

Morgan Francis Hinchey *Appellant*

v.

Her Majesty The Queen *Respondent*

and

The Attorney General of Canada *Intervener*

INDEXED AS: R. v. HINCHEY

File No.: 24430.

1996: April 26; 1996: December 12.

Present: La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR
NEWFOUNDLAND

Criminal law — Corruption — Elements of offence — Government official or employee — Accepting of a “commission, reward, advantage or benefit of any kind” — Provincial government employee’s wife placed on payroll of company having dealings with government but never asked to do any work — Whether elements of offence proven — Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 121(1)(c).

Criminal law — Trial — Charge to jury — Conduct of trial — Whether trial judge’s errors and persistent interference preventing accused from receiving fair trial — Whether curative proviso applicable — Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, s. 686(1)(b)(iii).

The appellant was employed as a district engineer by the provincial transportation department. During 1984 the general manager of a company engaged in the construction of roads for the province and various municipalities placed the appellant’s wife on the company’s payroll as a standby flag person. She was never asked to do any work yet she received payments from the company in the amount of some \$7,400. The company also provided her with a record of employment confirming that she had been employed for 20 weeks, thereby qualifying for unemployment insurance benefits. The appellant was in charge of overseeing the construction of

Morgan Francis Hinchey *Appelant*

c.

Sa Majesté la Reine *Intimée*

et

**Le procureur général du
Canada** *Intervenant*

RÉPERTORIÉ: R. c. HINCHEY

N° du greffe: 24430.

1996: 26 avril; 1996: 12 décembre.

Présents: Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin et Iacobucci.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE TERRE-NEUVE

Droit criminel — Corruption — Éléments constitutifs de l'infraction — Fonctionnaire ou employé du gouvernement — Acceptation d'«une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature» — Épouse d'un employé du gouvernement provincial placée sur la liste de paye d'une compagnie ayant des relations d'affaires avec le gouvernement, mais dont les services n'ont jamais été requis — Les éléments constitutifs de l'infraction ont-ils été prouvés? — Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 121(1)c.

Droit criminel — Procès — Exposé au jury — Conduite du procès — Les erreurs commises par le juge du procès et son intervention constante ont-elles privé l'accusé d'un procès équitable? — Les dispositions réparatrices sont-elles applicables? — Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 686(1)b)(iii).

L'appelant était employé par le ministère des Transports provincial à titre d'ingénieur de district. En 1984, le directeur général d'une compagnie qui construisait des routes pour le compte de la province et de diverses municipalités a placé l'épouse de l'appelant sur la liste de paye de la compagnie comme signaleur en attente. Ses services n'ont jamais été requis, bien qu'elle ait reçu la somme d'environ 7 400 \$ de la compagnie. Elle a aussi reçu de la compagnie un relevé d'emploi confirmant qu'elle avait travaillé pendant 20 semaines, lui donnant ainsi droit aux prestations d'assurance-chômage. L'appelant supervisait la construction de

roads for the province and municipal authorities within the province. He dealt frequently with the company's general manager, and had the authority to direct, suspend and generally supervise the work done by the company. The appellant was aware that his wife received cheques for 20 weeks from the company and yet had not been called upon to work during that period. He was aware that standby flag persons did not usually get paid when they were not working; that the company was laying off people doing flag work in the period in which she was hired; and that despite this practice his wife had remained on the payroll without working. He was aware that the cheques payable to his wife were put in a special envelope and delivered to himself or his wife. He knew that he had not sought or obtained the consent of his employer to the receipt of any benefit. The appellant and his wife were charged with two counts of fraud and the appellant with a breach of s. 121(1)(c) of the *Criminal Code*, which makes it an offence for an official or employee of the government to accept from a person who has dealings with the government a benefit of any kind directly or indirectly, by himself or through a member of his family, unless he has the consent in writing of the head of the branch of government that employs him. They were convicted on all three charges following a trial by jury. The Court of Appeal unanimously allowed their appeal against the two fraud convictions, and a new trial was directed on those counts, but it dismissed the appellant's appeal against his conviction for breach of s. 121(1)(c).

Held: The appeal should be allowed.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ.: The crucial purpose encompassed by s. 121(1)(c) is not merely to preserve the integrity of government, but to preserve the appearance of integrity as well. Given the heavy trust and responsibility taken on by the holding of a public office or employ, it is appropriate that government officials are correspondingly held to codes of conduct which, for an ordinary person, would be quite severe. Damage to the government's integrity can occur where benefits are received by government employees even where no ill motive existed. It is inefficient for a government to be paralyzed by rumour and innuendo while an inquiry is made into the motivation behind a certain benefit or advantage conferred on an official. The section criminalizes behaviour whereby a government official or employee,

routes pour la province et des municipalités de la province. Il avait souvent à traiter avec le directeur général de la compagnie et il avait le pouvoir de diriger, de suspendre et, de façon générale, de superviser le travail exécuté par la compagnie. L'appelant savait que son épouse avait reçu des chèques de la compagnie pendant 20 semaines même si elle n'avait pas été appelée au travail pendant cette période. Il savait que les signaleurs en attente n'étaient généralement pas payés lorsqu'ils ne travaillaient pas, que la compagnie mettait à pied, dans la période où elle a été embauchée, des personnes qui faisaient le travail de signaleur et que, en dépit de cela, sa femme était restée sur la liste de paye sans travailler. Il savait que les chèques libellés au nom de sa femme étaient mis dans une enveloppe spéciale et remis à lui-même ou à son épouse. Il savait qu'il n'avait ni demandé ni obtenu le consentement de son employeur quant à l'acceptation d'un bénéfice. L'appelant et son épouse ont fait l'objet de deux chefs d'accusation de fraude et l'appelant a été accusé d'avoir violé l'al. 121(1)c) du *Code criminel*, selon lequel commet une infraction le fonctionnaire ou employé du gouvernement qui accepte d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement un bénéfice de quelque nature, directement ou indirectement, de lui-même ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement qui l'emploie un consentement écrit. Ils ont été déclarés coupables des trois chefs d'accusation à l'issue d'un procès avec jury. La Cour d'appel a accueilli leur appel à l'unanimité quant aux déclarations de culpabilité pour fraude et a ordonné la tenue d'un nouveau procès sur ces chefs d'accusation. Elle a cependant rejeté l'appel interjeté contre la déclaration de culpabilité de l'appelant pour violation de l'al. 121(1)c).

