The first was contained in the guidelines (Appendix E) that were released together with a letter of commentary by Prime Minister Pierre Elliott Trudeau on April 28, 1980 (Appendix G). When the present administration came to power in September 1984 the guidelines were continued in effect pending a complete review of conflict of interest matters within the public service. Following this review, a new regime was announced by Prime Minister Brian Mulroney in the House of Commons on September 9, 1985, embodied in the code (Appendix F), the text of which was released that day together with a letter of commentary (the letter) from the prime minister (Appendix H).

The code took effect on January 1, 1986. Under section 74 of the code, however, a minister continued to be governed by the guidelines until a review of his or her compliance arrangements was completed. In the case of Mr. Stevens, this review was completed on April 11, 1986; therefore, until that date he was subject to the guidelines.

The matter is of some significance because my terms of reference direct me in part to inquire into and report on whether the Honourable Sinclair M. Stevens was in real or

[26] L'avocat du demandeur a dit qu'il importait peu que le commissaire Parker ait appliqué les Directives Trudeau ou le Code Mulroney parce qu'aucun d'eux ne définissait la notion de conflit d'intérêts, mais l'avocat était néanmoins d'avis que le commissaire Parker n'avait compétence que pour décider des faits en vertu de l'alinéa a) du décret.

[27] Le commissaire Parker a reconnu l'existence du problème et, dans son Rapport, il a dit aux pages 13 et 14:

Dans la présente partie, nous décrivons les règles qui étaient en vigueur durant la période de septembre 1984 à mai 1986. Il importe de bien comprendre la nature et la portée de ces règles afin de déterminer, comme l'exige le mandat qui m'a été confié, si M. Stevens s'y est conformé.

J'examinerai dans un premier temps, quelles règles étaient en vigueur durant la période pendant laquelle se sont déroulés la plupart des événements visés par les allégations.

Les règles pertinentes sur les conflits d'intérêts

Durant la période qui nous intéresse, le gouvernement du Canada a assujéti les ministres à deux séries distinctes de règles sur les conflits d'intérêts. Il y eut d'abord les Lignes directrices concernant les conflits d'intérêts (annexe E), publiées le 28 avril 1980 avec une lettre du Premier ministre Trudeau les commentant (annexe G). Ces Lignes directrices continuèrent d'être appliquées après l'arrivée au pouvoir de l'administration actuelle, en septembre 1984, en attendant que soit terminé l'examen exhaustif des questions de conflit d'intérêts à l'intérieur de la Fonction publique. Une fois l'examen terminé, le Premier ministre Mulroney annonça en Chambre, le 9 septembre 1985, une nouvelle série de directives portant le nom de Code (annexe F) lequel fut publié le même jour accompagné d'un commentaire sous forme de lettre (la Lettre) du Premier ministre (annexe H).

Le Code est entré en vigueur le 1^{er} janvier 1986. Toutefois, l'article 74 prévoit que les ministres continueront à être régis par les Lignes directrices jusqu'à ce qu'on ait terminé l'examen des mesures prises par eux en vertu du nouveau Code pour prévenir les conflits d'intérêts. L'examen du dossier de M. Stevens fut terminé le 11 avril 1986; jusqu'à cette date celui-ci a donc été régi par les Lignes directrices.

Ces faits et ces dates ont une certaine importance étant donné que mon mandat me charge, entre autres choses, de faire enquête et de présenter un rapport sur la possibilité que

apparent conflict of interest as defined by the Conflict of Interest and Post Employment Code for Public Office Holders and the letter from the Prime Minister to the Honourable Sinclair M. Stevens of September 9, 1985.

I must determine how these terms can be construed in light of my finding that, during the period in which almost all the activities giving rise to the allegations took place, Mr. Stevens was subject to another conflict of interest regime.

There can be no serious question that my task is to assess the allegations in light of the applicable regime. The applicable regime was for the most part the guidelines, not the code. However, this finding does not alter my task appreciably since there is no substantial difference of concept, policy, or language between the two regimes. As well, neither contains an explicit definition of conflict of interest, and thus the definition itself, dependent on outside sources, does not vary. Further, all counsel dealing with the regimes addressed both of them. Finally, to interpret my terms of reference literally, as precluding analysis and consideration of the guidelines, would mean having to determine whether Mr. Stevens was in real or apparent conflict of interest as defined by a regime to which he was not subject, and so would be unfair to him.

To give meaning to my terms of reference, therefore, I have concluded that I must consider both regimes. In doing so, I am satisfied that I am neither altering in any meaningful way the ambit of my instructions, nor prejudicing Mr. Stevens. An examination of relevant provisions of the guidelines and code follows.

[28] The question now becomes whether Commissioner Parker exceeded his jurisdiction by adopting the definition of conflict of interest that he included in his Report. For the final outcome of this case, I do not believe that it matters whether Commissioner Parker referred to the Trudeau Guidelines plus the Mulroney Code as neither of these documents contained a definition of conflict of interest. I would add, however, that Commissioner Parker's mandate was defined by the Order in Council and that only authorized

l'honorable Sinclair Stevens se soit trouvé effectivement, ou selon toute apparence, en situation de conflit d'intérêts tel que l'entend le Code pour les titulaires de charges publiques sur les conflits d'intérêts et l'après-mandat et comme l'indique la lettre qu'adressait le Premier ministre à l'intéressé en date du 9 septembre 1985.

