

Bruce Carson *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen *Respondent*

INDEXED AS: R. v. CARSON

2018 SCC 12

File No.: 37506.

2017: November 3; 2018: March 23.

Present: McLachlin C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown and Rowe JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR ONTARIO

Criminal law — Fraud on government — Influence peddling — Elements of offence — Accused accepting benefit for another person as consideration for assisting company by calling upon his government contacts to promote sale of product — Whether assistance he promised to provide was in connection with any matter of business relating to government — Meaning of “any matter of business relating to the government” — Whether elements of offence proven — Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 121(1)(a)(iii), 121(1)(d)(i).

C was formerly a Senior Advisor in the Office of the Prime Minister. The year following his departure from this position, he agreed to use his government contacts to help H2O Professionals Inc. sell water treatment systems to First Nations. In exchange, H2O promised to pay a commission to his then girlfriend. After this agreement was made, C spoke to government officials in order to promote the purchase of H2O's products. He sought to convince Indian and Northern Affairs Canada to set up a project whereby it would fund the purchase of H2O's products to pilot them in First Nations communities. Sections 121(1)(a)(iii) and 121(1)(d)(i) of the *Criminal Code* criminalize the selling of influence in connection with any matter of business relating to the government. C was charged with influence peddling under s. 121(1)(d). At trial, he took the position that his assistance was not in connection with a matter of business relating to the government. The trial judge agreed and acquitted him on the basis that First Nations, rather than government, decided whether to purchase the type of water treatment systems

Bruce Carson *Appelant*

c.

Sa Majesté la Reine *Intimée*

RÉPERTORIÉ : R. c. CARSON

2018 CSC 12

N° du greffe : 37506.

2017 : 3 novembre; 2018 : 23 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Côté, Brown et Rowe.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO

Droit criminel — Fraude envers le gouvernement — Trafic d'influence — Éléments de l'infraction — Acceptation par l'accusé d'un bénéfice pour une autre personne en contrepartie de l'aide qu'il devait fournir à une société en se servant de ses contacts au sein du gouvernement pour promouvoir la vente d'un produit — L'aide qu'il avait promis de donner se rapportait-elle à un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement? — Sens d'« un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement » — Les éléments de l'infraction sont-ils établis? — Code criminel, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 121(1)(a)(iii), 121(1)(d)(i).

C était auparavant conseiller principal au cabinet du premier ministre. Un an après avoir quitté ce poste, il a accepté de se servir de ses contacts au sein du gouvernement pour aider H2O Professionals Inc. à vendre des systèmes de traitement de l'eau à des Premières Nations. En échange, H2O a promis de verser une commission à sa petite amie de l'époque. Après avoir conclu cette entente, C a parlé à des représentants du gouvernement afin de promouvoir l'achat des produits de H2O. Il a tenté de convaincre Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) de mettre sur pied un projet dans le cadre duquel AINC financerait l'achat des produits de H2O pour les mettre à l'essai dans des collectivités des Premières Nations. Les sous-alinéas 121(1)(a)(iii) et 121(1)(d)(i) du *Code criminel* érigent en infraction le trafic d'influence concernant un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement. C a été accusé de trafic d'influence sur le fondement de l'al. 121(1)(d). Au procès, il a soutenu que l'aide qu'il avait fournie ne concernait pas un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement. La juge du procès lui a donné raison et l'a acquitté au

sold by H2O. A majority of the Court of Appeal allowed the appeal. It set aside the acquittal, entered a verdict of guilty and remitted the matter to the trial judge for sentencing.

Held (Côté J. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Brown and Rowe JJ.: By criminalizing influence peddling, s. 121(1)(d) of the *Criminal Code* strives to preserve both government integrity and the appearance of government integrity. It helps ensure that government activity is driven by the public interest and promotes confidence in our democratic process. Section 121(1)(d) creates a conduct offence. The offence is complete once the accused demands a benefit in exchange for a promise to exercise influence in connection with a matter of business that relates to government. The accused does not need to actually have influence with the government, endeavour to exercise influence, or succeed in influencing government to be found guilty of this offence. The relevant constituent elements of the offence are: having or pretending to have influence with the government, a minister, or an official; directly or indirectly demanding, accepting, or offering or agreeing to accept a reward, advantage or benefit of any kind for oneself or another person; as consideration for the cooperation, assistance, exercise of influence, or an act or omission; in connection with a transaction of business with or any matter of business relating to the government.

The offence under s. 121(1)(d)(i) requires that the promised influence be in fact connected to a matter of business that relates to government. Simply showing that the accused accepted a benefit in exchange for promising to influence government does not suffice to make out the offence. Nevertheless, the phrase “any matter of business relating to the government” must be interpreted broadly. Reading the words of this phrase in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament, a matter of business relates to the government if it depends on government action or could be facilitated by the government, given its mandate. Matters of business relating to the government include

motif que la décision d’acheter les systèmes de traitement de l’eau que vendait H2O revenait non pas au gouvernement, mais aux Premières Nations. La majorité de la Cour d’appel a accueilli l’appel. Elle a annulé l’acquittement, consigné un verdict de culpabilité et renvoyé l’affaire à la juge du procès pour qu’elle détermine la peine.

Arrêt (la juge Côté est dissidente) : Le pourvoi est rejeté.

La juge en chef McLachlin et les juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Brown et Rowe : En criminalisant le trafic d’influence, l’al. 121(1)(d) du *Code criminel* cherche à préserver à la fois l’intégrité du gouvernement et l’apparence d’intégrité du gouvernement. Il contribue ainsi à faire en sorte que l’activité gouvernementale soit dictée par l’intérêt public, en plus de favoriser la confiance en notre processus démocratique. L’alinéa 121(1)(d) crée une infraction liée au comportement. L’infraction est consommée dès que l’accusé exige un bénéfice en échange de sa promesse d’user de son influence concernant un sujet d’affaires qui a trait au gouvernement. Il n’est pas nécessaire que l’accusé ait réellement de l’influence auprès du gouvernement, qu’il entreprenne des démarches pour user de son influence ou qu’il réussisse à influencer le gouvernement pour être reconnu coupable de cette infraction. Les éléments constitutifs de l’infraction qui sont pertinents sont les suivants : l’accusé doit avoir ou prétendre avoir de l’influence auprès du gouvernement, d’un ministre ou d’un fonctionnaire; il doit exiger, accepter ou offrir ou convenir d’accepter, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour une autre personne, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature; en contrepartie d’une collaboration, d’une aide, d’un exercice d’influence ou d’un acte ou d’une omission; concernant la conclusion d’affaires avec le gouvernement ou un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement.

L’infraction prévue au sous-al. 121(1)(d)(i) requiert que l’influence promise concerne réellement un sujet d’affaires qui a trait au gouvernement. Le simple fait de prouver que l’accusé a accepté un bénéfice en échange de la promesse d’influencer le gouvernement ne suffit pas pour établir l’infraction. Néanmoins, l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » doit recevoir une interprétation large. Si on lit les termes de cette expression dans leur contexte global, en suivant leur sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’économie de la loi, l’objet de loi et l’intention du législateur, un sujet d’affaires a trait au gouvernement s’il dépend d’une intervention du gouvernement ou s’il pourrait être facilité par le gouvernement, compte tenu de son mandat. Les sujets d’affaires ayant trait

publicly funded commercial transactions for which the government could impose or amend terms and conditions that would favour one vendor over others. The phrase “any matter of business relating to the government” must not be restricted to matters of business that can be facilitated by government under its existing operational structure. The offence captures promises to exercise influence to change or expand government programs.

C’s promised assistance was in connection with a matter of business relating to the government. The federal government has the authority to provide services, including clean drinking water, on First Nations reserves. Therefore, it could have facilitated the sale of H2O’s products to First Nations. Although, at the time of the offence, First Nations could have purchased systems such as H2O’s with government funds without obtaining government’s prior approval, the government could have changed its mode of operations, modified its funding structure or terms and conditions, or created new pilot projects in a manner favorable to H2O. Further, it was clear that C believed, at the time he made the agreement, that the sale of H2O’s products to First Nations could be facilitated by the government. By demanding a benefit in exchange for his promise to exercise his influence with the government to H2O’s advantage, C undermined the appearance of government integrity. This is exactly the type of conduct s. 121(1)(d)(i) is intended to prohibit.

Per Côté J. (dissenting): It is a fundamental substantive principle of criminal law that there should be no criminal responsibility if an element of the *actus reus* is missing at the time of the alleged offence. In order to make out the offence under s. 121(1)(d), the Crown must establish, as a distinct element of the offence, the existence of an actual connection with government business. This element should be interpreted narrowly by defining government business by reference to the operational structures of government in place at the time of the offence.

The purpose of s. 121(1)(d) is to preserve the integrity of government. It is not intended to protect the perceived integrity of government, which is the unique purpose underlying s. 121(1)(c). The *quid pro quo* required for all s. 121 offences other than ss. 121(1)(b) and 121(1)(c) is a corrupt practice that carries the potential to undermine government integrity. This requirement signals Parliament’s concern with actual government integrity. In contrast, s. 121(1)(c) (and presumably s. 121(1)(b), a

au gouvernement englobent les opérations commerciales financées à même les deniers publics pour lesquelles le gouvernement pourrait imposer ou modifier les conditions de manière à favoriser un vendeur par rapport à d’autres. L’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » ne doit pas viser uniquement les sujets d’affaires qui pourraient être facilités par celui-ci dans le cadre de sa structure opérationnelle actuelle. L’infraction vise les promesses d’exercer de l’influence pour que l’on modifie ou élargisse des programmes gouvernementaux.

L’aide promise par C concernait un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement. Le gouvernement fédéral a le pouvoir de fournir des services, y compris de l’eau potable, dans les réserves des Premières Nations. Le gouvernement aurait donc pu faciliter la vente des produits de H2O aux Premières Nations. Bien qu’au moment où l’infraction a été commise, les Premières Nations aient pu acheter des systèmes comme celui de H2O avec les fonds fournis par le gouvernement sans obtenir l’obtention préalable de celui-ci, le gouvernement aurait pu modifier son mode de fonctionnement, sa formule ou ses conditions de financement, ou encore lancer de nouveaux projets pilotes d’une manière favorable à H2O. De plus, C croyait de toute évidence, au moment où il a conclu l’entente, que le gouvernement pouvait faciliter la vente des produits de H2O aux Premières Nations. En exigeant un bénéfice en échange de sa promesse d’user de son influence auprès du gouvernement au profit de H2O, C a miné l’apparence d’intégrité du gouvernement, ce qui correspond exactement au type d’actes que le sous-al. 121(1)(d)(i) vise à interdire.

La juge Côté (dissidente) : Il est un principe fondamental du droit criminel qu’il ne saurait y avoir responsabilité criminelle s’il manque un élément de l’*actus reus* au moment de l’infraction reprochée. Pour établir l’infraction prévue à l’al. 121(1)(d), le ministère public doit démontrer l’existence d’un lien réel avec les affaires du gouvernement, en tant qu’élément distinct de l’infraction. Il y a lieu de définir étroitement cet élément en fonction des structures opérationnelles du gouvernement en place au moment de l’infraction.

L’objet de l’al. 121(1)(d) est le maintien de l’intégrité du gouvernement. Cette disposition ne vise pas à protéger la perception d’intégrité du gouvernement, qui est l’unique objet sous-tendant l’al. 121(1)(c). Le *quid pro quo* requis pour toutes les infractions prévues à l’art. 121, à part celles prévues aux al. 121(1)(b) et c), est l’élément de corruption qui est susceptible de miner l’intégrité du gouvernement. Cette exigence dénote le souci du législateur relatif à l’intégrité réelle du gouvernement. Inversement, l’al. 121(1)(c)

mirroring provision) seeks to preserve the integrity of government and the appearance of integrity. No *quid pro quo* is required to establish these offences.

In order to make out the offence under s. 121(1)(d), the Crown must establish, as a distinct element of the offence, that the matter of business contemplated by the agreement actually relates to government. The matter of business must relate to the government in reality and must not merely be believed by the parties to the agreement to relate to the government. This interpretation is supported by a plain reading as well as a purposive and contextual analysis of s. 121(1)(d). It gives full effect to the language of the provision, whereby Parliament very carefully defined the requisite connection to the government. It ensures a consistent interpretation across s. 121 offences. All other offences under s. 121 which do not incorporate s. 121(1)(a)(iii) and (iv) by reference require that the business in question actually relate to the government. The purpose of s. 121(1)(d) confirms that the offence requires an actual connection with government business. It seeks to protect government integrity by criminalizing corrupt agreements, which, if successfully carried out, would pose an actual risk to it. No such risk exists in circumstances where the matter of business in question does not actually relate to the government.

The scope of s. 121(1)(d) should be limited to matters of business that depend on some government approval or action within existing operational structures of government. Section 121(1)(d) creates a conduct offence aimed at deterring behaviour that has the potential to inflict substantive harm, in this case entering into a corrupt agreement. As such, it requires no further action beyond the agreement itself. It follows that any relationship between the matter of business concerned and the government must exist at the time of the agreement. Where the government has intentionally placed matters of business outside of its operational reach, they cannot be said to be matters of government business simply because the government could, at a future date, reclaim control over them. A matter of business will relate to the government only if the operational structures in place at the time of the agreement are such that it depends on some government approval or action.

(et vraisemblablement l'al. 121(1)b), disposition correspondante) vise à préserver l'intégrité du gouvernement et l'apparence d'intégrité. Aucune contrepartie n'est requise pour que ces infractions soient établies.

Afin de prouver l'infraction prévue à l'al. 121(1)d), le ministère public doit établir, en tant qu'élément distinct de l'infraction, que le sujet d'affaires visé par l'entente a réellement trait au gouvernement. Le sujet d'affaires doit avoir trait au gouvernement dans les faits; il ne suffit pas que les parties à l'entente croient que le sujet d'affaires a trait au gouvernement. Cette interprétation est étayée par le sens ordinaire, de même qu'une analyse téléologique et contextuelle, de l'al. 121(1)d). Cette approche donne plein effet aux termes de la disposition par laquelle le législateur a défini très soigneusement le lien requis avec le gouvernement. Ce lien assure une interprétation cohérente des infractions prévues à l'art. 121. Toutes les autres infractions prévues à l'art. 121 qui n'intègrent pas par renvoi les sous-al. 121(1)a)(iii) et (iv) exigent que le sujet d'affaires en question se rapporte réellement au gouvernement. L'objet de l'al. 121(1)d) confirme que l'infraction exige un lien réel avec les affaires du gouvernement. L'alinéa 121(1)d) vise à protéger l'intégrité du gouvernement en criminalisant les ententes malhonnêtes qui poseraient, si elles étaient menées à bien, un risque réel pour l'intégrité. Il n'existe aucun risque de ce genre dans les situations où le sujet d'affaires en cause n'a pas réellement trait au gouvernement.

La portée de l'al. 121(1)d) devrait se limiter aux sujets d'affaires qui dépendent d'une quelconque approbation ou intervention du gouvernement à l'intérieur des structures opérationnelles gouvernementales en place. L'alinéa 121(1)d) crée une infraction liée au comportement qui vise à prévenir les actes susceptibles de causer un préjudice considérable, soit en l'espèce la conclusion d'une entente malhonnête. En conséquence, l'al. 121(1)d) n'exige aucune action autre que l'entente elle-même. Il s'ensuit que le lien, quel qu'il soit, entre le sujet d'affaires visé et le gouvernement doit exister au moment où l'entente est conclue. Lorsque le gouvernement a intentionnellement mis hors de sa portée opérationnelle certains sujets d'affaires, on ne peut affirmer que ceux-ci constituent des sujets d'affaires du gouvernement simplement parce que le gouvernement pourrait, ultérieurement, reprendre le contrôle sur ceux-ci. Un sujet d'affaires n'aura trait au gouvernement que si les structures opérationnelles en place au moment où l'entente est conclue sont telles qu'il dépend d'une quelconque approbation ou intervention du gouvernement.

The agreement between C and H2O was not made in connection with a matter of business relating to the government. The matter of business contemplated by the agreement was the sale of point-of-use water treatment systems to First Nations. The trial judge avoided any reliance on the evidence relating to pilot projects or the *Protocol for Decentralised Water and Wastewater Systems in First Nations Communities*. The Crown did not seek to convict C on the basis that he agreed to use his influence to change government policies. As the federal government had, at the time of the agreement, granted First Nations complete autonomy with regard to the purchase of point-of-use water treatment systems, the agreement cannot be said to be in connection with a matter of business relating to the government.

Cases Cited

By Karakatsanis J.

