

A-161-03
2004 FCA 171

A-161-03
2004 CAF 171

Attorney General of Canada (*Appellant*)

Le procureur général du Canada (*appelant*)

v.

c.

H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. (*Respondent*)

La Compagnie H.J. Heinz du Canada Ltée (*intimée*)

and

et

The Information Commissioner of Canada
(*Intervener*)

Le commissaire à l'information du Canada
(*intervenant*)

**INDEXED AS: H.J. HEINZ CO. OF CANADA LTD. v. CANADA
(ATTORNEY GENERAL) (F.C.A.)**

**RÉPERTORIÉ: CIE H.J. HEINZ DU CANADA LTÉE c. CANADA
(PROCUREUR GÉNÉRAL) (C.A.F.)**

Federal Court of Appeal, Desjardins, Nadon and
Pelletier JJ.A.—Ottawa, January 24 and April 30, 2004.

Cour d'appel fédérale, juges Desjardins, Nadon et
Pelletier, J.C.A.—Ottawa, 24 janvier et 30 avril 2004.

Access to Information — Appeal from Federal Court Trial Division decision in Access to Information Act, s. 44 application ordering, on basis of Act, ss. 19, 20, Canadian Food Inspection Agency not disclose certain records requested under Act — Whether respondent third party could apply for review of government institution decision to disclose documents other than those set out at Act, s. 20(1) — Siemens Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services) (F.C.A.) holding that third party capable of raising exemptions other than those found in Act, s. 20(1) — Siemens not distinguishable from present case — Decision in Siemens not manifestly wrong, should not be overturned on ground reasons not giving sufficient consideration to appellant's argument — Appeal dismissed.

Accès à l'information — Appel d'une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale relative à une demande faite en vertu de l'art. 44 de la Loi sur l'accès à l'information, ordonnant à l'Agence canadienne d'inspection des aliments de ne pas communiquer, conformément aux art. 19 et 20 de la Loi, certains documents demandés en vertu de celle-ci — L'intimée, un tiers, pouvait-elle demander la révision de la décision de l'institution fédérale de communiquer d'autres documents que ceux visés à l'art. 20(1) de la Loi? — Selon l'arrêt Siemens Canada Ltée c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux) (C.A.F.), un tiers peut invoquer d'autres exceptions que celles prévues à l'art. 20(1) de la Loi — Aucune distinction ne peut être faite entre Siemens et la présente affaire — L'arrêt Siemens n'est pas manifestement erroné et ne devrait pas être infirmé du fait que la Cour n'a pas, dans ses motifs, pris suffisamment en considération les arguments de l'appelant — Appel rejeté.

This was an appeal from a decision of the Federal Court (at that time the Trial Division) allowing in part an application made by the respondent under section 44 of the *Access to Information Act* and ordering the Canadian Food Inspection Agency, on the basis of sections 19 and 20 of the Act, not to disclose certain records which had been requested under the Act. In ordering the severance of certain passages contained in the records which fell within section 19 of the Act (records containing “personal information” as defined in section 3 of the *Privacy Act*), the Federal Court relied on *Siemens Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)* (F.C.A.) as authority for the proposition that the respondent could invoke exemptions other than those set out

Il s'agissait d'un appel visant la décision de la Cour fédérale (la Section de première instance à l'époque) d'accueillir en partie la demande faite par l'intimée en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* et d'ordonner à l'Agence canadienne d'inspection des aliments de ne pas communiquer, conformément aux articles 19 et 20 de la Loi, certains documents demandés en vertu de celle-ci. La Cour fédérale a ordonné que certaines parties des documents soient prélevées parce qu'ils étaient visés à l'article 19 de la Loi (documents contenant les «renseignements personnels» visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*). Elle s'est appuyée sur l'arrêt *Siemens Canada Ltée c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services*

in subsection 20(1) of the Act. In *SNC Lavalin Inc. v. Canada (Minister for International Cooperation)* Gibson J. came to the opposite conclusion, i.e. that a third party on a section 44 application was not entitled to prevent disclosure of documents falling within the ambit of section 19. He was of the view that *Siemens* was not binding, the issue having been raised for the first time on appeal. At issue was whether the respondent, a third party as defined in the Act, could apply for review, under section 44 of the Act, of a government institution's decision to disclose records other than those which are set out at subsection 20(1) of the Act. Also at issue was whether the Court's decision in *Siemens* determined the substantive issue in the case at bar and, if so, whether that decision ought to be overturned.