Je dois déterminer l'interprétation qu'il convient de donner à cette instruction compte tenu du fait que j'ai établi que, durant la période durant laquelle presque toutes les activités donnant matière aux allégations ont eu lieu, M. Stevens était régi par des lignes directrices autres que celles qui sont précisées dans mon mandat.

On ne saurait contester sérieusement qu'il m'incombe d'évaluer les allégations à la lumière des directives pertinentes. Ces directives émanaient surtout des Lignes directrices et non du Code. Cette constatation, toutefois n'affecte par sensiblement ma tâche car il n'y a pas de distinction substantielle, que ce soit au niveau des concepts, de la politique ou du langage employé, entre les Lignes directrices d'une part et du Code et la Lettre d'autre part. De plus, ni les Lignes directrices ni le Code ne définissent explicitement ce qu'est un conflit d'intérêts et cette définition provenant de source extérieure ne varie pas. Aussi tous les avocats dans leurs plaidoiries ont traité des deux sources de directives. Enfin, interpréter cette partie de mon mandat littéralement, c'est-à-dire en excluant toute analyse, tout examen des Lignes directrices, signifierait qu'il me faut déterminer si M. Stevens s'est trouvé effectivement, ou selon toute apparence, en situation de conflit d'intérêts aux termes de directives qui ne s'appliquaient pas à lui, et serait donc injuste à son égard.

Pour répondre à l'esprit de mon mandat en ce qui concerne les allégations portées, j'en suis par conséquent venu à la conclusion que je devais examiner les deux régimes. Je suis convaincu que, ce faisant, je ne modifie pas de façon significative la portée de mon mandat et que je ne cause pas de préjudice à M. Stevens. J'examinerai maintenant les dispositions pertinentes des Lignes directrices et du Code.

[28] La question est donc maintenant de savoir si le commissaire Parker a outrepassé sa compétence en adoptant la définition du conflit d'intérêts qu'il a présentée dans son Rapport. Pour trancher la question, j'estime qu'il n'est pas important de savoir si le commissaire Parker s'est fondé tant sur les Directives Trudeau que sur le Code Mulroney puisqu'aucun de ces documents ne définit la notion de conflit d'intérêts. J'ajouterais, toutefois, que le mandat du commissaire Parker était défini par le décret qui ne l'autorisait qu'à

him to determine whether the plaintiff was in a real or apparent conflict of interest “as defined by the Conflict of Interest and Post Employment Code for Public Office Holders and the letter from the Prime Minister to the Honourable Sinclair M. Stevens of September 9, 1985”. This would indicate to me that when dealing with (potential) conflict of interests, he was only given authority to consider the Mulroney Code and the letter of September 9, 1985, and not the Trudeau Guidelines.

[29] In the alternative, even if I was to find that Commissioner Parker could determine whether the plaintiff was in a real or apparent conflict of interest using the Trudeau Guidelines, that does not assist the defendant as neither the Mulroney Code nor the Trudeau Guidelines contained a definition of conflict of interest.

[30] Commissioner Parker, after hearing the evidence and submissions concluded in Chapter 3 of the Report at page 35, that the definitions of real and apparent conflict of interest should be:

Definitions

- A real conflict of interest denotes a situation in which a minister of the Crown has knowledge of a private economic interest that is sufficient to influence the exercise of his or her public duties and responsibilities.
- An apparent conflict of interest exists when there is a reasonable apprehension, which reasonably well-informed persons could properly have, that a conflict of interest exists.

These are the definitions of real and apparent conflict that in my view accord with the common law, and with the provisions of the guidelines and code. These are the definitions that I will be using in this report.

[31] Counsel for the defendant stated that the Court should not take an “overly and unduly legalistic restrictive, narrow approach to interpreting the terms of reference” for Commissioner Parker, as they represent the extent of Commissioner Parker’s jurisdiction *vis-à-vis* his determination of the definition of conflict of interest for use in his Report.

décider si le demandeur s’était trouvé effectivement, ou selon toute apparence, en situation de conflit d’intérêts «tel que l’entend le Code pour les titulaires de charges publiques sur les conflits d’intérêts et l’après-mandat et comme l’indique la lettre qu’adressait le Premier ministre à l’intéressé en date du 9 septembre 1985». Cela voudrait dire, selon moi, que lorsqu’il étudiait la possibilité d’un conflit d’intérêts (potentiel), il avait uniquement le pouvoir de tenir compte du Code Mulroney et de la lettre du 9 septembre 1985 et non des Directives Trudeau.

[29] À titre subsidiaire, même si je devais en arriver à la conclusion que le commissaire Parker pouvait décider si le demandeur s’était trouvé effectivement, ou selon toute apparence, en situation de conflit d’intérêts en appliquant les Directives Trudeau, cela n’est d’aucune utilité pour le défendeur puisque ni le Code Mulroney ni les Directives Trudeau ne contenait une définition du conflit d’intérêts.

