

T-1636-86

T-1636-86

Jim Omeasoo, Chief, Leo Bruno, Councillor, Victor Bruno, Councillor, Frank Buffalo, Councillor, Stanley Buffalo, Councillor, Floyd Dion, Councillor, Brian Lightning, Councillor, Arnup Louis, Councillor, Wilson Okeymaw, Councillor, George Saddleback, Councillor, Lawrence Saddleback, Councillor, Robert Swampy, Councillor as representatives of the Samson Indian Band #137 and the Samson Indian Band #137 (*Applicants*)

v.

William McKnight as Minister of Indian Affairs and Northern Development, David Crombie as predecessor Minister of Indian Affairs and Northern Development and the Department of Indian Affairs and Northern Development (*Respondents*)

and

Wendy Smith (*Party Intervenant*)

INDEXED AS: OMEASOO v. CANADA (MINISTER OF INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT)

Trial Division, Jerome A.C.J.—Edmonton, January 4, 5; Ottawa, April 15, 1988.

Access to information — S. 44 application to review decision to disclose Band's financial records made by person validly designated by previous Minister to make such decisions — Designating order not renewed under new Minister — Whether decision should be reversed since not made by head of government institution as required by Access to Information Act, s. 28(5)(b) and not made by properly designated official under s. 73 — Authorities granted by previous Minister continuing in force until new Minister endorsing or otherwise disposing of them: Re Putnoki and Public Service Grievance Board (1975), 56 D.L.R. (3d) 197 (Ont. H.C.) — Nothing in Act, including provision that decisions under Act personal responsibility of head of government institution overriding general principle — Montana Band of Indians v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs) applied — Records confidential third party information protected by s. 20(1)(b).

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I), ss. 20(1)(b), 28(5)(b), 44, 73.

Jim Omeasoo, chef, Leo Bruno, conseiller, Victor Bruno, conseiller, Frank Buffalo, conseiller, Stanley Buffalo, conseiller, Floyd Dion, conseiller, Brian Lightning, conseiller, Arnup Louis, conseiller, Wilson Okeymaw, conseiller, George Saddleback, conseiller, Lawrence Saddleback, conseiller, Robert Swampy, conseiller, représentant la bande indienne Samson #137 et la bande indienne Samson #137 (*requérants*)

c.

William McKnight en qualité de ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, David Crombie, son prédécesseur, et le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (*intimés*)

d

et

Wendy Smith (*partie intervenante*)

RÉPERTORIÉ: OMEASOO c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES INDIENNES ET DU NORD CANADIEN)

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Edmonton, 4 et 5 janvier; Ottawa, 15 avril 1988.

Accès à l'information — La demande fondée sur l'art. 44 tend à la révision de la décision de communiquer les états financiers de la bande qu'a rendue une personne à laquelle le ministre précédent avait délégué le pouvoir de rendre de telles décisions — L'arrêté de délégation n'a pas été reconduit par le nouveau ministre — La question se pose de savoir s'il y a lieu d'annuler la décision puisque celle-ci n'a été prise ni par le responsable d'une institution fédérale comme l'exige l'art. 28(5)(b) de la Loi sur l'accès à l'information, ni par un cadre désigné conformément à l'art. 73 — Les pouvoirs accordés par le ministre précédent continuent jusqu'à ce que le nouveau ministre décide de les confirmer ou de s'en dessaisir autrement: Re Putnoki and Public Service Grievance Board (1975), 56 D.L.R. (3d) 197 (H.C. Ont.) — Rien dans la Loi, notamment la disposition qui rend le responsable d'une institution fédérale personnellement responsable des décisions prises conformément à la Loi, ne l'emporte sur le principe général — Application de la décision — La bande indienne Montana c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord) — Les documents sont des renseignements de tiers de nature confidentielle et protégés par l'art. 20(1)(b).

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I), art. 20(1)(b), 28(5)(b), 44, 73.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Montana Band of Indians v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs), not yet reported; *Re Putnoki and Public Service Grievance Board* (1975), 56 D.L.R. (3d) 197 (Ont. H.C.).^a

DISTINGUISHED:

Communauté urbaine de Montréal (Société de transport) v. Canada (Minister of the Environment), [1987] 1 C.F. 610; 9 F.T.R. 152 (T.D.).^b

COUNSEL:

M. K. Eisen for applicants.
Ingrid C. Hutton, Q.C. for respondents.
Everett L. Bunnell, Q.C. for intervenant.

SOLICITORS:

Lang Michener Lash Johnston, Toronto, for applicants.^d
Deputy Attorney General of Canada for respondents.
Parlee McLaws, Calgary, for intervenant.^e

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: This is one of seven applications under section 44 of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I)] which came on for hearing before me at Edmonton, Alberta on January 4 and 5, 1988. While the facts and arguments in each application vary slightly, the principles involved are the same. For this reason, I have indicated that my reasons in *Montana Band of Indians v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, not yet reported, would apply, with necessary modifications, to this application as well.^f

The facts here closely parallel those of the *Montana Band's* application. One significant difference is that the respondent is willing to concede in this case that the financial statements were treated confidentially by the Band. Even without that concession, however, I would be prepared to make the same finding in this application on the issues addressed in the *Montana* decision.^g

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Bande indienne Montana c. Canada (ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien), encore inédit; *Re Putnoki and Public Service Grievance Board* (1975), 56 D.L.R. (3d) 197 (H.C. Ont.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Communauté urbaine de Montréal (Société de transport) c. Canada (Ministre de l'environnement) [1987] 1 C.F. 610; 9 F.T.R. 152 (1^{re} inst.).