Referred to: *R. v. Hinchey*, [1996] 3 S.C.R. 1128; *United States of America v. Dynar*, [1997] 2 S.C.R. 462; *R. v. Giguère*, [1983] 2 S.C.R. 448; *R. v. Cogger*, [1997] 2 S.C.R. 845; *R. v. O'Brien* (2009), 249 C.C.C. (3d) 399; *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2016 SCC 39, [2016] 2 S.C.R. 116; *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455; *R. v. Katigbak*, 2011 SCC 48, [2011] 3 S.C.R. 326; *R. v. Morin*, [1992] 3 S.C.R. 286; *R. v. Cassidy*, [1989] 2 S.C.R. 345.

By Côté J. (dissenting)

R. v. Malmo-Levine, 2003 SCC 74, [2003] 3 S.C.R. 571; *R. v. Hinchey*, [1996] 3 S.C.R. 1128; *R. v. Cogger*, [1997] 2 S.C.R. 845; *R. v. Giguère*, [1983] 2 S.C.R. 448; *R. v. Greenwood* (1991), 5 O.R. (3d) 71.

Statutes and Regulations Cited

Constitution Act, 1867, s. 91(24).
Criminal Code, R.S.C. 1985, c. C-46, ss. 24(1), 121, 660, 676(1), 686(4)(b)(ii).
Department of Indian Affairs and Northern Development Act, R.S.C. 1985, c. I-6, s. 4.
Indian Act, R.S.C. 1985, c. I-5, s. 73(1)(f), (k).

L'entente intervenue entre C et H2O ne se rapportait pas à un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement. Le sujet d'affaires visé par l'entente était la vente aux Premières Nations de systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation. La juge du procès n'a aucunement invoqué la preuve relative aux projets pilotes ou au *Protocole pour les systèmes décentralisés d'eau potable et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations*. Le ministère public n'a pas cherché à faire déclarer coupable C pour le motif qu'il avait accepté d'exercer son influence afin que l'on modifie les politiques gouvernementales. Étant donné que le gouvernement fédéral avait, au moment où l'entente a été conclue, accordé aux Premières Nations une autonomie complète quant à l'achat de systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation, on ne peut affirmer que l'entente concerne un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement.

Jurisprudence

Citée par la juge Karakatsanis

Arrêts mentionnés : *R. c. Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128; *États-Unis d'Amérique c. Dynar*, [1997] 2 R.C.S. 462; *R. c. Giguère*, [1983] 2 R.C.S. 448; *R. v. Cogger*, [1997] 2 R.C.S. 845; *R. c. O'Brien* (2009), 249 C.C.C. (3d) 399; *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2016 CSC 39, [2016] 2 R.C.S. 116; *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455; *R. c. Katigbak*, 2011 CSC 48, [2011] 3 R.C.S. 326; *R. c. Morin*, [1992] 3 R.C.S. 286; *R. c. Cassidy*, [1989] 2 R.C.S. 345.

Citée par la juge Côté (dissidente)

R. c. Malmo-Levine, 2003 CSC 74, [2003] 3 R.C.S. 571; *R. c. Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128; *R. c. Cogger*, [1997] 2 R.C.S. 845; *R. c. Giguère*, [1983] 2 R.C.S. 448; *R. c. Greenwood* (1991), 5 O.R. (3d) 71.

Lois et règlements cités

Code criminel, L.R.C. 1985, c. C-46, art. 24(1), 121, 660, 676(1), 686(4)(b)(ii).
Loi constitutionnelle de 1867, art. 91(24).
Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, L.R.C. 1985, c. I-6, art. 4.
Loi sur les Indiens, L.R.C. 1985, c. I-5, art. 73(1)(f), (k).

Authors Cited

Gillies, Peter. *Criminal Law*, 4th ed. Sydney: LBC Information Services, 1997.

Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 3rd ed. Toronto: Irwin Law, 2016.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Simmons, Pardu and Miller J.J.A.), 2017 ONCA 142, 347 C.C.C. (3d) 164, [2017] O.J. No. 1223 (QL), 2017 CarswellOnt 5574 (WL Can.), setting aside the acquittal entered by Warkentin J., 2015 ONSC 7127, 25 C.R. (7th) 352, [2015] O.J. No. 6007 (QL), 2015 CarswellOnt 17540 (WL Can.), and entering conviction. Appeal dismissed, Côté J. dissenting.

Patrick McCann and Yael Wexler, for the appellant.

Roger Shallow, for the respondent.

The judgment of McLachlin C.J. and Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Brown and Rowe J.J. was delivered by

KARAKATSANIS J. —

I. Overview

[1] By criminalizing influence peddling, s. 121(1)(d) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, strives to preserve both government integrity and the appearance of government integrity. It helps ensure that government activity is driven by the public interest and promotes confidence in our democratic process. This appeal concerns the interpretation of ss. 121(1)(a)(iii) and 121(1)(d)(i), which criminalize the selling of influence in connection with any matter of business relating to the government.

[2] The appellant, Bruce Carson, agreed to use his government contacts to help H2O Professionals Inc. sell water treatment systems to First Nations. In exchange, H2O promised to pay a commission to his then girlfriend on all sales of these systems

Doctrine et autres documents cités

Gillies, Peter. *Criminal Law*, 4th ed., Sydney, LBC Information Services, 1997.

Sullivan, Ruth. *Statutory Interpretation*, 3rd ed., Toronto, Irwin Law, 2016.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Simmons, Pardu et Miller), 2017 ONCA 142, 347 C.C.C. (3d) 164, [2017] O.J. No. 1223 (QL), 2017 CarswellOnt 5574 (WL Can.), qui a annulé l'acquittement prononcé par la juge Warkentin, 2015 ONSC 7127, 25 C.R. (7th) 352, [2015] O.J. No. 6007 (QL), 2015 CarswellOnt 17540 (WL Can.), et consigné une déclaration de culpabilité. Pourvoi rejeté, la juge Côté est dissidente.

Patrick McCann et Yael Wexler, pour l'appelant.

Roger Shallow, pour l'intimée.

Version française du jugement de la juge en chef McLachlin et des juges Abella, Moldaver, Karakatsanis, Wagner, Gascon, Brown et Rowe rendu par

LA JUGE KARAKATSANIS —

I. Vue d'ensemble

[1] En criminalisant le trafic d'influence, l'al. 121(1)d) du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, cherche à préserver à la fois l'intégrité du gouvernement et l'apparence d'intégrité du gouvernement. Il contribue ainsi à faire en sorte que l'activité gouvernementale soit dictée par l'intérêt public, en plus de favoriser la confiance en notre processus démocratique. Le présent pourvoi concerne l'interprétation des sous-al. 121(1)a)(iii) et 121(1)d)(i), qui érigent en infraction le trafic d'influence concernant un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement.

[2] L'appelant, Bruce Carson, a accepté de se servir de ses contacts au sein du gouvernement pour aider la société H2O Professionals Inc. à vendre des systèmes de traitement de l'eau à des Premières Nations. En échange, H2O a promis de verser à sa

to First Nations. After this agreement was made, Mr. Carson spoke to government officials at Indian and Northern Affairs Canada (INAC) in order to promote the purchase of H2O's products for use in First Nations communities.

[3] He was charged with influence peddling under s. 121(1)(d) of the *Criminal Code*. At trial, he took the position that his assistance was not “in connection with a matter of business relating to the government”.

[4] The trial judge agreed and acquitted him on the basis that First Nations, rather than government, decided whether to purchase the water treatment systems sold by H2O. The Court of Appeal allowed the appeal and substituted a conviction.

[5] In my view, the offence under s. 121(1)(d) requires that the promised influence be in fact connected to a matter of business that relates to government. Furthermore, a matter of business relates to the government if it depends on or could be facilitated by the government, given its mandate. The phrase “any matter of business relating to the government” therefore includes publicly funded commercial transactions for which the government *could* impose or amend terms and conditions that would favour one vendor over others. Governments are not static entities — legislation, policies, and structures delimiting the scope of government activity evolve constantly. “Any matter of business relating to the government” must not be considered strictly with reference to existing government operational and funding structures.

[6] Here, Mr. Carson's promised assistance was in connection with a matter of business relating to the government. While government approval was not required for First Nations to purchase the systems sold by H2O, INAC could have facilitated these

petite amie de l'époque une commission sur toutes les ventes de ces systèmes aux Premières Nations. Après la conclusion de cette entente, M. Carson a parlé à des représentants du gouvernement au ministère des Affaires indiennes et du Nord Canada (AINC) afin de promouvoir l'achat des produits de H2O en vue de leur utilisation dans les collectivités des Premières Nations.

[3] Il a été accusé de trafic d'influence sur le fondement de l'al. 121(1)d) du *Code criminel*. Au procès, il a soutenu que l'aide qu'il avait fournie ne « concernait [it] [pas] [. . .] un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement ».

[4] La juge du procès lui a donné raison et l'a acquitté au motif que la décision d'acheter les systèmes de traitement de l'eau que vendait H2O revenait non pas au gouvernement, mais aux Premières Nations. La Cour d'appel a accueilli l'appel et a substitué un verdict de culpabilité à l'acquittement qui avait été prononcé.

[5] À mon avis, l'infraction prévue à l'al. 121(1)d) requiert que l'influence promise concerne réellement un sujet d'affaires qui a trait au gouvernement. De plus, un sujet d'affaires a trait au gouvernement s'il dépend du gouvernement ou s'il pourrait être facilité par celui-ci, compte tenu de son mandat. L'expression « un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement » englobe donc les opérations commerciales financées à même les deniers publics pour lesquelles le gouvernement *pourrait* imposer ou modifier les conditions de manière à favoriser un vendeur par rapport à d'autres. Les gouvernements ne sont pas des entités statiques : les lois, les politiques et les structures qui circonscrivent la portée de l'activité gouvernementale évoluent constamment. La notion de « sujet d'affaires ayant trait au gouvernement » ne doit pas être considérée strictement en fonction des structures opérationnelles et de financement gouvernementales déjà en place.

[6] En l'espèce, l'aide promise par M. Carson concernait un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement. Même si les Premières Nations n'avaient pas besoin de l'approbation du gouvernement pour acheter les systèmes vendus par H2O, AINC aurait

purchases, for example, by changing its funding terms and conditions to H2O's benefit. It also could, and sometimes did, participate in and fund pilot projects involving water treatment systems for First Nations communities. Indeed, Mr. Carson tried to convince the government to create a pilot project to promote H2O's products.

[7] By demanding a benefit in exchange for his promise to exercise his influence with the government to H2O's advantage, Mr. Carson undermined the appearance of government integrity. This is exactly the type of conduct s. 121(1)(d)(i) is intended to prohibit.

[8] For the reasons that follow, I would dismiss the appeal.

II. Facts

[9] The appellant was formerly a Senior Advisor in the Office of the Prime Minister. The year following his departure from this position, he negotiated an agreement with H2O, a company selling point-of-use water treatment systems and water softener systems. The agreement provided that commissions would be paid to Mr. Carson's then girlfriend on all sales of point-of-use water treatment systems to First Nations. The agreement specified that she would receive this commission regardless of whether the First Nations or the Government of Canada paid for the systems. The appellant demanded this commission in exchange for promising to use his government contacts to help H2O sell its products to First Nations.

[10] After making this agreement, Mr. Carson communicated with First Nations leaders, government officials at INAC, and cabinet ministers and their staff regarding H2O's products. INAC advised him that it provided funding to First Nations that could be used towards purchasing point-of-use water systems. However, First Nations had full autonomy in determining how to allocate this funding. That said, INAC sometimes participated in and funded pilot projects

pu faciliter cet achat, par exemple en modifiant ses conditions de financement au profit de H2O. AINC aurait également pu participer à des projets pilotes portant sur des systèmes de traitement de l'eau dans des collectivités des Premières Nations et financer ces projets, ce qu'il avait fait à quelques reprises. D'ailleurs, M. Carson a essayé de convaincre le gouvernement de lancer un projet pilote pour faire la promotion des produits de H2O.

[7] En exigeant un bénéfice en échange de sa promesse d'user de son influence auprès du gouvernement au profit de H2O, M. Carson a miné l'apparence d'intégrité du gouvernement, ce qui correspond exactement au type d'actes que le sous-al. 121(1)(d)(i) vise à interdire.

[8] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de rejeter le pourvoi.

II. Les faits

[9] L'appelant était auparavant conseiller principal au cabinet du premier ministre. Un an après avoir quitté ce poste, il a négocié une entente avec H2O, une société qui vend des systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation et des systèmes d'adoucisseur d'eau. L'entente stipulait que des commissions seraient versées à la petite amie de M. Carson à l'époque sur toutes les ventes à des Premières Nations de systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation. L'entente précisait qu'elle toucherait cette commission, peu importe que les systèmes soient payés par les Premières Nations ou par le gouvernement du Canada. L'appelant a exigé cette commission en échange de sa promesse d'utiliser ses contacts au sein du gouvernement pour aider H2O à vendre ses produits aux Premières Nations.

[10] Après avoir conclu cette entente, M. Carson a communiqué avec des dirigeants des Premières Nations, des représentants du gouvernement à AINC ainsi que des ministres du cabinet et des membres de leur personnel au sujet des produits de H2O. AINC l'a informé qu'il offrait aux Premières Nations des fonds qui pouvaient servir à l'achat de systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation. Les Premières Nations jouissaient cependant d'une

for water treatment systems. Mr. Carson sought to convince INAC to set up a project whereby it would fund the purchase of H2O's products to pilot them in First Nations communities.

[11] Mr. Carson was charged with a fraud against the government contrary to s. 121(1)(d) of the *Criminal Code*.

III. Decisions Below

A. *Ontario Superior Court of Justice, 2015 ONSC 7127, 25 C.R. (7th) 352*

[12] At trial, Mr. Carson admitted he was a person who had influence with the government and that he had demanded a benefit for his girlfriend as consideration for using his government contacts to assist H2O in selling its water treatment systems to First Nations communities. However, he denied that his assistance was “in connection with . . . any matter of business relating to the government”. The trial judge, Warkentin J., agreed with Mr. Carson on this point and acquitted him.

[13] In assessing whether Mr. Carson's assistance to H2O was “in connection with . . . any matter of business relating to the government”, the trial judge examined the role INAC played in relation to funding point-of-use water treatment systems on reserves.

[14] She found that INAC's funding structure enabled First Nations communities to independently procure point-of-use water treatment systems, such as those sold by H2O, without INAC's approval (para. 34). They could do so using formula-driven operation and maintenance funds provided annually by INAC to First Nations communities. Given the nature of H2O's water treatment systems, they would not have been funded through INAC's “capital investments” funding stream, for which INAC must approve proposals for funding. INAC also occasionally

autonomie complète pour décider de l'affectation de ces fonds. Cela dit, AINC participait parfois à des projets pilotes portant sur des systèmes de traitement de l'eau et il finançait ces projets. M. Carson a tenté de convaincre AINC de mettre sur pied un projet dans le cadre duquel AINC financerait l'achat des produits de H2O pour les mettre à l'essai dans des collectivités des Premières Nations.

[11] M. Carson a été accusé de fraude envers le gouvernement, une infraction à l'al. 121(1)d) du *Code criminel*.

III. Décisions des juridictions inférieures

A. *Cour supérieure de justice de l'Ontario, 2015 ONSC 7127, 25 C.R. (7th) 352*

[12] Au procès, M. Carson a admis qu'il était une personne ayant de l'influence auprès du gouvernement et qu'il avait exigé un bénéfice pour sa petite amie en contrepartie de l'utilisation de ses contacts au sein du gouvernement pour aider H2O à vendre ses systèmes de traitement de l'eau à des collectivités des Premières Nations. Il a toutefois nié que l'aide qu'il avait fournie « concerna[it] [. . .] un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement ». En première instance, la juge Warkentin lui a donné raison sur ce point et l'a acquitté.

[13] Pour décider si l'aide fournie par M. Carson à H2O « concerna[it] [. . .] un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement », la juge du procès a examiné le rôle que jouait AINC dans le financement des systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation à l'intérieur des réserves.

[14] Elle a conclu que la structure de financement d'AINC permettait aux collectivités des Premières Nations de se procurer de façon autonome des systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation, comme ceux vendus par H2O, sans obtenir l'approbation d'AINC (par. 34). Les collectivités des Premières Nations pouvaient le faire en puisant dans des fonds de fonctionnement et d'entretien qu'AINC leur fournissait chaque année sur la base d'une formule. Compte tenu de la nature des systèmes de traitement de l'eau de H2O, ils n'auraient pas pu

contributed to the funding of pilot projects involving water treatment technologies. The trial judge found that a pilot project to which H2O's technologies might have related was a burgeoning partnership between INAC and the Province of Ontario's Ministry of Environment to pilot drinking water technologies in certain First Nations communities.