Arrêt: Le pourvoi est accueilli.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin: L'objectif crucial de l'al. 121(1)c) n'est pas simplement de préserver l'intégrité du gouvernement, mais aussi de préserver l'apparence d'intégrité. Compte tenu de la confiance et des lourdes responsabilités qui se rattachent aux charges publiques, il est normal que les fonctionnaires du gouvernement doivent se conformer à des codes d'éthique qui, pour un simple citoyen, seraient très sévères. Un préjudice peut être causé à l'intégrité du gouvernement lorsque des fonctionnaires reçoivent des avantages, même en l'absence d'un motif illicite. Il est tout à fait stérile qu'un gouvernement soit paralysé par des rumeurs et des insinuations pendant qu'une enquête se déroule au sujet des motifs à l'origine d'un avantage ou d'un bénéfice conféré à un fonctionnaire. Cette disposition criminalise le comportement du fonctionnaire

under certain circumstances, accepts a benefit from a person who has dealings with the government. The offence created is a "conduct" crime, meaning that it does not require a particular result to flow from the commission of the prohibited act.

Parliament worded s. 121(1)(c) broadly and did not intend to restrict its application solely to situations where the gift was motivated by the recipient's position in government. The section's potentially wide application can be limited through statutory interpretation without introducing an additional element. The first component of the section is that a commission, reward, advantage or benefit of any kind be given by a person having "dealings with the government". The proper interpretation of the term "dealings" is the narrow one, whereby only where persons are in the process of having commercial dealings with the government at the time of the offence is the conduct trapped under the section.

The second element of the *actus reus* is the receipt of that "commission, reward, advantage or benefit of any kind" by a government employee. The phrase "of any kind" was not meant to widen the scope of the provision's reach. It was not worded or intended to mean "of whatever amount" or "of any value", but rather was intended to trap diverse forms of benefits other than those of a strictly monetary nature. Many of the absurd consequences of adopting an unlimited wide meaning of the term "advantage or benefit" can be avoided by a stricter reading of the term, and a recognition that it requires the beneficiary to have secured a material or tangible gain before falling into the confines of the section. It is important to consider the relationship between the parties as well as the scope of the benefit. The closer the relationship, the less likely the gift should be perceived as an advantage or benefit to the recipient. Whether a gift can be seen as a true "benefit" to someone is a question of fact for the jury to determine based on all the evidence in the case.

With respect to *mens rea*, since this offence constitutes a "conduct" crime, it requires that to be culpable the accused know of the conduct he or she committed, and have knowledge of the circumstances in which it occurred. In order to prove the offence in s. 121(1)(c), it is thus necessary for the Crown to prove the following fault elements: (a) an employee's conscious decision to accept what in all of the circumstances is found to be a

ou employé du gouvernement qui, dans certaines circonstances, accepte un bénéfice d'une personne qui a des relations d'affaires avec le gouvernement. L'infraction créée est un crime «lié au comportement», ce qui signifie qu'il n'est pas nécessaire qu'un résultat donné découle de la perpétration de l'acte interdit.

Le législateur a libellé l'al. 121(1)(c) d'une façon large et n'avait pas l'intention d'en restreindre l'application uniquement aux situations dans lesquelles le cadeau était motivé par la fonction du récipiendaire dans le gouvernement. Il est possible d'en limiter l'application potentiellement large par le biais de l'interprétation statutaire sans y introduire d'élément additionnel. Le premier élément de cet alinéa est qu'une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature doit être donné par une personne qui a des «relations d'affaires avec le gouvernement». Il faut accorder au terme «dealings» dans le texte anglais l'interprétation restreinte en vertu de laquelle seules les personnes qui ont des relations d'affaires avec le gouvernement au moment de la perpétration de l'infraction sont visées par l'alinéa.

Le deuxième élément de l'*actus reus* est l'acceptation d'«une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature» par un fonctionnaire. L'expression «de quelque nature» n'était pas destinée à élargir la portée de l'alinéa. Elle n'était pas censée signifier «de quelque montant que ce soit» ou «de quelque valeur que ce soit», mais englober diverses formes de bénéfices autres que ceux d'une nature strictement pécuniaire. Il est possible d'éviter une bonne partie des conséquences absurdes qui résulteraient de l'attribution d'un sens illimité aux termes «avantage ou bénéfice» en interprétant plus strictement les termes et en reconnaissant qu'ils exigent que, pour être visé par cet alinéa, le bénéficiaire ait obtenu un gain important ou concret. Il est important d'examiner les liens qui existent entre les parties ainsi que l'étendue du bénéfice. Plus les liens sont étroits, moins le cadeau devrait être considéré comme un avantage ou un bénéfice pour la personne qui le reçoit. La question de savoir s'il s'agit d'un «bénéfice» réel est une question de fait sur laquelle le jury doit se prononcer en se fondant sur l'ensemble de la preuve.

En ce qui concerne la *mens rea*, étant donné que l'infraction est un crime «lié au comportement», elle exige, pour que l'accusé soit coupable, qu'il sache ce qu'il a fait et connaisse les circonstances dans lesquelles il a commis l'acte. Pour prouver l'infraction prévue à l'al. 121(1)(c), le ministère public doit donc établir les éléments suivants quant à la faute: a) la décision prise sciemment par l'employé d'accepter ce qui en tout état

“commission, reward, advantage or benefit of any kind”; and (b) knowledge (or wilful blindness) at the time of the receipt that the giver was having dealings with the government and that the employee’s superior had not consented to his or her receipt of the “commission, reward, advantage or benefit of any kind”. Since this level of *mens rea* is recognized as a valid form of criminal culpability, there is no need to add any additional components. The motivation behind a particular benefit is not a completely irrelevant consideration, however, as it is an important factor in determining the appropriate level of culpability. Clearly, where a government employee actually possessed a corrupt intention in accepting a benefit he or she will usually merit a higher sentence than a person lacking such a motive.

A new trial should be ordered in this case. As found by Cory J., the trial judge’s persistent interference, along with the errors committed during the charge to the jury, do not permit the conclusion that the appellant received a fair trial.

Per Sopinka, Cory and Iacobucci JJ.: The important aim of s. 121(1)(c), which is to ensure the integrity of government employees, should be taken into consideration in the interpretation and application of the section. The requisite acts necessary to constitute the offence are the giving of a “commission, reward, advantage or benefit of any kind” by a person having “dealings with the government”, the receipt of the “commission, reward, advantage or benefit of any kind” by a government employee, and the absence of the consent of the government employee’s superior to the receipt of the benefit. The commission, reward, advantage or benefit of any kind must consist of something of value which constituted a profit to the employee and was derived at least in part from the employee’s relation to or position with the government. The mental element of blameworthiness for s. 121(1)(c) should be assessed subjectively and requires proof not only that the accused was aware or knew of the requisite elements of the offence but also that he knew that he received the benefit at least in part because of his position with the government; or that he was wilfully blind to circumstances which would lead to that conclusion; or was reckless as to the consequences of accepting the benefit without the consent and permission of his superior, that is to say he was aware of the risk of his actions breaching the provision but nonetheless took the risk of proceeding in that manner.

de cause est «une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature» et b) le fait de savoir (ou d’ignorer volontairement), au moment de l’acceptation, que le donneur avait des relations d’affaires avec le gouvernement et que le supérieur de l’employé n’avait pas consenti à l’acceptation d’«une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature». Étant donné que ce degré de *mens rea* est reconnu comme une forme valide de culpabilité criminelle, il n’est pas nécessaire d’ajouter d’autres éléments. Les motifs pour lesquels un bénéfice est conféré ne sont pas sans pertinence; il s’agit d’un facteur important pour déterminer le degré de culpabilité. Il est clair que le fonctionnaire qui a une intention de corruption lorsqu’il accepte un bénéfice méritera habituellement une peine plus sévère que la personne qui n’était pas animée d’un tel dessein.