[30] Après avoir entendu la preuve et les observations des parties, le commissaire Parker a conclu, à la page 38 du chapitre 3 du Rapport, que les définitions d’un conflit d’intérêts réel ou apparent devaient être:

Définitions

- Est qualifiée de conflit d’intérêts réel une situation dans laquelle un ministre de la Couronne a connaissance d’un intérêt pécuniaire privé suffisant pour influencer sur l’exercice de ses fonctions et responsabilités officielles.
- Il y a conflit d’intérêts apparent lorsqu’il y a crainte raisonnable de conflit d’intérêts, crainte qu’une personne raisonnablement bien informée pourrait à bon droit avoir.

Ce sont là les définitions du conflit réel et du conflit apparent d’intérêts qui, selon moi, concordent avec la Common law et avec les dispositions des Directives et du Code même. Je m’y tiendrai donc jusqu’à la fin du présent rapport.

[31] L’avocat du défendeur a dit que la Cour ne devrait pas adopter une [TRADUCTION] «approche trop rigoriste, restrictive et étroite en interprétant le mandat» du commissaire Parker, puisque le mandat établit l’étendue de la compétence du commissaire Parker pour ce qui touche sa décision concernant la définition du conflit d’intérêts qu’il appliquerait dans son Rapport.

[32] In *Landreville v. The Queen*, Collier J. stated [at page 757], when discussing terms of reference of a Commissioner:

I do not agree that the matter of gross contempt of the other tribunals can be said to be included, by implication or necessary intendment, in the terms of reference.

This was a somewhat unusual Royal Commission. The majority of Royal Commissions seem to be constituted to investigate a particular subject, thing or state of affairs. Rarely do they relate to one person. This Commission was, however, directed to the investigation of one particular person and his dealings with a certain company, its officers, or its shares. The Commissioner was requested to inquire into those dealings and to express an opinion whether, in the course of them, there had been misbehaviour by the plaintiff as a judge, or whether the plaintiff, by the dealings had proved himself unfit. I am unable to see how those general terms indicated to the plaintiff there would, or might be, an allegation of gross contempt of certain tribunals amounting to misconduct.

[33] I am of the view that the terms of reference for the appointment of Commissioner Parker, no matter how broad an interpretation is given to paragraph (b), would not authorize Commissioner Parker to draft and utilize his own definitions of a real conflict of interest and an apparent conflict of interest in the Report. I am of this view because paragraph (b) of the Order in Council only allows him to inquire into and report on whether the plaintiff was in a real or apparent conflict of interest as defined by the Mulroney Code and the letter from the Prime Minister dated September 9, 1985. Even if the Trudeau Guidelines were included, the result would be the same. There is no definition of conflict of interest in the Trudeau Guidelines and Commissioner Parker would again be faced with developing and applying his own definition of conflict of interest as he did, and I have concluded he had no jurisdiction to do that.

[34] The defendant also stated that the plaintiff's counsel agreed or consented to Commissioner Parker including his own definition of conflict of interest in the Report. Even if this had occurred, a party cannot consent to jurisdiction. A person either has jurisdiction or does not have jurisdiction.

[32] Dans *Landreville c. La Reine*, le juge Collier a dit [à la page 757], au sujet du mandat d'un commissaire:

À mon avis, on ne peut pas dire que la question de l'outrage flagrant devant les autres tribunaux soit, implicitement ou par présomption, incluse dans le mandat.

Il s'agit là d'une commission royale quelque peu inhabituelle. La majorité des commissions royales sont instituées pour enquêter sur un sujet, une chose ou un état de choses. Elles se rapportent rarement à une personne. Toutefois, celle-ci a été constituée à la seule fin d'enquêter sur une personne en particulier et ses rapports avec une certaine compagnie, ses dirigeants et ses actions. Le commissaire a été chargé d'enquêter sur lesdits rapports et d'apprécier s'ils ont donné lieu à une mauvaise conduite de la part du demandeur dans l'exercice de ses fonctions de juge ou si celui-ci s'est révélé inapte à les remplir utilement. Je ne vois vraiment pas comment des termes aussi généraux pouvaient indiquer au demandeur qu'on alléguerait ou pourrait alléguer un outrage flagrant devant certains tribunaux, qui équivaut à une mauvaise conduite.

[33] Selon moi, quelle que soit l'interprétation libérale donnée à l'alinéa b), le mandat du commissaire Parker ne l'autoriserait pas à rédiger et à appliquer ses propres définitions du conflit d'intérêts, réel ou apparent, dans le Rapport. Je suis de cet avis puisque le décret ne l'autorise, à l'alinéa b), qu'à faire enquête et à préparer un rapport sur la question de savoir si le demandeur s'était trouvé effectivement, ou selon toute apparence, en situation de conflit d'intérêts au sens du Code Mulroney et de la lettre du Premier ministre datée du 9 septembre 1985. Même si les Directives Trudeau s'appliquaient, le résultat serait le même. Les Directives Trudeau ne contiennent aucune définition de la notion de conflit d'intérêts et le commissaire Parker aurait été de nouveau obligé de rédiger et d'appliquer sa propre définition du conflit d'intérêts comme il l'a fait et j'ai conclu qu'il n'avait pas compétence pour le faire.