[15] Since First Nations did not require INAC's approval to procure the systems sold by H2O and INAC did not purchase these systems directly for First Nations, the trial judge concluded that Mr. Carson's assistance to H2O was not "in connection with . . . any matter of business relating to the government" (para. 95). As such, she held that his conduct was not captured by s. 121(1)(d) of the *Criminal Code*.

B. *Court of Appeal of Ontario, 2017 ONCA 142, 347 C.C.C. (3d) 164*

[16] Writing for the majority of the Court of Appeal, Pardu J.A. allowed the appeal. The majority concluded that the trial judge erred in law by interpreting s. 121(1)(d) so narrowly as to effectively confine its scope to transactions to which the government is a party. On its interpretation, the mischief targeted by this offence is the acceptance of a benefit as consideration for the exercise of influence with the government. The majority reasoned that "exercising influence on government officials in order 'to push through [H2O's] water treatment products to First Nation Bands' is a 'matter of business relating to the government'" (para. 50). The majority set aside the acquittal and entered a guilty verdict.

être financés par le biais du volet de financement des « dépenses en immobilisations » d'AINC, dont les propositions de financement doivent être approuvées par AINC. AINC contribuait également à l'occasion au financement de projets pilotes portant sur des technologies de traitement de l'eau. La juge du procès a conclu qu'un exemple de projet pilote auquel les technologies de H2O auraient pu être associées était une amorce de partenariat entre AINC et le ministère de l'Environnement de la province de l'Ontario pour mettre à l'essai des technologies d'approvisionnement en eau potable dans certaines collectivités des Premières Nations.

[15] Comme les Premières Nations n'avaient pas à obtenir l'approbation d'AINC pour se procurer les systèmes vendus par H2O et comme AINC n'achetait pas ces systèmes directement pour les Premières Nations, la juge du procès a conclu que l'aide offerte par M. Carson à H2O ne « concernait [it] [pas] [. . .] un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement » (par. 95). Elle a par conséquent jugé que les agissements de M. Carson échappaient à l'application de l'al. 121(1)d) du *Code criminel*.

B. *Cour d'appel de l'Ontario, 2017 ONCA 142, 347 C.C.C. (3d) 164*

[16] S'exprimant au nom de la majorité de la Cour d'appel, la juge Pardu a fait droit à l'appel. La majorité a conclu que la juge du procès avait commis une erreur de droit en interprétant si étroitement l'al. 121(1)d) qu'elle en avait effectivement limité la portée aux opérations auxquelles le gouvernement est partie. Selon l'interprétation de la majorité, l'acte répréhensible que cette infraction est censée réprimer est le fait d'accepter un bénéfice en échange de l'exercice d'influence auprès du gouvernement. Les juges majoritaires ont expliqué que [TRADUCTION] « le fait d'user de son influence auprès de représentants du gouvernement "pour favoriser la vente des produits de traitement de l'eau [de H2O] auprès des bandes des Premières Nations" est un "sujet d'affaires ayant trait au gouvernement" » (par. 50). La majorité a annulé l'acquiescement et a rendu un verdict de culpabilité.

[17] In dissent, Simmons J.A. held that the trial judge made no error of law in finding that Mr. Carson's conduct had not been proven to fall within the scope of s. 121(1)(d) of the *Criminal Code*. The trial judge's conclusion that there was no "matter of business relating to the government" was substantiated by her finding that INAC did not have the authority to approve or purchase H2O's products. She would have dismissed the appeal.

IV. Analysis

A. *Interpretation*

[18] Section 121(1)(d) provides that:

121 (1) Every one commits an offence who

...

(d) having or pretending to have influence with the government or with a minister of the government or an official, directly or indirectly demands, accepts or offers or agrees to accept, for themselves or another person, a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

(i) anything mentioned in subparagraph (a)(iii) or (iv), or

(ii) the appointment of any person, including themselves, to an office;

Subparagraphs (iii) and (iv) of s. 121(1)(a) provide as follows:

(iii) the transaction of business with or any matter of business relating to the government, or

(iv) a claim against Her Majesty or any benefit that Her Majesty is authorized or is entitled to bestow . . .

[19] The appellant, Mr. Carson, admitted to having influence with the government. He also admitted that he demanded a benefit for another person as

[17] La juge Simmons, dissidente, a estimé que la juge du procès n'avait pas commis d'erreur de droit en concluant qu'il n'avait pas été démontré que les agissements de M. Carson tombaient sous le coup de l'al. 121(1)d) du *Code criminel*. La conclusion de la juge du procès suivant laquelle il n'y avait pas de « sujet d'affaires ayant trait au gouvernement » était confirmée par sa conclusion qu'AINC n'avait pas le pouvoir d'acheter ou d'approuver l'achat des produits de H2O. La juge Simmons aurait rejeté l'appel.

IV. Analyse

A. *Interprétation*

[18] L'alinéa 121(1)d) dispose :

121 (1) Commet une infraction quiconque, selon le cas :

...

(d) ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre, ou convient d'accepter, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour une autre personne, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en contrepartie d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant :

(i) soit une chose mentionnée aux sous-alinéas a)(iii) ou (iv),

(ii) soit la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;

Les sous-alinéas 121(1)a)(iii) et (iv) sont ainsi libellés :

(iii) soit la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement,

(iv) soit une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder . . .

[19] L'appelant, M. Carson, a admis avoir de l'influence auprès du gouvernement. Il a également admis avoir exigé un bénéfice pour une autre personne

consideration for assisting H2O by calling upon his government contacts to promote the sale of its water treatment systems to First Nations. The sole issue in this appeal is whether the assistance he promised to provide was in connection with “any matter of business relating to the government”.

[20] This general question gives rise to two specific questions. The first concerns the role the phrase “in connection with . . . any matter of business relating to the government” plays in the s. 121(1)(d) offence. For the offence to be made out, must the promised influence be *actually* connected to a matter of business relating to the government? The second question pertains to the scope of “any matter of business relating to the government”. How broadly should this phrase be interpreted?

[21] The appellant submits that the trial judge correctly interpreted “any matter of business relating to the government” to exclude matters in which the government has no direct interest, given that such matters do not affect government integrity. According to this logic, “any matter of business relating to the government” does not extend to business with entities such as First Nations that receive government funding if the government has no authority to approve the transaction in question. This interpretation limits the offence to agreements that concern matters of business that depend on some government approval or action within existing government operations.

[22] The respondent, Her Majesty the Queen, submits that “any matter of business relating to the government” must be interpreted broadly in order to preserve government integrity and the appearance of government integrity. In the Crown’s view, the majority of the Court of Appeal correctly interpreted the provision as criminalizing the “acceptance of a benefit in exchange for a promise to influence government” (appeal judgment, at para. 35). Therefore, Mr. Carson is guilty of the offence under s. 121(1)(d)

en contrepartie de l’aide qu’il devait fournir à H2O en se servant de ses contacts au sein du gouvernement pour promouvoir la vente des systèmes de traitement de l’eau d’H2O à des Premières Nations. La seule question en litige en l’espèce est celle de savoir si l’aide qu’il a promise concernait « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement ».

[20] Cette question générale en soulève deux plus précises. La première intéresse le rôle que joue l’expression « concernant [. . .] un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » dans l’infraction prévue à l’al. 121(1)d). Pour que l’infraction soit établie, l’influence promise doit-elle être *réellement* liée à un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement? La seconde question se rapporte à la portée de « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement ». À quel point cette expression doit-elle recevoir une interprétation large?

[21] L’appelant affirme que la juge du procès a interprété à juste titre l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » comme ne visant pas les affaires dans lesquelles le gouvernement n’a pas d’intérêt direct, étant donné que ces questions n’ont pas d’incidence sur l’intégrité du gouvernement. Suivant cette logique, l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » ne s’étend pas aux affaires menées avec des entités comme les Premières Nations qui reçoivent des deniers publics si le gouvernement n’a pas le pouvoir d’approuver l’opération en cause. Cette interprétation a pour effet de limiter la portée de l’infraction aux ententes qui concernent des affaires dépendant d’une quelconque approbation ou intervention du gouvernement dans le cadre d’activités gouvernementales en cours.

[22] L’intimée, Sa Majesté la Reine, soutient que l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » doit être interprétée de façon large pour préserver l’intégrité du gouvernement et l’apparence d’intégrité du gouvernement. De l’avis du ministère public, les juges majoritaires de la Cour d’appel ont interprété à bon droit la disposition en question en considérant qu’elle criminalisait [TRADUCTION] « le fait pour une personne d’accepter un bénéfice en échange de sa promesse d’user de son influence

simply because he demanded a benefit as consideration for influencing government to H2O's advantage. The Crown argues that, in any event, the co-ordination and supervision provided by INAC in government-funded pilot projects in this case brought the assistance promised by the appellant within the scope of the phrase "any matter of business relating to the government".

[23] For the reasons that follow, I conclude that the promised influence must be *actually* connected to a matter of business relating to the government for the offence to be made out. Accordingly, the relevant constituent elements of the offence in this case are:

1. having or pretending to have influence with the government, a minister, or an official
2. directly or indirectly demanding, accepting, or offering or agreeing to accept a reward, advantage or benefit of any kind for oneself or another person;
3. as consideration for the cooperation, assistance, exercise of influence, or an act or omission;
4. in connection with a transaction of business with or any matter of business relating to the government.

[24] I also conclude that the phrase "any matter of business relating to the government" must be interpreted broadly. A matter of business relates to the government if it depends on government action or could be facilitated by government, given its mandate. Thus, s. 121(1)(d) captures promises to exercise influence to change or expand government programs.

auprès du gouvernement » (jugement de la Cour d'appel, par. 35). M. Carson est donc coupable de l'infraction prévue à l'al. 121(1)d) du simple fait qu'il a exigé un bénéfice en contrepartie de l'exercice de son influence auprès du gouvernement au profit d'H2O. Le ministère public fait valoir qu'en tout état de cause, la coordination et l'encadrement assurés par AINC dans les projets pilotes financés par le gouvernement en l'espèce font en sorte que l'aide promise par l'appelant répondait à la définition de « sujet d'affaires ayant trait au gouvernement ».

[23] Pour les motifs qui suivent, je conclus que l'influence promise doit être *réellement* liée à un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement pour que l'infraction soit établie. En conséquence, les éléments constitutifs de l'infraction qui nous intéressent en l'espèce sont les suivants :

1. l'accusé doit avoir ou prétendre avoir de l'influence auprès du gouvernement, d'un ministre ou d'un fonctionnaire;
2. il doit exiger, accepter ou offrir ou convenir d'accepter, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour une autre personne, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature;
3. en contrepartie d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission;
4. concernant la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement.

[24] Je conclus également que l'expression « un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement » doit recevoir une interprétation large. Un sujet d'affaires a trait au gouvernement s'il dépend d'une intervention du gouvernement ou s'il pourrait être facilité par celui-ci, compte tenu de son mandat. Ainsi, l'al. 121(1)d) vise les promesses d'exercer de l'influence pour que l'on modifie ou élargisse des programmes gouvernementaux.

(1) What Role Does the Phrase “in Connection With . . . Any Matter of Business Relating to the Government” Play in This Offence?

[25] In *R. v. Hinchey*, [1996] 3 S.C.R. 1128, a majority of this Court characterized the offence created by the neighboring provision, s. 121(1)(c), as a conduct offence because it criminalizes certain types of conduct even where the accused’s behaviour causes no substantive harm (para. 22). Like s. 121(1)(c), s. 121(1)(d) sets out a conduct offence. It criminalizes the *selling* of influence in connection with any matter of business relating to the government. The accused does not need to actually have influence with the government, endeavour to exercise influence, or succeed in influencing government to be found guilty of this offence. Indeed, the text of s. 121(1)(d) explicitly targets everyone “having or pretending to have influence with the government”. The offence is complete once the accused demands a benefit in exchange for a promise to exercise influence in connection with a matter of business that relates to government.

[26] While “any matter of business relating to the government” must be interpreted broadly, I cannot accept the majority of the Court of Appeal’s conclusion, which was endorsed in the Crown’s submissions before this Court, that the offence is made out simply if the accused accepts a benefit in exchange for promising to influence government (appeal judgment, at para. 35). Some meaning must be given to the requirement that the promised influence be “in connection with . . . any matter of business relating to the government”. It should indeed be presumed that this phrase was deliberately included in the texts describing the offence (R. Sullivan, *Statutory Interpretation* (3rd ed. 2016), at pp. 43 and 136-38). As Côté J. highlights, had the legislature merely intended to criminalize the selling of influence with government, regardless of whether the promised influence is actually connected to a matter of business relating to the government, it could have omitted the

(1) Quel rôle joue l’expression « concernant [. . .] un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » dans cette infraction?

[25] Dans l’arrêt *R. c. Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128, les juges majoritaires de la Cour ont qualifié l’infraction créée par la disposition voisine, l’al. 121(1)c), de crime lié au comportement parce qu’elle criminalise certains actes sans qu’il soit nécessaire que le comportement de l’accusé cause effectivement un préjudice (par. 22). À l’instar de l’al. 121(1)c), l’al. 121(1)d) prévoit une infraction liée au comportement. Il érige en infraction le *trafic* d’influence concernant un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement. Il n’est pas nécessaire que l’accusé ait réellement de l’influence auprès du gouvernement, qu’il entreprenne des démarches pour user de son influence ou qu’il réussisse à influencer le gouvernement pour être reconnu coupable de cette infraction. D’ailleurs, le texte de l’al. 121(1)d) vise en termes exprès quiconque « ayant ou prétendant avoir de l’influence auprès du gouvernement ». L’infraction est consommée dès que l’accusé exige un bénéfice en échange de sa promesse d’user de son influence concernant un sujet d’affaires qui a trait au gouvernement.

[26] Bien que l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » doive être interprétée de façon large, je ne puis retenir la conclusion de la majorité de la Cour d’appel que le ministère public a reprise à son compte dans les observations qu’il a formulées devant notre Cour et suivant laquelle l’infraction est établie dès lors que l’accusé accepte un bénéfice en échange de sa promesse d’user de son influence auprès du gouvernement (jugement de la Cour d’appel, par. 35). Il faut donner un sens à la condition voulant que l’influence promise « concern[e] [. . .] un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement ». Il y a d’ailleurs lieu de présumer que cette expression a délibérément été insérée dans la disposition législative qui décrit l’infraction (R. Sullivan, *Statutory Interpretation* (3^e éd. 2016), p. 43 et 136-138). Comme le souligne la juge Côté, si le législateur souhaitait simplement criminaliser le trafic d’influence auprès du gouvernement indépendamment de la question de

reference to s. 121(1)(a)(iii) and drafted the offence as applying to

every one who, having or pretending to have influence with the government or with a minister of the government or an official, directly or indirectly demands, accepts, or offers or agrees to accept, for themselves or another person, a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for the exercise of that influence. [Emphasis in original; para. 66.]

[27] Furthermore, a contextual reading of ss. 121(1)(a)(iii) and 121(1)(d) supports the conclusion that the promised influence must *actually* be connected to a matter of business that relates to government. The other offences set out in s. 121(1) only criminalize conduct that has an actual nexus with government. For these offences to be made out, one of the parties must work for government (or be related to someone who does) or have made a tender to obtain a contract from government. In contrast, s. 121(1)(d) criminalizes agreements between parties who may have no connection to government, given that this offence can be committed by someone who merely pretends to have influence with government. Interpreting s. 121(1)(d) harmoniously with the other offences set out in s. 121(1) indicates that the promised assistance must in fact concern a matter of business that depends on government or that government could facilitate.

[28] As I shall discuss below, the purpose of this provision is to preserve both government integrity and the appearance of government integrity. While this purpose is broad, it cannot override the explicit language of the provision, which requires that the promised influence be connected to a matter of business relating to the government. In fact, this requirement calibrates the scope of the offence to its dual purpose. Given that the offence can be committed by someone who does not have influence with government, this requirement connects the conduct of an individual *outside* of government *to* the government.

savoir si l'influence promise est réellement liée à un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement, il aurait pu omettre la mention du sous-al. 121(1)a(iii) et déclarer que l'infraction s'applique à

quiconque ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre, ou convient d'accepter, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour une autre personne, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en contrepartie de l'exercice de cette influence. [Souligné dans l'original; par. 66.]