Held, the appeal should be dismissed.

In *Siemens*, the Court found that a third party could, on a section 44 application, seek to prevent the disclosure of records on the basis of exemptions other than those contained in subsection 20(1). *Siemens* could not be distinguished from the present case on any ground, including the one that what was at issue in *Siemens* was not section 19, but section 24. Both sections provide that the head of a government institution must refuse to disclose records which fall within the wording of these sections. The issue before the Court in the case at bar was clearly before the Court in *Siemens*.

As to whether *Siemens* should be overturned on the ground that the reasons did not give sufficient consideration to the appellant's argument, only where a prior decision is manifestly wrong (i.e. where the Court overlooked a relevant statutory provision or a case that ought to have been followed) will this Court overrule it. It could not be said that the Court's decision in *Siemens* was "manifestly wrong".

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2(1), 3 "third party", 13 (as am. by S.C. 2000, c. 7, s. 21), 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25(2)(c), 27, 28, 30(1)(f), 41, 42, 44, 45, 46, 47, 49, 50, 51.

Defence Production Act, R.S.C., 1985, c. D-1, s. 30.

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 18 (as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4), 18.1 (as enacted *idem*, s. 5).

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 3 "personal information".

gouvernementaux) (C.A.F.) pour affirmer que l'intimée pouvait invoquer d'autres exceptions que celles prévues au paragraphe 20(1) de la Loi. Le juge Gibson est arrivé à une conclusion contraire dans *SNC Lavalin Inc. c. Canada (Ministre de la Coopération internationale)*. Selon lui, un tiers n'a pas le droit, dans le cadre d'un recours exercé en vertu de l'article 44, d'empêcher la communication de documents visés à l'article 19. Il ne s'estimait pas lié par *Siemens*, la question ayant été soulevée pour la première fois en appel. La Cour d'appel devait décider si l'intimée, un tiers au sens de la Loi, pouvait demander la révision, en vertu de l'article 44 de la Loi, de la décision d'une institution fédérale de communiquer d'autres documents que ceux visés au paragraphe 20(1) de la Loi. Elle devait décider également si l'arrêt que la Cour a rendu dans *Siemens* avait déjà réglé la question de fond soulevée en l'espèce et, le cas échéant, si cet arrêt devait être infirmé.

Arrêt: l'appel doit être rejeté.

La Cour a décidé, dans *Siemens*, qu'un tiers pouvait, lors d'un recours exercé en vertu de l'article 44, chercher à empêcher la communication de documents sur la foi d'autres exceptions que celles prévues au paragraphe 20(1) de la Loi. Il n'était pas possible de faire une distinction entre *Siemens* et la présente affaire, même si, notamment, ce n'était pas l'article 19 qui était en cause dans *Siemens*, mais l'article 24. Les deux dispositions prévoient que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents visés par ces deux dispositions. La Cour était clairement saisie dans *Siemens* de la question sur laquelle la Cour devait se prononcer en l'espèce.

Quant à la question de savoir si l'arrêt *Siemens* devait être infirmé du fait que la Cour n'a pas, dans ses motifs, pris suffisamment en considération les arguments de l'appellant, la Cour n'infirmait une décision qu'elle a rendue dans le passé que si elle est manifestement erronée (c'est-à-dire si la Cour a omis de tenir compte d'une disposition législative pertinente ou d'un précédent qui aurait dû être respecté). Or, on ne pouvait pas dire que l'arrêt *Siemens* était «manifestement erroné».

