

A-1-86

A-1-86

Minister of Energy, Mines and Resources, Minister of Finance, Deputy Minister of Energy, Mines and Resources and Deputy Minister of Finance (Appellants) (Defendants-Respondents)

Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources, ministre des Finances, sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et sous-ministre des Finances (appelants) (défendeurs-intimés)

v.

c.

Auditor General of Canada (Respondent) (Plaintiff-Applicant)

b Vérificateur général du Canada (intimé) (demandeur-requérant)

INDEXED AS: CANADA (AUDITOR GENERAL) v. CANADA (MINISTER OF ENERGY, MINES AND RESOURCES)

RÉPERTORIÉ: CANADA (VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL) c. CANADA (MINISTRE DE L'ÉNERGIE, DES MINES ET DES RESSOURCES)

Court of Appeal, Pratte, Heald and Hugessen JJ.—Ottawa, October 6, 7, 8, 1986 and January 22, 1987.

c Cour d'appel, juges Pratte, Heald et Hugessen—Ottawa, 6, 7, 8 octobre 1986 et 22 janvier 1987.

Constitutional law — Financial administration — Auditor General — Acquisition by Petro-Canada of Petrofina Canada Inc. — Parliament authorizing expenditure for acquisition — Appeal from Trial Division judgment Auditor General entitled to access to Cabinet documents and Petro-Canada records regarding share valuation — Access sought outside scope of Auditor General's responsibilities under s. 13 Auditor General Act — Under s. 13 responsibilities limited to audits of Canadian government departments and federal Crown corporations — S. 13 right of access to be considered in light of s. 14 which allows access to Crown corporations' audits reports — Parliament, in specifically addressing right to access in s. 14, restricting any general power inferred from s. 13 — S. 7(2)(d) imposing duty to verify whether ministers, in implementing will of Parliament as expressed in Appropriation Acts, acted with due regard to economy and efficiency — S. 7(2)(d) responsibility not extending to determining whether government acted with due regard to economy and efficiency — Auditor General's role not to criticize legislation — Appeal allowed — Auditor General Act, S.C. 1976-77, c. 34, ss. 5, 6, 7, 8, 13, 14 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 2, 19, 54, 57, 58, 60, 61(1), 64, 77 — Appropriation Act, No. 4, 1980-81, S.C. 1980-81-82-83, c. 51, Schedule, Vote 5c — Petro-Canada Act, S.C. 1974-75-76, c. 61, ss. 17, 18, 26(1) — Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 36.3 (as added by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4) — Federal Court Act, R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10, s. 28(6) — Canadian Bill of Rights, R.S.C. 1970, Appendix III, s. 2.

Droit constitutionnel — Administration financière — Vérificateur général — Acquisition de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada — Le Parlement a autorisé des dépenses à cet égard — Il est interjeté appel du jugement de la Division de première instance portant que le vérificateur général a le droit de prendre connaissance des documents du Cabinet et des dossiers de Petro-Canada se rapportant à l'évaluation des actions — Les renseignements recherchés ne relèvent pas du champ d'application des fonctions attribuées au vérificateur général par l'art. 13 de la Loi sur le vérificateur général — Selon l'art. 13, ces fonctions se limitent à la vérification des comptes des ministères du gouvernement du Canada et des corporations de la Couronne fédérales — Le droit d'accès prévu à l'art. 13 doit être examiné en tenant compte de l'art. 14, qui permet de prendre connaissance des rapports des vérificateurs des corporations de la Couronne — Le fait que le Parlement a prévu expressément un droit d'accès à l'art. 14 a pour effet de limiter tout pouvoir général que l'on pourrait déduire de l'art. 13 — L'art. 7(2)d impose l'obligation de vérifier si les ministres, en exécutant la volonté du Parlement exprimée dans les lois d'affectation de crédits, ont agi avec un souci suffisant de l'économie et de l'efficacité — La responsabilité imposée par l'art. 7(2)d ne s'étend pas à l'obligation de déterminer si le gouvernement a agi avec un souci suffisant de l'économie et de l'efficacité — Le rôle du vérificateur général ne consiste pas à critiquer les mesures législatives adoptées — Appel accueilli — Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, chap. 34, art. 5, 6, 7, 8, 13, 14 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 2, 19, 54, 57, 58, 60, 61(1), 64, 77 — Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits, S.C. 1980-81-82-83, chap. 51, annexe, crédit 5c — Loi sur la Société Petro-Canada, S.C. 1974-75-76, chap. 61, art. 17, 18, 26(1) — Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 36.3 (ajouté par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art. 4) — Loi sur la Cour fédérale, S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10, art. 28(6) — Déclaration canadienne des droits, S.R.C. 1970, Appendice III, art. 2.

Energy — Acquisition by Petro-Canada, Crown corporation, of Petrofina Canada Inc. at \$120 share — Expenditure of up to 1.7 billion dollars authorized by Parliament — Auditor General requesting access to Cabinet documents and Petro-

Énergie — Acquisition de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada, qui est une corporation de la Couronne, au prix de 120 \$ l'action — Le Parlement a autorisé des dépenses ne dépassant pas 1,7 milliard de dollars à cet égard — Le

Canada records pertaining to valuation of shares before and after acquisition — Appeal from decision granting access allowed — Auditor General Act, S.C. 1976-77, c. 34, ss. 5, 6, 7, 8, 13, 14 — Petro-Canada Act, S.C. 1974-75-76, c. 61, ss. 17, 18, 26(1).

In February 1981, it was announced that Petro-Canada, a Crown corporation, had reached an agreement to purchase Petrofina Canada Inc. at a price of \$120 per share. Parliament, by Vote 5c of the *Appropriation Act No. 4, 1980-81*, granted authority to spend up to 1.7 billion dollars to enable Petro-Canada to acquire the shares and assets of Petrofina. This was done by the imposition of a special charge on all Canadian petroleum consumption. The proceeds of that charge were to be paid into a special non-budgetary account known as the Canadian Ownership Account.

Requests were made by the Auditor General to the auditor of Petro-Canada, to officers of Petro-Canada and to the Governor in Council to obtain information as to the valuation of the shares of Petrofina before and after its acquisition by Petro-Canada. Those requests were denied. Access to Cabinet documents was also refused on the ground that the documents sought constituted confidences of the Queen's Privy Council of Canada. The Trial Division held ([1985] 1 F.C. 719) that the Auditor General had the right to access to all the documents claimed.

The ultimate question is whether the respondent is entitled to the production of those documents. Fundamental to the determination of that issue is the determination of the nature and extent of the responsibilities of the Auditor General.

Held (Hugessen J. dissenting), the appeal should be allowed.

Per Heald J.: Subsection 13(1) of the *Auditor General Act* cannot be relied upon to support the respondent's claim for access since the access sought falls outside the scope of the Auditor General's responsibilities under the said subsection.

(1) Cabinet documents

Under subsection 13(1), the Auditor General is entitled to access to information that relates to the fulfilment of his responsibilities and he is also entitled to require from members of the public service of Canada such information as he deems necessary for that purpose. Subsection 13(2) empowers the Auditor General to station his staff in "any department". Under subsection 13(3), employees of the Auditor General who are examining the accounts of "a department or of a Crown corporation" are required to take an oath of secrecy. Taking into context the scheme of section 13 in isolation, it would appear at first glance, that the "responsibilities" contemplated by Parliament in subsection (1) are to be limited to audits of departments of the Government of Canada and of federal Crown corporations. Were it otherwise, Parliament in enacting subsections (2) and (3), would have given to the Auditor

vérificateur général a demandé à prendre connaissance des documents du Cabinet et des dossiers de Petro-Canada se rapportant à l'évaluation des actions avant et après leur acquisition — L'appel formé contre la décision permettant de prendre connaissance des documents est accueilli — Loi sur le a vérificateur général, S.C. 1976-77, chap. 34, art. 5, 6, 7, 8, 13, 14 — Loi sur la Société Petro-Canada, S.C. 1974-75-76, chap. 61, art. 17, 18, 26(1).

En février 1981, il a été annoncé que Petro-Canada, une société de la Couronne, avait conclu une entente visant l'achat de Petrofina Canada Inc. au prix de 120 \$ l'action. Aux termes du crédit 5c de la *Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits*, le Parlement a autorisé des dépenses ne devant pas dépasser 1,7 milliard de dollars pour permettre à Petro-Canada d'acquérir les actions et les biens de Petrofina. À cette fin, une taxe spéciale a été imposée sur toute la consommation canadienne de pétrole. Le produit de cette taxe devait être porté à un compte non budgétaire spécial connu sous le nom de Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne.

Le vérificateur général s'est adressé au vérificateur de Petro-Canada, aux dirigeants de cette compagnie et au gouverneur en conseil afin d'obtenir des renseignements sur l'évaluation des actions de Petrofina avant et après leur acquisition par Petro-Canada. Ces demandes ont été refusées. La communication des documents du Cabinet a également été refusée pour le motif que ceux-ci constituaient des secrets du Conseil privé de la Reine pour le Canada. La Division de première instance a jugé ([1985] 1 C.F. 719) que le vérificateur général avait le droit d'obtenir la communication de tous les documents réclamés.

La question fondamentale est de savoir si l'intimé est en droit d'exiger que ces documents lui soient communiqués. Il est essentiel pour trancher cette question de déterminer la nature et l'étendue des fonctions du vérificateur général.

Arrêt (le juge Hugessen dissident): l'appel devrait être accueilli.

Le juge Heald: L'intimé ne peut pas invoquer le paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général* à l'appui de sa demande pour obtenir des renseignements, car les renseignements recherchés ne relèvent pas du champ d'application des fonctions attribuées au vérificateur général par ledit paragraphe.

(1) Documents du Cabinet

Suivant le paragraphe 13(1), le vérificateur général a le droit de prendre connaissance de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tout renseignement dont il a besoin. Le paragraphe 13(2) permet au vérificateur général de détacher des membres de son personnel auprès de «tout ministère». D'après le paragraphe 13(3), les employés du bureau du vérificateur général qui examinent les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne sont tenus de prêter le serment de respecter le secret professionnel. Si l'on prend isolément l'économie de l'article 13 eu égard à son contexte, il semble de prime abord que les «fonctions» que le Parlement envisage au paragraphe (1) doivent se limiter à la vérification des comptes des ministères du gouvernement du Canada et des corporations de la Couronne fédérales. S'il en était autrement, le Parlement aurait, en édictant les paragraphes (2) et (3), donné au vérificateur général des pouvoirs

General similar enabling and assisting powers in respect of Cabinet Ministers and the Privy Council.

This view is strengthened by section 5 of the *Auditor General Act* which refers to the "auditor of the accounts of Canada". Pursuant to subsection 54(1)(a) of the *Financial Administration Act*, the Receiver General is required to keep accounts showing the "expenditures made under each appropriation". The Auditor General's responsibility therefore commences after the appropriations have been passed by Parliament. It cannot include decisions reached by the Governor in Council which led to the parliamentary appropriation.

The Auditor General's responsibilities are related to the implementation of legislative enactments passed by Parliament and cannot be extended to permit him to challenge the wisdom of those enactments. In this case, the effect of the Trial Division judgment would be to allow the Auditor General to audit the political process prior to the enactment of the Act which contains the Parliamentary spending authority for the Petrofina acquisition. The authority conferred upon the Auditor General pursuant to subsection 13(1) cannot be interpreted in such an all-embracing fashion.

(2) Petro-Canada records

The right of access to Petro-Canada's records which might appear, inferentially, to flow from section 13 must be considered in the light of section 14. Section 14 allows the Auditor General access to the audit reports of the Crown corporations' auditors. It allows him to seek further information from the Crown corporation's officers; and, in the event of their refusal, he can ask the Governor in Council for an order compelling the granting of access to the records and the disclosure of further information.

The fact that Parliament has specifically addressed the question of the Auditor General's right to access to information in respect of federal Crown corporations in section 14 serves to restrict accordingly any general power which could be inferred from section 13, in the absence of section 14. On this basis, the Auditor General is not entitled to the unencumbered access to the records of Petro-Canada which the declaration of the Trial Division gives him.

The respondent submits that subsection 13(1) allows him to determine what information relates to the fulfilment of his duties. The relevant sections of the Act do not provide such wide powers. When the Auditor General is examining the accounts of a Crown corporation, he is not auditing the accounts of Canada. Subsection 14(1) makes this clear since it refers to the accounts of Canada in contradistinction to the accounts of a Crown corporation.

Per Pratte J.: Paragraph 7(2)(d) of the *Auditor General Act* imposes on the Auditor General the duty of verifying and reporting whether the various ministers, in implementing the will of Parliament as expressed in the Appropriation Acts, have acted with due regard to economy and efficiency. However, for the respondent to succeed on the basis of that provision, the responsibility under paragraph 7(2)(d) would have to extend further so as to include the duty of determining whether the

d'aide et d'habilitation semblables aux précédents en ce qui concerne les ministres du Cabinet et le Conseil privé.

Cette opinion est renforcée par l'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général*, qui renvoie au «vérificateur des comptes du Canada». Conformément à l'alinéa 54(1)a) de la *Loi sur l'administration financière*, le receveur général doit tenir des comptes qui indiquent les «dépenses effectuées en vertu de chaque crédit budgétaire». La responsabilité du vérificateur général prend donc naissance après que les crédits ont été votés par le Parlement. Elle ne peut pas s'étendre aux décisions prises par le gouverneur en conseil qui ont donné lieu à une affectation de crédit.

Les fonctions du vérificateur général sont liées à la mise en vigueur des textes législatifs adoptés par le Parlement et elles ne peuvent aller jusqu'à lui permettre de contester la sagesse de ces textes. En l'espèce, le jugement de première instance aurait pour effet de permettre au vérificateur général d'examiner le processus politique antérieur à l'adoption de la Loi, laquelle autorise les crédits budgétaires nécessaires à l'acquisition de Petrofina. Le pouvoir conféré au vérificateur général en vertu du paragraphe 13(1) ne peut pas être interprété comme ayant une portée aussi large.

(2) Dossiers de Petro-Canada

Le droit de prendre connaissance des registres de Petro-Canada, lequel droit pourrait sembler, par inférence, découler de l'article 13, doit être examiné en tenant compte de l'article 14. L'article 14 permet au vérificateur général de prendre connaissance du rapport du vérificateur d'une corporation de la Couronne. Il lui permet de demander de plus amples renseignements aux dirigeants de la corporation de la Couronne; et, en cas de refus de leur part, il peut s'adresser au gouverneur en conseil en vue d'obtenir une ordonnance les obligeant à permettre la consultation des registres et à fournir des renseignements supplémentaires.

Le fait que le Parlement a prévu expressément à l'article 14 le droit du vérificateur général d'obtenir des renseignements des corporations de la Couronne fédérales a pour effet de limiter en conséquence tout pouvoir général que l'on pourrait déduire de l'article 13, n'était-ce de l'article 14. Pour cette raison, le vérificateur général n'a pas le droit absolu, que lui accorde le jugement déclaratoire de la Division de première instance, de consulter les registres de Petro-Canada.

L'intimé soutient que le paragraphe 13(1) lui permet de déterminer quels renseignements se rapportent à l'exercice de ses fonctions. Les articles pertinents de la Loi ne confèrent pas des pouvoirs aussi larges. Lorsque le vérificateur général examine les comptes d'une corporation de la Couronne, il ne procède pas à la vérification des comptes du Canada. Le paragraphe 14(1) l'indique clairement, étant donné qu'il se réfère aux comptes du Canada par opposition aux comptes d'une corporation de la Couronne.

Le juge Pratte: L'alinéa 7(2)d) de la *Loi sur le vérificateur général* impose au vérificateur général l'obligation de vérifier si les divers ministres, en exécutant la volonté du Parlement exprimée dans les lois d'affectation de crédits, ont agi avec un souci suffisant de l'économie et de l'efficacité, et de faire rapport à ce sujet. Toutefois, pour que l'intimé ait gain de cause sur le fondement de cette disposition, la responsabilité imposée par l'alinéa 7(2)d) devrait s'étendre plus loin de façon à viser

authorization to spend contained in the Appropriation Act itself was given with due regard to economy and efficiency. The respondent would then be empowered to determine whether the government that caused Parliament to adopt the Appropriation Act had taken those elements into account.

Such an interpretation cannot stand since it would have the effect of changing the nature of the Auditor General's duties. The role of the Auditor General is neither to criticize the legislation adopted by Parliament nor to pass judgment on the wisdom of government decisions that result in the adoption of such legislation. If Parliament had intended to modify the nature of the functions of the Auditor General in such a radical way, it would have expressed itself much more clearly.

Per Huggessen J. (dissenting): The question whether the responsibility of the Auditor General extends to inquiring whether due regard to economy has been demonstrated and value for money achieved should be answered in the affirmative.

Even a narrow view of the Auditor General's function must include the duty of determining whether money has been spent for the purpose for which it was appropriated by Parliament. The language of Vote 5c cannot be overlooked. In authorizing an investment in Petro-Canada, Parliament did so in order to increase Canadian public ownership of the oil and gas industry in Canada through the share purchase acquisition of Petrofina by Petro-Canada. It follows that an inquiry into whether the money was spent for the purposes for which it was voted may properly look beyond the investment in Petro-Canada to the share purchase and property acquisition by Petro-Canada in Petrofina.

The proposition that the decision to purchase Petrofina was purely political and subject therefore to political accountability only is without merit. It is the Auditor General's duty to tell, and Parliament's right to know, the economic cost of the political decision. If the implementation of the decision to increase Canadian ownership in the oil and gas industry involved buying shares and assets at a premium over their market value, then the Auditor General has a duty to say what that premium was so as to permit others to make the political judgment as to whether it was worth paying.

The question whether the Auditor General has a right to require to see the documents relating to the valuation of the Petrofina shares was also to be answered in the affirmative. Subsection 13(1) is intended to override both statutes and common law rules to the contrary. It makes it clear that only a specific override can prevail. It extends access to all information relating to the fulfilment of the Auditor General's responsibilities. The right to receive information from public servants and the right to access to other sources of information are two distinct rights, separated in English by the conjunctive phrase "and he is also entitled to" and in French by a semi-colon. Thus the first portion of subsection 13(1) clearly extends to informa-

l'obligation d'établir si l'autorisation de dépenser contenue dans la loi d'affectation de crédits elle-même a été donnée avec un souci suffisant de l'économie et de l'efficacité. L'intimé aurait alors le pouvoir de déterminer si le gouvernement qui a amené le Parlement à adopter la loi d'affectation de crédits a tenu compte de ces éléments.

Cette interprétation ne peut être acceptée car elle aurait pour effet de modifier la nature même des fonctions du vérificateur général. Le rôle du vérificateur général ne consiste ni à critiquer les mesures législatives adoptées par le Parlement ni à se prononcer sur la sagesse des décisions du gouvernement qui ont conduit à l'adoption de ces mesures. Si le Parlement avait entendu modifier la nature des fonctions du vérificateur général de façon aussi radicale, il se serait exprimé beaucoup plus clairement.