La tenue d’un nouveau procès devrait être ordonnée. Comme l’a indiqué le juge Cory, l’intervention constante du juge du procès ainsi que les erreurs qu’il a commises dans ses directives au jury ne permettent pas de conclure que l’appelant a eu un procès équitable.

Les juges Sopinka, Cory et Iacobucci: L’importance du but de l’al. 121(1)c), qui est de garantir l’intégrité des fonctionnaires, devrait être prise en considération pour l’interprétation et l’application de cet alinéa. Les actes requis nécessaires quant à la perpétration de l’infraction sont le don d’«une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature» par une personne qui a des «relations d’affaires avec le gouvernement», l’acceptation d’«une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature» par un fonctionnaire et l’absence de consentement du supérieur du fonctionnaire quant à l’acceptation du bénéfice. Cette commission, récompense, avantage ou bénéfice de quelque nature doit consister en quelque chose de valeur qui constitue un profit que l’employé tire, du moins en partie, de sa situation au gouvernement. L’appréciation de l’élément moral du caractère répréhensible relativement à l’al. 121(1)c) doit être subjective et exige la preuve non seulement que l’accusé était conscient ou informé des éléments requis de l’infraction, mais qu’il savait aussi qu’il recevait le bénéfice au moins en partie grâce à sa situation au gouvernement, ou qu’il s’est maintenu dans une ignorance volontaire quant aux circonstances qui menaient à cette conclusion, ou encore qu’il était insouciant des conséquences rattachées à son acceptation du bénéfice sans l’autorisation et la permission de son supérieur, c’est-à-dire qu’il était conscient que ses actes risquaient de violer l’alinéa, mais qu’il a néanmoins pris le risque d’agir comme il l’a fait.

The evidence presented in this case indicates that the *actus reus* of the offence was established and there was strong and cogent evidence upon which a jury properly instructed could find that the accused had the requisite intent or was wilfully blind to the situation or was reckless as to the consequences of his actions. Unfortunately the trial judge did not give the proper instructions as to the requisite intent. He also erred in his directions to the jury on a number of other matters. The issue of credibility was vital to the resolution of the case. The trial judge ought to have given instructions as to the character evidence presented and the use that could be made of it. His failure to do so adversely affected the fairness of the trial. In addition, there was untoward interference with both counsel's conduct of their respective cases by the judge throughout the trial. The errors made by the trial judge and the whole conduct of the trial have a cumulative effect that makes it readily apparent that no other disposition than that of a new trial would achieve a fair result. The curative provisions of s. 686(1)(b)(iii) are accordingly not applicable.

Cases Cited

By L'Heureux-Dubé J.

Referred to: *R. v. Greenwood* (1991), 8 C.R. (4th) 235; *Manulife Bank of Canada v. Conlin*, [1996] 3 S.C.R. 415; *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*, [1996] 3 S.C.R. 550; *2747-3174 Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *R. v. Cooper*, [1978] 1 S.C.R. 860; *United States v. Evans*, 572 F.2d 455 (1978); *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731; *Knox Contracting Ltd. v. Canada*, [1990] 2 S.C.R. 338; *R. v. Zelensky*, [1978] 2 S.C.R. 940; *RJR-MacDonald v. Canada (Attorney General)*, [1995] 3 S.C.R. 199; *R. v. Lafrenière*, [1994] O.J. No. 437 (QL); *R. v. Hau*, [1994] B.C.J. No. 677 (QL); *R. v. Johnston*, [1995] O.J. No. 3118 (QL); *R. v. Smith*, [1987] 1 S.C.R. 1045; *R. v. Guiller*, Ont. Dist. Ct., September 23, 1985, unreported; *Ontario v. Canadian Pacific Ltd.*, [1995] 2 S.C.R. 1031; *R. v. Fisher* (1994), 88 C.C.C. (3d) 103; *R. v. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 S.C.R. 606; *Pezzelato v. The Queen*, 96 D.T.C. 1285; *Vine Estate v. Minister of National Revenue* (1989), 29 F.T.R. 59; *Hoefelev. The Queen*, 94 D.T.C. 1878; *R. v. Dubas*, [1992] B.C.J. No. 2935 (QL), aff'd (1995), 60 B.C.A.C. 202; *R. v. Martineau*, [1990] 2 S.C.R. 633; *R. v. Ruddock* (1978), 39 C.C.C. (2d) 65; *R. v. Tanguay* (1975), 24 C.C.C. (2d)

La preuve présentée en l'espèce indique que l'*actus reus* de l'infraction a été établi, et il y avait des éléments de preuve convaincants qui permettaient à un jury ayant reçu les directives appropriées de conclure que l'accusé avait l'intention requise ou qu'il s'était maintenu dans une ignorance volontaire quant à la situation ou qu'il était insouciant quant aux conséquences de ses actes. Malheureusement, le juge du procès n'a pas donné les directives appropriées sur la question de l'intention requise. En outre, sur de nombreuses autres questions, le juge du procès a commis des erreurs dans son exposé au jury. La question de la crédibilité était essentielle quant à l'issue de l'affaire. Le juge du procès aurait dû donner au jury des directives sur l'utilisation de la preuve de moralité qui avait été présentée. Son omission de le faire a nui à l'équité du procès. De plus, le juge, tout au long du procès, est intervenu de façon inopportune dans la présentation de la preuve par les avocats. Les erreurs commises par le juge du procès et tout le déroulement du procès ont pour effet cumulatif de rendre tout à fait évident que la seule façon de parvenir à un résultat équitable est d'ordonner la tenue d'un nouveau procès. L'application des dispositions réparatrices du sous-al. 686(1)(b)(iii) est par conséquent impossible.