[27] De plus, une interprétation contextuelle du sous-al. 121(1)a(iii) et de l'al. 121(1)d appuie la conclusion selon laquelle l'influence promise doit être *réellement* liée à un sujet d'affaires qui a trait au gouvernement. Les autres infractions prévues au par. 121(1) ne criminalisent que les actes qui ont un lien réel avec le gouvernement. Pour qu'une de ces infractions soit établie, il faut que l'une des personnes en cause travaille pour le gouvernement (ou soit liée à une personne qui l'est) ou qu'elle ait présenté une soumission en vue d'obtenir un contrat du gouvernement. En revanche, l'al. 121(1)d criminalise les ententes conclues entre des personnes qui n'ont peut-être aucun lien avec le gouvernement, étant donné que cette infraction peut être commise par une personne qui prétend simplement avoir de l'influence auprès du gouvernement. L'interprétation harmonieuse de l'al. 121(1)d et des autres infractions prévues au par. 121(1) indique que l'aide promise doit porter dans les faits sur un sujet d'affaires qui dépend du gouvernement ou que le gouvernement pourrait faciliter.

[28] Comme je vais l'expliquer ci-après, cette disposition a pour objet de préserver à la fois l'intégrité du gouvernement et l'apparence d'intégrité du gouvernement. Cet objet est certes large, mais il ne saurait écarter le libellé explicite de la disposition, lequel exige que l'influence promise soit liée à un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement. En fait, cette exigence fait cadrer la portée de l'infraction avec son double objectif. Comme l'auteur de l'infraction peut être quelqu'un qui n'a aucune influence auprès du gouvernement, cette exigence établit un lien entre la conduite de l'individu qui *ne fait pas partie* du

It ensures that agreements that are so unrelated to the government that they have no potential to affect public confidence in government do not attract criminal liability. Thus, in my view, while the offence is complete upon reaching the agreement, the phrase “any matter of business relating to the government” qualifies the nature of the influence promised by the accused. As such, it is essential that the agreement actually be “in connection with” a matter of business relating to the government.

[29] In short, where the influence sold is connected to a matter of business that is not in fact related to the government, the offence under s. 121(1)(d) is not made out. However, if the accused *subjectively* believes that the promised influence is connected to a matter of business that relates to the government, but the offence cannot be proven, solely because the matter of business does not *in fact* relate to government, a judge may find the accused guilty of an attempt to commit the s. 121(1)(d) offence (*Criminal Code*, ss. 24(1) and 660; see also *United States of America v. Dynar*, [1997] 2 S.C.R. 462, at para. 74). Indeed, the impossibility of committing one of the essential elements of the offence is not a barrier to a conviction for an attempt to commit that offence under s. 24(1) of the *Criminal Code* (*Dynar*, at para. 67). For the offence set out in s. 121(1)(d), the law of attempt thus ensures that those who are paid to exercise influence in connection with a matter of business that they believe relates to the government will not escape criminal liability.

(2) What Is the Scope of the Phrase “Any Matter of Business Relating to the Government”?

[30] Having concluded that the offence under s. 121(1)(d) is only made out where the promised influence is *actually* connected to a matter of business that relates to government, a second question arises: What is the scope of the phrase “any matter of business relating to the government”?

gouvernement *et* le gouvernement. Elle garantit que les ententes ayant si peu à voir avec le gouvernement qu’elles ne risquent pas de miner la confiance du public envers le gouvernement n’engagent pas la responsabilité criminelle. Par conséquent, j’estime que, même si l’infraction est consommée à la conclusion de l’entente, l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » qualifie la nature de l’influence promise par l’accusé. Il est donc essentiel que l’entente « concerne » réellement un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement.

[29] Bref, lorsque le trafic d’influence concerne un sujet d’affaires qui n’a pas trait en réalité au gouvernement, l’infraction prévue à l’al. 121(1)d) n’est pas établie. Or, si l’accusé croit *subjectivement* que l’influence promise concerne un sujet d’affaires qui a trait au gouvernement, mais que l’infraction ne peut pas être établie, uniquement parce que le sujet d’affaires n’a pas trait *en réalité* au gouvernement, le juge peut déclarer l’accusé coupable de tentative de commettre l’infraction prévue à l’al. 121(1)d) (*Code criminel*, par. 24(1) et art. 660; voir également *États-Unis d’Amérique c. Dynar*, [1997] 2 R.C.S. 462, par. 74). D’ailleurs, l’impossibilité de commettre l’un des éléments essentiels de l’infraction n’est pas un obstacle à une déclaration de culpabilité pour tentative de commettre cette infraction au sens du par. 24(1) du *Code criminel* (*Dynar*, par. 67). En ce qui concerne l’infraction prévue à l’al. 121(1)d), les règles de droit applicables à la tentative empêchent donc les personnes payées pour user de leur influence concernant un sujet d’affaires qu’elles croient avoir trait au gouvernement d’échapper à leur responsabilité criminelle.

(2) Quelle est la portée de l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement »?

[30] Étant donné la conclusion selon laquelle l’infraction prévue à l’al. 121(1)d) n’est établie que lorsque l’influence promise est *réellement* liée à un sujet d’affaires qui a trait au gouvernement, une seconde question se pose : Quelle est la portée de l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement »?

[31] The trial judge interpreted the phrase “in connection with . . . the transaction of business with or any matter of business relating to the government” as restricted to transactions to which the government was a party or that it had the authority to approve within its existing operations (para. 97). She therefore reviewed the appellant’s conduct and INAC’s operations extensively.

[32] As I will explain, I think the trial judge interpreted “any matter of business relating to the government” too narrowly. Reading the words of this phrase in their entire context and in their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament, I conclude that a matter of business relates to the government if it depends on government action or could be facilitated by the government, given its mandate.

[33] Turning first to the language of the provision, the juxtaposition in s. 121(1)(a)(iii) of “any matter of business relating to the government” with “transaction of business with . . . the government” shows that the former must be different from the latter. A “transaction of business with . . . the government” is a transaction to which the government is a direct party. For instance, in *R. v. Giguère*, [1983] 2 S.C.R. 448, government contracts were found to constitute transactions of business with the government (p. 463). As the Court of Appeal rightly acknowledged in the case at hand, “[i]f the second phrase is to have meaning, it must go beyond the scope of the first phrase, which pertains to business transactions to which the government is a direct party” (para. 34).

[34] There is no need in this case to determine whether the term “business” can be read in a non-commercial sense. At the very least, “any matter of business” must encompass commercial matters. Indeed, in *R. v. Cogger*, [1997] 2 S.C.R. 845, obtaining government grants for businesses was treated as a matter of business relating to the government

[31] Suivant l’interprétation que la juge du procès lui a donnée, l’expression « concernant [. . .] la conclusion d’affaires avec le gouvernement ou un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » ne viserait que les opérations auxquelles le gouvernement était partie ou celles qu’il avait le pouvoir d’approuver dans le cadre de ses activités en cours (par. 97). Elle a donc procédé à un examen approfondi des agissements de l’appelant et des activités d’AINC.

[32] Comme je vais l’expliquer, je crois que la juge du procès a interprété de façon trop étroite l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement ». En lisant les termes de cette expression dans leur contexte global, en suivant leur sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’économie de la loi, l’objet de loi et l’intention du législateur, je conclus qu’un sujet d’affaires a trait au gouvernement s’il dépend d’une intervention du gouvernement ou s’il pourrait être facilité par le gouvernement, compte tenu de son mandat.

[33] En ce qui concerne tout d’abord les termes de la disposition qui nous intéresse, la juxtaposition au sous-al. 121(1)a)(iii) de l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » et de l’expression « la conclusion d’affaires avec le gouvernement » indique que la première doit être différente de la seconde. « [L]a conclusion d’affaires avec le gouvernement » suppose que le gouvernement est directement partie à l’opération. Par exemple, dans l’affaire *R. c. Giguère*, [1983] 2 R.C.S. 448, la signature de contrats avec le gouvernement a été considérée comme une conclusion d’affaires avec celui-ci (p. 463). Comme la Cour d’appel l’a reconnu à juste titre dans le cas qui nous occupe, [TRADUCTION] « [p]our que la seconde expression ait un sens, elle doit avoir une portée plus large que la première expression, qui concerne des opérations commerciales auxquelles le gouvernement est directement partie » (par. 34).

[34] Il n’est pas nécessaire en l’espèce de décider si le mot « affaires » peut recevoir une acception non commerciale. L’expression « un sujet d’affaires » doit englober à tout le moins des affaires commerciales. D’ailleurs, dans l’arrêt *R. c. Cogger*, [1997] 2 R.C.S. 845, l’obtention de subventions gouvernementales pour des entreprises a été considérée

within the meaning of s. 121(1)(a)(iii) (paras. 2-3 and 30).

[35] In this case, Mr. Carson promised to influence government in connection with a commercial transaction — H2O’s sale of point-of-use water systems to First Nations. The only question here is whether this commercial transaction relates to the government.

[36] The trial judge’s narrow interpretation of ss. 121(1)(a)(iii) and 121(1)(d) is at odds with the expansive language of these provisions. “In connection with”, “any”, and “relating to” are broad terms that appear to go beyond transactions that require government approval. The use of such broad terms suggests that a commercial transaction for which government approval is not required still relates to the government if this transaction *could* be facilitated by government, given its mandate.

[37] The nature of the offence set out in s. 121(1)(d) also supports a broad interpretation of “any matter of business relating to the government”. As explained above, s. 121(1)(d) creates a conduct offence which criminalizes the selling of influence, even if the accused takes no subsequent steps to influence government. Thus, a restrictive interpretation of “any matter of business relating to the government”, an interpretation which would narrowly focus on whether the accused could have successfully influenced the government given its existing operations, is at odds with the nature of this offence.

[38] The broad purpose of the provision also undermines the trial judge’s interpretation. Like s. 121(1)(c), s. 121(1)(d) aims to preserve both government integrity and the appearance of government integrity (*Giguère*, at p. 462; *Hinchey*, at paras. 13 and 16; *R. v. O’Brien* (2009), 249 C.C.C. (3d) 399 (Ont. S.C.J.), at para. 52). Even people who have no actual

comme un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement au sens du sous-al. 121(1)a)(iii) (par. 2-3 et 30).

[35] Dans la présente affaire, M. Carson a promis d’influencer le gouvernement à l’égard d’une opération commerciale, en l’occurrence la vente par H2O de systèmes de traitement de l’eau au point d’utilisation à des Premières Nations. La seule question qui se pose en l’espèce est de savoir si cette opération commerciale a trait au gouvernement.

[36] L’interprétation étroite que la juge du procès donne du sous-al. 121(1)a)(iii) et de l’al. 121(1)d) cadre mal avec la formulation large de ces dispositions. Les mots « concernant » et « ayant trait à », tout comme le mot « *any* » (tout) dans la version anglaise de la disposition, sont des termes généraux dont la signification ne semble pas se limiter aux opérations qui nécessitent l’approbation du gouvernement. L’emploi de mots aussi généraux donne à penser qu’une opération commerciale pour laquelle l’approbation du gouvernement n’est pas requise a tout de même trait au gouvernement si cette opération *pourrait* être facilitée par le gouvernement, compte tenu de son mandat.

[37] La nature de l’infraction prévue à l’al. 121(1)d) étaye elle aussi une interprétation large de l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement ». Comme je l’ai expliqué plus haut, l’al. 121(1)d) crée une infraction liée au comportement qui criminalise le trafic d’influence même dans les cas où l’accusé ne fait rien de plus par la suite pour influencer le gouvernement. Ainsi, une interprétation restrictive de l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » qui intéresse exclusivement la question de savoir si l’accusé aurait pu parvenir à influencer le gouvernement compte tenu des activités actuelles de ce dernier cadre mal avec la nature de cette infraction.

[38] L’objet général de la disposition discrédite lui aussi l’interprétation de la juge du procès. À l’instar de l’al. 121(1)c), l’al. 121(1)d) vise à préserver à la fois l’intégrité du gouvernement et l’apparence d’intégrité du gouvernement (*Giguère*, p. 462; *Hinchey*, par. 13 et 16; *R. c. O’Brien* (2009), 249 C.C.C. (3d) 399 (C.S.J. Ont.), par. 52). Même les gens qui n’ont

influence with government, and people who take no steps to influence government, can be guilty of this offence, which shows that its purpose is not limited to preserving government integrity. As this Court's jurisprudence on both judicial independence and the impartiality of the public service demonstrates, the appearance of integrity, impartiality, and independence are tied to actual integrity, impartiality, and independence (for judicial independence and apprehension of bias, see e.g. *Valente v. The Queen*, [1985] 2 S.C.R. 673, at p. 689; *R. v. Lippé*, [1991] 2 S.C.R. 114, at pp. 140-41; *Reference re Remuneration of Judges of the Provincial Court of Prince Edward Island*, [1997] 3 S.C.R. 3, at paras. 131 and 133; *Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Tobiass*, [1997] 3 S.C.R. 391, at para. 69; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec v. Québec (Attorney General)*, 2016 SCC 39, [2016] 2 S.C.R. 116, at para. 45; for the impartiality of government officials, see e.g. *Fraser v. Public Service Staff Relations Board*, [1985] 2 S.C.R. 455, at p. 470). Therefore, the broad purpose of s. 121(1)(d) belies a narrow interpretation of "any matter of business relating to the government". Government integrity and the appearance of government integrity are undermined when people are paid to persuade government to facilitate transactions to one party's advantage, even if government approval is not required for the transaction to proceed.

[39] A broad interpretation of "any matter of business relating to the government" is also consistent with the placement of s. 121(1)(d) in the section of the *Criminal Code* that criminalizes "Frauds on the government". The offences in this section target dishonest behaviour by members of government and by the people that may attempt to influence them. The behaviour criminalized by this section risks depriving citizens of a true democracy predicated on free and open access to government. Corruption and the sale of influence, whether real or apparent, with government may undermine the integrity and transparency that are crucial to democracy. Where a person accepts a benefit in exchange for a promise to influence the

aucune véritable influence auprès du gouvernement et ceux qui ne font rien pour l'influencer peuvent être reconnus coupables de cette infraction, ce qui démontre que celle-ci ne vise pas seulement à préserver l'intégrité du gouvernement. Comme la jurisprudence de notre Cour portant sur l'indépendance judiciaire ou sur l'impartialité de la fonction publique le démontre, l'apparence d'intégrité, d'impartialité et d'indépendance a un lien avec l'intégrité, l'impartialité et l'indépendance réelles (en ce qui concerne l'indépendance judiciaire et la crainte de partialité, voir, p. ex., *Valente c. La Reine*, [1985] 2 R.C.S. 673, p. 689; *R. c. Lippé*, [1991] 2 R.C.S. 114, p. 140-141; *Renvoi relatif à la rémunération des juges de la Cour provinciale de l'Île-du-Prince-Édouard*, [1997] 3 R.C.S. 3, par. 131 et 133; *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Tobiass*, [1997] 3 R.C.S. 391, par. 69; *Conférence des juges de paix magistrats du Québec c. Québec (Procureure générale)*, 2016 CSC 39, [2016] 2 R.C.S. 116, par. 45; pour ce qui est de l'impartialité des représentants du gouvernement, voir, p. ex., *Fraser c. Commission des relations de travail dans la Fonction publique*, [1985] 2 R.C.S. 455, p. 470). Par conséquent, l'objet général de l'al. 121(1)d) est incompatible avec une interprétation étroite de l'expression « un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement ». L'intégrité du gouvernement et l'apparence d'intégrité du gouvernement sont mises à mal lorsque des gens sont payés pour convaincre le gouvernement de faciliter des opérations au profit de quelqu'un, et ce, même si l'approbation du gouvernement n'est pas nécessaire pour que l'opération se matérialise.

[39] Une interprétation large de l'expression « un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement » s'accorde par ailleurs avec le fait que l'al. 121(1)d) se trouve dans l'article du *Code criminel* qui érige en infractions les « Fraudes envers le gouvernement ». Les infractions prévues à cet article visent les comportements malhonnêtes des membres du gouvernement et des gens qui peuvent tenter de les influencer. Les comportements criminalisés par cet article risquent de priver les citoyens d'une véritable démocratie fondée sur la liberté d'accès au gouvernement. La corruption et le trafic d'influence auprès du gouvernement, réels ou apparents, sont susceptibles de nuire à l'intégrité et à la transparence qui sont essentielles

government to change its policies or funding structure, they flout the notion that government decision-making should not be the object of commerce (see *Giguère*, at p. 464). Interpreting s. 121(1)(a)(iii) — as incorporated into s. 121(1)(d)(i) — in harmony with surrounding provisions suggests that “any matter of business relating to the government” should be read broadly and purposively.