Le juge Huggessen (dissident): La question de savoir si la responsabilité du vérificateur général va jusqu'à se demander si on a démontré un souci suffisant de l'économie et de l'efficacité devrait recevoir une réponse affirmative.

Même une interprétation étroite des fonctions du vérificateur général doit impliquer l'obligation de déterminer si les crédits ont été dépensés aux fins auxquelles le Parlement les avait affectés. On ne peut pas ne pas tenir compte du libellé du crédit 5c. En permettant d'investir dans Petro-Canada, le Parlement a agi en vue d'accroître le taux de propriété canadienne au sein de l'industrie gazière et pétrolière au Canada au moyen de l'achat d'actions et de biens de Petrofina par Petro-Canada. Il s'ensuit que l'enquête visant à déterminer si les crédits ont été dépensés aux fins auxquelles ils avaient été affectés peut parfaitement déborder le cadre du placement dans Petro-Canada pour s'intéresser à l'achat d'actions et de biens de Petrofina par Petro-Canada.

La proposition selon laquelle la décision d'acheter Petrofina était purement politique et ne relevait donc que du domaine politique n'est pas fondée. Le vérificateur général est tenu de révéler, et le Parlement a le droit de connaître, le coût économique de la décision politique. Si la mise en œuvre de la décision d'accroître le taux de propriété canadienne au sein de l'industrie gazière et pétrolière impliquait l'achat d'actions et de biens à un prix supérieur à leur valeur marchande, le vérificateur général doit alors révéler cet excédent de façon à permettre à d'autres de porter un jugement politique sur l'opportunité qu'il y avait de le verser.

La question de savoir si le vérificateur général a le droit d'exiger de prendre connaissance des documents concernant l'évaluation des actions de Petrofina devait également recevoir une réponse affirmative. Le paragraphe 13(1) est destiné à avoir le pas aussi bien sur les lois que sur les règles de la *common law* qui lui sont contraires. Il indique clairement que seule peut l'emporter sur lui une disposition dérogatoire qui le vise expressément. Il étend l'accès à tous les renseignements se rapportant à l'exercice des fonctions du vérificateur général. Le droit d'exiger des fonctionnaires qu'ils fournissent des renseignements ainsi que le droit d'accès à d'autres sources de renseignements constituent deux droits distincts, comme l'indique le fait que le texte français les sépare par un point-virgule et l'anglais par la forme conjonctive "and he is also entitled to". Ainsi, la première partie du paragraphe 13(1) s'étend manifestement aux renseignements dont disposent des personnes qui ne

tion in the possession of persons other than civil servants, who are exclusively the subject of the second portion.

The primacy decreed under subsection 13(1) must have some scope for practical application. If the only remedy available to the Auditor General to enforce the subsection 13(1) right is through the exercise of his power as commissioner under subsection 13(4), then the latter power must itself enjoy the primacy which would include primacy over section 36.3 of the *Canada Evidence Act*. The subsidiary argument, that in the event of denial of access the Auditor General's only remedy is to make an unfavourable report to Parliament under paragraph 7(1)(b), could not be accepted. A legal right entails a legal remedy. A declaration of the kind sought in the present proceedings is appropriate as a remedy.

Finally, although the Auditor General is the one who in the first instance must decide what is properly within the scope of his inquiry, any dispute as to his judgment on the point must be determined by a court of law.

CASE JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

British Columbia Development Corporation et al. v. Friedmann, Ombudsman et al., [1984] 2 S.C.R. 447.

COUNSEL:

W. I. C. Binnie, Q.C. and *Graham R. Garton* for appellants (defendants-respondents).
Gordon F. Henderson, Q.C., *Emilio S. Bina-vince* and *Martin W. Mason* for respondent (plaintiff-applicant).

SOLICITORS:

Deputy Attorney General of Canada for appellants (defendants-respondents).
Gowling & Henderson, Ottawa, for respondent (plaintiff-applicant).

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PRATTE J.: I have had the privilege of reading the reasons for judgment prepared by my brother Hugessen J. as well as those of my brother Heald J. Like Mr. Justice Heald, I cannot share the opinion of our brother on the nature of the Auditor General's responsibilities.

The ultimate question to be answered in this case is whether the respondent is entitled to the production of certain documents relating to the evaluation of the shares of Petrofina Canada Inc.

sont pas des fonctionnaires, ceux-ci étant visés exclusivement par la seconde partie.

La prépondérance qu'établit le paragraphe 13(1) doit avoir une certaine portée pratique. Si le seul recours dont dispose le vérificateur général pour faire respecter le droit créé par le paragraphe 13(1) se trouve dans l'exercice des pouvoirs d'un commissaire que lui confère le paragraphe 13(4), ces derniers pouvoirs doivent donc eux-mêmes être prépondérants, et l'emporter notamment sur l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada*. On ne peut accepter l'argument subsidiaire selon lequel le seul recours du vérificateur général contre le refus de communication est un rapport défavorable remis au Parlement conformément à l'alinéa 7(1)b). Une garantie juridique comporte un recours judiciaire. Un jugement déclaratoire du genre de celui qu'on tente d'obtenir en l'espèce constitue un redressement approprié.

Enfin, bien qu'en premier il appartienne au vérificateur général de déterminer ce qui entre vraiment dans le champ de son enquête, la question doit être tranchée par une cour de justice chaque fois que son jugement est mis en doute sur ce point.

JURISPRUDENCE

DÉCISION CITÉE:

British Columbia Development Corporation et autre c. Friedmann, Ombudsman et autres, [1984] 2 R.C.S. 447.

AVOCATS:

W. I. C. Binnie, c.r. et *Graham R. Garton* pour les appelants (défendeurs-intimés).
Gordon F. Henderson, c.r., *Emilio S. Bina-vince* et *Martin W. Mason* pour l'intimé (demandeur-requérant).

PROCUREURS:

Le sous-procureur général du Canada pour les appelants (défendeurs-intimés).
Gowling & Henderson, Ottawa, pour l'intimé (demandeur-requérant).

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

LE JUGE PRATTE: J'ai eu l'avantage de lire les motifs de jugement rédigés respectivement par mes collègues le juge Hugessen et le juge Heald, et comme ce dernier, je diffère d'opinion avec le juge Hugessen sur la nature des fonctions du vérificateur général.

La principale question qui se pose en l'espèce est de savoir si l'intimé est en droit de se faire communiquer certains documents relatifs à l'évaluation des actions de Petrofina Canada Inc. Mis à part le

Leaving aside the problem arising from the alleged confidential nature of those documents, the respondent's entitlement to the production of those documents must flow from sections 13 and 14 of the *Auditor General Act* [S.C. 1976-77, c. 34]. Clearly, the powers conferred by those two sections can only be exercised by him in the fulfilment of his responsibilities under the Act. Whatever be the extent of those powers, therefore, they cannot be used to obtain documents, be they confidential or not, for a purpose other than the fulfilment of the Auditor General's responsibilities as they are defined in the Act. The first and essential question to be resolved in this case is, therefore, that on which I disagree with my brother Hugessen J., namely, what is the nature and the extent of the respondent's responsibilities under the *Auditor General Act*?

The respondent is the "auditor of the accounts of Canada". He is not the auditor of the accounts of Crown corporations like Petro-Canada. Whatever be his rights under sections 13 and 14, he may only exercise them in fulfilling his responsibility as auditor of the accounts of Canada. This observation is not superfluous since the documents sought by the respondent relate to the evaluation of the shares of Petrofina Canada Inc. prior to their acquisition by Petro-Canada. Those documents would clearly be relevant in an audit of the accounts of Petro-Canada; they are not so clearly related to an audit of the accounts of Canada.

A second preliminary observation. Counsel for the respondent laid much stress, during argument, on the legislative history of the *Auditor General Act* which, according to him, shows that the responsibilities of the Auditor General have been constantly increased and that, for that reason, the law now in force should be interpreted in a way consistent with this desire of Parliament to enlarge those responsibilities. I do not see any merit in that argument. The gradual enlargement of the responsibilities of the Auditor General cannot be denied. That evolution, however, does not help in determining the precise limits of those responsibilities as they are now defined by the statute. In my view, all that need to be said of that legislative history for our purposes is that the powers that the respondent is asserting in this case certainly exceed

problème que soulève le prétendu caractère confidentiel de ces documents, le droit de l'intimé à la production de ces derniers doit découler des articles 13 et 14 de la *Loi sur le vérificateur général* [S.C. 1976-77, chap. 34]. Il est clair que le vérificateur général ne peut exercer les pouvoirs que lui confèrent ces deux articles que dans l'exercice des fonctions dont il est investi en vertu de la Loi. Par conséquent, quelle que soit l'étendue de ces pouvoirs, ils ne peuvent servir à la production de documents, confidentiels ou non, pour une autre fin que l'exercice des fonctions du vérificateur général telles que les définit la Loi. La première et principale question à résoudre en l'espèce, donc, est celle sur laquelle je diffère d'opinion avec mon collègue le juge Hugessen, savoir, quelle est la nature et l'étendue des fonctions de l'intimé en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*?

L'intimé est le «vérificateur des comptes du Canada». Il n'est pas le vérificateur des comptes des sociétés de l'État telles que Petro-Canada. Quels que soient ses droits en vertu des articles 13 et 14, il ne peut les exercer que dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada. Cette observation n'est pas superflue puisque les documents que veut obtenir l'intimé ont trait à l'évaluation des actions de Petrofina Canada Inc. avant leur acquisition par Petro-Canada. Ces documents seraient clairement pertinents à la vérification des comptes de Petro-Canada; il n'est pas aussi clair qu'ils aient un lien avec la vérification des comptes du Canada.

Deuxième observation préliminaire. L'avocat de l'intimé, dans sa plaidoirie, a beaucoup insisté sur l'évolution législative de la *Loi sur le vérificateur général* laquelle évolution, selon lui, montre une progression constante des responsabilités du vérificateur général et indique, pour cette raison, que la loi actuelle doit recevoir une interprétation conforme au souhait du Parlement d'accroître ces responsabilités. Je ne vois pas le bien-fondé de cet argument. L'accroissement graduel des fonctions du vérificateur général ne peut être nié. Cette évolution, toutefois, n'aide pas à déterminer les limites précises de ces fonctions comme les définit présentement la Loi. À mon sens, tout ce qu'il convient de dire sur cette évolution législative pour les fins en cause est que les pouvoirs que l'intimé invoque en l'espèce excèdent certainement les limi-

the limits of his responsibilities as they were defined before the coming into force of the *Auditor General Act* in 1977. The Auditor General's responsibilities with respect to government expenditures were then limited to verifying and reporting, first, whether they were accurately reflected in the public accounts and, second, whether they had been authorized by Parliament. Clearly, the documents to which the respondent seeks access in this case do not relate to the fulfilment of those responsibilities. The question, therefore, is whether the *Auditor General Act* of 1977 has increased the responsibilities of the Auditor General so as to justify the demands that he makes in this case.

The *Auditor General Act* of 1977 has modified the responsibilities of the Auditor General with respect to expenditures in only one way. In addition to the duties that he formerly had of reporting to the House whether the public accounts accurately reflected those expenditures and whether all those expenditures had been authorized by Parliament, paragraph 7(2)(d) of the new Act imposed on the Auditor General the duty of reporting whether "money has been expended without due regard to economy or efficiency".

All government expenditures must be authorized by Parliament. Paragraph 7(2)(d), therefore, must refer to money that has been expended pursuant to the authorization of Parliament. It is on that basis that the meaning of paragraph 7(2)(d) must be determined.

When Parliament appropriates a sum of money for a given purpose, it thereby authorizes the Minister of the department concerned to spend that sum for the purpose specified. In most cases, however, Appropriation Acts leave many things to the discretion of the Minister who must decide the manner in which he will spend the money for the specified purpose. For instance, the Minister who is authorized to spend X dollars to build an office building must determine the location of the building, choose the architect, the contractor, etc. When Parliament authorizes an expenditure of that kind, it certainly expects the Minister concerned to make those decisions relating to the manner in which the money will be spent with "due regard to economy and efficiency". I have, therefore, no difficulty in concluding that the new

tes de ses fonctions telles qu'elles étaient définies avant l'entrée en vigueur de la *Loi sur le vérificateur général* en 1977. Les responsabilités du vérificateur général à l'égard des dépenses du gouvernement se limitaient alors premièrement, à vérifier si les comptes publics les reflétaient correctement, et deuxièmement à s'assurer que le Parlement les avait autorisées, et à faire rapport sur le tout. Il est clair que les documents que veut obtenir l'intimé en l'espèce ne se rapportent pas à l'exercice de ces fonctions. La question qui se pose est donc de savoir si la *Loi sur le vérificateur général* adoptée en 1977 a élargi les fonctions du vérificateur général de façon à justifier ses exigences en l'espèce.

La *Loi sur le vérificateur général* de 1977 n'a modifié les fonctions du vérificateur général relativement aux dépenses qu'à un seul égard. En sus de l'obligation qui lui était déjà faite de rendre compte à la Chambre si les comptes reflétaient fidèlement les dépenses en cause et si elles avaient toutes été autorisées par le Parlement, l'alinéa 7(2)d) de la nouvelle Loi imposait au vérificateur général l'obligation de mentionner dans son rapport à la Chambre des communes si «des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité».

Le Parlement doit autoriser toutes les dépenses du gouvernement. Par conséquent, l'alinéa 7(2)d) doit viser les sommes d'argent dépensées en vertu de l'autorisation du Parlement. C'est suivant cette prémisse que doit être déterminé le sens de l'alinéa 7(2)d).

Lorsque le Parlement affecte un crédit à une fin déterminée, il autorise du fait même le ministre du ministère concerné à dépenser cette somme à la fin spécifiée. Dans la plupart des cas, toutefois, les lois d'affectation de crédits laissent une assez grande latitude au ministre, qui doit décider la façon dont il dépensera l'argent à la fin spécifiée. Ainsi, le ministre autorisé à dépenser X dollars pour construire des bureaux doit déterminer leur emplacement, choisir l'architecte, l'entrepreneur, etc. Le Parlement, lorsqu'il autorise une dépense de cette nature, s'attend certainement à ce que le ministre concerné prenne les décisions relatives à la façon dont l'argent sera dépensé, avec «égard à l'économie ou à l'efficacité». Je n'hésite donc pas à conclure que la nouvelle responsabilité dont se trouve investi le vérificateur général ne fait que lui

responsibility bestowed on the Auditor General merely imposes on him the duty of verifying and reporting whether the various ministers, in implementing the will of Parliament as expressed in the Appropriation Acts, acted with due regard to economy and efficiency. Thus, that new responsibility is merely an extension of the responsibility that the Auditor General already had of verifying that the government had complied with the wishes of Parliament by making no expenditures except those authorized by Appropriation Acts.

If the new responsibility of the Auditor General does not extend further than that, it would certainly not justify the demands made by the respondent. In this case, Parliament had authorized the Minister of Energy, Mines and Resources to spend up to 1.7 billion dollars to acquire shares of Petro-Canada so as to enable that Crown corporation to purchase Petrofina Canada Inc. The Minister was given very little discretion by that legislation: he could neither fix the conditions at which Petrofina Canada Inc. would be acquired nor refuse to approve the terms of that acquisition. As all the documents of which the production is sought by the respondent in these proceedings relate to the evaluation of Petrofina Canada Inc., they do not relate in any way to the fulfilment of the Auditor General's new responsibility of verifying that the money appropriated by Parliament had been spent by the Minister of Energy, Mines and Resources, with due regard to economy and efficiency. If the Minister had no discretion in the matter, he could not have regard to economy and efficiency.

In order for the respondent to succeed, therefore, the new responsibility of the Auditor General under paragraph 7(2)(d) must extend further than I have said so as to include, not only the duty to determine whether a Minister, in spending money pursuant to an Appropriation Act, complied with the implied wish of Parliament that the authorized expenditures be made in a manner consistent with economy and efficiency, but also the duty of determining whether the authorization to spend contained in the Appropriation Act itself was given with due regard to economy and efficiency. Then, the respondent would have the power, that he asserts here, of determining whether the government that caused Parliament to adopt the Appro-

imposer l'obligation de vérifier si les divers ministres, en exécutant la volonté du Parlement exprimée dans les lois d'affectation de crédits, ont agi avec un souci suffisant de l'économie et de l'efficacité, et de faire rapport à ce sujet. Donc, cette nouvelle responsabilité n'est que l'extension de l'obligation qui était déjà faite au vérificateur général de vérifier si le gouvernement s'était conformé à la volonté du Parlement en ne faisant aucune dépense qui n'ait été autorisée par une loi d'affectation de crédits.

Si la nouvelle responsabilité dont est investi le vérificateur général ne va pas plus loin que cela, elle ne justifierait sûrement pas ce qu'il exige. En l'espèce, le Parlement avait autorisé le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources à dépenser jusqu'à 1,7 milliard de dollars à l'acquisition d'actions de Petro-Canada de manière à permettre à cette société d'État d'acheter Petrofina Canada Inc. La loi laissait très peu de latitude au ministre: il ne pouvait ni fixer les conditions de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. ni refuser d'approuver les modalités de cet achat. Comme tous les documents dont l'intimé recherche la communication dans les présentes procédures ont trait à l'évaluation de Petrofina Canada Inc., ils ne se rapportent aucunement à l'exercice de la nouvelle responsabilité faite au vérificateur général de s'assurer que le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a dépensé les crédits votés par le Parlement avec un souci suffisant de l'économie et de l'efficacité. Si le ministre n'avait aucune discrétion en la matière, il ne pouvait se préoccuper de l'économie et de l'efficacité.

Pour que l'intimé ait gain de cause, il faut donc que les nouvelles responsabilités imposées au vérificateur général par l'alinéa 7(2)d) s'étendent plus loin que je ne l'ai dit, de façon à viser non seulement d'une part, l'obligation de déterminer si le ministre, en dépensant des crédits conformément à une loi d'affectation de crédits, s'est conformé à la volonté implicite du Parlement que les sommes autorisées soient dépensées de façon conforme à l'économie et à l'efficacité, mais aussi d'autre part, l'obligation d'établir si l'autorisation de dépenser contenue dans la loi d'affectation de crédits elle-même a été donnée avec un souci suffisant de l'économie et de l'efficacité. Si c'était le cas, l'intimé aurait alors le pouvoir qu'il revendique en

priation Act here in question had due regard to economy and efficiency. I cannot give such a wide interpretation to paragraph 7(2)(d) of the *Auditor General Act* which would, in my opinion, have the effect of not merely enlarging the responsibilities of the Auditor General but of changing their very nature. The role of the Auditor General, as I understand it, is neither to criticize the legislation adopted by Parliament nor pass judgment on the wisdom of government decisions that resulted in the adoption of such legislation. If Parliament had intended to modify the nature of the functions of the Auditor General in such a radical way, it would, in my opinion, have expressed itself much more clearly.