Jurisprudence

Citée par le juge L'Heureux-Dubé

Arrêts mentionnés: *R. c. Greenwood* (1991), 8 C.R. (4th) 235; *Banque Manuvie du Canada c. Conlin*, [1996] 3 R.C.S. 415; *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*, [1996] 3 R.C.S. 550; *2747-3174 Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *R. c. Cooper*, [1978] 1 R.C.S. 860; *United States c. Evans*, 572 F.2d 455 (1978); *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731; *Knox Contracting Ltd. c. Canada*, [1990] 2 R.C.S. 338; *R. c. Zelensky*, [1978] 2 R.C.S. 940; *RJR-MacDonald c. Canada (Procureur général)*, [1995] 3 R.C.S. 199; *R. c. Lafrenière*, [1994] O.J. No. 437 (QL); *R. c. Hau*, [1994] B.C.J. No. 677 (QL); *R. c. Johnston*, [1995] O.J. No. 3118 (QL); *R. c. Smith*, [1987] 1 R.C.S. 1045; *R. c. Guiller*, C. Dist. Ont., 23 septembre 1985, inédit; *Ontario c. Canadien Pacifique Ltée*, [1995] 2 R.C.S. 1031; *R. c. Fisher* (1994), 88 C.C.C. (3d) 103; *R. c. Nova Scotia Pharmaceutical Society*, [1992] 2 R.C.S. 606; *Pezzelato c. The Queen*, 96 D.T.C. 1285; *Vine Estate c. Minister of National Revenue* (1989), 29 F.T.R. 59; *Hoefelev. The Queen*, 94 D.T.C. 1878; *R. c. Dubas*, [1992] B.C.J. No. 2935 (QL), conf. par (1995), 60 B.C.A.C. 202; *R. c. Martineau*, [1990] 2 R.C.S. 633; *R. c. Ruddock* (1978), 39 C.C.C. (2d) 65; *R. c. Tanguay*

77; *R. v. DeSousa*, [1992] 2 S.C.R. 944; *R. v. Chase*, [1987] 2 S.C.R. 293; *R. v. Lohnes*, [1992] 1 S.C.R. 167.

By Cory J.

Referred to: *R. v. Greenwood* (1991), 8 C.R. (4th) 235; *R. v. Cooper*, [1978] 1 S.C.R. 860; *R. v. Giguère*, [1983] 2 S.C.R. 448; *R. v. Sinasac* (1977), 35 C.C.C. (2d) 81; *R. v. Sault Ste. Marie (City)*, [1978] 2 S.C.R. 1299; *Re B.C. Motor Vehicle Act*, [1985] 2 S.C.R. 486; *R. v. Vaillancourt*, [1987] 2 S.C.R. 636; *R. v. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 S.C.R. 154; *R. v. Hundal*, [1993] 1 S.C.R. 867; *R. v. Gosset*, [1993] 3 S.C.R. 76; *R. v. Finlay*, [1993] 3 S.C.R. 103; *R. v. Thérout*, [1993] 2 S.C.R. 5; *Sansregret v. The Queen*, [1985] 1 S.C.R. 570; *R. v. Jorgensen*, [1995] 4 S.C.R. 55; *R. v. Rouleau* (1984), 14 C.C.C. (3d) 14; *R. v. Logiacco* (1984), 11 C.C.C. (3d) 374; *R. v. Tarrant* (1981), 63 C.C.C. (2d) 385; *R. v. Pouliot*, [1993] 1 S.C.R. 456, rev'g (1992), 74 C.C.C. (3d) 428.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Charter of Rights and Freedoms, s. 7.
Constitution Act, 1867.
Criminal Code, R.S.C., 1985, c. C-46, ss. 9, 119 to 125, 121(1), 175(1)(a), 264 [ad. 1993, c. 45, s. 2], 686(1)(b)(iii), 736.
Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 80, 81.

Authors Cited

Canada. Office of the Prime Minister. *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders*. Ottawa: Office of the Prime Minister, 1994.
Canadian Bar Association. Criminal Recodification Task Force. *Principles of Criminal Liability: Proposals for a New General Part of the Criminal Code of Canada*. Ottawa: The Association, 1992.
Colvin, Eric. *Principles of Criminal Law*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1991.
Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 1991.
Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
Gillies, Peter. *Criminal Law*, 3rd ed. Sydney: Law Book Co., 1993.
Mewett, Alan W., and Morris Manning. *Mewett & Manning on Criminal Law*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

(1975), 24 C.C.C. (2d) 77; *R. c. DeSousa*, [1992] 2 R.C.S. 944; *R. c. Chase*, [1987] 2 R.C.S. 293; *R. c. Lohnes*, [1992] 1 R.C.S. 167.

Citée par le juge Cory

Arrêts mentionnés: *R. c. Greenwood* (1991), 8 C.R. (4th) 235; *R. c. Cooper*, [1978] 1 R.C.S. 860; *R. c. Giguère*, [1983] 2 R.C.S. 448; *R. c. Sinasac* (1977), 35 C.C.C. (2d) 81; *R. c. Sault Ste-Marie (Ville)*, [1978] 2 R.C.S. 1299; *Renvoi: Motor Vehicle Act de la C.-B.*, [1985] 2 R.C.S. 486; *R. c. Vaillancourt*, [1987] 2 R.C.S. 636; *R. c. Wholesale Travel Group Inc.*, [1991] 3 R.C.S. 154; *R. c. Hundal*, [1993] 1 R.C.S. 867; *R. c. Gosset*, [1993] 3 R.C.S. 76; *R. c. Finlay*, [1993] 3 R.C.S. 103; *R. c. Thérout*, [1993] 2 R.C.S. 5; *Sansregret c. La Reine*, [1985] 1 R.C.S. 570; *R. c. Jorgensen*, [1995] 4 R.C.S. 55; *R. c. Rouleau* (1984), 14 C.C.C. (3d) 14; *R. c. Logiacco* (1984), 11 C.C.C. (3d) 374; *R. c. Tarrant* (1981), 63 C.C.C. (2d) 385; *R. c. Pouliot*, [1993] 1 R.C.S. 456, inf. (1992), 74 C.C.C. (3d) 428.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 7.
Code criminel, L.R.C. (1985), ch. C-46, art. 9, 119 à 125, 121(1), 175(1)a, 264 [aj. 1993, ch. 45, art. 2], 686(1)b(iii), 736.
Loi constitutionnelle de 1867.
Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 80, 81.

Doctrine citée

Association du Barreau canadien. Groupe de travail sur la nouvelle codification du droit pénal. *Principes de responsabilité pénale: Proposition de nouvelles dispositions générales du Code criminel du Canada*. Ottawa: L'Association, 1992.
Canada. Cabinet du Premier ministre. *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat*. Ottawa: Cabinet du Premier ministre, 1994.
Colvin, Eric. *Principles of Criminal Law*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1991.
Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville, Qué.: Yvon Blais, 1990.
Driedger on the Construction of Statutes, 3rd ed. By Ruth Sullivan. Toronto: Butterworths, 1994.
Gillies, Peter. *Criminal Law*, 3rd ed. Sydney: Law Book Co., 1993.
Mewett, Alan W., and Morris Manning. *Mewett & Manning on Criminal Law*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

Pearson, John C. Annotation to *R. v. Greenwood* (1992), 8 C.R. (4th) 236.