[40] For these reasons, “any matter of business relating to the government” is not limited to matters in which government plays a direct approval role. It includes a matter of business in which government could play a role even if it does not do so at the time the offence is committed. A matter of business relates to the government if it depends on government action or could be facilitated by the government, given its mandate. Therefore, it includes purchases funded by the government for which the government *could* impose or amend terms and conditions that would promote a specific transaction. As counsel for the appellant recognized before this Court, s. 121(1)(d)(i) captures agreements whereby the accused, having or pretending to have influence with the government, accepts a benefit as consideration for exercising his influence to change an agency’s operational structure in order to facilitate a transaction or result.

[41] In sum, the phrase “any matter of business relating to the government” must not be restricted to matters of business that depend on some government action or can be facilitated by government under its existing operational structure. But while the phrase “any matter of business relating to the government” must be interpreted broadly, this is not to suggest that the scope of s. 121(1)(d) is without limits. While we need not determine the exact limits of the phrase in this case, it would clearly exclude matters that have no plausible connection with the government’s mandate. Furthermore, the fact that an entity receives

à la démocratie. Lorsqu’une personne accepte un bénéfice en échange de sa promesse d’influencer le gouvernement pour qu’il modifie ses politiques ou sa structure de financement, elle bafoue l’idée que la prise de décision gouvernementale ne devrait pas être l’objet d’un commerce (voir l’arrêt *Giguère*, p. 464). L’interprétation du sous-al. 121(1)a)(iii) — incorporé à l’al. 121(1)d)(i) — en harmonie avec les dispositions qui l’entourent tend à indiquer que l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » devrait recevoir une interprétation large et téléologique.

[40] Pour ces motifs, l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » n’englobe pas uniquement les affaires à l’égard desquelles le gouvernement exerce directement une fonction d’approbation. Il s’agit notamment d’un sujet d’affaires relativement auquel le gouvernement pourrait jouer un rôle même s’il ne le fait pas au moment où l’infraction est commise. Un sujet d’affaires a trait au gouvernement s’il dépend d’une intervention du gouvernement ou s’il pourrait être facilité par celui-ci, compte tenu de son mandat. Il englobe donc les achats financés par le gouvernement pour lesquels celui-ci *pourrait* imposer ou modifier des conditions susceptibles de favoriser la conclusion d’une opération donnée. Comme l’avocat de l’appellant l’a reconnu devant notre Cour, l’al. 121(1)d)(i) englobe les ententes par lesquelles l’accusé qui, ayant ou prétendant avoir de l’influence auprès du gouvernement, accepte un bénéfice en contrepartie de l’exercice de son influence pour modifier la structure opérationnelle d’un organisme afin de faciliter une opération ou d’obtenir un résultat déterminé.

[41] En résumé, l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » ne doit pas viser uniquement les sujets d’affaires qui dépendent d’une quelconque intervention du gouvernement ou qui pourraient être facilités par celui-ci dans le cadre de sa structure opérationnelle actuelle. Bien que cette expression doive être interprétée de façon large, cela ne veut pas dire que l’al. 121(1)d) a une portée illimitée. Nous n’avons pas à fixer les contours exacts de l’expression en l’espèce, mais elle écarterait clairement les affaires qui n’ont aucun lien plausible avec le mandat du gouvernement. De plus, le fait qu’une

government funding for some purpose completely unrelated to the matter of business at issue does not suffice to show that a business transaction with that entity constitutes a “matter of business relating to the government”. The fact that First Nations receive government funding does not, in itself, render all commercial transactions with First Nations “matter[s] of business relating to the government”. However, as indicated, for the purpose of s. 121(1)(d), the law of attempt ensures that those who are paid to exercise influence in connection with a matter of business that they believe relates to the government, even if it does not, will not escape criminal liability.

B. *Application*

[42] As explained above, the trial judge interpreted the scope of s. 121(1)(a)(iii) as incorporated into s. 121(1)(d)(i) too narrowly. On her interpretation, “matter[s] of business relating to the government” only encompassed purchases for which government approval was needed under the *existing* structure of governmental activity. She thus assessed INAC’s operations from a static perspective. Given that, under its structure at the time of the offence, INAC did not directly purchase the type of water treatment system sold by H2O, and its approval was not required for First Nations to purchase these systems, she acquitted Mr. Carson. Her legal error in interpreting the provision in issue directly led her to conclude that Mr. Carson’s promise to influence government was not in connection with “a matter of business relating to the government” (para. 97).

[43] On appeal, a court may set aside the initial verdict and “enter a verdict of guilty with respect to the offence of which, in its opinion, the accused should have been found guilty but for the error in law, and . . . remit the matter to the trial court and direct the trial court to impose a sentence that is warranted in law” (*Criminal Code*, s. 686(4)(b)(ii)). However, it may only do so when the trial judge has made all the

entité reçoit des fonds du gouvernement pour une fin tout à fait étrangère au sujet d’affaires en question ne suffit pas pour démontrer qu’une opération commerciale conclue avec cette entité est un « sujet d’affaires ayant trait au gouvernement ». Ce n’est pas parce que les Premières Nations reçoivent des fonds du gouvernement que toutes les opérations commerciales conclues avec elles sont des « sujet[s] d’affaires ayant trait au gouvernement ». Toutefois, rappelons que, pour l’application de l’al. 121(1)d), les règles de droit applicables à la tentative d’infraction empêchent les personnes payées pour user de leur influence concernant un sujet d’affaires qu’elles croient avoir trait au gouvernement, même si ce n’est pas le cas, d’échapper à leur responsabilité criminelle.

B. *Application*

[42] Comme je l’ai expliqué ci-dessus, la juge du procès a interprété trop étroitement la portée du sous-al. 121(1)a)(iii) qui est incorporé au sous-al. 121(1)d)(i). Selon son interprétation, l’expression « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » ne s’applique qu’aux achats pour lesquels l’*approbation* du gouvernement est nécessaire selon la structure d’activité gouvernementale *existante*. Elle a donc évalué les activités d’AINC d’un point de vue statique. Étant donné que, selon sa structure au moment de l’infraction, AINC n’achetait pas directement le type de système de traitement des eaux que vendait H2O, et comme les Premières Nations n’avaient pas besoin de son approbation pour acheter ces systèmes, la juge du procès a acquitté M. Carson. L’erreur de droit qu’elle a commise dans l’interprétation de la disposition en litige l’a amenée directement à conclure que la promesse de M. Carson d’influencer le gouvernement ne concernait pas « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement » (par. 97).

[43] En appel, un tribunal peut annuler le verdict initial et « consigner un verdict de culpabilité à l’égard de l’infraction dont, à son avis, l’accusé aurait dû être déclaré coupable, et [. . .] renvoyer l’affaire au tribunal de première instance en lui ordonnant d’infliger une peine justifiée en droit » (*Code criminel*, sous-al. 686(4)b)(ii)). Il ne peut toutefois le faire que lorsque le juge du procès a tiré toutes les conclusions

findings of fact necessary to support a conviction beyond a reasonable doubt (*R. v. Katigbak*, 2011 SCC 48, [2011] 3 S.C.R. 326, at para. 50; *R. v. Morin*, [1992] 3 S.C.R. 286, at p. 294; *R. v. Cassidy*, [1989] 2 S.C.R. 345, at pp. 354-55).

[44] In this case, it was clear that Mr. Carson believed, at the time he made the agreement, that the sale of H2O's products to First Nations could be facilitated by the government. Furthermore, the trial judge made the findings of fact necessary to conclude that the influence Mr. Carson promised to exercise was in connection with a "matter of business relating to the government" on a correct interpretation of this phrase. Indeed, her factual findings show that Mr. Carson's promised assistance was connected to the sale of H2O's water treatment systems to First Nations, which could have been facilitated by government action, given INAC's mandate. In reaching this conclusion, I am mindful of the autonomy of First Nations to determine whether or not to make such purchases, whether with their own funds or general funds provided by INAC. The conclusion that the government could have facilitated the purchase of H2O's products by First Nations in no way diminishes this autonomy.

[45] At trial, Mr. Carson admitted "that he was a person who had influence with the Government of Canada at the time of the alleged offence and that he demanded a benefit for [his then girlfriend] as consideration for his assistance in utilizing his government contacts on behalf of H2O" (para. 11). He also admitted that he was "motivated to promote H2O and its products in order for his girlfriend . . . to obtain a benefit by receiving a share of the profits of sales of H2O's water treatment systems to First Nations communities" (para. 9).

[46] Although Mr. Carson did not admit that his promised assistance was in connection with a matter of business relating to the government, constitutional and legislative sources demonstrate that it was. They show that the federal government generally, and

de fait nécessaires pour justifier une déclaration de culpabilité hors de tout doute raisonnable (*R. c. Katigbak*, 2011 CSC 48, [2011] 3 R.C.S. 326, par. 50; *R. c. Morin*, [1992] 3 R.C.S. 286, p. 294; *R. c. Cassidy*, [1989] 2 R.C.S. 345, p. 354-355).

[44] En l'espèce, M. Carson croyait de toute évidence, au moment où il a conclu l'entente, que le gouvernement pouvait faciliter la vente des produits de H2O aux Premières Nations. De plus, la juge du procès a tiré les conclusions de fait nécessaires pour conclure que l'influence dont M. Carson avait promis d'user concernait un « sujet d'affaires ayant trait au gouvernement », si l'on interprète avec justesse cette expression. Il appert d'ailleurs de ses conclusions de fait que l'aide promise par M. Carson concernait la vente de systèmes de traitement de l'eau de H2O aux Premières Nations, vente qui aurait pu être facilitée par une intervention du gouvernement, compte tenu du mandat d'AINC. En arrivant à cette conclusion, je suis consciente de l'autonomie dont jouissent les Premières Nations lorsqu'il s'agit de se prononcer sur l'opportunité d'effectuer ou non ces achats, avec leurs propres fonds ou avec les fonds généraux fournis par AINC. La conclusion suivant laquelle le gouvernement aurait pu faciliter l'achat des produits de H2O par les Premières Nations ne diminue en rien cette autonomie.

[45] Au procès, M. Carson a admis [TRADUCTION] « qu'il était une personne ayant de l'influence auprès du gouvernement du Canada au moment de l'infraction reprochée et qu'il avait exigé un bénéfice pour [sa petite amie de l'époque] en contrepartie de son aide en vue d'utiliser ses contacts au sein du gouvernement au nom de H2O » (par. 11). Il a également admis qu'il était « motivé à faire la promotion de H2O et de ses produits pour que sa petite amie [. . .] puisse obtenir un bénéfice en touchant une part des profits de la vente des systèmes de traitement de l'eau de H2O à des collectivités des Premières Nations » (par. 9).

[46] Même si M. Carson n'a pas admis que l'aide qu'il avait promise concernait un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement, des sources constitutionnelles et législatives démontrent que c'était le cas. En effet, selon ces sources, le gouvernement fédéral,

INAC specifically, has the authority to provide services, including clean drinking water, on First Nations reserves (see *Constitution Act, 1867*, s. 91(24); *Department of Indian Affairs and Northern Development Act*, R.S.C. 1985, c. I-6, s. 4; *Indian Act*, R.S.C. 1985, c. I-5, s. 73(1)(f) and (k)). Therefore, the government could have facilitated the sale of H2O's products to First Nations and Mr. Carson's promised assistance concerned a matter of business relating to the government.

[47] These constitutional and legislative sources suffice to dispose of the appeal. In most cases, a lengthy trial will not be required to determine whether the accused is guilty of the s. 121(1)(d) offence. That said, the trial judge's findings of fact clearly establish that Mr. Carson's promised assistance was connected to a matter of business relating to government, properly defined. INAC funds some reserve water infrastructure and pilot projects related to the provision of drinking water on reserves. At the time of the offence, First Nations could have purchased decentralized systems such as H2O's with INAC funds without obtaining INAC's prior approval. However, INAC could have changed its mode of operations, modified its funding structure or terms and conditions, or created new pilot projects in a manner favorable to H2O. Indeed, the trial judge found that Mr. Carson sought to set up a project to pilot H2O's products with INAC funding and approval.

[48] In these circumstances, and on a correct application of the law, the benefit Mr. Carson demanded was in consideration for his promise to exercise influence in connection with a matter of business relating to the government. But for the trial judge's unduly narrow interpretation of the scope of the expression "any matter of business relating to the government", Mr. Carson would have been convicted. The Court of Appeal did not err in substituting a conviction to the acquittal entered by the trial judge.

de façon générale, et tout particulièrement AINC, a le pouvoir de fournir des services, y compris de l'eau potable, dans les réserves des Premières Nations (voir *Loi constitutionnelle de 1867*, par. 91(24); *Loi sur le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien*, L.R.C. 1985, c. I-6, art. 4; *Loi sur les Indiens*, L.R.C. 1985, c. I-5, al. 73(1)f) et k)). Le gouvernement aurait donc pu faciliter la vente des produits de H2O aux Premières Nations et l'aide promise par M. Carson concernait un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement.

[47] Ces sources constitutionnelles et législatives suffisent pour disposer du pourvoi. Dans la plupart des cas, il n'y aura pas lieu de tenir un long procès pour décider si l'accusé est coupable de l'infraction prévue à l'al. 121(1)d). Cela dit, les conclusions de fait de la juge du procès établissent clairement que l'aide promise par M. Carson concernait un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement, au sens qu'il convient de lui donner. AINC finance certaines installations hydrauliques dans les réserves, ainsi que des projets pilotes liés à l'approvisionnement des réserves en eau potable. Au moment où l'infraction a été commise, les Premières Nations auraient pu acheter des systèmes décentralisés comme celui de H2O avec les fonds fournis par AINC sans obtenir l'obtention préalable de celui-ci. AINC aurait cependant pu modifier son mode de fonctionnement, sa formule ou ses conditions de financement, ou encore lancer de nouveaux projets pilotes d'une manière favorable à H2O. D'ailleurs, la juge du procès a conclu que M. Carson avait tenté de mettre sur pied un projet pour mettre à l'essai les produits de H2O avec le financement et l'approbation d'AINC.

[48] Dans ces circonstances, et selon une application juste du droit, le bénéfice exigé par M. Carson était la contrepartie de sa promesse d'exercer son influence concernant un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement. N'eût été l'interprétation trop étroite donnée par la juge du procès à la portée de l'expression « un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement », M. Carson aurait été reconnu coupable. La Cour d'appel n'a pas commis d'erreur en substituant un verdict de culpabilité à l'acquiescement prononcé par la juge du procès.

V. Conclusion

[49] For these reasons, I would dismiss the appeal. Mr. Carson is guilty of influence peddling contrary to s. 121(1)(d) of the *Criminal Code*. I agree with the majority of the Ontario Court of Appeal that the acquittal should be set aside, a guilty verdict should be entered, and the matter should be remitted to the trial judge for sentencing.

The following are the reasons delivered by

[50] CÔTÉ J. (dissenting) — This appeal concerns the correct interpretation of s. 121(1)(d) of the *Criminal Code*, R.S.C. 1985, c. C-46, which seeks to protect the integrity of government by criminalizing influence peddling in connection with any matter of business relating to the government, in return for any kind of benefit.

[51] The only question for this Court to decide in this appeal is whether Mr. Carson, who admits to having agreed to exercise his influence with the government for a benefit, did so in connection with “any matter of business relating to the government”. In my view, he did not.

[52] It is a fundamental substantive principle of criminal law that there should be no criminal responsibility without an act or omission accompanied by some sort of fault (*R. v. Malmo-Levine*, 2003 SCC 74, [2003] 3 S.C.R. 571, at para. 227, per Arbour J., dissenting but not on this point). Both the *actus reus* and the *mens rea* must be made out. While there is no doubt that Mr. Carson had a guilty mind, establishing the *mens rea* is insufficient, in and of itself, to make out the offence. If, as in the case at bar, an element of the *actus reus* is missing at the time of the alleged offence, the defendant cannot be found guilty. In my respectful opinion, my colleagues have allowed Mr. Carson’s criminal intent to overshadow deficiencies in establishing a central element of the *actus reus*.

[53] In order to make out the offence under s. 121(1)(d), the Crown must establish, as a distinct element of the offence, the existence of an actual

V. Dispositif

[49] Pour ces motifs, je suis d’avis de rejeter le pourvoi. M. Carson est coupable de trafic d’influence, une infraction à l’al. 121(1)d) du *Code criminel*. À l’instar des juges majoritaires de la Cour d’appel de l’Ontario, je suis d’avis que l’acquittement devrait être annulé, qu’un verdict de culpabilité devrait être consigné et que l’affaire devrait être renvoyée à la juge du procès pour détermination de la peine.