For these reasons, I am therefore of opinion that the documents of which the respondent seeks the production in this case do not relate in any manner to the fulfilment of his responsibilities.

I would allow the appeal, set aside the judgment of the Trial Division and dismiss the action of the respondent, with costs both in this Court and in the Trial Division.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HEALD J.: I have read the reasons for judgment herein prepared by my brother Hugessen J. Since I am in substantial disagreement with the result which he proposes and with his reasons for so concluding, it is necessary to express my own views as to the proper conclusions to be reached on this appeal.

Initially, I should say that I agree with Hugessen J. that the issues in this case were not fully stated in the Trial Division [[1985] 1 F.C. 719].¹ I also think my brother Hugessen's characterization of the central issue is more accurate,—i.e.,—to determine the nature and extent of the respon-

¹ I also agree with his observations about the practice adopted, in the Trial Division, in this case, of issuing two sets of reasons for judgment. I concur with him that such a method of proceeding is not to be recommended since it fails to "contribute to the proper and orderly dispatch of judicial business".

l'espèce de déterminer si le gouvernement qui a amené le Parlement à adopter la loi d'affectation de crédits en cause a tenu suffisamment compte de l'économie et de l'efficacité. Je ne puis donner à l'alinéa 7(2)d) de la *Loi sur le vérificateur général* une aussi large interprétation qui aurait pour effet, à mon sens, non seulement d'élargir les fonctions du vérificateur général mais aussi d'en modifier la nature même. Le rôle du vérificateur général, comme je le conçois, ne consiste ni à critiquer les mesures législatives adoptées par le Parlement, ni à se prononcer sur la sagesse des décisions du gouvernement qui ont conduit à l'adoption de ces mesures. Si le Parlement avait entendu modifier la nature des fonctions du vérificateur général de façon aussi radicale, il se serait, à mon sens, exprimé beaucoup plus clairement.

Pour ces motifs, j'estime donc que les documents dont l'intimé veut la communication en l'espèce ne se rapportent aucunement à l'exercice de ses fonctions.

J'accueillerais l'appel, j'annulerais le jugement de la Division de première instance et je rejetterais l'action de l'intimé, avec dépens aussi bien en cette Cour qu'en Division de première instance.

* * *

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

LE JUGE HEALD: J'ai lu les motifs de jugement rédigés en l'espèce par mon collègue le juge Hugessen. Comme je diffère sensiblement d'opinion avec lui sur la décision qu'il propose et les motifs étayant ses conclusions, il m'est nécessaire d'exposer mes propres vues sur les conclusions qu'il convient de tirer en l'espèce.

Tout d'abord, je dois dire que je conviens avec le juge Hugessen que les questions en litige n'ont pas été entièrement exposées en Division de première instance [[1985] 1 C.F. 719]¹. J'estime également que mon collègue le juge Hugessen pose la question fondamentale à résoudre de façon plus exacte,

¹ Je souscris également à ses remarques sur la pratique adoptée en l'espèce, en Division de première instance, soit la rédaction de deux motifs de jugement distincts. Je suis d'avis, moi aussi, qu'une telle façon de procéder n'est pas à recommander puisqu'elle «ne favorise pas l'expédition efficace et ordonnée des travaux de la Cour».

sibilities of the Auditor General and, in making that determination, to decide whether his duty to make examinations and inquiries and to report to the House of Commons includes the responsibility to track the use of public funds past the first recipient and on to the ultimate beneficiary in order to decide whether the Canadian people have had value for their money. Out of this general issue, there arise two subsequent issues which were also discussed by Hugessen J. The first subsequent issue is—Does the responsibility of the Auditor General require him to inquire into whether due regard for economy has been demonstrated and value for money achieved in the Petrofina acquisition? And, if the answer to the first subsequent issue is in the affirmative, then a second subsequent issue arises—Does the Auditor General have the right to demand to see the Cabinet documents and the records of Petro-Canada relating to the Petrofina acquisition and, in the event of refusal of access, to enforce that right through the Courts?

My disagreement with my brother relates to the determination of those issues.

More specifically, I do not think a proper interpretation of subsection 13(1) of the *Auditor General Act*, leads to the conclusion that, pursuant to the authority of that subsection, the Auditor General has the right, on the facts of this case, to access to all Cabinet documents dealing with the Petrofina acquisition. Likewise, I have the view that subsection 13(1) does not entitle the Auditor General to access to the records of Petro-Canada. Subsection 13(1) requires careful analysis. It reads:

13. (1) Except as provided by any other Act of Parliament that expressly refers to this subsection, the Auditor General is entitled to free access at all convenient times to information that relates to the fulfilment of his responsibilities and he is also entitled to require and receive from members of the public service of Canada such information, reports and explanations as he deems necessary for that purpose. [Emphasis added.]

I agree with my brother Hugessen that the changes in language from the former provision (subsection 57(1) of the *Financial Administration Act* [R.S.C. 1970, c. F-10]) make it clear that

c'est-à-dire qu'il s'agit de déterminer la nature et l'étendue des fonctions du vérificateur général et, ce faisant, de décider si la responsabilité qui est la sienne de faire des examens et des enquêtes et d'adresser un rapport à la Chambre des communes comprend la responsabilité de rechercher l'emploi des fonds publics au-delà du premier bénéficiaire jusqu'au bénéficiaire ultime afin d'établir si la destination des deniers de l'État a été rentable. De cette question d'ordre général découlent deux questions consécutives dont le juge Hugessen a également parlé. Voici la première de ces deux questions: le vérificateur général est-il tenu de rechercher si l'acquisition de Petrofina s'est effectuée avec un souci suffisant de l'économie et s'est révélée rentable? Et si la réponse à la première question consécutive est affirmative, une seconde question consécutive se pose alors: le vérificateur général a-t-il le droit d'exiger que lui soient communiqués les documents du Cabinet et les registres de Petro-Canada visant l'acquisition de Petrofina, et si leur communication lui est refusée, peut-il faire valoir ce droit en ayant recours aux tribunaux?

Je diffère d'opinion avec mon collègue sur la réponse à donner à ces deux questions.

Plus particulièrement, je ne crois pas qu'une juste interprétation du paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général* impose la conclusion que, en vertu de l'autorité de ce paragraphe, le vérificateur général a le droit, selon les faits en cause, de se faire communiquer tous les documents du Cabinet relatifs à l'acquisition de Petrofina. De même, j'estime que le paragraphe 13(1) ne permet pas au vérificateur général de prendre connaissance des registres de Petro-Canada. Le paragraphe 13(1) doit être analysé attentivement. En voici le libellé:

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin. [C'est moi qui souligne.]

Tout comme mon collègue le juge Hugessen, j'estime que la modification du libellé de l'ancienne disposition (le paragraphe 57(1) de la *Loi sur l'administration financière* [S.R.C. 1970, chap.

subsection 13(1) is intended to override both statute and common law rules to the contrary and that the override must be specific. Nevertheless, this paramountcy is restricted to information relating to the fulfilment of the responsibilities of the Auditor General. Accordingly, if the Cabinet confidences in issue or the right of access to the records of Petro-Canada do not relate to "the fulfilment of his responsibilities", the paramount language at the commencement of the subsection does not assist the respondent.

THE PARAMETERS OF THE RESPONSIBILITIES OF THE AUDITOR GENERAL

(a) With respect to Cabinet documents

The opening portion of subsection 13(1) which restricts the Auditor General's access to information relating to the "fulfilment of his responsibilities" is separated from the remainder of the subsection by the word "and". Thus, the broad discretion conferred upon the Auditor General in the second portion of the subsection refers only to the "public service" and not to Ministers of the Crown, the Queen's Privy Council or the employees of Petro-Canada.² It is also significant that in subsection 13(2), the Auditor General is empowered to station members of his staff in "any department" for the effective discharge of his duties. Furthermore, in subsection 13(3), employees of the Auditor General who are examining the accounts of "a department or of a Crown corporation" are required to take an oath of secrecy. Accordingly, taking into context the scheme of section 13 in isolation, it seems at first glance, that the "responsibilities" contemplated by Parliament in subsection (1) are to be limited to audits of

² Sections 17 and 18 of the *Petro-Canada Act* [S.C. 1974-75-76, c. 61] provide that the Corporation's officers, agents and employees "shall be deemed not to be employed in the public service of Canada" except only for certain specified purposes relating to superannuation and employees compensation. In so far as Ministers of the Crown are concerned, they are clearly not members of the public service of Canada since in the definition of "public officer" in section 2 of the *Financial Administration Act*, Ministers are separately mentioned *vis-à-vis* members of the public service of Canada. The definition in section 2 reads: "public officer includes a Minister and any person employed in the public service of Canada". (The emphasis is mine.)

F-10]) indique clairement que le paragraphe 13(1) doit avoir prépondérance aussi bien sur les lois que sur les règles de *common law* qui lui sont contraires, et que seule peut l'emporter sur lui une disposition dérogatoire qui le vise expressément. Toutefois, cette prépondérance se limite aux renseignements se rapportant à l'exercice des fonctions du vérificateur général. En conséquence, si les secrets du Cabinet en question ou le droit de prendre connaissance des registres de Petro-Canada ne se rapportent pas à «l'exercice de ses fonctions», la disposition attributive de prépondérance au début du paragraphe n'est d'aucun secours à l'intimé.

LE CADRE DES FONCTIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

a) En ce qui concerne les documents du Cabinet

La partie préliminaire du paragraphe 13(1) qui restreint aux renseignements se rapportant à «l'exercice de ses fonctions» le droit du vérificateur général de prendre connaissance de certains renseignements, est séparée du reste du paragraphe par la conjonction «and» dans la version anglaise et par un point-virgule dans la version française. Donc, le large pouvoir discrétionnaire conféré au vérificateur général dans la seconde partie du paragraphe ne vise que les «fonctionnaires fédéraux» et non les ministres de la Couronne, les membres du Conseil privé de la Reine ni les employés de Petro-Canada². Il est aussi important qu'au paragraphe 13(2), le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de «tout ministère». De plus, au paragraphe 13(3), les employés du bureau du vérificateur général qui examinent les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne sont tenus de prêter le serment de respecter le secret professionnel. Conséquemment, si l'on prend

² Les articles 17 et 18 de la *Loi sur la Société Petro-Canada* [S.C. 1974-75-76, chap. 61] prévoient que les cadres, mandataires et employés de la Société «sont censés ne pas être employés dans la fonction publique du Canada» sauf à des fins particulières de la pension de la Fonction publique et de l'indemnisation des employés de l'État. Pour ce qui est des ministres de la Couronne, il est clair qu'ils ne sont pas membres de la fonction publique du Canada puisque la définition de l'expression «fonctionnaire public» à l'article 2 de la *Loi sur l'administration financière* mentionne les ministres de façon distincte des fonctionnaires publics. La définition à l'article 2 est ainsi libellée: «fonctionnaire public» comprend un ministre et toute personne employée dans la fonction publique du Canada». (C'est moi qui souligne.)

departments of the Government of Canada and of federal Crown corporations. Were it otherwise, I would have expected Parliament in enacting subsections (2) and (3), to give to the Auditor General similar enabling and assisting powers in respect of Cabinet Ministers and the Privy Council.³

This view of the matter is strengthened, in my opinion, by references to other sections of the *Auditor General Act* as well as to sections of related statutes. Section 5 of the *Auditor General Act* provides:

5. The Auditor General is the auditor of the accounts of Canada, including those relating to the Consolidated Revenue Fund and as such shall make such examinations and inquiries as he considers necessary to enable him to report as required by this Act. [Emphasis added.]

The reference to reporting undoubtedly refers to the requirement contained in section 7 of the Act that the Auditor General report annually to the House of Commons as well as to the permissive authority with respect to special reports to the House of Commons conferred upon him pursuant to section 8. The expression "accounts of Canada" is not defined in the *Auditor General Act*. However, it is referred to in the *Financial Administration Act*. Section 54 of that Act provides:

54. (1) Subject to regulations of the Treasury Board, the Receiver General shall cause accounts to be kept in such manner as to show

- (a) the expenditures made under each appropriation;
- (b) the revenues of Canada; and

³ Subsections 13(2) and 13(3) read as follows:

13. ...

(2) In order to carry out his duties more effectively, the Auditor General may station in any department any person employed in his office, and the department shall provide the necessary office accommodation for any person so stationed.

(3) The Auditor General shall require every person employed in his office who is to examine the accounts of a department or of a Crown corporation pursuant to this Act to comply with any security requirements applicable to, and to take any oath of secrecy required to be taken by, persons employed in that department or Crown corporation.

isolément l'économie de l'article 13 eu égard à son contexte, il semble de prime abord que les «fonctions» que le Parlement envisage au paragraphe (1) doivent se limiter à la vérification des comptes des ministères du gouvernement du Canada et des corporations de la Couronne fédérales. S'il en était autrement, je m'attendrais à ce que le Parlement, en édictant les paragraphes 13(2) et (3), ait donné au vérificateur général des pouvoirs d'aide et d'habilitation semblables aux précédents en ce qui concerne les ministres du Cabinet et le Conseil privé³.

Cette opinion est renforcée, à mon sens, par les renvois à d'autres articles de la *Loi sur le vérificateur général* aussi bien qu'à des articles de lois connexes. L'article 5 de la *Loi sur le vérificateur général* prévoit ce qui suit:

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Fonds du revenu consolidé et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi. [C'est moi qui souligne.]

La mention d'un rapport vise indubitablement l'obligation faite au vérificateur général à l'article 7 de la Loi de faire un rapport annuel à la Chambre des communes, aussi bien que la faculté que lui accorde l'article 8 d'adresser des rapports spéciaux à la Chambre des communes. La *Loi sur le vérificateur général* ne définit pas l'expression «comptes du Canada», mais la *Loi sur l'administration financière* en fait mention. L'article 54 de cette Loi est rédigé comme suit:

54. (1) Sous réserve des règlements du conseil du Trésor, le receveur général doit faire tenir des comptes de manière qu'ils indiquent

- a) les dépenses effectuées en vertu de chaque crédit budgétaire;
- b) les revenus du Canada; et

³ Voici le libellé des paragraphes 13(2) et 13(3):

13. ...

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la corporation et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

(c) the other payments into and out of the Consolidated Revenue Fund.

(2) The Receiver General

(a) shall cause accounts to be kept to show such of the assets and direct and contingent liabilities of Canada, and

(b) shall establish such reserves with respect to the assets and liabilities,

as, in the opinion of the Minister, are required to give a true and fair view of the financial position of Canada.

(3) The accounts of Canada shall be kept in the currency of Canada.

This is consistent with section 19 of the same Act which provides:

19. Subject to the *British North America Acts, 1867 to 1965*, no payments shall be made out of the Consolidated Revenue Fund without the authority of Parliament.

Thus, pursuant to subsection 54(1)(a), *supra*, the Receiver General is required to keep accounts showing "the expenditures made under each appropriation". These accounts form a part of the "accounts of Canada". They are a part of the accounts which the Auditor General is charged with reporting on to the House of Commons. However, his responsibility commences after the appropriations have been passed by Parliament. Therefore, I agree with counsel for the appellants that the "responsibilities of the Auditor General" are "downstream" of the Appropriation Act or other authorizing statute, and that the work of the Office of the Auditor General in respect of which he must report to the Commons annually pursuant to section 7 would not include decisions reached by the Governor in Council which led to the Parliamentary appropriation (Vote 5c of *Appropriation Act No. 4, 1980-81* [S.C. 1980-81-82-83, c. 51]).

I also agree with counsel for the appellants that the Auditor General's responsibilities are related to the implementation of legislative enactments passed by Parliament and cannot be extended to permitting the Auditor General to challenge the wisdom of those enactments. In this case, the effect of the Trial Division judgment would be to allow the Auditor General to audit the political process prior to March 31, 1981, the date of enactment of *Appropriation Act No. 4*, which Act contains the parliamentary spending authority for

c) les autres versements au Fonds du revenu consolidé et sur ledit Fonds.

(2) Le receveur général

a) doit faire tenir des comptes ayant pour objet d'indiquer tels éléments de l'actif et du passif direct et éventuel du Canada, et

b) doit établir, à l'égard de l'actif et du passif, telles réserves

qui, de l'avis du Ministre, sont nécessaires pour donner un aperçu juste et fidèle de la situation financière du Canada.

(3) Les comptes du Canada doivent être tenus en la monnaie du Canada.

Cela est conforme à l'article 19 de la même Loi, qui dit:

19. Sous réserve des *Actes de l'Amérique du Nord britannique, 1867 à 1965*, aucun paiement ne doit être fait à même le Fonds du revenu consolidé sans l'autorisation du Parlement.

Ainsi, conformément à l'alinéa 54(1)a), précité, le vérificateur général doit tenir des comptes qui indiquent «les dépenses effectuées en vertu de chaque crédit budgétaire». Ces comptes font partie des «comptes du Canada». Ils font partie des comptes sur lesquels le vérificateur général doit faire un rapport à la Chambre des communes. Toutefois, sa responsabilité prend naissance après que les crédits ont été votés par le Parlement. Par conséquent, je suis d'accord avec les avocats des appelants pour dire que «les responsabilités du vérificateur général» se situent [TRADUCTION] «en aval» de l'application de la Loi portant affectation de crédits ou autre loi habilitante, et que les activités du bureau du vérificateur général, sur lesquelles celui-ci doit préparer à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel conformément à l'article 7, ne s'étendent pas aux décisions prises par le gouverneur en conseil qui ont donné lieu à une affectation de crédit (le crédit 5c de la *Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 51]).

Je suis également d'accord avec les avocats des appelants lorsqu'ils soutiennent que les fonctions du vérificateur général sont liées à la mise en vigueur des textes législatifs adoptés par le Parlement, et qu'elles ne peuvent aller jusqu'à lui permettre de contester la sagesse de ces textes. En l'espèce, le jugement de première instance aurait pour effet de permettre au vérificateur général d'examiner le processus politique antérieur au 31 mars 1981, la date de l'adoption de la *Loi n° 4 portant affectation de crédits*, laquelle autorise les

the Petrofina acquisition. I am unable to interpret the authority conferred upon the Auditor General pursuant to subsection 13(1) in such an all-embracing fashion.

(b) With respect to the records of Petro-Canada

I said earlier that my appreciation of subsection (1) of section 13 when read in context with subsections (2) and (3) of that section led me to conclude that the "responsibilities" envisaged by Parliament in subsection (1) may be restricted to audits of federal government departments and of federal Crown corporations. Since Petro-Canada is a federal Crown corporation and since the respondent takes the position that he has the right of access to the records of Petro-Canada in the course of his audit of the accounts of Canada, it is necessary to examine more closely the situation with respect to Petro-Canada. In particular, it is necessary to consider the provisions of section 14 of the *Auditor General Act*. That section reads:

14. (1) Notwithstanding subsections (2) and (3), in order to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada, the Auditor General may rely on the report of the duly appointed auditor of a Crown corporation or of any subsidiary of a Crown corporation.