[34] Le défendeur a également dit que l'avocat du demandeur avait consenti à ce que le commissaire Parker définisse lui-même le conflit d'intérêts dans son Rapport. Même si cela s'était produit, une partie ne peut donner son consentement dans le but de conférer la compétence. Une personne a compétence ou ne l'a pas.

[35] My view on this issue is reinforced by the remarks of Collier J. in *Landreville v. The Queen*, at pages 747-748, when speaking of consent jurisdiction:

Mr. Robinette had, before his telegram of January 17, 1966 (Exhibit 23), expressed his opinion on the constitutional issue. It was also his view a consent by the plaintiff could not validate something constitutionally invalid. The plaintiff in his letter of January 24, 1966, to Mr. Cardin (Exhibit 25) pointed out the procedure was under "all reserve".

No challenge was made, at the opening of the inquiry or at any other stage, based on the constitutional issue. Counsel for the defendant relied on that fact. The explanation is, I think, found at pages 1254 and 1255 of the transcript of proceedings. The plaintiff's testimony had then been completed. Mr. Robinette wished to tender evidence indicating the plaintiff had, long before, made efforts to have his position aired before a public inquiry. A ruling was requested. The Commissioner expressed the view it would be of little materiality (page 1233), but he heard it. At page 1254 the Commissioner fortuitously asked: "Was there ever any objection to the Commissioner under the *Inquiries Act* made?" [sic]. Mr. Robinette explained the legal position he had taken with Mr. Favreau. At pages 1254-1255 he continued:

I still have grave doubts whether the Dominion has the authority to empower a Commissioner to investigate, but that is really a matter of the constitution, organization and maintenance of the courts from a provincial standpoint, and therefore within the jurisdiction of the province, but I must add this, sir, that when this Commission was set up, on the instructions of Mr. Landreville I agreed with the present Minister of Justice that I would not raise any constitutional argument before you, sir, and I do not raise that question.

In my view, if there was no constitutional power in the Governor in Council to initiate this inquiry, then the plaintiff's consent or request for it, and the agreement not to object to it, cannot cure the defect.

[36] In conclusion on this point, I am of the view that Commissioner Parker exceeded the jurisdiction given to him in the Order in Council when he decided what the definition of conflict of interest should be, and then measured Mr. Stevens' conduct against it.

[35] Mon avis sur cette question est confirmée par les observations du juge Collier dans *Landreville c. La Reine*, aux pages 747 et 748, lorsqu'il parle du consentement à la compétence:

Avant son télégramme du 17 janvier 1966 (pièce 23), M^e Robinette a exprimé son opinion sur la question constitutionnelle, et déclaré qu'un consentement du demandeur ne pourrait pas valider quelque chose de nul sur le plan constitutionnel. Dans sa lettre du 24 janvier 1966 à M. Cardin (pièce 25), le demandeur a souligné que la procédure était sous «toute réserve».

Ni à l'ouverture ni à aucun autre stade de l'enquête, il n'y a eu d'opposition d'ordre constitutionnel. L'avocat de la défenderesse a invoqué ce fait. Je pense que l'explication se trouve aux pages 1254 et 1255 de la transcription des procédures. Le témoignage du demandeur avait alors été complété. M^e Robinette a voulu présenter ses preuves indiquant que longtemps avant, le demandeur s'était efforcé d'obtenir une enquête publique où sa position serait étalée au grand jour. Il a demandé une ordonnance. Le commissaire a fait remarquer qu'elle serait de peu d'importance (page 1233), mais il les a néanmoins entendues. À la page 1254, le commissaire a demandé fortuitement: [TRADUCTION] «A-t-on déjà formulé des oppositions à la nomination d'un commissaire en vertu de la *Loi sur les enquêtes*?» [sic]. M^e Robinette a expliqué la position juridique qu'il a prise avec M. Favreau. Aux pages 1254 et 1255, il continue ainsi:

[TRADUCTION] J'ai toujours de sérieux doutes sur le pouvoir imparti au Dominion d'habiliter un commissaire à enquêter, mais il s'agit là réellement d'une question de constitution, d'organisation et de maintien des tribunaux d'un point de vue provincial et donc, dans les limites de la juridiction de cette province, mais je dois ajouter, Monsieur, que lorsque cette commission a été créée, à la demande de M. Landreville, j'ai convenu avec l'actuel ministre de la Justice de ne soulever devant vous aucun argument d'ordre constitutionnel, et je n'en soulèverai donc pas.

À mon sens, si le gouverneur en conseil n'a pas le pouvoir constitutionnel d'instituer cette enquête, ni le consentement ni la requête ni l'accord du demandeur de ne pas faire opposition ne peuvent remédier à ce défaut.

[36] Somme toute, sur ce point, je crois que le commissaire Parker a outrepassé la compétence que lui avait conférée le décret quand il a décidé ce que devrait être la définition du conflit d'intérêts pour ensuite comparer la conduite de M. Stevens avec celle-ci.

[37] Issue 1

Inadequacy of Notice - the failure to proscribe a standard of "conflict of interest" in the Trudeau Guidelines, the Code, and the Order-in-Council, or at any time during the public hearings or in advance of December 3, 1987, when the Parker Report was released, constitutes a denial of Mr. Stevens' right to procedural fairness and natural justice.