Version française des motifs rendus par

[50] LA JUGE CÔTÉ (dissidente) — Ce pourvoi porte sur l’interprétation juste de l’al. 121(1)d) du *Code criminel*, L.R.C. 1985, c. C-46, qui vise à protéger l’intégrité du gouvernement en criminalisant le trafic d’influence à l’égard d’un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement, en contrepartie de tout bénéfice que ce soit.

[51] La seule question que notre Cour doit trancher en l’espèce est celle de savoir si M. Carson, qui admet avoir convenu d’exercer son influence auprès du gouvernement en vue d’obtenir un bénéfice, l’a fait concernant « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement ». À mon avis, la réponse est non.

[52] Il est un principe fondamental du droit criminel qu’il ne saurait y avoir responsabilité criminelle en l’absence d’un acte ou d’une omission accompagné d’une faute (*R. c. Malmo-Levine*, 2003 CSC 74, [2003] 3 R.C.S. 571, par. 227, la juge Arbour, dissidente, mais non sur ce point). L’*actus reus* et la *mens rea* doivent tous deux être établis. Bien qu’il ne fasse aucun doute que M. Carson avait une intention coupable, il ne suffit pas d’établir la *mens rea*, en soi, pour prouver l’infraction. Si, comme dans le cas qui nous occupe, il manque un élément de l’*actus reus* au moment de l’infraction reprochée, le défendeur ne peut être déclaré coupable. À mon humble avis, mes collègues ont laissé l’intention criminelle de M. Carson éclipser les lacunes relatives à l’établissement d’un élément central de l’*actus reus*.

[53] Pour établir l’infraction prévue à l’al. 121(1)d), le ministère public doit démontrer l’existence d’un lien réel avec les affaires du gouvernement, en tant

connection with government business. This element should be interpreted narrowly by defining government business by reference to the operational structures of government in place at the time of the offence.

[54] As the federal government had, at the time of the agreement between Mr. Carson and H2O Professionals Inc., granted First Nations complete autonomy with regard to the purchase of point-of-use water treatment systems, the very matter of business Mr. Carson agreed to influence, the agreement cannot be said to be in connection with a matter of business relating to the government.

[55] For these reasons, I would allow the appeal.

I. The Purpose of Section 121(1)(d) Is to Preserve the Integrity of Government

[56] A contextual reading of s. 121(1)(d) and the relevant jurisprudence lead me to conclude that this provision's underlying purpose is to preserve the integrity of government. Contrary to the approach taken by my esteemed colleagues, I do not understand this provision as being intended to protect the *perceived* integrity of government, which, according to this Court's reasons in *R. v. Hinchey*, [1996] 3 S.C.R. 1128, and *R. v. Cogger*, [1997] 2 S.C.R. 845, is the unique purpose underlying s. 121(1)(c).

[57] For convenience, I reproduce the full text of s. 121(1) below:

121 (1) Every one commits an offence who

(a) directly or indirectly

(i) gives, offers or agrees to give or offer to an official or to any member of his family, or to any one for the benefit of an official, or

(ii) being an official, demands, accepts or offers or agrees to accept from any person for himself or another person,

qu'élément distinct de l'infraction. Il y a lieu de définir étroitement cet élément en fonction des structures opérationnelles du gouvernement en place au moment de l'infraction.

[54] Étant donné que le gouvernement fédéral avait, au moment où l'entente entre M. Carson et H2O Professionals Inc. a été conclue, accordé aux Premières Nations une autonomie complète quant à l'achat de systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation, le sujet d'affaires même relativement auquel M. Carson a convenu d'exercer son influence, on ne peut affirmer que l'entente concerne un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement.

[55] Pour ces motifs, j'accueillerais le pourvoi.

I. L'objet de l'al. 121(1)d est de préserver l'intégrité du gouvernement

[56] Une lecture contextuelle de l'al. 121(1)d et de la jurisprudence pertinente m'amène à conclure que l'objet qui sous-tend cette disposition est le maintien de l'intégrité du gouvernement. Contrairement à mes estimés collègues, je ne crois pas que cette disposition vise à protéger la *perception* d'intégrité du gouvernement, qui, d'après les motifs de la Cour dans *R. c. Hinchey*, [1996] 3 R.C.S. 1128, et *R. c. Cogger*, [1997] 2 R.C.S. 845, est l'unique objet sous-tendant l'al. 121(1)c).

[57] Par souci de commodité, je reproduis le texte complet du par. 121(1) ci-dessous :

121 (1) Commet une infraction quiconque, selon le cas :

a) directement ou indirectement :

(i) soit donne, offre ou convient de donner ou d'offrir à un fonctionnaire ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit d'un fonctionnaire,

(ii) soit, étant fonctionnaire, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter de quelqu'un, pour lui-même ou pour une autre personne,

a loan, reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

(iii) the transaction of business with or any matter of business relating to the government, or

(iv) a claim against Her Majesty or any benefit that Her Majesty is authorized or is entitled to bestow,

whether or not, in fact, the official is able to cooperate, render assistance, exercise influence or do or omit to do what is proposed, as the case may be;

(b) having dealings of any kind with the government, directly or indirectly pays a commission or reward to or confers an advantage or benefit of any kind on an employee or official of the government with which the dealings take place, or to any member of the employee's or official's family, or to anyone for the benefit of the employee or official, with respect to those dealings, unless the person has the consent in writing of the head of the branch of government with which the dealings take place;

(c) being an official or employee of the government, directly or indirectly demands, accepts or offers or agrees to accept from a person who has dealings with the government a commission, reward, advantage or benefit of any kind for themselves or another person, unless they have the consent in writing of the head of the branch of government that employs them or of which they are an official;

(d) having or pretending to have influence with the government or with a minister of the government or an official, directly or indirectly demands, accepts or offers or agrees to accept, for themselves or another person, a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence or an act or omission in connection with

(i) anything mentioned in subparagraph (a)(iii) or (iv), or

(ii) the appointment of any person, including themselves, to an office;

un prêt, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature que ce soit en considération d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou omission concernant :

(iii) soit la conclusion d'affaires avec le gouvernement ou un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement,

(iv) soit une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder,

que, de fait, le fonctionnaire soit en mesure ou non de collaborer, d'aider, d'exercer une influence ou de faire ou omettre ce qui est projeté, selon le cas;

b) traitant d'affaires avec le gouvernement, paye une commission ou une récompense, ou confère un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, à un employé ou à un fonctionnaire du gouvernement avec lequel il traite, ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit de l'employé ou du fonctionnaire, à l'égard de ces affaires, à moins d'avoir obtenu le consentement écrit du chef de la division de gouvernement avec laquelle il traite;

c) pendant qu'il est fonctionnaire ou employé du gouvernement, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour une autre personne, à moins d'avoir obtenu le consentement écrit du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire;

d) ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement ou d'un ministre du gouvernement, ou d'un fonctionnaire, exige, accepte ou offre, ou convient d'accepter, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour une autre personne, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en contrepartie d'une collaboration, d'une aide, d'un exercice d'influence ou d'un acte ou d'une omission concernant :

(i) soit une chose mentionnée aux sous-alinéas a)(iii) ou (iv),

(ii) soit la nomination d'une personne, y compris lui-même, à une charge;

(e) directly or indirectly gives or offers, or agrees to give or offer, to a minister of the government or an official, or to anyone for the benefit of a minister or an official, a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for cooperation, assistance, exercise of influence, or an act or omission, by that minister or official, in connection with

(i) anything mentioned in subparagraph (a)(iii) or (iv), or

(ii) the appointment of any person, including themselves, to an office; or

(f) having made a tender to obtain a contract with the government,

(i) directly or indirectly gives or offers, or agrees to give or offer, to another person who has made a tender, to a member of that person's family or to another person for the benefit of that person, a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for the withdrawal of the tender of that person, or

(ii) directly or indirectly demands, accepts or offers or agrees to accept from another person who has made a tender a reward, advantage or benefit of any kind for themselves or another person as consideration for the withdrawal of their own tender.

[58] This Court has previously recognized that s. 121, generally, “was enacted for the important goal of preserving the integrity of government” (*Hinchey*, at para. 13). Only in interpreting s. 121(1)(c) has this Court recognized that this provision seeks “not merely to preserve the integrity of government, but to preserve the appearance of the integrity as well” (*Hinchey*, at para. 16 (emphasis deleted); see also *Cogger*, at para. 20). This has been described as the “special role” of s. 121(1)(c) (*Hinchey*, at para. 16).

[59] This clear distinction between the purpose of s. 121(1)(c) (and presumably s. 121(1)(b), a mirroring provision) and that of the other provisions of s. 121 was highlighted in *Cogger*. In that decision,

e) donne, offre ou convient de donner ou d’offrir, directement ou indirectement, à un ministre du gouvernement ou à un fonctionnaire ou à quiconque au profit d’un ministre ou d’un fonctionnaire, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en contrepartie d’une collaboration, d’une aide, d’un exercice d’influence ou d’un acte ou d’une omission du ministre ou du fonctionnaire concernant :

(i) soit une chose mentionnée aux sous-alinéas a)(iii) ou (iv),

(ii) soit la nomination d’une personne, y compris lui-même, à une charge;

f) ayant présenté une soumission en vue d’obtenir un contrat avec le gouvernement :

(i) soit donne, offre ou convient de donner ou d’offrir, directement ou indirectement, à une autre personne qui a présenté une soumission, à un membre de la famille de cette autre personne ou à quiconque au profit de cette autre personne, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en contrepartie du retrait de la soumission de cette autre personne,

(ii) soit exige, accepte ou offre ou convient d’accepter, directement ou indirectement, d’une autre personne qui a présenté une soumission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, pour lui-même ou pour une autre personne, en contrepartie du retrait de sa propre soumission.

[58] La Cour a déjà reconnu que l’art. 121, dans l’ensemble, « a été adopté dans le but important de préserver l’intégrité du gouvernement » (*Hinchey*, par. 13). Ce n’est qu’en interprétant l’al. 121(1)c que la Cour a reconnu que l’objectif de cette disposition n’est pas « simplement de préserver l’intégrité du gouvernement mais aussi de préserver l’apparence d’intégrité » (*Hinchey*, par. 16 (soulignement omis); voir aussi *Cogger*, par. 20). On a dit de cet objectif qu’il est le « rôle spécial » de l’al. 121(1)c (*Hinchey*, par. 16).

[59] Cette distinction nette entre l’objet de l’al. 121(1)c (et vraisemblablement de l’al. 121(1)b, disposition correspondante) et celui des autres dispositions de l’art. 121 a été soulignée dans *Cogger*.

Justice L'Heureux-Dubé relied on this very distinction in rejecting the respondent's argument that s. 121(1)(a) requires the recipient to accept the benefit *qua* government employee, and not in some other capacity:

Still, the respondent attempts to raise the recent decision of *Hinchey*, *supra*, in support of his interpretation. Frankly, I do not believe this case is of much assistance. First, *Hinchey* involved a different section of the *Code* (s. 121(1)(c)), one which, at least on the surface, had a potentially unlimited application. Even the minority reasons of Cory J. were premised upon the fact that absent a stricter interpretation of both the *actus reus* and *mens rea*, innocent conduct could be rendered criminal. Here, there is no fear of trapping innocent actions. Indeed, it is clear that for a person to fall within the confines of s. 121(1)(a), contrary to s. 121(1)(c), his or her actual integrity will have to have been compromised. For an offence under s. 121(1)(a) to be committed, an accused will have agreed to deal with the government on another's behalf for consideration. Contrary to what the respondent submits, it is not necessary for the official to believe his or her integrity has been compromised. On the contrary, this automatically follows from the engaging in of the prohibited *quid pro quo* action: *Greenwood*, *supra*, at p. 456. As *Hinchey* indicates, s. 121(1)(c) is markedly different, in that the recipient of the benefit need commit no additional action; it is the appearance of integrity with which that provision is most concerned. [Emphasis added; emphasis in original deleted; para. 20.]

[60] Indeed, s. 121(1)(c) is unique in that, unlike the other provisions of s. 121, it does not require a *quid pro quo*. All it requires is that a government employee or official accept a benefit from a person “who has dealings with the government”. Similarly, s. 121(1)(b) makes it an offence for a person “having dealings of any kind with the government” to confer a benefit on an employee or official of the government with which the dealings take place, as follows:

121 (1) Every one commits an offence who

...

Dans cette décision, la juge L'Heureux-Dubé s'est fondée sur cette distinction même pour rejeter l'argument de l'intimé selon lequel l'al. 121(1)(a) exige que la personne qui reçoit le bénéfice l'accepte à titre d'employé du gouvernement, et non à un autre titre :

L'intimé invoque pourtant l'arrêt récent *Hinchey*, précité, au soutien de son interprétation. Franchement, je ne crois pas que cette affaire lui soit d'un grand secours. Premièrement, cet arrêt portait sur une disposition différente du *Code* (al. 121(1)(c)) qui, du moins à première vue, avait potentiellement une application illimitée. Même les motifs des juges minoritaires, exposés par le juge Cory, avaient pour prémisse le fait qu'en l'absence d'une interprétation plus stricte tant de l'*actus reus* que de la *mens rea*, une conduite innocente pourrait être criminalisée. En l'espèce, il n'y a aucun risque que des actes innocents soient visés. De fait, il est clair que, contrairement à ce qui est le cas pour l'al. 121(1)(c), pour qu'une personne soit visée par l'al. 121(1)(a), son intégrité véritable doit avoir été compromise. Pour qu'il y ait eu perpétration d'une infraction prévue à l'al. 121(1)(a), l'accusé doit avoir consenti à traiter avec le gouvernement pour le compte d'une autre personne moyennant contrepartie. Contrairement à ce que prétend l'intimé, il n'est pas nécessaire que le fonctionnaire croie que son intégrité est compromise. Au contraire, son intégrité est compromise dès qu'il se livre, en retour de la contrepartie, à l'activité prohibée; *Greenwood*, précité, à la p. 456. Comme l'indique l'arrêt *Hinchey*, l'al. 121(1)(c) est ostensiblement différent, en ce qu'il n'est pas nécessaire que la personne qui reçoit le bénéfice fasse quoi que ce soit d'autre; cet alinéa s'attache d'abord à la perception d'intégrité. [Je souligne; soulignement dans l'original omis; par. 20.]

[60] En effet, l'al. 121(1)(c) a ceci d'unique, contrairement aux autres dispositions de l'art. 121, qu'il n'exige pas la présence d'une contrepartie. Tout ce qu'il exige, c'est qu'un employé du gouvernement ou un fonctionnaire accepte un bénéfice d'une personne « qui a des relations d'affaires avec le gouvernement ». Dans la même veine, l'al. 121(1)(b) érige ainsi en infraction le fait pour une personne « traitant d'affaires avec le gouvernement » de conférer un bénéfice à un employé ou à un fonctionnaire du gouvernement avec lequel il traite :

121 (1) Commet une infraction quiconque, selon le cas :

...

(b) having dealings of any kind with the government, directly or indirectly pays a commission or reward to or confers an advantage or benefit of any kind on an employee or official of the government with which the dealings take place, or to any member of the employee's or official's family, or to anyone for the benefit of the employee or official, with respect to those dealings, unless the person has the consent in writing of the head of the branch of government with which the dealings take place;

(c) being an official or employee of the government, directly or indirectly demands, accepts or offers or agrees to accept from a person who has dealings with the government a commission, reward, advantage or benefit of any kind for themselves or another person, unless they have the consent in writing of the head of the branch of government that employs them or of which they are an official;

Under both s. 121(1)(b) and s. 121(1)(c), no *quid pro quo* is required to establish the offence.

[61] The *quid pro quo* required for all other s. 121 offences is the corrupt practice that carries the potential to undermine government integrity. This requirement signals Parliament's concern with *actual* government integrity. Conversely, its absence from s. 121(1)(b) and (c) signals Parliament's unique concern, under those two provisions, with the appearance of impropriety in circumstances where no corrupt practice exists. This interpretation aligns with the analytical distinction between the two purposes, as described by this Court in *Hinchey*:

For a government, actual integrity is achieved when its employees remain free of any type of corruption. On the other hand, it is not necessary for a corrupt practice to take place in order for the appearance of integrity to be harmed. [Emphasis deleted; para. 17.]