(2) The Auditor General may request a Crown corporation to obtain and furnish to him such information and explanations from its present or former directors, officers, employees, agents and auditors or those of any of its subsidiaries as are, in his opinion, necessary to enable him to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada.

(3) If, in the opinion of the Auditor General, a Crown corporation, in response to a request made under subsection (2), fails to provide any or sufficient information or explanations, he may so advise the Governor in Council, who may thereupon direct the officers of the corporation to furnish the Auditor General with such information and explanations and to give him access to those records, documents, books, accounts and vouchers of the corporation or any of its subsidiaries access to which is, in the opinion of the Auditor General, necessary for him to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada.

Subsection 14(1) empowers the Auditor General, in the fulfilment of his responsibilities to audit the accounts of Canada, to have access to and rely upon the reports of duly appointed auditors of

crédits budgétaires nécessaires à l'acquisition de Petrofina. Je suis incapable de voir dans l'autorité conférée au vérificateur général en vertu du paragraphe 13(1) une portée aussi large.

(b) En ce qui concerne les dossiers de Petro-Canada

J'ai dit plus tôt que la lecture du paragraphe 13(1) faite en corrélation avec les paragraphes 13(2) et (3) me convainc que les «fonctions» que le Parlement envisage au paragraphe (1) peuvent être limitées à la vérification des comptes des ministères fédéraux et des corporations de la Couronne fédérales. Puisque Petro-Canada est une société de l'État fédérale et puisque l'intimé affirme qu'il a droit de prendre connaissance des registres de Petro-Canada au cours de sa vérification des comptes du Canada, il est nécessaire d'étudier plus attentivement la situation en ce qui concerne Petro-Canada. Plus particulièrement, il est nécessaire d'examiner les dispositions de l'article 14 de la *Loi sur le vérificateur général*. Voici le libellé de cet article:

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une corporation de la Couronne ou d'une de ses filiales.

(2) Le vérificateur général peut demander à toute corporation de la Couronne d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une corporation de la Couronne n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette corporation de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la corporation et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

Le paragraphe 14(1) habilite le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, à prendre connaissance des rapports des vérificateurs, régulièrement

Crown corporations.⁴ Subsection 14(2) entitles the Auditor General to obtain information and explanations from the directors, officers, employees, agents and auditors of a Crown corporation. Subsection 14(3) permits the Auditor General, in cases where he believes that a Crown corporation has failed to provide sufficient information, to ask the Governor in Council to direct the Crown corporation's officers to furnish the Auditor General with such further explanations and information as he considers necessary and to give him such further access to the Corporation's records as he considers necessary.⁵

In my view, section 14, *supra*, must be read in context with section 13 and when this is done, I think it clear that any entitlement to access to the records of a Crown corporation such as Petro-Canada which might appear, inferentially, to flow from the provisions of section 13, must be considered in the light of the provisions of section 14. Section 14 addresses with particularity the rights of the Auditor General with respect to the records of a Crown corporation. Section 14 allows the Auditor General access to the audit reports of the Crown corporation's auditors; it allows him to ask for further information and particulars from the Crown corporation and its auditors; and, in the event of their refusal, he can go to the Governor in Council for an order compelling access to the records and compelling further information and explanations.

⁴ Subsection 26(1) of the *Petro-Canada Act* provides:

26. (1) ... the accounts of the Corporation shall be audited each year by an auditor appointed by the Governor in Council.

In fact the firm of Peat Marwick Mitchell was the auditor of Petro-Canada at all relevant times.

⁵ Pursuant to subsection 14(2) the Auditor General did demand from Petro-Canada information relating to its acquisition of Petrofina. Petro-Canada referred the Auditor General to its auditors. Subsequently the Auditor General applied to the Governor in Council pursuant to subsection 14(3) for an Order in Council compelling Petro-Canada to furnish the Auditor General with the information requested. By Order in Council dated June 26, 1984, the Governor in Council refused to direct the officers of Petro-Canada to provide the desired information.

nommés, des corporations de la Couronne et à se fier à ces rapports⁴. Le paragraphe 14(2) autorise le vérificateur général à obtenir des renseignements et des éclaircissements des administrateurs, des dirigeants, des employés, des mandataires et des vérificateurs d'une corporation de la Couronne. Le paragraphe 14(3) permet au vérificateur général dans le cas où il estime qu'une corporation de la Couronne n'a pas donné des renseignements satisfaisants, de demander au gouverneur en conseil d'ordonner aux dirigeants de cette corporation de fournir au vérificateur général les éclaircissements et les renseignements supplémentaires dont il estime avoir besoin et de lui permettre de consulter les registres de la corporation dont il estime avoir besoin⁵.

À mon avis, l'article 14 précité doit être interprété en corrélation avec l'article 13. Cela fait, je crois qu'il appert que le droit de prendre connaissance des registres d'une corporation de la Couronne telle que la Société Petro-Canada, lequel droit pourrait sembler, par inférence, découler des dispositions de l'article 13, doit être examiné en tenant compte des dispositions de l'article 14. Cet article 14 traite en détail des droits du vérificateur général relativement aux registres d'une corporation de la Couronne. L'article 14 permet au vérificateur général de prendre connaissance des rapports des vérificateurs d'une corporation de la Couronne; il lui permet de demander de plus amples renseignements et éclaircissements à la corporation de la Couronne et à ses vérificateurs; et, en cas de refus de leur part, il peut s'adresser au gouverneur en conseil en vue d'obtenir une ordonnance les obligeant à permettre la consultation des registres et à fournir des renseignements et des éclaircissements supplémentaires.

⁴ Le paragraphe 26(1) de la *Loi sur la Société Petro-Canada* prévoit:

26. (1) ... les comptes de la Corporation sont vérifiés chaque année par un vérificateur nommé par le gouverneur en conseil.

De fait, le cabinet Peat Marwick Mitchell était le vérificateur de la Société Petro-Canada à toutes les époques concernées.

⁵ Conformément au paragraphe 14(2), le vérificateur général a effectivement demandé à la Société Petro-Canada des renseignements concernant l'acquisition par celle-ci de la société Petrofina. La Société Petro-Canada a demandé au vérificateur général de s'adresser à ses vérificateurs. Par la suite, le vérificateur général a demandé au gouverneur en conseil, conformément au paragraphe 14(3), de prendre un décret pour obliger la Société Petro-Canada à fournir au vérificateur général les renseignements requis. Le gouverneur en conseil a, par décret en date du 26 juin 1984, refusé d'enjoindre aux dirigeants de la Société Petro-Canada de fournir les renseignements désirés.

In my view, the fact that Parliament has specifically addressed the question of the Auditor General's right to access and to information in respect of federal Crown corporations in section 14 serves to restrict accordingly any general power which could be inferred from section 13, in the absence of section 14. On this basis, it is my view that the Auditor General is not entitled to the unencumbered access to the records of Petro-Canada which the declaration of the Trial Division gives him. I have this opinion because the access sought by the respondent falls outside the purview of his responsibilities and thus subsection 13(1) cannot be relied on to support his claim for access.

(c) The submissions of the respondent relative to (a) and (b) supra.

It is said, however, on behalf of the respondent that subsection 13(1) allows the respondent "to determine what information relates to the fulfilment of his responsibilities" (respondent's memorandum, paragraph 33). It was further submitted (respondent's memorandum, paragraph 35): "considering Sections 5, 6, and 7, the Respondent has, under Section 13, the entitlement to free access to information and to require and to receive any information, reports and explanations which the Respondent deems necessary to enable him to fulfil his responsibilities under the Auditor General Act". This is a sweeping proposition. It would give the Auditor General *carte blanche*. He would be the sole arbiter of where his "responsibilities" commenced and terminated. In my view, the relevant sections of the Act cannot reasonably be interpreted to provide such wide powers for the reasons given earlier herein. Furthermore, section 5 gives the Auditor General wide powers with the use of the words "as he considers necessary" but only when he is auditing the accounts of Canada. When he is examining the accounts of a Crown corporation, he is not auditing the accounts of Canada. Subsection 14(1) makes this clear in my view since it refers to the accounts of Canada in contradistinction to the accounts of a Crown corporation. If it could be said that the accounts of Canada include the accounts of Crown corporations, then the enabling provisions of section 14

À mon avis, le fait que le Parlement a prévu expressément à l'article 14 le droit du vérificateur général de prendre connaissance des registres et d'obtenir des renseignements des corporations de la Couronne fédérales a pour effet de limiter en conséquence tout pouvoir général que l'on pourrait déduire de l'article 13, n'était-ce de l'article 14. Pour cette raison, il me semble que le vérificateur général n'a pas le droit absolu, que lui accorde le jugement déclaratoire de la Division de première instance, de consulter les registres de la Société Petro-Canada. J'en viens à cette conclusion parce que les renseignements que l'intimé tente d'obtenir ne relèvent pas du champ d'application de ses fonctions et que, par conséquent, il ne peut pas invoquer le paragraphe 13(1) à l'appui de sa demande.

c) Les allégations de l'intimé relativement à a) et b) précitées

On a fait valoir toutefois, au nom de l'intimé, que le paragraphe 13(1) permet à celui-ci [TRANSDUCTION] «de déterminer quels renseignements se rapportent à l'exercice de ses fonctions» (mémoire de l'intimé, paragraphe 33). On y soutient également (mémoire de l'intimé, paragraphe 35) que [TRANSDUCTION] «compte tenu des articles 5, 6 et 7, l'intimé a, conformément à l'article 13, le droit de prendre connaissance librement de tout renseignement et d'exiger qu'on lui fournisse tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin pour lui permettre d'exercer ses fonctions sous le régime de la Loi sur le vérificateur général». Il s'agit là d'une proposition par trop générale. Ce serait donner blanc-seing au vérificateur général; lui seul pourrait déterminer où commencent et où finissent ses «fonctions». À mon avis, les articles pertinents de la Loi ne peuvent pas raisonnablement s'interpréter de façon à conférer des pouvoirs aussi larges pour les raisons déjà mentionnées. De plus, l'article 5 accorde de vastes pouvoirs au vérificateur général par l'utilisation des mots «qu'il juge nécessaires» mais seulement lorsqu'il vérifie les comptes du Canada. Lorsqu'il examine les comptes d'une corporation de la Couronne, il ne procède pas à la vérification des comptes du Canada. Il me semble que le paragraphe 14(1) l'indique précisément, étant donné qu'il se réfère aux comptes du Canada par opposition aux comptes d'une corporation de la Couronne. Si l'on pou-

would be redundant since the Auditor General has all the powers necessary for the discharge of his responsibility pursuant to section 5 in so far as the accounts of Canada are concerned.⁶ Likewise, subsection 13(1) gives him wide powers by employing the words "as he deems necessary" but only for purposes relating to "the fulfilment of his responsibilities".

In addition to rendering redundant the enabling provisions of section 14 of the Act, the interpretation of subsection 13(1) advocated by the respondent would render nugatory the provisions of subsection (3) of section 14. As noted earlier herein, the Governor in Council refused, pursuant to subsection 14(3) to direct Petro-Canada to deliver the information sought by the Auditor General with respect to Petro-Canada's acquisition of Petrofina. By demanding the same information directly from the appellants as directors of Petro-Canada pursuant to subsection 13(1), the respondent seeks to effectively reverse the decision of the Governor in Council, a result which he could not achieve by recourse to the courts since, pursuant to subsection 28(6) of the *Federal Court Act* [R.S.C. 1970 (2nd Supp.), c. 10], this Court has no jurisdiction to review any decision or order of the Governor in Council. In my view such an interpretation of the words used in subsection 13(1) would be quite improper since the consequence thereof would be to achieve a result by indirect means which was impermissible through direct action.

Since I have concluded, for the reasons expressed *supra*, that the access sought by the respondent and given to him in the declaration of the Trial Division goes far beyond his entitlement pursuant to subsection 13(1) because that access lies outside the parameters of his assigned responsibilities, it is unnecessary to deal with the issues of

⁶ If any further support were needed for this view of the matter, I think the provisions of section 77 of the *Financial Administration Act* which set out in detail the way in which the accounts of a federal Crown corporation are to be audited, and reported upon, to the responsible Minister, are clear evidence that Parliament intended the accounts of Crown corporations to be separate from the accounts of Canada.

avait affirmer que les comptes du Canada comprennent les comptes des corporations de la Couronne, les dispositions habilitantes de l'article 14 seraient redondantes, l'article 5 accordant au vérificateur général tous les pouvoirs nécessaires à l'exercice de ses fonctions en ce qui concerne les comptes du Canada⁶. De la même façon, le paragraphe 13(1) lui accorde de vastes pouvoirs par l'utilisation des mots «dont il a besoin» mais seulement aux fins de «l'exercice de ses fonctions».

En plus de rendre superflues les dispositions habilitantes de l'article 14 de la Loi, l'interprétation du paragraphe 13(1) que propose l'intimé rendrait nulles les dispositions du paragraphe (3) de l'article 14. Ainsi qu'il a été noté précédemment, le gouverneur en conseil a refusé d'ordonner à Petro-Canada en vertu du paragraphe 14(3) de fournir les renseignements que sollicitait le vérificateur général sur l'acquisition par cette société de la société Petrofina. En exigeant que ces mêmes renseignements lui soient fournis directement par les appelants en leur qualité d'administrateurs de Petro-Canada conformément au paragraphe 13(1), l'intimé recherche en fait le renversement de la décision du gouverneur en conseil, un résultat qu'il ne pourrait obtenir par voie judiciaire puisque le paragraphe 28(6) de la *Loi sur la Cour fédérale* [S.R.C. 1970 (2^e Supp.), chap. 10] dispose que cette Cour n'est pas compétente à examiner une décision ou une ordonnance du gouverneur en conseil. À mon avis, une telle interprétation des termes utilisés au paragraphe 13(1) serait nettement inexacte puisqu'elle aurait pour conséquence de permettre à l'intimé d'obtenir indirectement ce qu'il ne peut avoir directement.

Comme j'ai conclu, pour les motifs qui précèdent, que le droit sollicité par l'intimé et accordé par le jugement déclaratoire de la Division de première instance excède clairement les pouvoirs conférés au vérificateur général par le paragraphe 13(1) puisque ce droit ne s'inscrit pas dans les limites de son mandat, il ne m'est pas nécessaire de

⁶ S'il faut apporter un argument de plus sur ce point, disons qu'à mon sens les dispositions de l'article 77 de la *Loi sur l'administration financière*, qui exposent en détail la façon selon laquelle les comptes d'une corporation de la Couronne fédérale doivent être vérifiés et faire l'objet d'un rapport destiné au ministre qui en est responsable, indiquent clairement que le Parlement voulait établir une distinction entre les comptes des corporations de la Couronne et les comptes du Canada.

Crown privilege and the constitutional conventions of Cabinet confidentiality which were canvassed extensively by both counsel, in their memoranda, and at the hearing of the appeal.

THE REMEDIES AVAILABLE TO THE AUDITOR GENERAL

Before concluding, I would like to express some views as to the remedies which are open to the Auditor General in the discharge of his responsibilities. In my view the Auditor General has a hierarchy of remedies available to him under the *Auditor General Act*. The first remedy which is, in my view, a primary remedy, is founded in paragraph 7(1)(b) of the *Auditor General Act*. Subsection 7(1) reads:

7. (1) The Auditor General shall report annually to the House of Commons

(a) on the work of his office; and

(b) on whether, in carrying on the work of his office, he received all the information and explanations he required.

The next remedy is nourished by the provisions of subsection 13(4) of the *Auditor General Act*. That subsection reads:

13. ...

(4) The Auditor General may examine any person on oath on any matter pertaining to any account subject to audit by him and for the purposes of any such examination the Auditor General may exercise all the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*.

The third remedy is the remedy provided pursuant to subsection 13(1) which, as noted *supra*, is the most comprehensive remedy because of the paramountcy clause expressed at the outset of the subsection.

I conclude that the subsection 13(4) remedy is a less powerful one than the remedy under subsection 13(1) because of the absence of the paramountcy clause in subsection 13(4). This conclusion is reinforced, in my view, when the application of section 36.3 of the *Canada Evidence Act* [R.S.C. 1970, c. E-10 (as added by S.C. 1980-81-

traiter des questions du privilège de la Couronne et de la convention constitutionnelle sur le secret des documents du Cabinet, dont les deux avocats ont d'ailleurs longuement traité dans leurs mémoires et lors de l'audition de l'appel.

LES REDRESSEMENTS OFFERTS AU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL

Avant de conclure, j'aimerais exprimer certaines opinions sur les redressements qui s'offrent au vérificateur général dans le cadre de l'exercice de ses fonctions. À mon avis, la *Loi sur le vérificateur général* prévoit à cet égard un ensemble de redressements d'importance croissante. Le premier redressement qui, selon moi, est un redressement primaire, procède de l'alinéa 7(1)b) de la *Loi sur le vérificateur général*. Le paragraphe 7(1) est ainsi libellé:

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel dans lequel

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau; et

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

Le redressement suivant est prévu au paragraphe 13(4) de la *Loi sur le vérificateur général*, dont voici le libellé:

13. ...

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Le troisième de ces redressements, fondé sur le paragraphe 13(1) est, ainsi qu'il a déjà été noté, celui de ces redressements dont la portée est la plus grande en raison de la disposition attributive de prépondérance figurant au commencement de ce paragraphe.

Je déduis de l'absence d'une disposition attributive de prépondérance au paragraphe 13(4) que le redressement prévu à ce paragraphe est plus faible que celui qui découle du paragraphe 13(1). L'étude de la façon dont l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* [S.R.C. 1970, chap. E-10 (ajouté par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art.

82-83, c. 111, s. 4)]⁷ to each of the subsections is analyzed. Because of the absence of a paramountcy clause in subsection 13(4), I think that a certificate filed pursuant to subsection 36.3(1) would effectively preclude any action under subsection 13(4) by the Auditor General in the areas encompassed by the subsection 36.3(1) certificate.

⁷ That section reads as follows:

36.3 (1) Where a Minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council objects to the disclosure of information before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information by certifying in writing that the information constitutes a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, disclosure of the information shall be refused without examination or hearing of the information by the court, person or body.

(2) For the purpose of subsection (1), "a confidence of the Queen's Privy Council for Canada" includes, without restricting the generality thereof, information contained in

- (a) a memorandum the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;
- (b) a discussion paper the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;
- (c) an agendum of Council or a record recording deliberations or decisions of Council;
- (d) a record used for or reflecting communications or discussions between Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
- (e) a record the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are brought before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d); and
- (f) draft legislation.