[38] The parties are in agreement that the rules of procedural fairness apply at a commission of inquiry such as the Parker Commission. In *Canada (Attorney General) v. Canada (Commissioner of the Inquiry on the Blood System)*, [1997] 2 F.C. 36 (C.A.), Décarý J.A. stated for the Court at paragraph 73:

The *Inquiries Act* does not impose any code of procedure. Section 2 of the terms of reference in fact authorizes the Commissioner "to adopt such procedures and methods as he may consider expedient for the proper conduct of the inquiry". It is common ground that while a commissioner has all necessary latitude, the procedure he establishes must nonetheless respect the rules of procedural fairness, including those set out in sections 12 and 13 of the Act. The concept of procedural fairness is a shifting one; it changes depending on the type of inquiry and varies with the mandate of the commissioner and the nature of the rights that the inquiry might affect. A public inquiry under the *Inquiries Act* is not, I would point out, a trial, the report of a commissioner is not a judgment and his recommendations may not be enforced. Thus a commissioner has broad latitude and discretion, and the courts will question his procedural choices only in exceptional circumstances.

And at paragraph 32:

This respect for the institution that the creation of a commission of inquiry has come to be in Canada must not, however, amount to blind respect. However legitimate and important the objective may be, it does not justify all the means that might be used to achieve it. The search for truth does not excuse the violation of the rights of the individuals being investigated. Individuals whose conduct is being scrutinized at a public inquiry conducted under Part I of the Act are so vulnerable and so powerless that the courts must not allow an inquiry to continue when a commissioner is ostensibly abusing his powers and transforming his role from investigator into inquisitor. The considerable powers of commissioners and the ready, numerous and often tempting opportunities for abuse

[37] Question 1

Préavis insuffisant - Ni les Directives Trudeau, ni le Code, ni le décret ne définissait le «conflit d'intérêts» qui n'a pas non plus été défini à quelque moment que ce soit pendant les audiences publiques ou avant le 3 décembre 1987, lorsque le rapport Parker a été publié; il s'agit d'une violation du droit de M. Stevens au respect des principes d'équité procédurale et de justice naturelle.

[38] Les parties conviennent qu'une commission d'enquête comme la commission Parker est tenue de respecter les règles d'équité procédurale. Au paragraphe 73 de l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire de l'enquête sur l'approvisionnement en sang)*, [1997] 2 C.F. 36 (C.A.), le juge Décarý, J.C.A. a dit, au nom de la Cour:

La *Loi sur les enquêtes* n'impose aucun code de procédure. L'article 2 du mandat autorise d'ailleurs le Commissaire «à adopter les méthodes et procédures qui lui apparaîtront les plus indiquées pour la conduite de l'enquête». Il est acquis que si un commissaire dispose de toute la latitude voulue, la procédure qu'il établit doit néanmoins respecter les règles d'équité procédurale, dont celles prévues aux articles 12 et 13 de la Loi. Le concept d'équité procédurale est un concept fuyant, qui évolue au gré des types d'enquête et varie selon le mandat du commissaire et la nature des droits que l'enquête est susceptible d'affecter. Une enquête publique en vertu de la *Loi sur les enquêtes* n'est pas, je le rappelle, un procès, le rapport d'un commissaire n'est pas un jugement et ses recommandations ne sont pas exécutoires. Aussi la marge de manœuvre et de discrétion d'un commissaire est-elle grande et les tribunaux ne remettent en question ses choix procéduraux que dans des circonstances exceptionnelles

Et, au paragraphe 32:

Ce respect de l'institution qu'est devenue au Canada l'établissement d'une commission d'enquête, ne doit cependant pas être aveugle. La fin recherchée, si légitime et si importante soit-elle, ne justifie pas tous les moyens qu'on puisse utiliser pour y arriver. La recherche de la vérité n'excuse pas la violation des droits des personnes sous enquête. La vulnérabilité et l'impuissance des personnes dont la conduite est examinée dans le cadre d'une enquête publique menée en vertu de la partie I de la Loi sont telles que les tribunaux ne doivent pas permettre que se continue une enquête au cours de laquelle un commissaire abuse ostensiblement de ses pouvoirs et transforme son rôle d'enquêteur en celui d'inquisiteur. La vigilance des tribunaux

make it particularly necessary that the courts be vigilant. As Mr. Justice Cory observed:

... [there is] the risk that commissions of inquiry, released from many of the institutional constraints placed upon the various branches of government, are also able to operate free from the safeguards which ordinarily protect individual rights in the face of government action.

[39] In *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, [1977] 3 S.C.R. 440 Cory J. for the Court stated, at paragraph 31:

The inquiry's roles of investigation and education of the public are of great importance. Yet those roles should not be fulfilled at the expense of the denial of the rights of those being investigated. The need for the careful balancing was recognized by Decary J.A. when he stated at para. 32 "[t]he search for truth does not excuse the violation of the rights of the individuals being investigated". This means that no matter how important the work of an inquiry may be, it cannot be achieved at the expense of the fundamental right of each citizen to be treated fairly.