AVOCATS:

M. K. Eisen pour les requérants.^c
Ingrid C. Hutton, c.r. pour les intimés.
Everett L. Bunnell, c.r. pour l'intervenant.

PROCUREURS:

Lang Michener Lash Johnston, Toronto, pour les requérants.^d
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.
Parlee McLaws, Calgary, pour l'intervenant.^e

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Il s'agit de l'une des sept demandes déposées en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I)], et que j'ai entendues à Edmonton (Alberta) les 4 et 5 janvier 1988. Les faits et l'argumentation contenus dans chacune des demandes diffèrent quelque peu mais les principes applicables sont les mêmes. Pour cette raison, j'ai indiqué que les motifs que j'ai prononcés dans l'affaire *Bande indienne Montana c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, encore inédit, seraient également applicables à la demande en l'espèce, avec les modifications qui s'imposent.^f

Les faits en l'espèce se rapprochent étroitement de ceux de la demande de la *Bande Montana*. Il existe toutefois une différence notable, les intimés étant disposés à admettre en l'espèce que les états financiers ont été traités confidentiellement par la bande. Cependant, même sans cette admission, j'arriverais à la même conclusion en l'espèce quant aux questions soulevées dans la décision *Montana*.^g

This applicant made the additional argument, however, that the decision to disclose its records should be reversed since it was not made by the head of a government institution as required by paragraph 28(5)(b) of the Act and was not made by a properly designated official under section 73. As this submission raises an important question about the authority to decide access issues under the Act, I believe it should be dealt with separately. Section 73 reads as follows:

73. The head of a government institution may by order designate one or more officers or employees of that institution to exercise or perform any of the powers, duties or functions of the head of the institution under this Act that are specified in the order.

The decision to disclose in this case was made by Arthur C. Boughner, Director General of Finance of the respondent Department. There is no dispute that by an order dated July 8, 1983, the then Minister of Indian and Northern Affairs, the Honourable John Munro, designated officials holding the position of Director General to decide, pursuant to paragraph 28(5)(b), whether to disclose requested records following third party representations. At the time this decision was made, however, there was a new Minister of Indian and Northern Affairs, the Honourable David Crombie. The applicant alleges that because the designating order was not renewed under the new Minister's signature, the Director General was not authorized to make a decision under paragraph 28(5)(b).

In support of this proposition, the applicant cites the decision of Mr. Justice Dubé of this Court in *Communauté urbaine de Montréal (Société de transport) v. Canada (Minister of the Environment)*, [1987] 1 F.C. 610; 9 F.T.R. 152. In that case, Dubé J. held that a Minister must expressly designate an official to exercise the powers given him under the Act—the official must not assume for himself an implicit right to act in the Minister's name (*ibid.*, at pages 616 F.C.; 156 F.T.R.). That ruling does not support the position taken by the applicant here. In the *Société de Transport* case there had been no delegation of authority under the Act. The question before us here is whether a properly authorized delegation will survive a change in Ministers.

Les requérants en l'espèce ajoutent toutefois que la décision de communiquer la teneur de leurs dossiers devrait être annulée pour le motif qu'elle n'a été prise ni par le responsable d'une institution fédérale comme l'exige l'alinéa 28(5)b) de la Loi ni par un cadre désigné conformément à l'article 73. Puisque cette allégation soulève un problème important relativement au pouvoir de décider des questions d'accès à l'information en vertu de la Loi, je crois qu'elle doit être tranchée à part. L'article 73 prévoit:

73. Le responsable d'une institution fédérale peut, par arrêté, déléguer certaines de ses attributions à des cadres ou employés de l'institution.

La décision de divulguer les renseignements en l'espèce a été prise par Arthur C. Boughner, directeur général des finances du Ministère intimé. Personne ne conteste que par un arrêté en date du 8 juillet 1983, le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien de l'époque, l'honorable John Munro, a délégué aux cadres occupant le poste de directeur général, le pouvoir de décider, conformément à l'alinéa 28(5)b), de communiquer des documents requis à la suite d'observations faites par un tiers. Mais au moment où la décision en l'espèce a été prise, le nouveau ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien était l'honorable David Crombie. Les requérants allèguent que puisque l'arrêté n'a pas été reconduit sous la signature du nouveau ministre, le directeur général n'avait pas le pouvoir de prendre une décision en vertu de l'alinéa 28(5)b).