(3) For the purposes of subsection (2), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(4) Subsection (1) does not apply in respect of

(a) a confidence of the Queen's Privy Council for Canada that has been in existence for more than twenty years; or

(b) a discussion paper described in paragraph (2)(b)

- (i) if the decisions to which the discussion paper relates have been made public, or
- (ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

4)]⁷ s'applique à chacun des paragraphes visés renforce, selon moi, une telle conclusion. Étant donné l'absence d'une disposition attributive de prépondérance au paragraphe 13(4), je suis d'avis qu'une attestation déposée conformément au paragraphe 36.3(1) ferait effectivement échouer toute démarche entreprise par le vérificateur général sous le régime du paragraphe 13(4) relativement aux objets visés par l'attestation produite en vertu du paragraphe 36.3(1).

⁷ Cet article est ainsi libellé:

36.3 (1) Le tribunal, l'organisme ou la personne qui ont le pouvoir de contraindre à la production de renseignements sont, dans les cas où un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé s'opposent à la divulgation d'un renseignement, tenus d'en refuser la divulgation, sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet, si le ministre ou le greffier attestent par écrit que le renseignement constitue un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

(2) Pour l'application du paragraphe (1), «un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada» s'entend notamment d'un renseignement contenu dans:

- a) une note destinée à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- b) un document de travail destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
- c) un ordre du jour du Conseil ou un procès-verbal de ses délibérations ou décisions;
- d) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- e) un document d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);
- f) un avant-projet de loi.

(3) Pour l'application du paragraphe (2), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

(4) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) à un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;

b) à un document de travail visé à l'alinéa (2)b), dans les cas où les décisions auxquelles il se rapporte ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

However, it seems to me that a more serious problem could arise were the Auditor General to seek enforcement of a subsection 13(1) remedy in the face of a subsection 36.3(1) certificate. Assuming, for the sake of argument, that the Auditor's view that he is the sole arbiter of the parameters of his responsibilities is the correct one, then the interesting question arises as to how he would be able to enforce his subsection 13(1) rights through the courts. Assuming, for example, that he were to make an application to the Court for access to Cabinet documents, and, assuming that a minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council were to file a certificate pursuant to subsection 36.3(1), the provisions of that subsection, if applicable, would require the Court to refuse disclosure of the information "without examination . . . of the information by the court". In my view, this situation demonstrates clearly the difficulties involved in providing an effective and realistic remedy for the rights asserted by the respondent pursuant to subsection 13(1). While this problem is not before the Court in this appeal, I think it relevant to consider the lack of a viable remedy when testing the validity of the respondent's submissions concerning the sweep of his authority. Put another way, if the Court was required to deal with an application by the Auditor General to enforce his right to access under subsection 13(1), and, in response, thereto, a certificate pursuant to subsection 36.3(1) were filed, the Court might well be in the difficult position of attempting to determine whether the Auditor General was acting within his responsibilities without being able to examine the information in question because of the strictures contained in subsection 36.3(1). The Court would be in this position because, if the Auditor General was acting within his responsibilities, pursuant to subsection 13(1), section 36.3 of the *Canada Evidence Act* would have no application. If, however, the Auditor General was acting outside the scope of his responsibilities, subsection 13(1) would not apply so as to oust the application of section 36.3. Accordingly, the threshold question for the Court would be whether or not the Auditor General was acting within his responsibilities. In order to determine the answer to this threshold question, the Court might conceivably need to have access to the information in question. By having that access, the Court would be in violation of subsection 36.3(1) in advance of being able to determine whether or not the Auditor General was to be bound by its provisions. If, after seeing the material, the Court

Un problème plus grave que celui-là me semblerait toutefois se poser si le vérificateur général, se voyant opposer une attestation fondée sur le paragraphe 36.3(1), sollicitait l'exécution d'un redressement visé au paragraphe 13(1). Si l'on pose, par hypothèse, que le vérificateur général est bien comme il le dit le seul juge de l'étendue de ses fonctions, il se pose alors l'intéressante question de savoir comment il pourrait faire respecter, par la voie des tribunaux, les droits que lui confère le paragraphe 13(1). Si, par exemple, le vérificateur cherchait à obtenir, par voie judiciaire, la communication des documents du Cabinet, et si un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé déposait une attestation conformément au paragraphe 36.3(1), les dispositions de ce paragraphe, si elles étaient applicables, exigeraient du tribunal saisi de l'affaire qu'il refuse la divulgation du renseignement demandé «sans l'examiner». À mon avis, cette situation illustre clairement les difficultés que présente la recherche d'un redressement efficace et réaliste, convenant aux droits que peut faire valoir l'intimé conformément au paragraphe 13(1). Bien que la Cour ne soit pas saisie d'un tel problème dans le cadre du présent appel, je crois que l'absence d'un redressement effectif est pertinente à l'examen de la validité des prétentions de l'intimé concernant l'étendue de ses pouvoirs. En d'autres termes, saisie d'une demande du vérificateur général visant à assurer le respect du droit que lui confère le paragraphe 13(1), la Cour, en présence d'une attestation fondée sur le paragraphe 36.3(1), pourrait très bien en être réduite à tenter d'établir si le vérificateur général outrepassé son mandat sans pouvoir examiner les renseignements visés en raison des restrictions imposées par le paragraphe 36.3(1). La Cour serait dans cette situation parce que, dans l'éventualité où le vérificateur général agissait dans le cadre de ses fonctions, en vertu du paragraphe 13(1), l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* ne s'appliquerait pas. Si, toutefois, le vérificateur général excédait les limites de ses attributions, les dispositions du paragraphe 13(1) n'empêcheraient pas l'application de l'article 36.3. En conséquence, la question préliminaire que la Cour devrait trancher serait celle de savoir si le vérificateur général agissait dans le cadre de ses attributions. Et pour trancher cette question préliminaire, il est possible que cette Cour aurait besoin de prendre connaissance des renseignements visés. Or, en consultant ces renseignements, la Cour enfreindrait le paragraphe 36.3(1) avant même d'être en mesure de

concluded that the Auditor General was acting within the scope of his responsibilities in seeking access, then the provisions of subsection 36.3(1) would not apply because of the paramountcy provisions of subsection 13(1) of the *Auditor General Act*. If, conversely, the Court decided that the Auditor General was acting outside the scope of his responsibilities, the paramountcy provisions of subsection 13(1) would not apply, and subsection 36.3(1) would operate to prevent the Court's access to the material in question. In such circumstances, the Court would have been placed in the embarrassing and difficult position of having breached subsection 36.3(1) in order to discharge its duties with respect to the subsection 13(1) application of the Auditor General.

In my view, such a repugnant and inconsistent consequence demonstrates forcibly that Parliament could never have intended that the parameters of subsection 13(1) would include confidences of the Privy Council, Ministers and the Cabinet.

CONCLUSION

For all of the above reasons, I have concluded that the respondent is not entitled to any of the relief given to him by the Trial Division. I would therefore allow the appeal with costs, set aside the judgment of the Trial Division and substitute therefor a judgment dismissing the respondent's action and application with costs.

* * *

The following are the reasons for judgment rendered in English by

HUGESSEN J. (*dissenting*): The issue in these proceedings was stated by the Associate Chief Justice, presiding in the Trial Division, in the following terms:

The issue in this case, in the briefest possible terms, is whether the right of access to information, given to the Auditor General of Canada in section 13 of the *Auditor General Act*, S.C. 1976-77, c. 34, takes precedence over or must defer to the convention of confidence of the Queen's Privy Council for

décider si le vérificateur général devait être lié par ses dispositions. Si, après avoir examiné les documents, la Cour concluait que le vérificateur général était en droit de les réclamer dans le cadre de ses fonctions, les dispositions du paragraphe 36.3(1) seraient supplantées par les dispositions attributives de prépondérance figurant au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*. Si, en revanche, la Cour décidait que le vérificateur général excédait les limites de ses pouvoirs, les dispositions attributives de prépondérance du paragraphe 13(1) ne seraient pas applicables, et le paragraphe 36.3(1) interdirait à la Cour la consultation des documents en question. Dans de telles circonstances, la Cour aurait été placée dans la situation difficile et embarrassante d'avoir à enfreindre les dispositions du paragraphe 36.3(1) afin de remplir ses obligations relativement à la demande du vérificateur général fondée sur le paragraphe 13(1).

À mon sens, l'incohérence et les contradictions inhérentes à un tel résultat établissent de façon convaincante que le Parlement n'a jamais pu avoir l'intention que le paragraphe 13(1) vise les renseignements confidentiels du Conseil privé, des ministres et du Cabinet.

CONCLUSION

Pour tous les motifs qui précèdent, j'ai conclu que l'intimé n'a droit à aucun des redressements que la Division de première instance lui a accordés. J'accueillerais donc l'appel avec dépens, j'annulerais le jugement de la Division de première instance et je lui substituerais un jugement rejetant avec dépens l'action ainsi que la demande de l'intimé.

* * *

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

LE JUGE HUGESSEN (*dissident*): La question qui se pose en l'espèce a été énoncée dans les termes suivants par le juge en chef adjoint, qui présidait le procès en Division de première instance:

Résumée en très peu de mots, la question litigieuse qui se pose en l'espèce est celle de savoir si le droit à l'accès à des documents, qui est conféré au vérificateur général du Canada par l'article 13 de la *Loi sur le vérificateur général*, S.C. 1976-77, chap. 34, a préséance ou non sur la convention sur le

Canada. [Reasons for judgment, November 1, 1985, Case, pp. 3174-3175. ⁸]*

As I see it, there is another issue underlying the question stated by the Trial Judge that requires to be answered first. It is to know the nature and extent of the responsibilities of the Auditor General. More particularly, it is to know whether the Auditor General's duty to make examinations and inquiries and to report to the House of Commons includes the responsibility to follow the use which has been made of public funds beyond their immediate or first recipient through to their ultimate beneficiary in order to determine whether the Canadian people have had value for their money.

The matter arises in this way. In February 1981, Petro-Canada, a Crown corporation, announced that it had reached an agreement with Petrofina

secret du Conseil privé de la Reine pour le Canada. [Motifs de jugement, le 1^{er} novembre 1985, dossier, pp. 3174 et 3175⁸.]*

a Il m'apparaît nécessaire de trancher au préalable la question sous-jacente à celle que pose le juge de première instance, à savoir quelle est la nature et l'étendue des obligations dévolues au vérificateur général. De façon plus précise, il s'agit de savoir si l'obligation faite au vérificateur général d'effectuer des examens et des enquêtes et de faire rapport à la Chambre des communes implique que celui-ci doit suivre l'utilisation des fonds publics depuis leur allocation première ou immédiate jusqu'à leur ultime bénéficiaire afin de déterminer s'il y a eu un emploi rentable des deniers publics.

d Le litige est né de la façon suivante. En février 1981, Petro-Canada, une société de la Couronne, a annoncé avoir conclu avec Petrofina S.A. une

⁸ The case reveals that there were two sets of reasons for judgment issued. The first, from which the above extract is taken, is dated November 1, 1985, and appears to have been delivered from the Bench on that day. As far as I can determine, there then followed a further hearing, on November 12, 1985, whose purpose was to "discuss" the reasons for judgment, following which the Judge indicated certain corrections and amendments. Both parties then moved for judgment in accordance with their respective understanding of the Judge's reasons and these motions were heard on December 4, 1985. Finally, on December 6, 1985, the Judge issued amended reasons for judgment which differ substantially from the original reasons; in particular, they contain a number of new findings of fact. Judgment itself was entered on December 6, 1985.

This method of proceeding is not to be recommended. Having had the matter under advisement for more than seven months, the Judge, if he was not ready to give his reasons in final form on November 1, would have done better to have waited until he was ready. The issue of what can only be described as draft reasons subject to amplification and correction in the light of invited comments from the parties to the litigation does not, in my view, contribute to the proper and orderly dispatch of judicial business.

* Editor's Note: The amended reasons for judgment are published at [1985] 1 F.C. 719. The above extract appears at p. 724 thereof.

⁸ Le dossier révèle que le juge a prononcé deux fois des motifs de jugement. Les premiers motifs, dont le passage précité est extrait, portent la date du 1^{er} novembre 1985 et semblent avoir été prononcés à l'audience ce jour-là. À ce qu'il m'apparaît, le prononcé de ces motifs a été suivi d'une audition supplémentaire qui, tenue le 12 novembre 1985, avait pour objet la [TRADUCTION] «discussion» des motifs de jugement; à la suite de cette audition, le juge a indiqué qu'il apporterait à ses motifs certaines corrections et modifications. Les deux parties ont alors présenté à la Cour des requêtes concluant qu'il soit prononcé un jugement conforme à leurs interprétations respectives des motifs du juge, et ces requêtes ont été entendues le 4 décembre 1985. Finalement, le 6 décembre 1985, le juge a prononcé des motifs modifiés de jugement différant considérablement des motifs initiaux; ces motifs modifiés contiennent notamment plusieurs nouvelles conclusions de fait. Le jugement lui-même a été inscrit au dossier le 6 décembre 1985.

Cette manière de procéder est à déconseiller. Le juge de première instance, qui avait pris l'affaire en délibéré depuis plus de sept mois, aurait mieux fait, s'il n'était pas prêt à prononcer ses motifs dans leur forme finale le 1^{er} novembre, d'attendre d'être en mesure de le faire. À mon avis, rendre ce que l'on ne peut appeler que des motifs à l'état de projet, susceptibles d'adjonctions et de corrections inspirées par les commentaires recherchés des parties, ne favorise pas l'expédition efficace et ordonnée des travaux de la Cour.

* Note de l'arrêtiiste: Les motifs modifiés de jugement sont publiés à [1985] 1 C.F. 719. Le passage précité figure à la p. 724 du recueil.

S.A. to purchase Petrofina Canada Inc., at a price of \$120 per share.⁹

Petro-Canada was incorporated by Act of Parliament (S.C. 1974-75-76, c. 61). Its entire share capital is held by the Minister of Energy, Mines and Resources in trust for the Crown and is non transferable. The Corporation is, for all purposes, an agent of Her Majesty and may only exercise its powers as such. The Auditor General is not the auditor of Petro-Canada and the latter's books are, in accordance with section 26 of the Act, audited by an auditor appointed by the Governor in Council. Petro-Canada's capital budget is subject to the approval of the Governor in Council.

The Petrofina acquisition was a massive financial undertaking. The cost at the agreed price of \$120 per share was approximately 1.7 billion dollars. On the eve of the takeover announcement, the Governor in Council had approved Petro-Canada's supplementary capital budget permitting share purchase investments to an amount of 1.5 billion dollars.

Some time after the takeover had been announced and the details of the acquisition made public, Parliament was asked to approve the necessary funding to enable Petro-Canada to pay the bill. This was done by the imposition of a special charge on all Canadian petroleum consumption; the proceeds of that charge were to be paid into a special non-budgetary account known as the Canadian Ownership Account (C.O.A.). While the actual taxing statute creating the charge did not come until some time later, the wording of Vote 5c of the *Appropriation Act No. 4, 1980-81* (S.C. 1980-81-82-83, c. 51), tells us all we need to know for the purposes of this case:

⁹ As is so often the case in corporate takeovers, the actual details of the transaction were vastly more complicated, involving both share purchase and transfer of assets and the interposition of subsidiary companies. While these complications may well be a source of legitimate concern to anyone inquiring into whether the Canadian people obtained value for money in the takeover, they have no direct bearing on the issues in this case.

entente visant l'achat de Petrofina Canada Inc. au prix de 120 \$ l'action⁹.

La Société Petro-Canada a été constituée par une loi du Parlement (S.C. 1974-75-76, chap. 61). La totalité de son capital-actions, qui est incessible, est détenue en fiducie pour le compte de la Couronne par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources. La Société est un mandataire de Sa Majesté à toutes les fins de la loi et les pouvoirs qui lui sont attribués ne peuvent être exercés qu'à ce titre. Le vérificateur général n'est pas le vérificateur de Petro-Canada; les comptes de cette société, conformément à l'article 26 de la Loi, sont vérifiés par un vérificateur nommé par le gouverneur en conseil. Le budget d'investissement de Petro-Canada est soumis à l'approbation du gouverneur en conseil.

L'acquisition de Petrofina par Petro-Canada constituait une entreprise énorme sur le plan financier. Au prix convenu de 120 \$ l'action, son coût s'est élevé à environ 1,7 milliard de dollars. La veille de l'annonce de cet achat, le gouverneur en conseil avait approuvé le budget d'investissement supplémentaire de 1,5 milliard de dollars nécessaire à l'achat des actions par Petro-Canada.

Quelque temps après l'annonce de l'achat et la publication de ses modalités, il a été demandé au Parlement d'approuver le financement devant permettre à Petro-Canada de régler la facture. À cette fin, une taxe spéciale a été imposée sur toute la consommation canadienne de pétrole; le produit de cette taxe devait être porté à un compte non budgétaire spécial connu sous le nom de Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne (C.A.T.P.C.). Bien que la loi imposant effectivement cette taxe ne fut pas immédiatement adoptée, le libellé du crédit 5c de la *Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits* (S.C. 1980-81-82-83, chap. 51), contient tous les renseignements nécessaires en l'espèce:

⁹ Comme c'est souvent le cas lorsque le contrôle d'une société change de mains, les modalités de la transaction étaient beaucoup plus compliquées, prévoyant, en plus de l'achat des actions et du transfert des actifs, l'interposition de sociétés subsidiaires. Bien que la complexité de telles clauses puisse légitimement inquiéter quiconque se préoccupe de la rentabilité de l'emploi des deniers publics, les détails de ces dispositions ne sont pas directement pertinents aux questions faisant l'objet du présent litige.

ENERGY, MINES AND RESOURCES
A—DEPARTMENT
ENERGY PROGRAM

5c Energy—Operating expenditures including payments, in the current and subsequent fiscal years, in accordance with such terms and conditions as may be prescribed by the Governor in Council on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance, of such amounts as are from time to time required for investment in shares, debentures, bonds or other evidences of indebtedness of Petro-Canada in order to increase Canadian public ownership of the oil and gas industry in Canada through the share purchase of and property acquisition from Petrofina Canada Inc., by Petro-Canada, (not to exceed 1.7 billion dollars which includes the interim financing costs) for which purpose there shall be established in the Accounts of Canada a non-budgetary trust account to be known as the Canadian Ownership Account:

- a) to which shall be credited all amounts received as a consequence of a Canadian Ownership special charge for the purpose of increasing the Canadian Public Ownership of the oil and gas industry in Canada; and
- b) to which shall be charged any investment made hereunder for the share purchase of and property acquisition from Petrofina Canada Inc.

and to further provide that no investment shall be made pursuant hereto in excess of the amount of the balance to the credit of the account, and to provide a further amount of 5,382,000

The reading of this text makes it clear that what had been authorized is an investment in Petro-Canada in order to allow the latter to acquire the shares and assets of Petrofina. In other words, Petro-Canada is the chosen vehicle for achieving the canadianisation policy evidenced by the Petrofina takeover.