Stuart, Don. *Canadian Criminal Law: A Treatise*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1995.

Williams, Glanville. *Criminal Law: The General Part*, 2nd ed. London: Stevens & Sons, 1961.

APPEAL from a judgment of the Newfoundland Court of Appeal (1994), 123 Nfld. & P.E.I.R. 222, 382 A.P.R. 222, dismissing the appellant's appeal from his conviction for breach of s. 121(1)(c) of the *Criminal Code*. Appeal allowed.

David F. Hurley, for the appellant.

Colin J. Flynn, Q.C., for the respondent.

Robert J. Frater, for the intervener.

The judgment of La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and McLachlin JJ. was delivered by

¹ L'HEUREUX-DUBÉ J. — I have had the advantage of reading the reasons of Justice Cory and I agree with his view that this appeal should be allowed. As he has expressed, the persistent interference of the trial judge, along with the errors committed during the charge to the jury, do not permit the conclusion that the appellant received a fair trial. Where I part company from my colleague, however, is with regard to the proper interpretation of s. 121(1)(c) of the *Criminal Code*, R.S.C., 1985, c. C-46. In my view, the conclusion he comes to results in a virtual rewriting of the provision and one contrary to the object and spirit of the law.

² This appeal is brought on the basis that the trial judge, and subsequently the Court of Appeal, improperly defined the *mens rea* for this offence. In his address to the jury, the trial judge stated that a conviction should be entered if, *inter alia*, the Crown had proved that the appellant possessed an "intention to cause the external circumstances of the offence". According to the appellant, this instruction is problematic in that it, in effect, creates a strict liability offence whereby persons

Pearson, John C. Annotation to *R. v. Greenwood* (1992), 8 C.R. (4th) 236.

Stuart, Don. *Canadian Criminal Law: A Treatise*, 3rd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1995.

Williams, Glanville. *Criminal Law: The General Part*, 2nd ed. London: Stevens & Sons, 1961.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de Terre-Neuve (1994) 123 Nfld. & P.E.I.R. 222, 382 A.P.R. 222, qui a rejeté l'appel interjeté par l'appellant contre sa déclaration de culpabilité pour violation de l'al. 121(1)c) du *Code criminel*. Pourvoi accueilli.

David F. Hurley, pour l'appelant.

Colin J. Flynn, c.r., pour l'intimée.

Robert J. Frater, pour l'intervenant.

Le jugement des juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et McLachlin a été rendu par

LE JUGE L'HEUREUX-DUBÉ — J'ai eu l'avantage de lire les motifs du juge Cory et, comme lui, j'estime que le présent pourvoi devrait être accueilli. Comme il l'a indiqué, l'intervention constante du juge du procès ainsi que les erreurs qu'il a commises dans ses directives au jury ne permettent pas de conclure que l'appelant a eu un procès équitable. Je me dissocie, toutefois, de mon collègue en ce qui concerne l'interprétation appropriée de l'al. 121(1)c) du *Code criminel*, L.R.C. (1985), ch. C-46. À mon avis, la conclusion qu'il tire équivaut, à toutes fins pratiques, à une reformulation de cette disposition, reformulation contraire tant à l'objet qu'à l'esprit de la loi.

Le présent pourvoi a été interjeté au motif que le juge du procès et, par la suite, la Cour d'appel n'ont pas interprété correctement la *mens rea* de l'infraction en cause. Dans ses directives au jury, le juge du procès a dit qu'une déclaration de culpabilité devait être prononcée si, entre autres, le ministère public avait prouvé que l'appelant avait eu [TRADUCTION] «l'intention de causer les circonstances externes de l'accusation». D'après l'appelant, cette directive est problématique en ce qu'elle crée en réalité une infraction de responsabilité stricte en vertu de laquelle des personnes

lacking a “criminal intention” can fall within the literal wording of the section.

I have great difficulty with this particular submission. Quite simply, this offence cannot be one of strict liability as it requires a *bona fide* mental element. At a minimum, the charge given to the jury required they find that the appellant possessed an intention to commit a prohibited act, while having subjective knowledge of the circumstances. As Doherty J.A. recognized when dealing with this very offence in *R. v. Greenwood* (1991), 8 C.R. (4th) 235 (Ont. C.A.), at pp. 255-56:

A conscious choice to perform a prohibited act, combined with knowledge that all or at least some of the relevant circumstances exist, is a well-recognized form of criminal culpability: see *R. v. Sault Ste. Marie (City)*, supra, at p. 1324 (S.C.R.), pp. 373-374 (C.C.C.), (pp. 52-54 C.R.); A. W. Mewett and M. Manning, *Criminal Law* — 2d. ed. (Toronto: Butterworths, 1985), pp. 116-120; Law Reform Commission of Canada, *Criminal Law — The General Part* (Working Paper 29) (1982), pp. 24-26. Knowledge combined with a volitional act may be seen as a minimum level of culpability. However, for many crimes which do not require proof that any consequence flowed or was intended to flow from the doing of the prohibited act in the relevant circumstances, a volitional act combined with knowledge of the relevant circumstances generally constitutes the only culpability requirement. Indeed, in its recent work, *Recodifying the Criminal Law* (Working Paper No. 31) (1987), at pp. 21-23, the Law Reform Commission of Canada, in its proposed General Part for a new *Criminal Code*, recommends, where the definition of a crime does not require proof of a particular consequence, that the culpability or fault requirement consist of a volitional act done with knowledge of, or recklessness as to, the existence of the circumstances set out in the statutory definition. The Crown's submission is firmly rooted in contemporary notions of criminal culpability.

I agree. Clearly, what the appellant takes issue with is not that s. 121(1)(c) lacks a fault requirement, but that the offence, as it was set out by the trial judge, has the potential to trap conduct which

n'ayant pas une «intention criminelle» peuvent être visées par le libellé littéral de l'alinéa.