And at paragraph 55:

The findings of fact and the conclusions of the commissioner may well have an adverse effect upon a witness or a party to the inquiry. Yet they must be made in order to define the nature of and responsibility for the tragedy under investigation and to make the helpful suggestions needed to rectify the problem. It is true that the findings of a commissioner cannot result in either penal or civil consequences for a witness. Further, every witness enjoys the protection of the *Canada Evidence Act* and the *Charter*, which ensures that the evidence given cannot be used in other proceedings against the witness. Nonetheless, procedural fairness is essential for the findings of commissions may damage the reputation of a witness. For most, a good reputation is their most highly prized attribute. It follows that it is essential that procedural fairness be demonstrated in the hearings of the commission.

[40] The plaintiff submitted that the Parker Inquiry was set up to inquire into allegations involving only him, and that it was prosecutorial in nature, which entitled

est d'autant plus nécessaire que les pouvoirs des commissaires sont considérables et les occasions d'abus, faciles, nombreuses et souvent tentantes. Ainsi que l'observait le juge Cory:

[. . .] il y a le risque que les commissions d'enquête, libérées d'un bon nombre des contraintes institutionnelles auxquelles sont assujetties les diverses branches de gouvernement, soient aussi en mesure d'agir sans les garanties qui protègent d'ordinaire les droits individuels contre l'action gouvernementale.

[39] Au paragraphe 31 de la décision *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, [1977] 3 R.C.S. 440, le juge Cory a dit, au nom de la Cour:

Les rôles d'enquête et d'éducation du public qui sont conférés à une commission d'enquête ont une très grande importance. Ces rôles ne devraient cependant pas être remplis aux dépens du respect des droits des personnes faisant l'objet de l'enquête. La nécessité de parvenir à un juste équilibre a été reconnue par le juge Décarry lorsqu'il a dit, au par. 32, que «[l]a recherche de la vérité n'exuse pas la violation des droits des personnes sous enquête». Cela signifie que si important que soit le travail d'une commission, il ne peut se faire aux dépens du droit fondamental de tout citoyen d'être traité équitablement.

Et, au paragraphe 55:

Il se peut fort bien que la constatation des faits et les conclusions du commissaire portent préjudice à un témoin ou à une partie à l'enquête. Il faut néanmoins les tirer pour que lumière soit faite sur la nature de la tragédie visée par l'enquête et les responsabilités engagées afin que puissent être formulées des suggestions utiles susceptibles de corriger le problème. Il est vrai que les conclusions d'un commissaire ne peuvent donner lieu à des conséquences pénales ou civiles pour un témoin. De plus, chaque témoin jouit de la protection que lui garantissent la *Loi sur la preuve au Canada* et la *Charte*, qui prévoient que son témoignage ne peut être utilisé dans d'autres procédures contre lui. Il n'en demeure pas moins que le respect de l'équité procédurale est un élément essentiel, puisque les conclusions d'une commission peuvent ternir la réputation d'un témoin. Une bonne réputation représentant la valeur la plus prisée par la plupart des gens, il est essentiel de démontrer le respect des principes de l'équité procédurale dans les audiences de la commission.

[40] Le demandeur prétend que la commission Parker a été établie pour faire enquête sur des allégations qui ne visaient que lui et qu'elle était de la nature d'une

him to a higher level of procedural fairness. Commissioner Parker's testimony about the Inquiry before the Special Joint Committee of the Senate and of the House of Commons on Conflict of Interests, *Minutes of Proceedings and Evidence*, 3rd Session, 34th Parliament, Issue No. 3, contained the following exchange at page 31:

Mr. Layton: My memory goes back those four years, to watching the situation, the atmosphere, on TV. To me, it was adversarial.

Mr. Parker: It was.

Mr. Layton: So the legal counsel you would have called on was really almost like a prosecutor.

Mr. Parker: Yes, and on the other side, he was like a defendant. What I tried to do was get somewhere in between. I had a lot of good lawyers making suggestions. It is only my opinion. What I decided was fair and reasonable in the right way. I respect the opinions of other people.

I agree with the plaintiff that this was the type of public inquiry that looked only at the conduct of one person.

[41] The plaintiff submitted that there was a breach of the duty of procedural fairness owed to him because he did not know the standard that he had to meet, in that, no definition of conflict of interest was contained in the Trudeau Guidelines, the Mulroney Code or the Prime Minister's letter of September 9, 1985. In addition, he submitted that the definition of conflict of interest utilized by Commissioner Parker to find him to have been in a conflict of interest was not made known to him until the release of the Report. The defendant submitted that since the standards of review were addressed both at the Inquiry and in the submissions of the parties to Commissioner Parker, the plaintiff had sufficient notice of the definition of conflict of interest.

[42] I am of the opinion that the plaintiff did not know the standard he was to be judged against as the definition of conflict of interest was not made known to him until the Report was given to him. This is especially so when

poursuite; il avait donc droit à un degré plus élevé d'équité procédurale. Dans son témoignage concernant l'enquête devant le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes relatif aux conflits d'intérêts, *Procès-verbaux et témoignages*, 3^e sess., 34^e Légis., fascicule n^o 3, le commissaire Parker a eu la discussion suivante, reprise à la page 31:

M. Layton: Je me souviens, il y a quatre ans, de la situation, de l'ambiance qu'on pouvait constater à la télévision. Cela me paraissait très conflictuel.