[62] For these reasons, it is my view that s. 121(1)(d) seeks to protect government integrity by criminalizing corrupt agreements, which, if successfully carried out, would pose an actual risk to it.

b) traitant d'affaires avec le gouvernement, paye une commission ou une récompense, ou confère un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, à un employé ou à un fonctionnaire du gouvernement avec lequel il traite, ou à un membre de sa famille ou à toute personne au profit de l'employé ou du fonctionnaire, à l'égard de ces affaires, à moins d'avoir obtenu le consentement écrit du chef de la division de gouvernement avec laquelle il traite;

c) pendant qu'il est fonctionnaire ou employé du gouvernement, exige, accepte ou offre ou convient d'accepter d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour une autre personne, à moins d'avoir obtenu le consentement écrit du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire;

Selon les al. 121(1)b) et c), aucune contrepartie n'est requise pour que l'infraction soit établie.

[61] Le *quid pro quo* requis pour toutes les autres infractions prévues à l'art. 121 est l'élément de corruption qui est susceptible de miner l'intégrité du gouvernement. Cette exigence dénote le souci du législateur relatif à l'intégrité *réelle* du gouvernement. Inversement, son absence des al. 121(1)b) et c) dénote l'unique préoccupation du législateur, aux termes de ces deux dispositions, quant à l'apparence d'irrégularité dans les situations où il n'y a aucun élément de corruption. Cette interprétation s'accorde avec la distinction analytique entre les deux objets qu'a décrite notre Cour dans *Hinchey* :

Pour un gouvernement, il y a intégrité véritable lorsque ses employés ne donnent prise à aucune forme de corruption. Par contre, il n'est pas nécessaire qu'il y ait corruption pour qu'il soit porté atteinte à l'apparence d'intégrité. [Soulignement omis; par. 17.]

[62] Pour ces motifs, je suis d'avis que l'al. 121(1)d) vise à protéger l'intégrité du gouvernement en criminalisant les ententes malhonnêtes qui poseraient, si elles étaient menées à bien, un risque réel pour l'intégrité.

[63] I respectfully disagree with my colleague's view, expressed at para. 38 of her reasons, that the fact that s. 121(1)(d) criminalizes conduct by someone pretending to have influence with the government necessarily implies that the provision has a dual purpose, which includes, in my colleague's opinion, preserving the appearance of government integrity. In my view, by criminalizing the conduct of those having or pretending to have influence, Parliament intended to indicate that it is not necessary to inquire into whether a person actually had or merely held themselves out as having influence with the government. The corrupt agreement relating to government business poses a risk to government integrity in and of itself. Just as it is unnecessary to establish whether the accused ever intended to carry out the agreement, it is unnecessary to establish whether the accused had the influence necessary to succeed. Section 121(1)(d) sets out a conduct offence, and there is no need to look beyond the agreement.

[64] Furthermore, I will briefly note that, for the reasons set out above, I cannot agree with Dickson J.'s reasoning in *R. v. Giguère*, [1983] 2 S.C.R. 448, where, in discussing what is now s. 121(1)(d), he states that it is the integrity of the person having or pretending to have influence with the government which is at issue (p. 459). Parliament's intent in enacting s. 121(1)(d) was to protect the integrity of government. It has no interest in protecting the integrity of persons pretending to have influence with the government, who, plainly, have no connection to it.

II. The Offence in Section 121(1)(d) Is Made Out Only Where the Matter of Business in Question Actually Relates to the Government

[65] A plain reading of s. 121(1)(d) leads me to conclude that, in order to make out the offence under that section, the Crown must establish, as a distinct element of the offence, that the matter of business contemplated by the agreement actually relates to the government. By this I mean that the matter of

[63] En tout respect, je ne suis pas d'accord avec l'avis de ma collègue, exprimé au par. 38 de ses motifs, selon lequel le fait que l'al. 121(1)d criminalise la conduite d'une personne prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement implique nécessairement que la disposition a un double objectif qui comprend, à son avis, celui de préserver l'apparence d'intégrité du gouvernement. J'estime qu'en criminalisant le comportement de personnes qui ont ou prétendent avoir une telle influence, le législateur voulait préciser qu'il n'est pas nécessaire de se demander si une personne a réellement eu de l'influence auprès du gouvernement ou si elle a simplement dit en avoir. L'entente malhonnête concernant des affaires du gouvernement présente en soi un risque pour l'intégrité du gouvernement. Tout comme il n'est pas nécessaire d'établir si l'accusé avait l'intention de mener à bien l'entente, il n'est pas non plus nécessaire d'établir si ce dernier avait l'influence nécessaire pour atteindre son but. L'alinéa 121(1)d prévoit une infraction liée au comportement, et il est inutile d'aller au-delà de l'entente.

[64] De plus, je signale brièvement que, pour les motifs exposés ci-dessus, je ne peux souscrire au raisonnement du juge Dickson dans *R. c. Giguère*, [1983] 2 R.C.S. 448, où il affirme, dans son analyse de ce qui est maintenant l'al. 121(1)d, que c'est l'intégrité de la personne ayant ou prétendant avoir de l'influence auprès du gouvernement qui est en cause (p. 459). Lorsqu'il a adopté l'al. 121(1)d, le législateur souhaitait protéger l'intégrité du gouvernement. Il n'a aucun intérêt à protéger l'intégrité de personnes qui prétendent avoir de l'influence auprès du gouvernement et qui n'ont manifestement aucun lien avec lui.

II. L'infraction prévue à l'al. 121(1)d n'est établie que si le sujet d'affaires en question a réellement trait au gouvernement

[65] Le sens ordinaire de l'al. 121(1)d m'amène à conclure qu'afin de prouver l'infraction prévue à cet alinéa, le ministère public doit établir, en tant qu'élément distinct de l'infraction, que le sujet d'affaires visé par l'entente a réellement trait au gouvernement. Je veux dire par là que le sujet d'affaires doit

business must relate to the government in reality and not merely be believed by the parties to the agreement to relate to the government. This interpretation is also supported by a purposive and contextual analysis.

[66] First, this approach gives full effect to the language of the provision. In drafting s. 121(1)(d), Parliament very carefully defined the requisite connection to the government. Had it intended the offence to be made out where the accused agrees to accept a benefit in exchange for promising to exercise influence in connection with a matter of government business, irrespective of whether the matter is truly government business, Parliament could have omitted the reference to s. 121(1)(a)(iii) and (iv) and simply drafted the offence as applying to “every one who, having or pretending to have influence with the government or with a minister of the government or an official, directly or indirectly demands, accepts or offers or agrees to accept, for themselves or another person, a reward, advantage or benefit of any kind as consideration for the exercise of that influence”. No specific reference to the transaction of business with the government, matters of business relating to the government, claims against Her Majesty or benefits that Her Majesty is authorized or is entitled to bestow would be required.

[67] Second, this interpretation is supported by a contextual analysis of the provision in light of the other offences contemplated by s. 121. Indeed, all the other offences under s. 121 which do not incorporate s. 121(1)(a)(iii) and (iv) by reference require that the business in question actually relate to the government.

[68] Section 121(1)(b) criminalizes the conferring of a benefit on a government official by a person *having dealings* of any kind with the government. Similarly, s. 121(1)(c) criminalizes the acceptance of a benefit by a government official from a person *having dealings* with the government. In these cases, the ongoing dealings with the government

avoir trait au gouvernement dans les faits, et non pas simplement que les parties à l’entente croient que le sujet d’affaires a trait au gouvernement. Cette interprétation est également étayée par une analyse téléologique et contextuelle.

[66] Premièrement, cette approche donne plein effet aux termes de la disposition. Lorsqu’il a rédigé l’al. 121(1)d, le législateur a défini très soigneusement le lien requis avec le gouvernement. S’il avait voulu que l’infraction soit établie lorsque l’accusé convient d’accepter un bénéfice en contrepartie de la promesse d’exercer de l’influence concernant un sujet d’affaires gouvernemental, peu importe si celui-ci est réellement un sujet d’affaires du gouvernement, le législateur aurait pu omettre le renvoi aux sous-al. 121(1)a(iii) et (iv) et prévoir simplement que l’infraction s’applique à « quiconque ayant ou prétendant avoir de l’influence auprès du gouvernement ou d’un ministre du gouvernement, ou d’un fonctionnaire, exige, accepte ou offre, ou convient d’accepter, directement ou indirectement, pour lui-même ou pour une autre personne, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature en contrepartie de l’exercice de cette influence ». Dans ce cas, il ne serait pas nécessaire de mentionner expressément la conclusion d’affaires avec le gouvernement, un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement, une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l’autorité ou le droit d’accorder.

[67] Deuxièmement, cette interprétation s’appuie sur une analyse contextuelle de la disposition qui tient compte des autres infractions prévues à l’art. 121. En effet, toutes les autres infractions prévues à l’art. 121 qui n’intègrent pas par renvoi les sous-al. 121(1)a(iii) et (iv) exigent que le sujet d’affaires en question se rapporte réellement au gouvernement.

[68] L’alinéa 121(1)b érige en infraction le fait qu’une personne *traitant d’affaires* avec le gouvernement confère un bénéfice à un fonctionnaire du gouvernement. Dans la même veine, l’al. 121(1)c érige en infraction le fait qu’un fonctionnaire du gouvernement accepte un bénéfice d’une personne *ayant des relations d’affaires* avec le gouvernement.

certainly have an actual connection with government business.

[69] Similarly, s. 121(1)(f) criminalizes the offer or acceptance of a benefit by a person having made a tender to obtain a contract with the government, as consideration for the withdrawal of another tender or of the person's own tender. In this case, the actual making of a tender to obtain a contract with the government and, conversely, its withdrawal, certainly have an actual connection with government business.

[70] If s. 121(1)(d) and s. 121(1)(e), the other paragraph that incorporates s. 121(1)(a)(iii) and (iv) by reference, were interpreted as not requiring that the matter of business contemplated by the agreement actually relate to the government, the offences they create would operate quite differently and apply much more broadly than the other offences contemplated by s. 121. Requiring that the matter of business actually relate to the government thus ensures a consistent interpretation across s. 121 offences.

[71] The language used in s. 121(1)(a)(iv), which s. 121(1)(d) also adopts by reference, supports this interpretation. By referring to s. 121(1)(a)(iv), s. 121(1)(d) criminalizes influence peddling in connection with “a claim against Her Majesty or any benefit that Her Majesty is authorized or is entitled to bestow”. This language points to an objective connection to the government where a claim exists against Her Majesty or where Her Majesty possesses a defined power to bestow a certain benefit.

[72] Finally, the purpose of s. 121(1)(d) confirms that the offence requires an actual connection with government business. As described above, s. 121(1)(d) seeks to protect government integrity by criminalizing corrupt agreements, which, if successfully carried out, would pose an actual risk to it. No such risk exists in circumstances where the matter of business in question does not actually relate to the government.

Dans ces cas, les relations d'affaires courantes avec le gouvernement ont certainement un lien réel avec les affaires du gouvernement.

[69] Dans la même veine, l'al. 121(1)(f) criminalise le fait d'offrir un bénéfice à une personne ayant présenté une soumission en vue d'obtenir un contrat avec le gouvernement en contrepartie du retrait de sa soumission, et le fait pour cette personne d'accepter un tel bénéfice dans cette situation. Dans un tel cas, la présentation en soi d'une soumission en vue d'obtenir un contrat avec le gouvernement et, inversement, son retrait, ont certainement un lien réel avec les affaires du gouvernement.

[70] Si l'on considérait que l'al. 121(1)(d) et l'al. 121(1)(e), l'autre alinéa qui incorpore par renvoi les sous-al. 121(1)(a)(iii) et (iv), n'exigent pas que le sujet d'affaires visé par l'entente ait réellement trait au gouvernement, les infractions qu'ils créent s'appliqueraient de façon bien différente et auraient une portée beaucoup plus large que les autres infractions prévues à l'art. 121. Ainsi, le fait d'exiger que le sujet d'affaires ait réellement trait au gouvernement assure une interprétation cohérente des infractions prévues à l'art. 121.

[71] Les mots utilisés au sous-al. 121(1)(a)(iv), que l'al. 121(1)(d) reprend par renvoi, appuient cette interprétation. En renvoyant au sous-al. 121(1)(a)(iv), l'al. 121(1)(d) érige en infraction le trafic d'influence concernant « une réclamation contre Sa Majesté ou un avantage que Sa Majesté a l'autorité ou le droit d'accorder ». Ce libellé suggère un lien objectif avec le gouvernement lorsqu'une réclamation existe contre Sa Majesté ou lorsque celle-ci a le pouvoir précis d'accorder un certain bénéfice.

[72] Finalement, l'objet de l'al. 121(1)(d) confirme que l'infraction exige un lien réel avec les affaires du gouvernement. Comme il a été expliqué ci-dessus, l'al. 121(1)(d) vise à protéger l'intégrité du gouvernement en criminalisant les ententes malhonnêtes qui poseraient, si elles étaient menées à bien, un risque réel pour l'intégrité. Il n'existe aucun risque de ce genre dans les situations où le sujet d'affaires en cause n'a pas réellement trait au gouvernement.

[73] The heading for s. 121(1), “Frauds on the government”, similarly supports an interpretation recognizing the central place of government in these offences. Parliament’s underlying concern is with the government itself being the victim of a fraud, such that its own integrity risks being compromised. This cannot be the case where there is no connection with actual government business.

III. The Scope of Section 121(1)(d) Is Defined by Reference to the Existing Operational Structures of Government

[74] Having established that, in order to obtain a conviction under s. 121(1)(d), the Crown must demonstrate that the matter of business concerned actually relates to the government, I am left to define what constitutes a “matter of business relating to the government”. I agree with the trial judge and the appellant that the scope of s. 121(1)(d) should be limited to matters of business that depend on some government approval or action within existing operational structures of government (2015 ONSC 7127, 25 C.R. (7th) 352, at para. 97).

[75] Section 121(1)(d) creates a conduct offence aimed at deterring behaviour that has the potential to inflict substantive harm, in this case entering into a corrupt agreement (see *Hinchey*, at para. 22, citing *R. v. Greenwood* (1991), 5 O.R. (3d) 71, at pp. 81-82; P. Gillies, *Criminal Law* (4th ed. 1997), at p. 32). As such, s. 121(1)(d) requires no further action beyond the agreement itself, which constitutes the gravamen of the offence. The offence crystallizes at the time of the agreement.

[76] It follows that any relationship between the matter of business concerned and the government must exist *at the time of the agreement*. It is for this reason that I reject my colleague’s proposition that s. 121(1)(d) “must not be considered strictly with reference to existing government operational and funding structures” and includes “transactions for which the government *could* impose or amend terms and conditions that would favour one vendor over

[73] L’intertitre précédant le par. 121(1), « Fraudes envers le gouvernement », appuie lui aussi une interprétation qui reconnaît la place centrale du gouvernement dans ces infractions. La préoccupation sous-jacente du législateur est que le gouvernement lui-même puisse être victime de fraude, de sorte que sa propre intégrité risque d’être compromise. Il ne saurait en être ainsi lorsqu’il n’existe aucun lien avec les affaires réelles du gouvernement.

III. La portée de l’al. 121(1)d est définie par renvoi aux structures opérationnelles existantes du gouvernement

[74] Après avoir établi que, pour obtenir une déclaration de culpabilité fondée sur l’al. 121(1)d, le ministère public doit démontrer que le sujet d’affaires visé a réellement trait au gouvernement, il me reste à définir ce qui constitue un « sujet d’affaires ayant trait au gouvernement ». À l’instar de la juge du procès et de l’appelant, j’estime que la portée de l’al. 121(1)d devrait se limiter aux sujets d’affaires qui dépendent d’une quelconque approbation ou intervention du gouvernement à l’intérieur des structures opérationnelles gouvernementales en place (2015 ONSC 7127, 25 C.R. (7th) 352, par. 97).

[75] L’alinéa 121(1)d crée une infraction liée au comportement qui vise à prévenir les actes susceptibles de causer un préjudice considérable, soit en l’espèce la conclusion d’une entente malhonnête (voir *Hinchey*, par. 22, citant *R. c. Greenwood* (1991), 5 O.R. (3d) 71, p. 81-82; P. Gillies, *Criminal Law* (4^e éd. 1997), p. 32). En conséquence, l’al. 121(1)d n’exige aucune action autre que l’entente elle-même, qui constitue l’élément essentiel de l’infraction. L’infraction prend corps au moment où l’entente est conclue.

[76] Il s’ensuit que le lien, quel qu’il soit, entre le sujet d’affaires visé et le gouvernement doit exister *au moment où l’entente est conclue*. C’est pour cette raison que je rejette la proposition de ma collègue selon laquelle l’al. 121(1)d « ne doit pas être considéré strictement en fonction des structures opérationnelles et de financement gouvernementales déjà en place » et comprend « les opérations [. . .] dont le gouvernement *pourrait* imposer ou modifier les

others” (para. 5 (emphasis in the original)). In such cases, the integrity of government decision-making as it relates to the matter of business sought to be influenced will be at risk only in the event of future changes to government operations. In my view, such an interpretation is speculative and overly broad. Where the government has intentionally placed certain matters of business outside of its operational reach, they cannot be said to be matters of government business simply because the government *could*, at a future date, reclaim control over them.