The Auditor General conceives it to be within his field of responsibility

... to ascertain whether due regard to economy has been demonstrated and value for money achieved in the \$1.7 billion acquisition of Petrofina Canada Inc.¹⁰

Pursuant to subsection 14(1) of the *Auditor General Act*,¹¹ the Auditor General has requested

¹⁰ Paragraph 9.197, Report of the Auditor General for the year ended March 31, 1983. Case, p. 121.

¹¹ 14. (1) Notwithstanding subsections (2) and (3), in order to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada, the Auditor General may rely on the report of the duly appointed auditor of a Crown corporation or of any subsidiary of a Crown corporation.

ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES
A—MINISTÈRE
PROGRAMME DE L'ÉNERGIE

5c Énergie—Dépenses de fonctionnement, y compris des versements au cours de la présente année financière et des années financières subséquentes conformément aux conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre et du ministre des Finances, des sommes nécessaires en certaines occasions en vue d'effectuer des placements sous forme d'actions, de titres, d'obligations ou d'autres titres de créance de Petro-Canada en vue d'accroître le taux de propriété canadienne au sein de l'industrie gazière et pétrolière au Canada au moyen de l'achat d'actions et de biens de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada (pour un montant ne devant pas dépasser 1.7 milliard de dollars, montant qui comprend les frais de financement provisoire), et à cette fin sera créé le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, un compte non budgétaire de fiducie, qui figurera parmi les comptes du Canada:

- a) au crédit duquel on portera toutes les sommes perçues dans le cadre d'une taxe spéciale relative à l'accroissement du taux de propriété canadienne au sein de l'industrie gazière et pétrolière au Canada; et
- b) auquel seront imputés tous les investissements faits en vertu du présent crédit, pour l'achat d'actions et de biens de Petrofina Canada Inc.

et pour prévoir des dispositions afin d'interdire tout investissement en vertu du présent crédit dont le montant excède le solde du crédit du compte, et pour prévoir un montant supplémentaire de 5,382,000

Il ressort clairement de ces dispositions que l'objet de l'autorisation visée était un investissement dans la Société Petro-Canada dans le but de permettre à cette dernière d'acquérir les actions et les actifs de Petrofina. En d'autres termes, Petro-Canada est l'instrument choisi pour réaliser la politique d'accroissement de la propriété canadienne dont témoigne l'achat de Petrofina.

Le vérificateur général est d'avis qu'il entre dans ses attributions

... de vérifier si les pratiques d'économie avaient été dûment respectées à l'égard de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. au coût de \$1,7 milliard et s'il y avait eu optimisation des ressources¹⁰.

Conformément au paragraphe 14(1) de la *Loi sur le vérificateur général*¹¹, le vérificateur général

¹⁰ Rapport du vérificateur général pour l'exercice financier terminé le 31 mars 1983, paragraphe 9.197. Dossier, p. 121.

¹¹ 14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une corporation de la Couronne ou d'une de ses filiales.

information from the auditor of Petro-Canada. The reply indicated that the latter's mandate does not extend to a value-for-money audit and that accordingly the information was not available. (Letter from Peat Marwick, August 4, 1983. Case, pages 861 to 867.)

A request to Petro-Canada, pursuant to subsection 14(2) of the *Auditor General Act*,¹² for pre- and post-acquisition evaluation of the shares and assets acquired from Petrofina was met by a refusal.

A request pursuant to subsection 14(3) of the *Auditor General Act*¹³ was then made to the Governor in Council, asking that the latter direct Petro-Canada to furnish the required information. That request also was denied.

Finally, a written request was addressed to each of the defendants for the following information:

- Copies of any analysis and/or evaluation reports pertaining to the acquisition of Petrofina Canada Inc.
- Copies of any presentations, documents, memoranda you considered in forming your recommendations relating to the acquisition of Petrofina Canada Inc. using funds from the Canadian Ownership Account.

¹² 14. . . .

(2) The Auditor General may request a Crown corporation to obtain and furnish to him such information and explanations from its present or former directors, officers, employees, agents and auditors or those of any of its subsidiaries as are, in his opinion, necessary to enable him to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada.

¹³ 14. . . .

(3) If, in the opinion of the Auditor General, a Crown corporation, in response to a request made under subsection (2), fails to provide any or sufficient information or explanations, he may so advise the Governor in Council, who may thereupon direct the officers of the corporation to furnish the Auditor General with such information and explanations and to give him access to those records, documents, books, accounts and vouchers of the corporation or any of its subsidiaries access to which is, in the opinion of the Auditor General, necessary for him to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada.

a a demandé au vérificateur de Petro-Canada de lui transmettre certains renseignements. Dans sa réponse, ce dernier a indiqué que son mandat ne s'étendait pas à la vérification du rapport coût-rendement et que, en conséquence, les renseignements requis n'étaient pas disponibles. (Lettre de Peat Marwick en date du 4 août 1983. Dossier, pages 861 à 867.)

b Le vérificateur général ayant, en vertu du paragraphe 14(2) de la *Loi sur le vérificateur général*¹², demandé à Petro-Canada de lui transmettre les évaluations des actions et actifs de Petrofina, faites aussi bien avant qu'après leur acquisition, s'est vu opposer un refus.

d Une demande fondée sur le paragraphe 14(3) de la *Loi sur le vérificateur général*¹³ a alors été présentée au gouverneur en conseil; le vérificateur général y demandait au gouverneur en conseil d'ordonner à Petro-Canada de lui transmettre les renseignements requis. Cette demande a également été refusée.

e Finalement, dans une demande écrite adressée à chacun des défendeurs, le vérificateur général a requis les documents suivants:

[TRADUCTION]

- f • Une copie des analyses et/ou rapports d'évaluation relatifs à l'acquisition de Petrofina Canada Inc.;
- Une copie de tous les documents, propositions ou mémoires que vous avez pu prendre en considération en élaborant vos recommandations relatives à l'acquisition de Petrofina Canada Inc. au moyen de fonds provenant du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne;

¹² 14. . . .

(2) Le vérificateur général peut demander à toute corporation de la Couronne d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

¹³ 14. . . .

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une corporation de la Couronne n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette corporation de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la corporation et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

- Copies of any evaluations of the Petrofina Canada Inc. acquisition and of the assets acquired which were undertaken subsequent to the acquisition. [Case, page 128.]

Access was refused on the grounds that the documents in question constituted confidences of the Queen's Privy Council for Canada.

The present proceedings followed. After some technical amendments which need not concern us here, they take the form of an action for a declaration that the Auditor General has the right to free access to:

- (i) All analysis and/or evaluation reports pertaining to the acquisition of Petrofina Canada Inc. prepared for, or received by or considered by, the Defendants in the exercise of their respective individual or joint statutory responsibilities;
- (ii) All presentations, documents or memoranda relating to the use of funds from the accounts of Canada (in particular from the Canadian Ownership Account) for the acquisition of Petrofina Canada Inc. that were prepared for, or received for or considered by, the Defendants in the exercise of their respective joint or individual statutory responsibilities with respect to the acquisition of Petrofina Canada Inc.;
- (iii) All evaluations of the Petrofina Canada Inc. acquisition and/or the assets acquired that were undertaken subsequent to the acquisition, prepared for, or received by, or considered by, the Defendants in the exercise of their respective individual or joint statutory responsibilities;
- (iv) To provide the Plaintiff with information, and reports and explanation contained in the documents set out in (a)(i). [Case, pages 24-25.]

There would appear to be no doubt that the documents in question exist and can and will be made available if so ordered. A certificate of the Clerk of the Privy Council purportedly issued in accordance with section 36.3 of the *Canada Evidence Act* (R.S.C. 1970, c. E-10, as amended by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4) states that compliance with the order sought

... would require the Respondents to this application to provide to the Auditor General the documents listed in Schedule "A" hereto. I have personally examined and have carefully considered each of those documents, and the information set out therein are confidences of the Ministry of the Right Honourable Pierre Trudeau, being memoranda to Cabinet, memoranda to Cabinet Committee, Cabinet agenda, Cabinet Committee agenda, Cabinet minutes, Cabinet Committee minutes, records of Cabinet decisions, records of Cabinet Committee decisions, draft legislation, correspondence between ministers of

- Une copie des évaluations de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. et de ses actifs auxquelles on aurait procédé postérieurement à cette acquisition. [Dossier, page 128.]

La communication de ces documents a été refusée au motif que ceux-ci constituaient des secrets du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Les présentes procédures ont ensuite été entamées. Ces procédures, après avoir subi certaines modifications techniques dont nous n'avons pas à nous préoccuper à ce point-ci, prennent la forme d'une action sollicitant un jugement déclaratoire portant que le vérificateur général a le droit d'obtenir la communication des informations et documents suivants:

- [TRADUCTION] (i) Les analyses et/ou rapports d'évaluation concernant l'acquisition de Petrofina Canada Inc. préparés pour les défendeurs, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, individuelles ou collectives;
- (ii) Les documents, propositions ou mémoires concernant l'emploi de fonds à même les comptes du Canada (notamment le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne) pour l'acquisition de Petrofina Canada Inc., qui ont été rédigés pour les défendeurs, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, collectives ou individuelles, concernant l'acquisition de Petrofina Canada Inc.;
- (iii) Toutes les évaluations de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. et/ou des actifs acquis, faites ultérieurement à l'acquisition par les défendeurs, rédigés pour eux, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, individuelles ou collectives;
- (iv) Afin de fournir au demandeur l'information, les rapports et les explications que comportent les documents énoncés en a)(i). [Dossier, pages 24 et 25.]

Il semble ne faire aucun doute que les documents en question existent et peuvent être mis à la disposition du vérificateur si la Cour l'ordonne. Un certificat du greffier du Conseil privé qui aurait été délivré conformément à l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* (S.R.C. 1970, chap. E-10, modifiée par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art. 4) déclare qu'une ordonnance comme celle qui est sollicitée

[TRADUCTION] ... impliquerait que les intimés visés par la présente demande fournissent au vérificateur général les documents énumérés à l'annexe «A» ci-jointe. Suite à mon examen minutieux de chacun de ces documents, je conclus que l'information qu'ils contiennent entre dans la catégorie des secrets du Ministère du très honorable Pierre Trudeau, puisque ces documents constituent des mémoires au Cabinet, des mémoires au Comité du Cabinet, des ordres du jour du Cabinet, des ordres du jour du Comité du Cabinet, des procès-verbaux de réunions du Cabinet, des procès-verbaux de réunions du Comité du

the Crown, records of discussion between ministers of the Crown, or briefing notes for ministers of the Crown with respect to matters under consideration by the Cabinet. [Case, page 72.]

Cabinet, des documents faisant état de décisions du Cabinet, des documents faisant état de décisions du Comité du Cabinet, des avant-projets de loi, du courrier échangé entre ministres de la Couronne, des documents faisant état de discussions intervenues entre des ministres de la Couronne ou des documents d'information destinés aux ministres de la Couronne et portant sur des questions étudiées par le Cabinet. [Dossier, page 72.]

The only question therefore is whether the Auditor General has the right to demand to see the documents and to enforce that right, in the event of refusal, through the courts. The most convenient starting point for an examination of that question is to look at the role played by the Auditor General in the complex interplay of relationships which forms the structure of the modern-day government of Canada.

b En conséquence, se pose uniquement la question de savoir si le vérificateur général est en droit d'exiger que lui soient communiqués ces documents et, si leur communication lui est refusée, de faire valoir ce droit en ayant recours aux tribunaux. La meilleure façon d'amorcer l'examen de cette question est d'étudier le rôle joué par le vérificateur général au sein du réseau complexe de relations qui structure l'appareil gouvernemental contemporain du Canada.

Although of fairly recent creation when compared with many more traditional posts, the Auditor General is a high officer of State. In form he is appointed by the Governor in Council for a non-renewable term of ten years. He is paid a salary equal to that of the Chief Justice of the Federal Court and is removable only upon joint address of both Houses of Parliament. In substance and in fact, he is regarded as the principal watchdog over government spending and his annual reports, with their doleful litanies of moneys wasted and resources dissipated, are eagerly read and widely distributed.

e Même si le poste de vérificateur général est de création plutôt récente en comparaison de nombreux postes plus traditionnels, le vérificateur général est un haut fonctionnaire de l'État. Il est nommé par le gouverneur en conseil pour un mandat non renouvelable de dix ans. Son traitement est égal à celui du juge en chef de la Cour fédérale, et il ne peut être destitué que sur adresse conjointe des deux Chambres du Parlement. Le vérificateur général est fondamentalement et effectivement le contrôleur principal des dépenses gouvernementales; ses rapports annuels, avec leurs dolentes litanies faisant état du gaspillage des deniers ainsi que de la dilapidation des ressources, sont lus avec avidité et largement diffusés.

The role of the Auditor General has evolved substantially over time and, as with many of our institutions of Government, has tended to run beyond (although not, of course, against) the strictly legal framework in which it is set. That framework has itself been fairly recently revised in the *Auditor General Act* which came into force

i Le rôle du vérificateur général a évolué considérablement au cours des années et, à l'instar d'un grand nombre des institutions de l'État canadien, il a eu tendance à déborder (sans enfreindre la loi, évidemment) le cadre des dispositions strictement légales qui le définissent. Celles-ci ont elles-mêmes été révisées assez récemment dans la *Loi sur le vérificateur général*, qui est entrée en vigueur le 1^{er}

August 1, 1977.¹⁴ It is the interpretation of that statute which lies at the heart of the present litigation. It is important, however, that the Court, when addressing that interpretative task, have in mind not only the statute itself but also the evolu-

That history can be conveniently summarized as a progression from a financial audit to a comprehensive audit; from an attestation of proper book-keeping practices to an examination of whether value has been had for money spent.¹⁵ It can be seen most clearly from a comparison of the statutory framework before and after the adoption of the 1977 statute. That statute was itself, however, a catch-up exercise and an attempt to capture in legal terms the role of the Auditor General as it then existed. Since that role has continued to evolve and since, as will be seen, nothing in the language of the 1977 statute requires it to be given a narrow reading, care must be taken to avoid freezing the function as though it had not continued to develop.

¹⁴ The statute itself was the result of a conflict between the sixth Auditor General, Maxwell Henderson, and the Government of the day over the right of the Auditor General to investigate and report on "non-productive" payments—in other words, value for money. In due course, an independent committee of professionals (the Wilson Committee) was set up. Its report in March 1975 strongly favoured the concept of a comprehensive audit; the 1977 Act was in large measure the translation of that report into law by Parliament. See *Report of the Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada*. Ottawa, March 1975. Information Canada Catalogue No. FA7-1975; see also Sinclair, Sonja, "Value-for-money auditing: after ninety-nine years of controversy, an idea whose time has come". *Optimum*, 10, 1 (1979) at pp. 39-46; and Hartle, Douglas G., "The Role of the Auditor General of Canada" *Canadian Tax Journal*, 23, 3 (May-June 1975) at pp. 193-204.

¹⁵ The "three elements" of the modern comprehensive audit are well described in *Standards for Audit Of Governmental Organizations, Programs, Activities, And Functions*, United States General Accounting Office, 1981 Revision (U.S. Government Printing Office stock no. 020-000-00205-1), at p. 3:

1. Financial and compliance—determines (a) whether the financial statements of an audited entity present fairly the

(Continued on next page)

août 1977¹⁴. L'interprétation de cette Loi se situe au cœur même du présent litige. Toutefois, il est important que la Cour, au moment de procéder à cette interprétation, tienne compte non seulement de la Loi elle-même mais encore de l'évolution qu'a connue la charge du vérificateur général au cours de son histoire.

Il convient de dire que cette évolution s'est manifestée par un passage progressif d'une vérification financière à une vérification intégrée, d'une certification de la validité des méthodes comptables à un examen de la valeur reçue en contrepartie de l'argent dépensé¹⁵. Une comparaison de l'état de la législation avant et après l'adoption de la Loi de 1977 est des plus éloquentes. Cette Loi, toutefois, constituait elle-même une mise-à-jour visant à transposer en termes juridiques le rôle de l'auditeur général tel qu'il s'exerçait à cette époque. Ce rôle ayant continué de se transformer et, ainsi que nous le verrons, la Loi de 1977 ne contenant aucune disposition qui exige qu'elle doive être interprétée de façon stricte, nous devons prendre garde de ne pas attribuer à la fonction du vérificateur général un caractère figé plutôt qu'évolutif.

¹⁴ La Loi elle-même a résulté d'un conflit entre le sixième vérificateur général, Maxwell Henderson, et le gouvernement de l'époque sur le droit du vérificateur général de faire enquête et de faire rapport sur les paiements «improductifs»—en d'autres termes, la rentabilité de l'emploi des deniers publics. En temps utile, un comité indépendant d'experts (le Comité Wilson) fut formé. Son rapport de mars 1975 recommandait fortement l'adoption du concept d'une vérification intégrée; la Loi de 1977, dans une large mesure, transposait dans une loi du Parlement les recommandations de ce rapport. Voir le *Rapport du Comité indépendant de révision sur les fonctions du vérificateur général du Canada*, Ottawa, mars 1975, Information Canada n° de catalogue FA7-1975; voir également Sonja Sinclair, «Value-for-money auditing: after ninety-nine years of controversy, an idea whose time has come». *Optimum*, 10, 1 (1979), aux pp. 39 à 46; et Douglas G. Hartle, «The Role of the Auditor General of Canada», *Canadian Tax Journal*, 23, 3 (mai-juin 1975), aux pp. 193 à 204.

¹⁵ On trouve une bonne description des «trois éléments» constitutifs de la vérification intégrée contemporaine dans l'ouvrage intitulé *Standards for Audit Of Governmental Organizations, Programs, Activities, And Functions*, United States General Accounting Office, révision de 1981 (U.S. Government Printing Office stock n° 020-000-00205-1), à la p. 3:

[TRADUCTION]

1. États financiers et conformité à la loi—la vérification intégrée détermine a) si les états financiers de l'organisme qui

(Suite à la page suivante)

Prior to 1977, the statutory basis for the Auditor General's authority lay in Part VII of the *Financial Administration Act* (R.S.C. 1970, c. F-10). The essentially financial nature of the audit which he was charged with performing appears clearly from sections 58 and 60:

58. The Auditor General shall examine in such manner as he may deem necessary the accounts relating to the Consolidated Revenue Fund and to public property and shall ascertain whether in his opinion

(a) the accounts have been faithfully and properly kept;

(b) all public money has been fully accounted for, and the rules and procedures applied are sufficient to secure an effective check on the assessment, collection and proper allocation of the revenue;

(c) money has been expended for the purposes for which it was appropriated by Parliament, and the expenditures have been made as authorized; and

(d) essential records are maintained and the rules and procedures applied are sufficient to safeguard and control public property.

60. The Auditor General shall examine and certify in accordance with the outcome of his examinations the several statements required by section 55 to be included in the Public Accounts, and any other statement that the Minister may present for audit certificate.

The words used are wholly compatible with the traditional auditing function of examining books of account and certifying financial statements.