M. Parker: Ce l'était.

M. Layton: L'avocat-conseil auquel vous auriez fait appel, faisait presque figure de procureur.

M. Parker: Oui et, par ailleurs, il était presque défendeur. J'ai essayé de parvenir à un équilibre. J'étais conseillé par beaucoup d'excellents avocats. C'est simplement mon avis. Ma décision était équitable et raisonnable. Je respecte l'avis des autres.

Je conviens, avec le demandeur, qu'il s'agissait d'une enquête publique concernant la conduite d'une seule personne.

[41] Le demandeur a fait valoir qu'il y a eu violation des règles d'équité procédurale à son égard parce qu'il ignorait la norme applicable et que ni les Directives Trudeau, ni le Code Mulroney, ni la lettre du 9 septembre 1985 du Premier ministre ne définissaient le conflit d'intérêts. En outre, il a soutenu qu'il a ignoré la définition du conflit d'intérêts qu'avait appliquée le commissaire Parker pour décider qu'il était en situation de conflit d'intérêts jusqu'à la publication du Rapport. Le défendeur a prétendu que puisque les normes d'examen ont été soulevées tant à l'enquête que dans les observations des parties au commissaire Parker, le demandeur avait été suffisamment avisé de la définition de la notion de conflit d'intérêts.

[42] Je suis d'avis que le demandeur ignorait la norme qui s'appliquerait à sa situation puisque la définition du conflit d'intérêts ne lui a été communiquée que lorsqu'on lui a remis le Rapport. Il est en particulièrement ainsi

Commissioner Parker was to determine whether the plaintiff was in a real or apparent conflict of interest as defined by the Mulroney Code and the letter from the Prime Minister dated September 9, 1985. As well, it appears to me that it would be unfair to develop a standard at a point in time after the conduct being complained of has occurred. I am of the view that it was a breach of the duty of procedural fairness owed to the plaintiff, to set a standard or definition of conflict of interest by stating the definition for the first time in the Report. In my view, the definition should have been stated in the various conflict of interest guidelines or code.

[43] Mr. Stevens also submitted that section 13 of the *Inquiries Act*, was not complied with. For ease of reference, section 13 states:

13. No report shall be made against any person until reasonable notice has been given to the person of the charge of misconduct alleged against him and the person has been allowed full opportunity to be heard in person or by counsel.

[44] The plaintiff does not contend that he was not given the right to be heard in person or by counsel. He submitted the question is whether he was allowed "full opportunity to be heard in person or by counsel" when he did not know the standard that his conduct was to be judged against, as the standard or definition of conflict of interest was not made known until it was seen in the Report.

[45] In *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry on the Blood System)*, Cory J. stated, at paragraph 56:

That same principle of fairness must be extended to the notices pertaining to misconduct required by s. 13 of the *Inquiries Act*. A commission is required to give parties a notice warning of potential findings of misconduct which may be made against them in the final report. As long as the notices are issued in confidence to the party receiving them, they should not be subject to as strict a degree of scrutiny as the formal findings. This is because the purpose of issuing notices is to allow parties to prepare for or respond to any possible findings of misconduct which may be made against them. The

puisque le commissaire Parker devait décider si le demandeur s'était trouvé effectivement, ou selon toute apparence, en situation de conflit d'intérêts au sens du Code Mulroney et de la lettre du 9 septembre 1985 du Premier ministre. En outre, il me semble qu'il est injuste d'élaborer une norme après la conduite reprochée. Je pense qu'il s'agit d'une violation du droit à l'équité procédurale du demandeur, d'établir une norme ou d'appliquer une définition du conflit d'intérêts et d'énoncer cette définition pour la première fois dans le Rapport. Selon moi, la définition aurait dû être mentionnée dans les divers codes ou directives sur les conflits d'intérêts.

[43] M. Stevens prétend également que l'article 13 de la *Loi sur les enquêtes*, n'a pas été respectée. Voici, par souci de commodité, l'article 13:

13. La rédaction d'un rapport défavorable ne saurait intervenir sans qu'auparavant la personne incriminée ait été informée par un préavis suffisant de la faute qui lui est imputée et qu'elle ait eu la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat.

[44] Le demandeur ne prétend pas qu'il n'a pas eu le droit de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat. Il soutient qu'il s'agit de savoir si on lui a accordé «la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère d'un avocat» alors qu'il ignorait la norme de conduite qui s'appliquerait à sa situation puisque la norme ou définition de la notion de conflit d'intérêts est demeurée inconnue jusqu'à ce qu'il en prenne connaissance dans le Rapport.

[45] Dans *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur le système d'approvisionnement en sang au Canada)*, le juge Cory a dit, au paragraphe 56:

Le même principe d'équité doit s'étendre aux préavis concernant la faute exigés par l'art. 13 de la *Loi sur les enquêtes*. Toute commission est tenue de donner aux parties un préavis les informant des conclusions faisant état d'une faute susceptibles d'être tirées à leur égard dans le rapport final. Tant qu'ils sont remis à la partie visée sous le sceau de la confidentialité, les préavis ne devraient pas être assujettis à un degré d'examen aussi strict que les conclusions finales. C'est que les préavis ont pour objet de permettre aux parties de se préparer ou de répondre aux conclusions faisant état d'une

more detail included in the notice, the greater the assistance it will be to the party. In addition, the only harm which could be caused by the issuing of detailed notices would be to a party's reputation. But so long as notices are released only to the party against whom the finding may be made, this cannot be an issue. The only way the public could find out about the alleged misconduct is if the party receiving the notice chose to make it public, and thus any harm to reputation would be of its own doing. Therefore, in fairness to witnesses or parties who may be the subject of findings of misconduct, the notices should be as detailed as possible. Even if the content of the notice appears to amount to a finding that would exceed the jurisdiction of the commissioner, that does not mean that the final, publicized findings will do so. It must be assumed, unless the final report demonstrates otherwise, that commissioners will not exceed their jurisdiction.