[77] Instead, having accepted that s. 121(1)(d) sets out a conduct offence, I am of the view that a matter of business will relate to the government only if the operational structures in place *at the time of the agreement* are such that it depends on some government approval or action.

IV. The Sale of Point-of-Use Water Treatment Systems to First Nations Was Not a Matter of Business Relating to the Government

[78] Mr. Carson has conceded that, at the time of the alleged offence, he was a person who had influence with the Government of Canada and that he demanded a benefit for his girlfriend as consideration for utilizing his government contacts to assist H2O in selling point-of-use water treatment systems to First Nations (trial judgment, at paras. 11 and 22-23). As previously stated, the only live issue in this appeal is whether this agreement was made in connection with “any matter of business relating to the government”. In my view, it was not.

[79] The matter of business contemplated by the agreement was the sale of point-of-use water treatment systems to First Nations. This is plain from the trial judge’s findings, which indicate that Mr. Carson’s girlfriend was appointed as H2O’s

conditions de manière à favoriser un vendeur par rapport à d’autres » (par. 5 (en italique dans l’original)). Dans de tels cas, l’intégrité de la prise de décision gouvernementale en ce qui a trait au sujet d’affaires sur lequel on cherche à exercer une influence ne sera menacée que si des changements sont apportés par la suite aux structures opérationnelles gouvernementales. À mon avis, pareille interprétation relève de la conjecture et a une portée trop large. Lorsque le gouvernement a intentionnellement mis hors de sa portée opérationnelle certains sujets d’affaires, on ne peut affirmer que ceux-ci constituent des sujets d’affaires du gouvernement simplement parce que le gouvernement *pourrait*, ultérieurement, reprendre le contrôle sur ceux-ci.

[77] Je suis plutôt d’avis, après avoir reconnu que l’al. 121(1)d énonce une infraction liée au comportement, qu’un sujet d’affaires n’aura trait au gouvernement que si les structures opérationnelles en place *au moment où l’entente est conclue* sont telles qu’il dépend d’une quelconque approbation ou intervention du gouvernement.

IV. La vente aux Premières Nations de systèmes de traitement de l’eau au point d’utilisation ne représentait pas un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement

[78] M. Carson a reconnu qu’au moment de l’infraction reprochée, il était une personne ayant de l’influence au sein du gouvernement du Canada et qu’il a exigé un bénéfice pour son amie en contrepartie de l’utilisation de ses contacts au gouvernement pour aider H2O à vendre aux Premières Nations des systèmes de traitement de l’eau au point d’utilisation (jugement de première instance, par. 11 et 22-23). Comme je l’ai déjà indiqué, la seule question en litige dans le présent pourvoi est celle de savoir si l’entente conclue se rapportait à « un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement ». À mon avis, la réponse est non.

[79] Le sujet d’affaires visé par l’entente était la vente aux Premières Nations de systèmes de traitement de l’eau au point d’utilisation. Cela ressort clairement des conclusions de la juge du procès, qui indiquent que l’amie de M. Carson avait été

exclusive agent “for sales of point-of-use water treatment systems to First Nations” and that she was entitled to a commission and other benefits in relation to all such sales (para. 23).

[80] The trial judge’s findings of fact certainly do not “clearly establish” that Mr. Carson’s promised assistance was connected to a matter of business relating to government, as my colleague maintains at para. 47 of her reasons. In fact, they do quite the opposite. The trial judge found, based on the testimony of Indian and Northern Affairs Canada (“INAC”) officials, that the operational structure in place at the time of the agreement between Mr. Carson and H2O was such that First Nations had been granted “complete autonomy” with respect to the purchase of such point-of-use water treatment systems (paras. 32, 34 and 38). Simmons J.A. reaffirmed this finding in her dissenting reasons at paras. 84 and 101 (2017 ONCA 142, 347 C.C.C. (3d) 164):

The trial judge elaborated on these conclusions in the context of the purpose of s. 121 being to preserve the integrity of the government. She found that the government was not in the business of procuring water systems for First Nations communities; nor did the government have any authority to approve the systems to be purchased. Rather, First Nations communities were autonomous from the government in relation to third party vendors such as H2O. She said:

In light of my findings that there was no business with the government, it follows that the integrity of the government was not in issue. I do agree, however, that it was Parliament’s intent that s. 121(1)(d) . . . should be applied so as to preserve the integrity of government. It may also be true that the public, viewing [the respondent’s] conduct, would believe that there was, at the very least, an appearance that his conduct as someone with influence with the government compromised the government’s integrity and gave rise to the appearance of dishonesty as described . . . in O’Brien.

nommée représentante exclusive de H2O [TRADUCTION] « pour la vente aux Premières Nations de systèmes de traitement de l’eau au point d’utilisation » et qu’elle avait droit à une commission et à d’autres bénéfices relativement à toutes ces ventes (par. 23).

[80] Il est certain que les conclusions de fait de la juge du procès n’« établissent [pas] clairement » que l’aide promise par M. Carson concernait un sujet d’affaires ayant trait au gouvernement, comme le soutient ma collègue au par. 47 de ses motifs. En fait, elles établissent tout le contraire. La juge du procès a conclu, sur la foi du témoignage de représentants d’Affaires indiennes et du Nord Canada (« AINC »), que la structure opérationnelle en place au moment où l’entente est intervenue entre M. Carson et H2O était telle que les Premières Nations disposaient d’une « complète autonomie » concernant l’achat de ces systèmes de traitement de l’eau au point d’utilisation (par. 32, 34 et 38). La juge Simmons a réaffirmé cette conclusion dans ses motifs dissidents aux par. 84 et 101 (2017 ONCA 142, 347 C.C.C. (3d) 164) :

[TRADUCTION] La juge du procès a expliqué en détail ces conclusions dans le contexte de l’objet de l’art. 121, soit de préserver l’intégrité du gouvernement. Elle a conclu que le gouvernement n’exerçait pas l’activité de procurer des systèmes de traitement de l’eau aux collectivités des Premières Nations, et qu’il n’avait pas non plus le pouvoir d’approuver l’achat de ces systèmes. En fait, les collectivités des Premières Nations étaient indépendantes du gouvernement par rapport aux tiers vendeurs comme H2O. Elle a affirmé ce qui suit :

Compte tenu de mes conclusions selon lesquelles il ne s’agissait pas d’affaires avec le gouvernement, il s’ensuit que l’intégrité du gouvernement n’était pas mise en question. Je reconnais cependant que le législateur voulait que l’al. 121(1)d) [. . .] s’applique de façon à préserver l’intégrité du gouvernement. Il se peut également que le public ait l’impression, en observant le comportement [de l’intimé], que celui-ci compromet, à tout le moins, en tant que personne ayant de l’influence auprès du gouvernement, l’intégrité du gouvernement et que son comportement donne lieu à une apparence de malhonnêteté comme il a été décrit [. . .] dans O’Brien.

However, the difference between *O'Brien* and this case is that *the government's integrity was never in issue here because regardless of [the respondent's] attempts to persuade INAC officials to purchase water systems from H2O, INAC officials were not in the business of procuring these water treatment systems for First Nations communities.*

[The respondent] appears to have erroneously believed that the government, particularly INAC, was able to assist H2O in selling their water treatment products to First Nations communities. He either never understood, or chose to ignore the information he received from his contacts at INAC and the [Assembly of First Nations] that they were the wrong entities to engage. *Had I found that INAC had the authority to either approve or purchase H2O's water treatment systems, beyond the provision of funding to First Nations, [the respondent's] conduct would have been blameworthy and I would have found him guilty of the charge of committing a fraud on the government pursuant to s. 121(1)(d).*

However, *one cannot engage in "the transaction of business with or any matter of business relating to the government" nor damage the integrity of the government when the government is not the entity with which business must be conducted in order to achieve the benefit sought. In this case, the evidence supports only one conclusion and that is that First Nations communities were autonomous from the government with respect to any business transactions with H2O.* [Emphasis added by Simmons J.A.]

...

On my reading of her reasons, the trial judge found that there was no matter of business relating to the government in this case because INAC did not have the authority to either approve or purchase H2O's water treatment systems. [Underlining added; text in brackets added by Simmons J.A.]

Thus, the purchase of point-of-use water treatment systems by First Nations did not constitute a matter of business relating to the government at the time the

Cependant, la différence entre l'affaire *O'Brien* et la présente affaire est que *l'intégrité du gouvernement n'a jamais été mise en question en l'espèce parce que peu importe les tentatives [de l'intimé] visant à persuader les représentants d'AINC d'acheter des systèmes de traitement de l'eau de H2O, les représentants d'AINC ne se livraient pas à l'activité de procurer ces systèmes de traitement de l'eau aux collectivités des Premières Nations.*

[L'intimé] semble avoir cru à tort que le gouvernement, particulièrement AINC, pouvait aider H2O à vendre ses produits de traitement de l'eau aux collectivités des Premières Nations. Soit il n'a jamais compris, soit il a choisi d'ignorer les renseignements qu'il a reçus de ses contacts à AINC et à [l'Assemblée des Premières Nations], selon lesquels ce n'était pas avec ces entités qu'il devait faire affaires. *Si j'avais conclu qu'AINC avait le pouvoir d'approuver l'achat de systèmes de traitement de l'eau de H2O ou de les acheter lui-même, au-delà du financement fourni aux Premières Nations, le comportement [de l'intimé] aurait été jugé répréhensible et je l'aurais déclaré coupable de l'accusation de fraude envers le gouvernement, infraction prévue à l'al. 121(1)d.*

Cependant, *on ne peut prendre part à « la conclusion d'affaires avec le gouvernement » ou à une action concernant « un sujet d'affaires ayant trait au gouvernement » ni nuire à l'intégrité du gouvernement lorsque ce dernier n'est pas l'entité avec laquelle il faut faire affaires pour obtenir le bénéfice visé. En l'espèce, la preuve appuie seulement une conclusion, soit que les collectivités des Premières Nations étaient indépendantes du gouvernement en ce qui a trait à la conclusion d'affaires avec H2O.* [Souligné dans l'original par la juge Simmons.]

...

Selon ma lecture de ses motifs, la juge du procès a conclu qu'il n'y avait pas de sujet d'affaires ayant trait au gouvernement dans la présente affaire parce qu'AINC n'avait pas le pouvoir d'approuver l'achat de systèmes de traitement de l'eau de H2O ou de les acheter lui-même. [Je souligne; texte entre crochets ajouté par la juge Simmons.]

En conséquence, l'achat par les Premières Nations de systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation ne constituait pas un sujet d'affaires ayant trait au

offence crystalized, i.e., at the time the agreement was entered into.

[81] As the Crown is precluded from challenging the trial judge's findings of fact on an appeal against an acquittal (s. 676(1) of the *Criminal Code*), it would be inappropriate for this Court to rely upon facts relating to the *Protocol for Decentralised Water and Wastewater Systems in First Nations Communities* or pilot projects to convict Mr. Carson. The trial judge dismissed arguments based on the *Protocol* as "not supported by the evidence" (para. 93). The majority of the Court of Appeal found no error in this conclusion (para. 51). Furthermore, the trial judge found evidence relating to the pilot projects to be "somewhat unclear" (para. 40) and avoided any reliance on or further consideration of them in reaching her conclusion. In any event, as noted by Simmons J.A., the evidence from INAC officials was that "it was ultimately up to First Nations Bands to take action in either participating in or advancing" any contemplated pilot project (para. 78).

[82] In addition, I would note that while s. 121(1)(d) may capture "promises to exercise influence to change or expand government programs" (Karakatsanis J.'s reasons, at para. 24), those are not the facts of this case. The Crown did not, in crafting its argument, seek to convict Mr. Carson on the basis that he agreed to use his influence to change government policies pertaining to the sale of point-of-use water treatment systems to First Nations. Its theory at trial was that, under existing operational structures, the government was a party to these purchases, i.e., there was a three-way business relationship between the Crown, First Nations communities and H2O (trial judgment, at para. 54). As such, it is my view that the trial judge did not contemplate this alternate theory or make the necessary findings of fact to convict Mr. Carson on this basis.

gouvernement au moment où l'infraction a pris forme, c'est-à-dire au moment où l'entente a été conclue.

[81] Puisque le ministère public ne peut contester les conclusions de fait du juge du procès lors d'un appel formé contre un acquittement (par. 676(1) du *Code criminel*), il serait inapproprié que la Cour invoque des faits relatifs au *Protocole pour les systèmes décentralisés d'eau potable et de traitement des eaux usées dans les collectivités des Premières nations* ou à des projets pilotes pour déclarer M. Carson coupable. La juge du procès a rejeté les arguments fondés sur le *Protocole* puisqu'ils n'étaient pas [TRADUCTION] « étayés par la preuve » (par. 93). Les juges majoritaires de la Cour d'appel ont estimé que cette conclusion n'était pas erronée (par. 51). En outre, la juge du procès a conclu que la preuve liée aux projets pilotes était « quelque peu obscure » (par. 40) et a évité de les invoquer ou de les analyser plus à fond lorsqu'elle a tiré sa conclusion. De toute manière, comme l'a signalé la juge Simmons, les représentants d'AINC ont indiqué, dans leurs témoignages, qu'[TRADUCTION] « il revenait en dernier ressort aux bandes des Premières Nations d'agir en participant » à un projet pilote envisagé « ou en y donnant suite » (par. 78).

[82] De plus, je tiens à souligner que, même si l'al. 121(1)d) peut viser les « promesses d'exercer de l'influence pour que l'on modifie ou élargisse des programmes gouvernementaux » (motifs de la juge Karakatsanis, par. 24), ces faits ne correspondent pas à ceux de l'espèce. Lorsqu'il a formulé son argument, le ministère public n'a pas cherché à faire déclarer coupable M. Carson pour le motif qu'il avait accepté d'exercer son influence afin que l'on modifie les politiques gouvernementales concernant la vente aux Premières Nations de systèmes de traitement de l'eau au point d'utilisation. Sa thèse au procès était que dans le cadre des structures opérationnelles existantes, le gouvernement était partie à ces achats, c'est-à-dire qu'une relation d'affaires triangulaire unissait la Couronne, les collectivités des Premières Nations et H2O (jugement de première instance, par. 54). En conséquence, je suis d'avis que la juge du procès n'a ni envisagé cette autre thèse ni tiré les conclusions de fait nécessaires pour déclarer M. Carson coupable sur ce fondement.

[83] During the hearing before this Court, the question arose as to whether Mr. Carson's behaviour might constitute an attempt for the purposes of s. 24(1) of the *Criminal Code*. Mr. Carson's counsel, in his cursory response to this question, submitted that the offence of attempt was not made out in this case because the government's lack of involvement in and control over the matter of business concerned created a legal impossibility and, consequently, all the elements of the offence were not in place in the circumstances. I would decline to resolve this question in the case at bar. The issue was not raised in the lower courts, and the Crown confirmed before this Court that the offence of attempt did not form part of its theory of the case.

V. Conclusion

[84] For these reasons, I would allow the appeal and restore Mr. Carson's acquittal.

Appeal dismissed, CÔTÉ J. dissenting.

Solicitors for the appellant: Fasken Martineau DuMoulin, Ottawa.

Solicitor for the respondent: Attorney General of Ontario, Toronto.

[83] Lors de l'audience devant la Cour, s'est posée la question de savoir si les agissements de M. Carson pourraient constituer une tentative pour l'application du par. 24(1) du *Code criminel*. Dans sa réponse sommaire à cette question, l'avocat de M. Carson a fait valoir que l'infraction de tentative n'avait pas été établie en l'espèce puisque l'absence de participation et de contrôle du gouvernement à l'égard du sujet d'affaires visé rendait la tentative juridiquement impossible et que, par conséquent, il manquait certains éléments de l'infraction dans les circonstances. Je m'abstiendrai de trancher cette question en l'espèce. La question n'a pas été soulevée devant les tribunaux d'instance inférieure, et le ministère public a confirmé devant la Cour que l'infraction de tentative ne faisait pas partie de sa théorie de la cause dans la présente affaire.

V. Conclusion

[84] Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi et de rétablir l'acquittement de M. Carson.

Pourvoi rejeté, la juge CÔTÉ est dissidente.

Procureurs de l'appelant : Fasken Martineau DuMoulin, Ottawa.

Procureur de l'intimée : Procureur général de l'Ontario, Toronto.