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2(1), 3 «tiers», 13 (mod. par L.C. 2000, ch. 7, art. 21), 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25(2)(c), 27, 28, 30(1)(f), 41, 42, 44 (mod. par L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 1, art. 45), 45, 46, 47, 49, 50, 51.

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18 (mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4), 18.1 (édicte, *idem*, art. 5).

Loi sur la production de défense, L.R.C. (1985), ch.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Siemens Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services) (2001), 15 C.P.R. (4th) 470; 213 F.T.R. 125 (F.C.T.D.); aff'd (2002), 21 C.P.R. (4th) 575 (F.C.A.).

APPLIED:

Miller v. Canada (Attorney General) (2002), 220 D.L.R. (4th) 149; 293 N.R. 391 (F.C.A.).

CONSIDERED:

SNC Lavalin Inc. v. Canada (Minister for International Cooperation), [2003] 4 F.C. 900; (2003), 25 C.P.R. (4th) 460; 234 F.T.R. 294 (T.D.); *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403; (1997), 148 D.L.R. (4th) 385; 46 Admin. L.R. (2d) 155; 213 N.R. 161.

REFERRED TO:

Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services) (1990), 67 D.L.R. (4th) 315; 207 N.R. 89 (F.C.A.); *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.); *Mathew v. Canada*, [2004] 1 C.T.C. 115; (2003), 110 C.R.R. (2d) 299; 2003 DTC 5644 (F.C.A.); *Wannan v. Canada*, [2004] 1 C.T.C. 326; 2003 DTC 5715; (2003), 312 N.R. 247 (F.C.A.); *Amado-Cordeiro v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 36 Imm. L.R. (3d) 35 (F.C.A.).

APPEAL from a decision of the Federal Court (at that time the Trial Division) ([2003] 4 F.C. 3) allowing in part an application made by the respondent under section 44 of the *Access to Information Act* and ordering the Canadian Food Inspection Agency, on the basis of sections 19 and 20 of the Act, not to disclose certain records which had been requested under the Act. Appeal dismissed.

APPEARANCES:

Christopher M. Rupar for appellant.
Nicholas McHaffie for respondent.
Daniel Brunet and *Patricia Boyd* for intervener.

D-1, art. 30.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 3 «renseignements personnels».

JURISPRUDENCE

DÉCISION SUIVIE:

Siemens Canada Ltée c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux) (2001), 15 C.P.R. (4th) 470; 213 F.T.R. 125 (C.F. 1^{re} inst.); conf. par (2002), 21 C.P.R. (4th) 575 (C.A.F.).

DÉCISION APPLIQUÉE:

Miller c. Canada (Procureur général) (2002), 220 D.L.R. (4th) 149; 293 N.R. 391 (C.A.F.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

SNC Lavalin Inc. c. Canada (Ministre de la Coopération internationale), [2003] 4 C.F. 900; (2003), 25 C.P.R. (4th) 460; 234 F.T.R. 294 (1^{re} inst.); *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; (1997), 148 D.L.R. (4th) 385; 46 Admin. L.R. (2d) 155; 213 N.R. 161.

DÉCISIONS CITÉES:

Saint John Shipbuilding Ltd. c. Canada (Ministre des Approvisionnements et Services) (1990), 67 D.L.R. (4th) 315; 207 N.R. 89 (C.A.F.); *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476; (1999), 19 C.C.P.B. 179; 236 N.R. 317 (C.A.); *Mathew c. Canada*, [2004] 1 C.T.C. 115; (2003), 110 C.R.R. (2d) 299; 2003 DTC 5644 (C.A.F.); *Wannan c. Canada*, [2004] 1 C.T.C. 326; 2003 DTC 5715; (2003), 312 N.R. 247 (C.A.F.); *Amado-Cordeiro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2004), 36 Imm. L.R. (3d) 35 (C.A.F.).