J'ai beaucoup de difficulté avec ce singulier moyen. En effet, il ne peut tout simplement pas s'agir d'une infraction de responsabilité stricte, car elle requiert un élément mental *bona fide*. Comme minimum, les directives au jury exigeaient qu'il conclue que l'appelant possédait l'intention de commettre un acte prohibé tout en ayant une connaissance subjective des circonstances. Comme l'a reconnu le juge Doherty de la Cour d'appel lorsqu'il s'est prononcé sur cette même infraction dans l'arrêt *R. c. Greenwood* (1991), 8 C.R. (4th) 235 (C.A. Ont.), aux pp. 255 et 256:

[TRADUCTION] La décision prise sciemment par une personne de commettre un acte interdit, conjuguée au fait de savoir que les faits pertinents ou du moins une partie de ceux-ci existent, est une forme de responsabilité criminelle bien connue: voir *R. c. Sault Ste-Marie (Ville de)*, précité, à la p. 1324 (R.C.S.), aux pp. 373 et 374 (C.C.C.), (pp. 52 à 54 C.R.); A. W. Mewett et M. Manning, *Criminal Law*, 2^e éd. (Toronto: Butterworths, 1985), aux pp. 116 à 120; Commission de réforme du droit du Canada, *Droit pénal: Partie générale*, Document de travail 29 (1982), aux pp. 25 à 27. La connaissance conjuguée à un acte délibéré peut être considérée comme un degré minimum de culpabilité. Toutefois, pour beaucoup d'actes criminels qui ne nécessitent pas la preuve que la perpétration de l'acte interdit a entraîné ou était censée entraîner des conséquences dans des circonstances données, un acte délibéré conjugué à la connaissance des faits pertinents constitue en règle générale la seule exigence en matière de culpabilité. En fait, dans son ouvrage récent intitulé *Pour une nouvelle codification du droit pénal* (Rapport 31) (1987), aux pp. 22 à 25, la Commission de réforme du droit du Canada recommande, dans la partie générale qu'elle propose pour un nouveau *Code criminel*, que, lorsque la définition d'un crime n'exige pas la preuve d'une conséquence donnée, l'exigence quant à la culpabilité ou à la faute consiste en un acte commis sciemment ou avec insouciance quant à l'existence des circonstances prévues dans la définition légale. L'argument du ministère public est solidement ancré dans les notions modernes de responsabilité criminelle.

Je suis d'accord. Il est clair que ce que l'appelant conteste, ce n'est pas que l'al. 121(1)c) ne comporte aucune exigence en matière de faute, mais plutôt que l'infraction, telle que décrite par le

should not be considered criminal, and thus punish offenders undeserving of sanction. This is the thrust of the reasons of my colleague, and it is this issue which I propose to address.

⁵ The provision of the *Code* at issue here reads as follows:

121. (1) Every one commits an offence who

(c) being an official or employee of the government, 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 directly or indirectly, by himself or through a member of his family or through any one for his benefit, unless he has the consent in writing of the head of the branch of government that employs him or of which he is an official, the proof of which lies on him.

⁶ After an examination of the provision, Cory J. concludes (at para. 116) that this offence encompasses the following elements. To constitute the *actus reus*, the conduct must include:

(a) the giving of a "commission, reward, advantage or benefit of any kind" by a person having "dealings with the government";

(b) the receipt of the "commission, reward, advantage or benefit of any kind" by a government employee;

(c) the absence of the consent of the government employee's superior to the receipt of the benefit; and

(d) that the "commission, reward, advantage or benefit of any kind must consist of something of value which constituted a profit to the employee derived at least in part from the employee's relation to or position with the government."

⁷ As to the mental element, the accused must have knowledge of the elements set out in (a), (b) and

juge du procès, risque d'inclure des conduites qui ne devraient pas être considérées comme criminelles et ainsi, par conséquent, de punir des contrevenants qui ne méritent aucune sanction. Cette question est au cœur des motifs de mon collègue et c'est celle que je me propose d'examiner.

La disposition du *Code* ici en cause prévoit ce qui suit :

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

c) étant 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, par lui-même ou par l'intermédiaire d'un membre de sa famille ou de toute personne à son profit, à moins d'avoir obtenu, du chef de la division de gouvernement qui l'emploie ou dont il est fonctionnaire, un consentement écrit dont la preuve lui incombe.

Après avoir examiné cette disposition, le juge Cory conclut (au par. 116) que cette infraction comporte les éléments suivants. Pour qu'il y ait *actus reus*, le comportement reproché doit inclure:

a) le don d'«une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature» par une personne qui a des «relations d'affaires avec le gouvernement»;

b) l'acceptation d'«une commission, une récompense, un avantage ou un bénéfice de quelque nature» par un fonctionnaire;

c) l'absence de consentement du supérieur du fonctionnaire à l'acceptation du bénéfice;

d) que cette «commission, récompense, avantage ou bénéfice de quelque nature doit consister en quelque chose de valeur qui constitue un profit que l'employé tire, du moins en partie, de sa situation au gouvernement».

En ce qui concerne l'élément mental, l'accusé doit être au courant des éléments énoncés à a), b)

(c) and also must know that he was receiving the benefit at least in part because of his position in government.

I have no difficulty with the elements (a), (b) and (c) as detailed by Cory J. In my view, however, the effect of component (d) is to add an additional physical and mental element to the provision. I would note that this element is not a feature of Parliament's drafting, but was read into the section by my colleague. He has added these requirements in order to limit what is, in his view, an otherwise overly broad section.

This conclusion is, in my view, quite unnecessary. The section, properly read, captures no more conduct than is strictly necessary to achieve its purpose. Accordingly, I come to a considerably different result with regard to the essential elements of this provision.

Interpretation of s. 121(1)(c)

My colleague, Cory J. begins his analysis of the section with the following proposition (at para. 95):

Before considering the acts which form an integral part of the crime and the element of blameworthiness, it is necessary to consider the possible scope or breadth of application of the section.

Essentially, his approach to this case follows this very guideline. Rather than attempting to interpret the applicable section by analyzing its intent and the objective of Parliament in enacting it, my colleague begins from the position that we must tailor the breadth first. In my view, this is a backward manner of interpretation. I suggest that it is improper that the breadth of a section's potential application should be our guiding principle.

In interpreting any section of the *Criminal Code*, or indeed, of any statute, it is always crucial to begin by considering the section itself and the rationale which is underlying it. This is in accordance with the contextual approach I have dis-

et c) et doit aussi savoir qu'il recevait le bénéfice, du moins en partie, à cause de sa fonction au gouvernement.

Les points a), b) et c) tels qu'exposés par le juge Cory ne posent aucun problème. Toutefois, j'estime que le point d) a pour effet d'introduire un élément physique et mental additionnel à cette disposition. Je souligne que cet élément ne figure pas au texte de loi, mais que mon collègue l'a considéré comme étant inclus dans l'alinéa en question. Cet ajout a été fait afin de limiter la portée de ce qui, à son avis, constitue autrement une disposition trop générale.

Cette conclusion, à mon sens, ne s'impose pas nécessairement. Interprété correctement, cet alinéa n'englobe pas plus de comportements qu'il n'est strictement nécessaire pour atteindre son objectif. Par conséquent, j'arrive à un résultat tout à fait différent en ce qui concerne les éléments essentiels de cette disposition.