There was, however, another side to the Auditor General's duties. He was charged with making an annual report to the House of Commons. While that duty may once have been viewed as something

(Continued from previous page)

financial position and the results of financial operations in accordance with generally accepted accounting principles and (b) whether the entity has complied with laws and regulations that may have a material effect upon the financial statements.

2. Economy and efficiency—determines (a) whether the entity is managing and utilizing its resources (such as personnel, property, space) economically and efficiently, (b) the causes of inefficiencies or uneconomical practices, and (c) whether the entity has complied with laws and regulations concerning matters of economy and efficiency.

3. Program results—determines (a) whether the desired results or benefits established by the legislature or other authorizing body are being achieved and (b) whether the agency has considered alternatives that might yield desired results at a lower cost.

Avant 1977, le vérificateur général tirait ses pouvoirs de la Partie VII de la *Loi sur l'administration financière* (S.R.C. 1970, chap. F-10). Le caractère essentiellement financier de la vérification à laquelle il devait procéder ressort clairement des articles 58 et 60:

58. L'auditeur général doit examiner, de la manière qu'il peut juger nécessaire, les comptes relatifs au Fonds du revenu consolidé et aux biens publics. Il doit déterminer si, à son avis,

a) les comptes ont été tenus d'une manière fidèle et convenable;

b) on a pertinemment rendu compte de tous deniers publics, et si les règles et procédures appliquées sont suffisantes pour assurer un contrôle efficace de la cotisation, de la perception et de la répartition régulière du revenu;

c) les sommes d'argent ont été dépensées pour les fins auxquelles le Parlement les avait affectées, et les dépenses faites de la façon autorisée; et si, à son avis,

d) les registres essentiels sont tenus, et si les règles et procédures appliquées suffisent à sauvegarder et contrôler les biens publics.

60. L'auditeur général doit examiner et certifier d'après le résultat de ses examens les divers états dont l'article 55 exige l'inclusion dans les comptes publics et tout autre état que le Ministre peut présenter en vue d'un certificat de vérification.

Le libellé de ces dispositions est tout à fait compatible avec la tâche traditionnelle du vérificateur qui consiste à examiner les livres comptables et à certifier les états financiers.

Il existait toutefois un autre aspect des devoirs du vérificateur général. Il devait faire un rapport annuel à la Chambre des communes. Bien que cette tâche ait pu, dans le passé, être considérée

(Suite de la page précédente)

fait l'objet de la vérification reflètent correctement sa situation financière et le résultat de ses opérations financières suivant les méthodes comptables généralement reconnues et b) si l'organisme en question s'est conformé aux lois et aux règlements qui peuvent avoir une incidence importante sur ses états financiers.

2. Économie et efficacité—la vérification intégrée détermine a) si l'organisme visé gère et utilise ses ressources (tels le personnel, les biens, l'espace) avec économie et efficacité, b) les causes des pratiques dépourvues d'efficacité et d'économie, et c) si l'organisme s'est conformé aux lois et aux règlements relatifs aux questions d'économie et d'efficacité.

3. Résultats des programmes—la vérification intégrée détermine a) si les résultats ou les avantages recherchés par la législature ou toute autre instance habilitante ont été obtenus et b) si l'organisme visé a envisagé des solutions de rechange susceptibles de donner les résultats recherchés à un coût moindre.

of a formality, rather like the auditor's report to shareholders in a private sector corporation, it led directly to the growth and dramatic change in the Auditor General's role. Subsection 61(1) of the *Financial Administration Act* shows at once both the limitations and the potential for growth of the reporting function:

61. (1) The Auditor General shall report annually to the House of Commons the results of his examinations and shall call attention to every case in which he has observed that

(a) any officer or employee has wilfully or negligently omitted to collect or receive any money belonging to Canada,

(b) any public money was not duly accounted for and paid into the Consolidated Revenue Fund,

(c) any appropriation was exceeded or was applied to a purpose or in a manner not authorized by Parliament,

(d) an expenditure was not authorized or was not properly vouched or certified,

(e) there has been a deficiency or loss through the fraud, default or mistake of any person, or

(f) a special warrant authorized the payment of any money,

and to any other case that the Auditor General considers should be brought to the notice of the House of Commons.

While paragraphs (a) to (f) inclusive seem to point to a purely financial audit (albeit an extended one, since paragraph (c) mandated an inquiry into the "purpose" for which money had been or should have been spent), the final words of the subsection were viewed by auditors general as allowing a far ranging inquiry into the economy, efficiency and effectiveness of government operations; in a word, a comprehensive audit.

As indicated, the 1977 statute clearly reflects this development in the role of the Auditor General. The financial auditing and attesting function is, of course, retained. Section 6 reproduces the substance of the former section 60:

6. The Auditor General shall examine the several financial statements required by section 55 of the *Financial Administration Act* to be included in the Public Accounts, and any other statement that the Minister of Finance may present for audit and shall express his opinion as to whether they present fairly information in accordance with stated accounting policies of the federal government and on a basis consistent with that of the preceding year together with any reservations he may have.

This section is, however, preceded by a general statement of the duties and functions of the Auditor General in a new section 5:

comme une simple formalité, à l'image du rapport du vérificateur aux actionnaires d'une société du secteur privé, elle a directement entraîné l'extension du rôle de l'auditeur général et les modifications remarquables qui y ont été apportées. Le paragraphe 61(1) de la *Loi sur l'administration financière* montre aussi bien les limites du rapport annuel que l'extension dont il est susceptible:

61. (1) L'auditeur général doit faire connaître à la Chambre des communes, tous les ans, le résultat de ses examens et signaler chaque cas où il a remarqué

a) qu'un fonctionnaire ou employé a, volontairement ou par négligence, omis de percevoir ou de recevoir des deniers appartenant au Canada,

b) qu'il n'a pas été dûment rendu compte de deniers publics et que des deniers de ce genre n'ont pas été dûment versés au Fonds du revenu consolidé,

c) qu'un crédit budgétaire a été dépassé ou a été affecté à une fin ou d'une manière non autorisée par le Parlement,

d) qu'une dépense n'était pas autorisée ou qu'elle n'a pas été dûment appuyée de pièces justificatives ou certifiée,

e) qu'il y a eu déficit ou perte par la fraude, la faute ou l'erreur de quelqu'un, ou

f) qu'un mandat spécial a autorisé le paiement d'une somme d'argent,

ainsi que tout autre cas qui, d'après lui, mérite d'être porté à la connaissance de la Chambre des communes.

Alors que les alinéas a) à f) y compris semblent envisager une vérification purement financière (quoique étendue, puisque l'alinéa c) vise une enquête sur la «fin» à laquelle l'argent a été ou aurait dû être affecté), les vérificateurs généraux considéreraient que les derniers mots du paragraphe permettaient une enquête étendue sur l'économie, l'efficacité et l'efficacité des opérations du gouvernement; en un mot, une vérification intégrée.

Comme on l'a dit, la Loi de 1977 reflète clairement cette extension du rôle du vérificateur général. Naturellement, la vérification financière et la certification subsistent. L'article 6 reprend le fond de l'ancien article 60:

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et tous autres états que lui soumet le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

Cet article est toutefois précédé, au nouvel article 5, d'un exposé général des responsabilités et des fonctions du vérificateur général:

5. The Auditor General is the auditor of the accounts of Canada, including those relating to the Consolidated Revenue Fund and as such shall make such examinations and inquiries as he considers necessary to enable him to report as required by this Act.

While a part of this text draws on the opening words of the former section 58, it differs in a most important respect by linking the Auditor General's examinations (to which are added inquiries) not to the accounts being audited but to the report which he is to make to the House of Commons. The scope of that report is also greatly expanded from what was found in the former subsection 61(1). The key text is in subsections 7(1) and 7(2):

7. (1) The Auditor General shall report annually to the House of Commons

(a) on the work of his office; and

(b) on whether, in carrying on the work of his office, he received all the information and explanations he required.

(2) Each report of the Auditor General under subsection (1) shall call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons, including any cases in which he has observed that

(a) accounts have not been faithfully and properly maintained or public money has not been fully accounted for or paid, where so required by law, into the Consolidated Revenue Fund;

(b) essential records have not been maintained or the rules and procedures applied have been insufficient to safeguard and control public property, to secure an effective check on the assessment, collection and proper allocation of the revenue and to ensure that expenditures have been made only as authorized;

(c) money has been expended other than for purposes for which it was appropriated by Parliament;

(d) money has been expended without due regard to economy or efficiency; or

(e) satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs, where such procedures could appropriately and reasonably be implemented.

Three significant points emerge from a reading of this text:

1. The paragraphs of the former section 58 relating to the Auditor General's examination of accounts and the former subsection 61(1) relating to his report to the House have been consolidated; examination and report now cover the same ground.

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Fonds du revenu consolidé et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

a

Bien que ce libellé s'inspire, pour une partie, des premiers mots de l'ancien article 58, il en diffère sous un aspect très important en rattachant les examens du vérificateur général (auxquels s'ajoutent les enquêtes) non pas aux comptes dont il fait la vérification mais au rapport qu'il doit présenter à la Chambre des communes. Le cadre de ce rapport est aussi beaucoup plus vaste que ce qu'envisageait l'ancien paragraphe 61(1). Les dispositions clés se trouvent aux paragraphes 7(1) et 7(2):

c

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel dans lequel

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau; et

d

b) il indique s'il a reçu, dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

e

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis au Fonds du revenu consolidé;

f

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

g

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité; ou

h

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre.

Trois points importants se dégagent de la lecture de ce texte:

1. Les alinéas de l'ancien article 58 visant l'examen des comptes effectué par le vérificateur général et l'ancien paragraphe 61(1) concernant son rapport à la Chambre ont été réunis; l'examen et le rapport ont désormais le même objet.

2. The non-limitative nature of the enumerated paragraphs of former subsection 61(1) has been retained and reinforced; the Auditor General is to call attention to anything he considers significant, including the listed items.

3. Paragraphs (d) and (e) give specific authority to inquire into matters of economy, efficiency and effectiveness, the classic vocabulary of comprehensive auditing or value for money.

In the light of this analysis, I turn to the question of whether the responsibility of the Auditor General does indeed extend, as he asserts, into inquiring whether due regard to economy has been demonstrated and value for money achieved in the Petrofina acquisition. In my view, the answer is an unequivocal "yes".

In the first place, I would note that even a narrow view of the Auditor General's function must include the duty of determining if money has been spent for the purposes for which it was appropriated by Parliament (see *Auditor General Act*, paragraph 7(2)(c)). If, of course, the purpose of Vote 5c was only to authorize an investment of 1.7 billion dollars in shares, debentures, bonds or other evidences of indebtedness of Petro-Canada, then the Auditor General's inquiry could not go beyond a determination that such investment was in fact made. This, however, would require one to ignore most of the language of Vote 5c. I cannot regard as mere superfluous window dressing the fact that Parliament, in authorizing an investment in Petro-Canada, did so

... in order to increase Canadian public ownership of the oil and gas industry in Canada through the share purchase of and property acquisition from Petrofina Canada Inc., by Petro-Canada ... [Emphasis added.]

It would seem to me to follow that an inquiry into whether the money was spent for the purposes for which it was voted may properly look beyond the investment in Petro-Canada to the share purchase and property acquisition by Petro-Canada in Petrofina.

But there is more. Vote 5c is an authority to spend amounts required for investment in Petro-Canada to increase Canadian ownership of the oil

2. La nature non limitative des alinéas énumérés de l'ancien paragraphe 61(1) a été conservée et renforcée; le vérificateur général doit signaler tout sujet qui, à son avis, est important, y compris les sujets dont la liste est établie.

3. Les alinéas d) et e) autorisent expressément d'enquêter sur les questions d'économie, d'efficacité et d'efficacités; c'est là la terminologie classique propre à la vérification intégrée ou la vérification rendement-coût.

Gardant cette analyse à l'esprit, j'en arrive à la question de savoir si le vérificateur général a en effet la responsabilité, comme il l'affirme, de vérifier si l'acquisition de Petrofina s'est effectuée avec un souci suffisant de l'économie et s'est révélée rentable. À mon avis, la réponse à cette question est un «oui» sans équivoque.

Tout d'abord, je dois noter que même une interprétation étroite des fonctions du vérificateur général doit impliquer l'obligation de déterminer si les crédits ont été dépensés aux fins auxquelles le Parlement les avait affectés (voir l'alinéa 7(2)c) de la *Loi sur le vérificateur général*). S'il se trouve que le crédit 5c ne visait qu'à permettre de dépenser 1,7 milliard de dollars à l'achat d'actions, de débentures, d'obligations ou d'autres titres de créance de Petro-Canada, l'enquête du vérificateur général devrait alors se limiter à établir que cet investissement a réellement été fait. Mais une telle interprétation ne tiendrait pas compte de la plus grande partie du libellé du crédit 5c. Je ne puis considérer comme de simples embellissements oratoires le fait que le Parlement, en permettant d'investir dans Petro-Canada, a agi de la sorte

... en vue d'accroître le taux de propriété canadienne au sein de l'industrie gazière et pétrolière au Canada au moyen de l'achat d'actions et de biens de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada ... [C'est moi qui souligne.]

Il me semble s'ensuivre que l'enquête visant à déterminer si les crédits ont été dépensés aux fins auxquelles ils avaient été affectés peut parfaitement déborder le cadre du placement dans Petro-Canada pour s'intéresser à l'achat d'actions et de biens de Petrofina par Petro-Canada.

Mais il y a plus. Le crédit 5c permet de dépenser les sommes nécessaires sous forme de placements dans Petro-Canada en vue d'accroître le taux de

and gas industry through the Petrofina acquisition, such amounts

... not to exceed 1.7 billion dollars which includes the interim financing costs . . .

The mention of financing costs is significant. There are no financing costs attached to the investment by the Government of Canada in Petro-Canada. There were very significant financing costs to Petro-Canada in connection with its share and asset purchase from Petrofina. Thus it follows, as a simple matter of statutory interpretation, that the amounts "required for investment in . . . Petro-Canada" are the amounts required by Petro-Canada for the share purchase and property acquisition including financing costs. That being so, an audit of the spending made pursuant to the authority of Vote 5c must properly inquire into what amounts were so required for that purpose.

That inquiry, in a comprehensive audit of the type mandated by Parliament, clearly extends to determining whether value for money was obtained, not only when the Canadian people invested 1.7 billion dollars in Petro-Canada but also when Petro-Canada turned those same dollars around and used them to purchase the shares and assets of Petrofina.

It is no answer to the Auditor General's claim to say that the decision to purchase Petrofina was purely political, with political motives and justification, and subject therefore to political accountability only. It may well be that the decision was political but it is surely the Auditor General's job to tell, and Parliament's right to know, the economic cost of the political decision. The Auditor General neither has nor claims the right to question the wisdom of the decision to increase Canadian ownership in the oil and gas industry through the purchase of shares and assets from Petrofina. If, however, the implementation of that decision involved buying shares and assets at a premium over their market value, then the Auditor General can and should say what that premium was so as to permit others to make the political judgment as to whether it was worth paying.

propriété canadienne au sein de l'industrie gazière et pétrolière au moyen de l'achat de Petrofina, les sommes en question

a ... ne devant pas dépasser 1.7 milliard de dollars, montant qui comprend les frais de financement provisoire . . .

La mention des frais de financement est significative. L'investissement effectué par le gouvernement du Canada dans Petro-Canada ne comporte b aucuns frais de financement. Or, l'achat d'actions et de biens de Petrofina a occasionné à Petro-Canada des frais de financement considérables. Il s'ensuit donc, du simple point de vue de l'interprétation législative, que les sommes «nécessaires . . . c en vue d'effectuer des placements . . . [dans] Petro-Canada» sont les sommes dont avait besoin Petro-Canada pour l'achat d'actions et de biens, y compris les frais de financement. Cela étant, la vérification des dépenses effectuées en vertu du crédit d 5c doit régulièrement établir quelles sommes étaient nécessaires à cette fin.

e Cette enquête, dans le cadre d'une vérification intégrée comme celle qu'a décrétée le Parlement, implique clairement la tâche de déterminer si l'emploi des deniers publics a été rentable, non seulement lorsque les Canadiens ont investi 1,7 milliard de dollars dans Petro-Canada, mais aussi lorsque f Petro-Canada a consacré cette même somme à l'achat d'actions et de biens de Petrofina.

g Ce n'est pas répondre aux prétentions du vérificateur général que de dire que la décision d'acheter Petrofina était purement politique, assortie de justifications politiques, et qu'elle ne relevait donc que du domaine politique. Il est fort possible que cette décision ait été politique, mais assurément le vérificateur général est tenu de révéler, et le Parlement a le droit de connaître, le coût h économique de la décision politique. Le vérificateur n'a pas, ni ne prétend avoir, le droit de mettre en question la sagesse de la décision d'accroître le taux de propriété canadienne au sein de l'industrie gazière et pétrolière au moyen de l'achat d'actions et de biens de Petrofina. Toutefois, si la mise en œuvre de cette décision impliquait l'achat d'actions et de biens à un prix supérieur à leur valeur marchande, le vérificateur général peut et doit i alors révéler cet excédent de façon à permettre à d'autres de porter un jugement politique sur l'opportunité qu'il y avait de le verser.

I turn next to the question of the Auditor General's right to require to see the documents bearing on the valuation of the Petrofina shares and assets both before and after their acquisition by Petro-Canada. Here again the answer depends upon a reading of the *Auditor General Act* in its historical perspective.

The development of the statutory provisions relating to the Auditor General's duty to examine and report has been paralleled in those sections dealing with his right of access to information. In Part VII of the *Financial Administration Act*, the relevant texts were subsections 57(1),(2) and (3) and section 64.

57. (1) Notwithstanding any Act, the Auditor General is entitled to free access at all convenient times to all files, documents and other records relating to the accounts of every department, and he is also entitled to require and receive from members of the public service of Canada such information, reports and explanations as he may deem necessary for the proper performance of his duties.

(2) The Auditor General may station in any department any person employed in his office to enable him more effectively to carry out his duties, and the department shall provide the necessary office accommodation for any officer so stationed.

(3) The Auditor General shall require every person employed in his office who is to examine the accounts of a department pursuant to this Act to comply with any security requirements applicable to, and to take any oath of secrecy required to be taken by persons employed in that department.

64. The Auditor General may examine any person on oath on any matter pertaining to any account subject to audit by him and for the purposes of any such examination the Auditor General may exercise all the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*.

As can be readily seen, the emphasis in these texts is upon access to the accounts which are the subject matter of the Auditor General's examination. The same texts reappear in the 1977 statute but consolidated into one section under the heading "ACCESS TO INFORMATION" and with important changes, notably in subsection (1).