Au soutien de leur prétention, les requérants citent la décision rendue par M. le juge Dubé de cette Cour dans la cause *Communauté urbaine de Montréal (Société de transport) c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [1987] 1 C.F. 610; 9 F.T.R. 152. Dans cette affaire, le juge Dubé a conclu qu'un ministre doit désigner expressément un cadre pour exercer les pouvoirs qui lui sont conférés en vertu d'une loi—le cadre ne pouvant présumer qu'il a implicitement le droit d'agir au nom du ministre (*ibid.*, aux pages 616 C.F.; 156 F.T.R.). Cette décision n'appuie pas la position des requérants en l'espèce. Dans l'affaire de la *Société de Transport*, il n'y avait aucune délégation de pouvoir en vertu de la Loi, alors que la question en l'espèce est de décider si une délégation autorisée

The respondent submits that this very question has been decided by the Ontario Divisional Court in *Re Putnoki and Public Service Grievance Board* (1975), 56 D.L.R. (3d) 197 (Ont. H.C.). In that case it was also argued that, because of a change of Ministers, a delegation order made by the previous Minister was no longer valid. The Court found as follows, at pages 208-209:

We have considered this point carefully and have come to the conclusion that it is not sound. The consent given by the previous Minister continued to be valid until revoked or varied by the incoming Minister. While it is undoubtedly good practice that a new Minister should, immediately upon assuming office, ensure that he exercises his authority in respect of all necessary consents and delegations under the statutes which he administers, previously existing authorities granted or conferred by his predecessor continue until such time as he is able to put his mind to endorsing or otherwise disposing of them. To hold otherwise would be to cause great difficulties in the administration of statutes during the period of transition in the normal transfer of portfolios from one Minister to another. Such acts represent the authority of the office, not of the individual, and they do not cease to have effect because the incumbent changes, unless the statute otherwise declares.

I endorse this language and find it applicable to the point at issue here.

The applicant seeks to distinguish the *Putnoki* case by pointing to the last words of Mr. Justice Henry quoted above, "unless the statute otherwise declares". It is alleged that the *Access to Information Act* does "otherwise declare" because it makes decisions under the Act the personal responsibility of the head of the government institution. However, I can find no language in the Act which would override the general principle stated by the Divisional Court. I therefore do not find that Mr. Boughner required a fresh designation by the new Minister in order to make a decision under paragraph 28(5)(b).

While the applicant is unsuccessful on this point, for the reasons given in the *Montana Band* decision, I have decided that the Samson Band's financial statements are confidential third party information protected by paragraph 20(1)(b) of the Act and must not be disclosed. The section 44 application will therefore be allowed, with costs.

en bonne et due forme subsiste malgré un changement de ministres.

Les intimés soutiennent que cette question a été tranchée par la Cour divisionnaire de l'Ontario dans l'affaire *Re Putnoki and Public Service Grievance Board* (1975), 56 D.L.R. (3d) 197 (H.C. Ont.). Dans cette cause, on argumentait également qu'étant donné le changement de ministres, un arrêté pris par le ministre précédent relativement à une délégation n'était plus valide. La Cour a conclu aux pages 208 et 209 de la décision:

[TRADUCTION] Nous avons analysé cet argument avec soin et nous avons conclu qu'il n'était pas fondé. Le consentement donné par le ministre précédent continue à être valide jusqu'à ce qu'il soit révoqué ou modifié par le nouveau ministre. Certes, il convient que dès son entrée en fonctions, un nouveau ministre exerce son autorité conformément aux consentements et aux délégations exigés par les lois qu'il applique, mais les pouvoirs accordés ou conférés par son prédécesseur continuent jusqu'à ce qu'il décide de les confirmer ou de s'en dessaisir autrement. Décider autrement créerait de sérieuses difficultés dans l'application des lois au cours de la période de transition lors du transfert normal des portefeuilles d'un ministre à un autre. Ces actes reflètent l'autorité de l'institution et non de l'individu et ils ne cessent pas de produire leurs effets parce que le titulaire de la charge change, à moins que la loi ne déclare le contraire.

Je fais miennes les conclusions ci-dessus et j'estime qu'elles sont applicables en l'espèce.

Les requérants cherchent à établir une distinction avec l'arrêt *Putnoki* en soulignant les derniers mots du juge Henry susmentionnés «à moins que la loi ne déclare le contraire». Ils prétendent que la *Loi sur l'accès à l'information* «déclare le contraire» parce qu'elle rend le responsable d'une institution fédérale personnellement responsable des décisions prises conformément à la Loi. Par ailleurs, je ne peux trouver dans la Loi aucune disposition qui puisse l'emporter sur le principe général exposé par la Cour divisionnaire. En conséquence, je ne crois pas que M. Boughner avait besoin d'une délégation du nouveau ministre pour prendre une décision en vertu de l'alinéa 28(5)(b).

Quoique les requérants ne puissent obtenir gain de cause sur cette question, pour les motifs exposés dans la décision *Bande Montana*, je conclus que les états financiers de la bande indienne Samson sont des renseignements de tiers de nature confidentielle et protégés par l'alinéa 20(1)(b) de la Loi et qu'ils ne doivent pas être communiqués. La demande fondée sur l'article 44 est en conséquence accueillie avec dépens.