[46] The problem in this case arose because neither the *Trudeau Guidelines*, the *Mulroney Code*, nor the Prime Minister's letter of September 9, 1985 contained the standard, or the definition of conflict of interest that the plaintiff was supposed to have met. In addition, the terms of reference appointing Commissioner Parker did not give him jurisdiction to define a standard or definition of conflict of interest.

[47] Given that one of the purposes of issuing the section 13 notices is to allow a party to respond to any possible findings of misconduct that might be made against him, I believe that at the very least, the party must know what standard is being applied to his conduct to determine whether he breached that standard. In the present case, it cannot be said that the plaintiff had "full opportunity to be heard in person or by counsel" when he did not know what the standard or the definition of conflict of interest was until he read about it in the Report.

[48] For the above reasons, I am of the view that the plaintiff's claim should succeed.

[49] The plaintiff's claim is allowed and a declaration is issued that the Parker Report is set aside and declared to be of no force or effect in consequence of the excess of jurisdiction by the Commissioner, and a failure to act in accordance with the principles of procedural fairness.

faute que la commission pourrait tirer à leur égard. Plus le préavis est détaillé, plus il peut être utile à la partie. En outre, le seul tort qui pourrait être causé par la délivrance de préavis détaillés se limite à la réputation d'une partie. Mais tant que les préavis ne sont délivrés qu'à la partie susceptible d'être visée par une conclusion, il n'y a rien à redire. Le public ne peut prendre connaissance de la faute reprochée que si la partie ayant reçu le préavis choisit de le rendre public, auquel cas elle est elle-même responsable du tort ainsi causé à sa réputation. Par conséquent, en toute justice pour les témoins ou les parties qui peuvent faire l'objet de conclusions faisant état d'une faute, les préavis devraient être le plus détaillés possible. Même si les allégations exposées dans les préavis semblent équivaloir à une conclusion qui risque d'outrepasser la compétence du commissaire, cela ne signifie pas qu'il en serait ainsi des conclusions finales destinées à être divulguées. Il faut supposer, jusqu'à preuve du contraire à la communication du rapport final, que les commissaires n'outrepasseront pas leurs pouvoirs.

[46] En l'espèce, le problème est dû au fait que ni les *Directives Trudeau*, ni le *Code Mulroney*, ni la lettre du 9 septembre 1985 du Premier ministre ne précisait la norme applicable, ni ne définissait le conflit d'intérêts. En outre, le mandat du commissaire Parker ne lui conférait pas compétence pour établir une norme ou pour définir la notion de conflit d'intérêts.

[47] Compte tenu qu'un des buts visés par l'exigence relative au préavis en vertu de l'article 13 est de permettre à une partie de répondre aux conclusions faisant état d'une faute susceptibles d'être tirées à son égard, j'estime qu'à tout le moins, la partie doit connaître la norme qui est appliquée à sa conduite pour savoir si elle n'a pas respecté la norme. En l'espèce, on ne saurait dire que le demandeur avait eu «la possibilité de se faire entendre en personne ou par le ministère de son avocat» alors qu'il ignorait la norme ou la définition du conflit d'intérêts avant de l'apprendre en lisant le rapport.

[48] Pour ces motifs, je suis d'avis que la demande doit être accueillie.

[49] La demande est accueillie et la Cour déclare que le Rapport Parker est annulé et qu'il est nul et non avenue au motif que le commissaire Parker a outrepassé sa compétence et qu'il n'a pas respecté les principes d'équité procédurale.

[50] Because of my disposition on these issues, I will not deal with the remaining issues raised by the plaintiff.

[51] The parties are entitled to speak to costs.

ORDER

[52] IT IS ORDERED that:

1. The plaintiff's claim is allowed and a declaration is issued that the Parker Report is set aside and declared to be of no force or effect in consequence of the excess of jurisdiction by the Commissioner, and a failure to act in accordance with the principles of procedural fairness.

2. The parties are entitled to speak to costs and a further order will issue with respect to costs.

[50] Compte tenu de ma décision à l'égard de ces questions, je ne traiterai pas des autres questions soulevées par le demandeur.

[51] Les parties ont le droit de s'exprimer sur les dépens.

ORDONNANCE

[52] LA COUR ORDONNE:

1. La demande du demandeur est accueillie et la Cour déclare que le Rapport Parker est annulé et qu'il est nul et non avenu au motif que le commissaire a outrepassé sa compétence et qu'il n'a pas respecté les principes d'équité procédurale.

2. Les parties ont le droit de s'exprimer sur les dépens et une autre ordonnance sera rendue à cet égard.