ACCESS TO INFORMATION

13. (1) Except as provided by any other Act of Parliament that expressly refers to this subsection, the Auditor General is entitled to free access at all convenient times to information

J'en arrive maintenant au droit qu'a le vérificateur général d'exiger la communication des documents relatifs à l'évaluation des actions et des biens de Petrofina tant avant qu'après leur achat par Petro-Canada. Encore une fois, la réponse repose sur l'interprétation de la *Loi sur le vérificateur général* en fonction de son contexte évolutif.

L'évolution des dispositions législatives régissant l'obligation faite au vérificateur général de procéder à un examen et de faire rapport trouve son parallèle dans les articles qui traitent du droit du vérificateur à l'information. Les dispositions pertinentes de la Partie VII de la *Loi sur l'administration financière* étaient les paragraphes 57(1),(2) et (3) et l'article 64.

57. (1) Nonobstant toute loi du Parlement, l'auditeur général a le droit de prendre librement communication, à toutes époques raisonnables, des dossiers, documents et autres archives se rattachant aux comptes de chaque département, et il a aussi le droit d'exiger et de recevoir, des membres de la fonction publique du Canada, les renseignements, rapports et explications qu'il juge indispensables au fidèle accomplissement de ses devoirs.

(2) L'auditeur général peut poster dans un département toute personne employée dans son bureau afin de lui permettre d'accomplir plus efficacement ses devoirs, et le département doit fournir à un fonctionnaire ainsi posté les facilités de bureau nécessaires.

(3) L'auditeur général doit exiger de toute personne employée dans son bureau et chargée d'examiner les comptes d'un département en conformité de la présente loi qu'elle observe les prescriptions de sécurité applicables aux personnes employées dans ce département et prête tout serment de discrétion auquel sont astreintes les personnes y employées.

64. L'auditeur général peut interroger toute personne, sous serment, sur une matière relevant d'un compte sujet à sa vérification et, aux fins d'un tel interrogatoire, il peut exercer tous les pouvoirs d'un commissaire en vertu de la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

Comme on le voit aisément, ces dispositions mettent l'accent sur la communication des comptes qui font l'objet de l'examen du vérificateur général. Les mêmes dispositions reviennent dans la Loi de 1977, mais elles sont réunies en un seul article, sous la rubrique «ACCÈS À L'INFORMATION», et elles comportent d'importantes modifications, notamment au paragraphe (1).

ACCÈS À L'INFORMATION

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de

that relates to the fulfilment of his responsibilities and he is also entitled to require and receive from members of the public service of Canada such information, reports and explanations as he deems necessary for that purpose.

(2) In order to carry out his duties more effectively, the Auditor General may station in any department any person employed in his office, and the department shall provide the necessary office accommodation for any person so stationed.

(3) The Auditor General shall require every person employed in his office who is to examine the accounts of a department or of a Crown corporation pursuant to this Act to comply with any security requirements applicable to, and to take any oath of secrecy required to be taken by, persons employed in that department or Crown corporation.

(4) The Auditor General may examine any person on oath on any matter pertaining to any account subject to audit by him and for the purposes of any such examination the Auditor General may exercise all the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*.

A comparison of the former subsection 57(1) with the new subsection 13(1) reveals the following:

1. The primacy provision has gone from a "notwithstanding" to an "except as provided". The former text arguably would not prevail against any non-statutory rule of law; there can be no doubt that the new text is intended to override both statute and common law rules to the contrary.

2. The old primacy provision left open the possibility of its being overridden by implication by some subsequent statutory text. The new provision, inspired it would seem by section 2 of the *Canadian Bill of Rights* (R.S.C. 1970, Appendix III), makes it manifest that only a specific override can prevail.

3. The former text limited the entitlement to access to the accounts of departments; the new text extends it to all information relating to the fulfilment of the Auditor General's responsibilities.

4. The right to require and receive information from public servants has been made subject to the same condition as the right to access to other sources of information. In each case the test is whether the information sought relates to the fulfilment of the Auditor General's responsibilities. Since they are clearly two distinct rights, separated in the English text by the conjunctive phrase

prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la corporation et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

La confrontation de l'ancien paragraphe 57(1) et du nouveau paragraphe 13(1) révèle ce qui suit:

1. La disposition attributive de prépondérance est passée de «nonobstant» à «sous réserve de[s]». Il est soutenable que l'ancien paragraphe ne l'emporterait pas sur les règles de droit non prévues par une loi; il ne fait aucun doute que le nouveau paragraphe est destiné à avoir le pas aussi bien sur les lois que sur les règles de la *common law* qui lui sont contraires.

2. L'ancienne disposition attributive de prépondérance était susceptible d'être renversée implicitement par un texte législatif postérieur. La nouvelle disposition, qui s'inspire, semble-t-il, de l'article 2 de la *Déclaration canadienne des droits* (S.R.C. 1970, Appendice III), indique clairement que seule peut l'emporter sur elle une disposition dérogoire qui la vise expressément.

3. L'ancien texte limitait le droit d'accès aux comptes des ministères; le nouveau l'étend à tous les renseignements se rapportant à l'exercice des fonctions du vérificateur général.

4. Le droit d'exiger des fonctionnaires qu'ils fournissent des renseignements a été assujéti à la même condition que le droit d'accès à d'autres sources de renseignements. Dans chaque cas, il s'agit de déterminer si les renseignements recherchés se rapportent à l'exercice des fonctions du vérificateur général. Étant donné qu'il s'agit clairement de deux droits distincts, comme l'indique le

“and he is also entitled to” and in the French text by a semi-colon, it may be safely asserted that the first extends to information in the possession of persons other than civil servants (“members of the public service of Canada”), who are exclusively the subject of the second.

Unless subsection 13(1) is meaningless verbiage, the primacy it decrees must have some scope for practical application. If the only “remedy” available to the Auditor General to enforce the right created by subsection 13(1) is through the exercise of his power as commissioner under subsection 13(4), then the latter power must itself enjoy the primacy which would, of course, include primacy over section 36.3 of the *Canada Evidence Act*.

Thus if, as appellants urged, subsection 13(4) is the only means that the Auditor General has of enforcing his right of access to information, the argument becomes no more than a procedural quibble: surely it can make no difference at bottom whether the Trial Division is called upon to enforce a subpoena issued by the Auditor General pursuant to his powers under subsection 13(4) or, as has in fact happened, to declare that the right to access exists.

For my part, however, I can see no basis in principle upon which the Auditor General’s right of access under subsection 13(1) should be limited by the procedural remedy of subsection 13(4). The scope of the first so vastly exceeds that of the second that any such limitation would, in truth, amount to a denial of the right itself.

By the same token, I am unable to accept the appellants’ subsidiary argument that, in the event of denial of access, the Auditor General’s only remedy is to make an unfavourable report to Parliament under paragraph 7(1)(b). The statute speaks in terms of entitlement, a legal term peculiarly apt to describe a legal right for which there must be a legal remedy. A declaration of the kind sought here is singularly appropriate as a remedy. If I had any doubt on the matter (and I have not),

fait que le texte français les sépare par un point-virgule et l’anglais par la forme conjonctive «and he is also entitled to», on peut affirmer sans risque d’erreur que le premier s’étend aux renseignements dont disposent des personnes qui ne sont pas des fonctionnaires («fonctionnaires fédéraux»), ceux-ci étant visés exclusivement par le second droit.

À moins que le paragraphe 13(1) ne soit un verbiage spécieux, la prépondérance qu’il établit doit avoir une certaine portée pratique. Si le seul «recours» dont dispose le vérificateur général pour faire respecter le droit créé par le paragraphe 13(1) se trouve dans l’exercice des pouvoirs d’un commissaire que lui confère le paragraphe 13(4), ces derniers pouvoirs doivent donc eux-mêmes être prépondérants, et l’emporter notamment sur l’article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

Par conséquent si, comme les appelants l’ont allégué, le paragraphe 13(4) est le seul moyen que le vérificateur général possède pour faire respecter son droit d’accès à l’information, l’argument se résout donc en un simple ergotage sur le plan de la procédure: en réalité, cela ne peut sûrement pas faire de différence que l’on demande à la Division de première instance de faire respecter un *subpoena* décerné par le vérificateur général conformément aux pouvoirs que lui confère le paragraphe 13(4) ou, comme cela s’est produit de fait, qu’on lui demande de déclarer que le droit d’accès à l’information existe.

Pour ma part, cependant, je ne peux voir aucun principe qui nous oblige de limiter par la procédure édictée au paragraphe 13(4) le droit d’accès à l’information garanti au vérificateur général par le paragraphe 13(1). Celui-ci a une portée tellement plus vaste que celui-là que toute restriction de ce genre équivaldrait, en vérité, au refus de reconnaître le droit lui-même.

De même, je ne puis accepter l’argument des appelants lorsqu’ils font valoir, à titre subsidiaire, que le seul recours du vérificateur général contre le refus de communication est un rapport défavorable au Parlement conformément à l’alinéa 7(1)b). La Loi parle de droit, terme juridique tout à fait apte pour décrire une garantie juridique à l’appui de laquelle il doit exister un recours judiciaire. Un jugement déclaratoire du genre de celui qu’on tente d’obtenir en l’espèce constitue un redresse-

I would apply to the *Auditor General Act* the same sort of broad and purposive interpretation as was given by the Supreme Court to the *Ombudsman Act* (R.S.B.C. 1979, c. 306) in *British Columbia Development Corporation et al. v. Friedmann, Ombudsman et al.*, [1984] 2 S.C.R. 447.

Only a few further comments are required.

In their written memoranda and during the argument of the appeal, the parties dealt exhaustively and at length with the questions of Crown privilege and the constitutional convention of Cabinet confidentiality. It is perhaps desirable therefore that I should deal briefly with them, if only for the purpose of indicating that I do not think that the present appeal requires us to make any definitive pronouncement on either subject.

With respect to the doctrine of Crown, or official privilege, I would note, first of all, that it is simply a rule of evidence and does not constitute a constitutional limitation upon legislative powers. Indeed, both Parliament and provincial legislatures have passed legislation dealing with the subject in recent years. Accordingly, while there may be some question as to whether the recent amendments to the *Canada Evidence Act* (of which section 36.3 is one) constitute a complete codification of the subject or whether there remains some residue of the common law still in effect, there can be no question that, as far as the federal Crown and its agencies are concerned, the Parliament of Canada can make such rules as it chooses with respect to Crown privilege. In my view, there is simply no room for doubt that the words of subsection 13(1) of the *Auditor General Act* are strong enough to override any privilege, whether based in statute or in common law. Accordingly, it does not seem to me to be necessary for us to add to the already abundant jurisprudence which has struggled with defining the limits of the privilege.

The convention of confidentiality, whereby the members of one administration are prohibited from seeing (and *a fortiori* from disclosing) the

ment particulièrement approprié. Si j'avais quelque doute sur la question (mais ce n'est pas le cas), j'appliquerais à la *Loi sur le vérificateur général* le genre d'interprétation large et téléologique que la Cour suprême a donné à l'*Ombudsman Act* (R.S.B.C. 1979, chap. 306) dans l'arrêt *British Columbia Development Corporation et autre c. Friedmann, Ombudsman et autres*, [1984] 2 R.C.S. 447.

Il n'y a lieu de faire que quelques autres observations.

Dans leurs exposés écrits et durant la plaidoirie de l'appel, les parties ont traité de façon exhaustive et approfondie des questions du privilège de la Couronne et de la convention constitutionnelle sur le secret des documents du Cabinet. Il est peut-être souhaitable par conséquent que j'en traite brièvement, ne serait-ce que dans le but d'indiquer que le présent appel ne nous oblige pas, à mon sens, à nous prononcer de façon définitive sur l'un ou l'autre sujet.

Quant à la doctrine du privilège de la Couronne, ou du privilège officiel, je ferai d'abord remarquer qu'elle est simplement une règle de preuve et qu'elle ne constitue pas une restriction constitutionnelle aux pouvoirs législatifs. En effet, tant le Parlement que les législatures provinciales ont adopté des lois sur le sujet au cours des dernières années. Par conséquent, bien que l'on puisse se demander si les récentes modifications apportées à la *Loi sur la preuve au Canada* (notamment l'article 36.3) constituent une codification complète ou s'il reste certaines dispositions de la *common law* encore en vigueur, il ne fait pas de doute que, en ce qui concerne la Couronne fédérale et ses organismes, le Parlement du Canada peut adopter les règles qu'il juge bon quant au privilège de la Couronne. À mon avis, il n'y a tout simplement aucun doute possible que le libellé du paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général* est assez fort pour l'emporter sur tout privilège, qu'il soit fondé sur une loi ou sur la *common law*. En conséquence, il ne me semble pas que nous ayons à ajouter à la jurisprudence déjà abondante qui s'est efforcée de définir les limites du privilège.

La convention sur le caractère confidentiel des documents du Cabinet, laquelle interdit aux membres d'un gouvernement de prendre connaissance

confidences of a previous administration of a different political stripe, is another matter. The Trial Judge found that such convention exists. I am not entirely sure that he was right.¹⁶ But I do not think that it is necessary to express a definitive opinion on the point. The convention, if it exists, is no more than that. Convention, by definition, must give way before an express text of law. While I would agree that it is a sound principle of statutory interpretation not to find that a well established convention has been abrogated by an ambiguous text, I can find nothing in the words of subsection 13(1) of the *Auditor General Act* which is in the least ambiguous in this regard. Indeed, by the very nature of his functions, the Auditor General is inquiring into events after they have taken place, sometimes many years later. It is quite simply unthinkable that his inquiries could be frustrated by a change of government.

There is one point remaining. In paragraph 2 of his formal order, the Trial Judge granted a declaration of the Auditor General's right to free access to the information contained in certain specified categories of documents; these categories correspond reasonably to what had originally been claimed by the Auditor General by letter to the appellants and by his subsequent proceedings in the Trial Division.

Paragraph 1 of the Trial Judge's formal order is, however, another matter. It reads as follows [at page 752]:

1. IT IS HEREBY DECLARED THAT the plaintiff is entitled pursuant to subsection 13(1) of the *Auditor General Act* to have access to information, including information contained in documents that are confidences of the Queen's Privy Council, that relates to matters of public expenditure and that comes within the scope of the Auditor General's responsibilities as set out in the *Auditor General Act*, as the plaintiff deems necessary for the purpose of carrying out these responsibilities including the audit of the financial statements required by section 55 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c.

¹⁶ One recalls the famous "Munsinger" case, when Prime Minister Pearson appears to have had ready access to some confidential papers of the previous Diefenbaker administration. See, in particular, pp. 51-54 of *Report of the Commission of Inquiry Into Matters Relating to One Gerda Munsinger*. Ottawa, September 1966. Queen's Printer Catalogue No. Z1-1966/2.

des secrets d'un gouvernement précédent d'un parti politique différent, (et à plus forte raison de les divulguer), constitue une autre question. Le juge de première instance a conclu à l'existence d'une telle convention. Je ne suis pas tout à fait sûr qu'il ait eu raison¹⁶. Mais je ne crois pas nécessaire d'exprimer une opinion définitive sur la question. La convention, si elle existe, n'est rien de plus que cela. Une convention, par définition, doit céder le pas devant un texte de loi formel. Je veux bien convenir que c'est un principe judicieux d'interprétation des lois de ne pas conclure qu'une convention bien établie a été abrogée par un texte ambigu; à cet égard, toutefois, je ne puis rien trouver d'ambigu dans le libellé du paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*. En effet, d'après la nature même de ses fonctions, le vérificateur général enquête sur des événements passés, parfois déjà vieux de plusieurs années. Il est tout simplement impensable qu'un changement de gouvernement puisse faire échouer ses recherches.

Il reste encore un point. Au paragraphe 2 de son ordonnance, le juge de première instance a déclaré que le vérificateur général a le droit de prendre librement connaissance des renseignements que contiennent certaines catégories précisées de documents; ces catégories correspondent assez bien à ce que le vérificateur général avait revendiqué initialement dans la lettre qu'il avait adressée aux appellants et dans les poursuites subséquentes qu'il avait intentées en Division de première instance.

Le paragraphe 1 de l'ordonnance formelle du juge de première instance est cependant une autre affaire. Il est rédigé ainsi [à la page 752]:

1. LA COUR DÉCLARE QUE le demandeur a droit, conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, de prendre connaissance des renseignements, y compris les renseignements que renferment les documents constituant des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine, qui concernent des dépenses de l'État et qui tombent sous le coup des responsabilités du vérificateur général énoncées à la *Loi sur le vérificateur général* et que le demandeur estime nécessaires pour s'acquitter desdites responsabilités, notamment pour vérifier les états financiers requis par l'article 55 de la *Loi sur*

¹⁶ On se rappelle de la fameuse affaire «Munsinger», où le premier ministre Pearson semble avoir eu libre accès à certains documents confidentiels du précédent gouvernement Diefenbaker. Voir notamment les pp. 51 à 54 du *Rapport de la Commission d'enquête sur certaines questions relatives à la dénommée Gerda Munsinger*. Ottawa, septembre 1966. Imprimeur de la Reine n° de catalogue Z1-1966/2F.

F-10, and to permit the Plaintiff to report to Parliament, including whether any money has been expended without due regard to economy or efficiency. [Case, p. 3267.]

In my view, this declaration is far in excess of what was asked for and should not, in any event, be granted. It, in effect, gives the Auditor General *carte blanche*, with the authority of a binding declaration from the Court, to have access to all and every document as he alone deems necessary. While it is, of course, true that, in the first instance, it will always be the Auditor General who must decide what is or is not necessary for him to carry out his functions under the law, it is equally true that, in any case where his judgment on the point is questioned, the matter will have to be determined by a court of law. That is precisely what has happened in the present case and if, in some future case, some problem arises as to what is properly within the Auditor General's scope of inquiry, it will have to be resolved in the same way. I would therefore strike out paragraph 1 of the Trial Judge's order. Subject only to this, I would dismiss the appeal with costs.

l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, et pour lui permettre de présenter son rapport au Parlement et de signaler les cas où une somme d'argent a été dépensée sans égard à l'économie et à l'efficience. [Dossier p. 3267.]

a À mon avis, cette déclaration va bien au-delà de ce qui était demandé et elle devrait, de toute façon, être rejetée. En effet, avec tout le poids que lui confère l'autorité d'un jugement déclaratoire de la Cour, elle donne au vérificateur général blanc-
b seing pour consulter tout document que lui seul considère comme nécessaire. Bien qu'en premier lieu, il appartienne naturellement toujours au vérificateur général de déterminer ce dont il a besoin ou non pour exercer ses fonctions, il est également
c vrai que, chaque fois que son jugement est mis en doute sur ce point, la question doit être tranchée par une cour de justice. C'est précisément ce qui s'est produit en l'espèce et si quelque problème devait se poser à l'avenir au sujet des limites
d régulières de l'enquête du vérificateur général, il faudra le résoudre de la même façon. J'annulerais donc le paragraphe 1 de l'ordonnance rendue par le juge de première instance. Sous réserve de ce point seulement, je rejetterais l'appel avec dépens.