Interprétation de l'al. 121(1)c)

Mon collègue le juge Cory débute l'analyse par la proposition suivante (au par. 95):

Avant d'examiner les actes qui font partie intégrante de l'infraction et l'élément du caractère répréhensible, il est nécessaire d'apprécier la portée possible de cet alinéa...

Essentiellement, son approche suit cette ligne de pensée. Plutôt que de tenter d'interpréter l'alinéa applicable en analysant l'objectif visé par le législateur et son intention lorsqu'il l'a adopté, mon collègue part du principe que nous devons tout d'abord en circonscrire la portée. À mon avis, c'est là une inversion de la méthode d'interprétation. J'estime qu'il n'est pas approprié d'utiliser comme guide d'interprétation d'une disposition sa portée éventuelle.

Pour interpréter une disposition du *Code criminel* ou, en fait, de toute loi, il est essentiel d'étudier en premier lieu la disposition elle-même et les raisons qui la sous-tendent. Cela est conforme à la méthode contextuelle que j'ai discutée récemment

8

9

10

11

12

cussed recently in *Manulife Bank of Canada v. Conlin*, [1996] 3 S.C.R. 415, *Verdun v. Toronto-Dominion Bank*, [1996] 3 S.C.R. 550, and 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919. It follows that a proper understanding of the provision must begin with an examination of all relevant and admissible indicators of legislative meaning in an attempt to discern the section's purpose. Therefore, I propose to begin with this analysis.

Purpose of s. 121(1)(c)

13 There is little doubt that s. 121 was enacted for the important goal of preserving the integrity of government. This section of the *Criminal Code* is one of the myriad ways in which the government seeks to achieve this purpose. For example, a glance at the surrounding *Criminal Code* ss. 119 to 125 reveals different methods by which the law attempts to deter conduct by persons dealing with or employed by government. Obviously, the criminal law is not the only method utilized; a variety of other statutes contain provisions which deal with corrupt or fraudulent practices, while there are also conflict of interest and ethical guidelines to regulate behaviour. See for example *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, ss. 80 and 81; *Conflict of Interest and Post-Employment Code for Public Office Holders* (1994).

14 It is hardly necessary for me to expand on the importance of having a government which demonstrates integrity. Suffice it to say that our democratic system would have great difficulty functioning efficiently if its integrity was constantly in question. While this has not traditionally been a major problem in Canada, we are not immune to seeing officials fall from grace as the result of a violation of the important trust we place in their integrity. See, for example, *R. v. Cooper*, [1978] 1 S.C.R. 860. I would merely add that the importance of preserving integrity in the government has arguably increased given the need to maintain the public's confidence in government in an age where

dans les arrêts *Banque Manuvie du Canada c. Conlin*, [1996] 3 R.C.S. 415, *Verdun c. Banque Toronto-Dominion*, [1996] 3 R.C.S. 550, et 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919. Il en résulte que, pour bien comprendre une disposition, il faut tout d'abord examiner tous les indices pertinents et admissibles pour déceler l'intention du législateur afin de tenter de découvrir l'objet de la disposition. C'est ce que j'ai l'intention de faire dès maintenant.

L'objet de l'al. 121(1)c)

Il fait peu de doute que l'art. 121 a été adopté dans le but important de préserver l'intégrité du gouvernement. Cet article du *Code criminel* fait partie d'une myriade de moyens grâce auxquels le gouvernement tente d'atteindre cet objectif. Par exemple, un bref survol des art. 119 à 125 du *Code criminel* révèle diverses méthodes qu'utilise le législateur pour tenter d'empêcher certains comportements de la part des personnes qui traitent avec le gouvernement ou en sont des employés. Le droit criminel n'est pas, il est clair, la seule méthode utilisée; toute une gamme d'autres lois contiennent des dispositions qui traitent de corruption et de fraude, et il existe aussi des codes d'éthique et des codes régissant les conflits d'intérêts. Voir, par exemple, la *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 80 et 81; *Code régissant la conduite des titulaires de charge publique en ce qui concerne les conflits d'intérêts et l'après-mandat* (1994).

Il n'est guère nécessaire d'insister sur la nécessité d'avoir un gouvernement qui fasse preuve d'intégrité. Il suffit de dire qu'il serait très difficile pour notre régime démocratique de fonctionner efficacement si son intégrité était constamment remise en question. Bien que cela n'ait jamais été un problème majeur au Canada, nous ne sommes pas à l'abri des cas où des dirigeants tombent en disgrâce pour avoir trahi la très grande confiance que nous plaçons dans leur intégrité. Voir, par exemple, *R. c. Cooper*, [1978] 1 R.C.S. 860. J'aimerais seulement ajouter qu'on pourrait prétendre que l'importance de préserver l'intégrité du gouvernement s'est accrue en raison de la nécessité de

it continues to play an ever increasing role in the quality of everyday people's lives. As the U.S. Congress has stated about its own anti-corruption measures:

The necessity for maintaining high ethical standards of behaviour in the Government becomes greater as its activities become more complex and bring it into closer and closer contact with the private sector of the Nation's economy.

As quoted in *United States v. Evans*, 572 F.2d 455 (5th Cir. 1978), at p. 480.

It is quite accepted that criminal law has a role to play in this area. Protecting the integrity of government is crucial to the proper functioning of a democratic system. Criminal law has a historic and well-established role in helping to preserve that integrity.

Section 121(1)(c) has a special role to play in this regard. This Court has decided on several occasions that the crucial purpose encompassed by this section is not merely to preserve the integrity of government, but to preserve the appearance of the integrity as well. In *Greenwood*, *supra*, at pp. 250-51, Doherty J.A. made several remarks in this respect regarding the purpose of s. 121(1)(c):

Canadian courts have repeatedly recognized that s. 121(1)(c) exists to preserve both the integrity of the public service and the appearance of integrity of the public service. The government's business must be free from any suggestion of "under-the-table" rewards or benefits made to those who conduct business on behalf of the government by those who stand to gain from those dealings: see, e.g., *R. v. Cooper*, *supra*, at p. 875 (S.C.R.), p. 29 (C.C.C.); *Giguère*, *supra*, at p. 462 (S.C.R.), p. 12 (C.C.C.) (pp. 12-13 C.R.); *R. v. Cooper (No. 2)* (1977), 4 C.R. (3d) S-10, 35 C.C.C. (2d) 35 (Ont. C.A.), at p. 36 (C.C.C.) (p. S-11 C.R.); *R. v. Sinasac* (1977), 35 C.C.C. (2d) 81 (Ont. C.A.), at p. 84.