APPEL visant la décision de la Cour fédérale (la Section de première instance à l'époque) ([2003] 4 C.F. 3) d'accueillir en partie la demande faite par l'intimé en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* et d'ordonner à l'Agence canadienne d'inspection des aliments de ne pas communiquer, conformément aux articles 19 et 20 de la Loi, certains documents demandés en vertu de celle-ci. Appel rejeté.

ONT COMPARU:

Christopher M. Rupar pour l'appellant.
Nicholas McHaffie pour l'intimé.
Daniel Brunet et *Patricia Boyd* pour l'intervenant.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for appellant.

Stikeman Elliott LLP, Ottawa, for respondent.

Information Commissioner, Ottawa, for intervener.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] NADON J.A.: This is an appeal from a decision of Madam Justice Layden-Stevenson (the Application Judge) of the Federal Court [at that time the Trial Division] dated February 27, 2003 [[2003] 4 F.C. 3], which allowed, in part, an application made by the respondent under section 44 of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (the Act). The Application Judge ordered the relevant government institution, the Canadian Food Inspection Agency (CFIA), on the basis of sections 19 and 20 of the Act, not to disclose certain records which had been requested under the Act.

[2] At issue before us is whether the respondent, a third party as defined in the Act, may apply for review, under section 44 of the Act, of a government institution's decision to disclose records other than those which are set out at subsection 20(1) of the Act. However, before getting to that issue, we must decide whether our Court's decision in *Siemens Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)* (2002), 21 C.P.R. (4th) 575 (F.C.A.), has already determined the substantive issue before us and, if so, whether that decision ought to be overturned.

Legislation

[3] For ease of reference, I reproduce immediately the relevant provisions of the Act:

3. . . .

“third party”, in respect of a request for access to a record under this Act, means any person, group of persons or organization other than the person that made the request or a government institution.

. . .

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Le sous-procureur général du Canada pour l'appelant.

Stikeman Elliott LLP, Ottawa, pour l'intimée.

Le commissaire à l'information, Ottawa, pour l'intervenant.

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

[1] LE JUGE NADON, J.C.A.: Il s'agit d'un appel visant la décision de la juge Layden-Stevenson (la juge des demandes), de la Cour fédérale [à l'époque la Section de première instance], en date du 27 février 2003 [[2003] 4 C.F. 3], d'accueillir en partie la demande faite par l'intimée en vertu de l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la Loi). La juge des demandes a ordonné à l'institution fédérale concernée—l'Agence canadienne d'inspection des aliments (l'ACIA)—de ne pas communiquer, conformément aux articles 19 et 20 de la Loi, certains documents demandés en vertu de celle-ci.

[2] Nous devons décider si l'intimée, un tiers au sens de la Loi, peut demander la révision, en vertu de l'article 44 de la Loi, de la décision d'une institution fédérale de communiquer d'autres documents que ceux visés au paragraphe 20(1) de la Loi. Nous devons toutefois d'abord décider si l'arrêt que la Cour a rendu dans *Siemens Canada Ltée c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)* (2002), 21 C.P.R. (4th) 575 (C.A.F.), a déjà réglé la question de fond dont nous sommes saisis et, le cas échéant, si cet arrêt devrait être infirmé.

Dispositions législatives pertinentes

[3] Par souci de commodité, je reproduis immédiatement les dispositions pertinentes de la Loi:

3. [. . .]

«tiers» Dans le cas d'une demande de communication de document, personne, groupement ou organisation autres que l'auteur de la demande ou qu'une institution fédérale.

[. . .]

19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if

- (a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;
- (b) the information is publicly available; or
- (c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

20. (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains

- (a) trade secrets of a third party;
- (b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;
- (c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or
- (d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

(2) The head of a government institution shall not, pursuant to subsection (1), refuse to disclose a part of a record if that part contains the results of product or environmental testing carried out by or on behalf of a government institution unless the testing was done as a service to a person, a group of persons or an organization other than a government institution and for a fee.