That integrity is compromised not only by bribery and corruption in their crassest forms, but by other insidious arrangements whereby a government

maintenir la confiance du public envers le gouvernement à une époque où ce dernier continue de jouer un rôle de plus en plus important dans la qualité de vie quotidienne de ses citoyens. Comme l'a dit le Congrès américain au sujet des mesures qu'il a prises pour lutter contre la corruption:

[TRADUCTION] La nécessité de maintenir un niveau de probité élevé au sein du gouvernement devient encore plus importante à mesure que ses activités se complexifient et entraînent des contacts de plus en plus étroits avec le secteur privé de l'économie de la nation.

Cité dans *United States c. Evans*, 572 F.2d 455 (5th Cir. 1978), à la p. 480.

Il est généralement admis que le droit criminel a un rôle à jouer dans ce domaine. La protection de l'intégrité du gouvernement est, en effet, essentielle au bon fonctionnement d'un régime démocratique. Le droit criminel a joué, tout au long de l'histoire, un rôle bien défini pour aider à préserver cette intégrité.

L'alinéa 121(1)c) a un rôle spécial à jouer à cet égard. Notre Cour a statué, à maintes occasions, que l'objectif crucial de cet alinéa n'est pas simplement de préserver l'intégrité du gouvernement mais aussi de préserver l'apparence d'intégrité. Dans l'arrêt *Greenwood*, précité, aux pp. 250 et 251, le juge Doherty a fait diverses remarques au sujet de l'objet de l'al. 121(1)(c):

[TRADUCTION] Les tribunaux canadiens ont reconnu à maintes reprises que l'al. 121(1)c) a pour objet de protéger à la fois l'intégrité et l'apparence d'intégrité de la fonction publique. Rien dans les affaires gouvernementales ne doit donner à penser que des récompenses ou des avantages sont conférés «sous la table» aux personnes qui agissent au nom du gouvernement par des personnes qui ont tout à gagner de ces relations d'affaires: voir, par exemple, *R. c. Cooper*, précité, à la p. 875 (R.C.S.), à la p. 29 (C.C.C.); *Giguère*, précité, à la p. 462 (R.C.S.), à la p. 12 (C.C.C.) (aux pp. 12 et 13 C.R.); *R. c. Cooper (No. 2)* (1977), 4 C.R. (3d) S-10, 35 C.C.C. (2d) 35 (C.A. Ont.), à la p. 36 (C.C.C.) (à la p. S-12 C.R.); *R. c. Sinasac* (1977), 35 C.C.C. (2d) 81 (C.A. Ont.), à la p. 84.

Cette intégrité est compromise non seulement par la corruption sous ses formes les plus grossières, mais aussi par d'autres arrangements insidieux en vertu

15

16

employee profits from his or her position or employment by way of a private benefit or advantage received from a person having dealings with the government. Such advantages or benefits can create the appearance of impropriety and suggest that the loyalty of the employee has been divided between his or her government employer and the private benefactor. I adopt the comments of Judge Lyon of the Ontario District Court, who on imposing sentence on one Gerald McKendry (the government employee who received the benefits referred to in *R. v. Cooper*, supra) said, in a passage quoted with approval in *R. v. Ruddock* (1978), 25 N.S.R. (2d) 77, 36 A.P.R. 77, 39 C.C.C. (2d) 65 (C.A.), at p. 71 (C.C.C.):

“It is obvious in my view that altogether apart from s. 110(1)(c) (now s. 121(1)(c)) that the appearance of objective, uncorrupted impartiality must be of the highest importance. This indeed is an ethic which has been given the full support of the criminal law in the section that I have made reference to, and the reason for that, I think, is obvious because the appearance of justice is equally important as justice itself. And the appearance of honesty and integrity in dealings by Government employees particularly where large sums of public money is (*sic*) involved must be at all costs preserved lest the failure to do so could result in *de facto* corruption, one perhaps sliding imperceptibly into the other. It is clearly for this reason that s. 110(c) has been enacted.”

The need to preserve the appearance of integrity within the public service requires that the words “advantage or benefit” include all gifts which can potentially compromise that appearance of integrity.

I substantially agree with this statement. In particular, I believe Lyon J.A. was correct when he indicated that preserving the appearance of integrity, and the fact that the government is fairly dispensing justice, are, in this context, as important as the fact that the government possesses actual integrity and dispenses actual justice. The two concepts are, however, analytically distinct. 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. Protecting these appearances is more than a trivial concern. This section recognizes that the democratic process can be

desquels un fonctionnaire obtient personnellement, grâce au poste qu’il occupe, des avantages ou des bénéfices d’une personne qui a des relations d’affaires avec le gouvernement. Ces avantages ou bénéfices peuvent donner l’impression qu’une irrégularité a été commise et indiquer que l’employé partage sa loyauté entre le gouvernement, qui est son employeur, et le donneur. Je reprends les commentaires du juge Lyon de la Cour de district de l’Ontario qui, en prononçant la peine d’un nommé Gerald McKendry (le fonctionnaire qui a reçu les bénéfices dont il est question dans *R. c. Cooper*, précité) a dit, dans un passage cité et approuvé dans *R. c. Ruddock* (1978), 25 N.S.R. (2d) 77, 36 A.P.R. 77, 39 C.C.C. (2d) 65 (C.A.), à la p. 71 (C.C.C.):

«Il est évident, à mon avis, que, tout à fait indépendamment de l’al. 110(1)c) (maintenant l’al. 121(1)c)), l’apparence d’une impartialité objective, non viciée est de la plus grande importance. Il s’agit en effet d’un précepte moral reconnu par le droit criminel dans la disposition à laquelle j’ai fait référence, et la raison en est, je pense, évidente parce que l’apparence de justice est tout aussi importante que la justice elle-même. En outre, l’apparence de probité et d’intégrité de la part des fonctionnaires, en particulier lorsque des fonds publics considérables sont en jeu, doit être préservée à tout prix de crainte que l’omission de le faire n’entraîne une corruption de fait, l’une entraînant imperceptiblement l’autre. C’est manifestement pour ce motif que l’al. 110c) a été adopté.»

La nécessité de préserver l’apparence d’intégrité au sein de la fonction publique exige que les mots «avantage ou bénéfice» visent tous les cadeaux qui peuvent éventuellement compromettre cette apparence d’intégrité.

Je suis d’accord pour l’essentiel avec cet énoncé. En particulier, je crois que le juge Lyon avait raison lorsqu’il a indiqué que de préserver l’apparence d’intégrité et l’apparence que le gouvernement rend équitablement la justice est, dans ce contexte, aussi important que le fait que le gouvernement soit véritablement intègre et rende une véritable justice. Ces deux concepts sont cependant distincts au plan analytique. 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. La protection de ces apparences n’est pas une préoccupation triviale. Cet