(3) Where the head of a government institution discloses a record requested under this Act, or a part thereof, that contains the results of product or environmental testing, the head of the institution shall at the same time as the record or part thereof is disclosed provide the person who requested the record with a written explanation of the methods used in conducting the tests.

(4) For the purposes of this section, the results of product or environmental testing do not include the results of preliminary testing conducted for the purpose of developing methods of testing.

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où:

- a) l'individu qu'ils concernent y consent;
- b) le public y a accès;
- c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant:

- a) des secrets industriels de tiers;
- b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;
- c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;
- d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

(2) Le paragraphe (1) n'autorise pas le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de la partie d'un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale.

(3) Dans les cas où, à la suite d'une demande, il communique, en tout ou en partie, un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement, le responsable d'une institution fédérale est tenu d'y joindre une note explicative des méthodes utilisées pour effectuer les essais.

(4) Pour l'application du présent article, les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement ne comprennent pas les résultats d'essais préliminaires qui ont pour objet la mise au point de méthodes d'essais.

(5) The head of a government institution may disclose any record that contains information described in subsection (1) with the consent of the third party to whom the information relates.

(6) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act, or any part thereof, that contains information described in paragraph (1)(b), (c) or (d) if that disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment and, if the public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, prejudice to the competitive position of or interference with contractual or other negotiations of a third party.

...

27. (1) Where the head of a government institution intends to disclose any record requested under this Act, or any part thereof, that contains or that the head of the institution has reason to believe might contain

- (a) trade secrets of a third party,
- (b) information described in paragraph 20(1)(b) that was supplied by a third party, or
- (c) information the disclosure of which the head of the institution could reasonably foresee might effect a result described in paragraph 20(1)(c) or (d) in respect of a third party,

the head of the institution shall, subject to subsection (2), if the third party can reasonably be located, within thirty days after the request is received, give written notice to the third party of the request and of the fact that the head of the institution intends to disclose the record or part thereof.

(2) Any third party to whom a notice is required to be given under subsection (1) in respect of an intended disclosure may waive the requirement, and where the third party has consented to the disclosure the third party shall be deemed to have waived the requirement.

(3) A notice given under subsection (1) shall include

- (a) a statement that the head of the government institution giving the notice intends to release a record or a part thereof that might contain material or information described in subsection (1);

(5) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer tout document contenant les renseignements visés au paragraphe (1) si le tiers que les renseignements concernent y consent.

(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés aux alinéas (1)b), c) et d) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers: pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

[...]

27. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale qui a l'intention de donner communication totale ou partielle d'un document est tenu de donner au tiers intéressé, dans les trente jours suivant la réception de la demande, avis écrit de celle-ci ainsi que de son intention, si le document contient ou s'il est, selon lui, susceptible de contenir:

- a) soit des secrets industriels d'un tiers;
- b) soit des renseignements visés à l'alinéa 20(1)b) qui ont été fournis par le tiers;
- c) soit des renseignements dont la communication risquerait, selon lui, d'entraîner pour le tiers les conséquences visées aux alinéas 20(1)c) ou d).

La présente disposition ne vaut que s'il est possible de rejoindre le tiers sans problèmes sérieux.

(2) Le tiers peut renoncer à l'avis prévu au paragraphe (1) et tout consentement à la communication du document vaut renonciation à l'avis.

(3) L'avis prévu au paragraphe (1) doit contenir les éléments suivants:

- a) la mention de l'intention du responsable de l'institution fédérale de donner communication totale ou partielle du document susceptible de contenir les secrets ou les renseignements visés au paragraphe (1);

(b) a description of the contents of the record or part thereof that, as the case may be, belong to, were supplied by or relate to the third party to whom the notice is given; and

(c) a statement that the third party may, within twenty days after the notice is given, make representations to the head of the government institution that has control of the record as to why the record or part thereof should not be disclosed.

(4) The head of a government institution may extend the time limit set out in subsection (1) in respect of a request under this Act where the time limit set out in section 7 is extended under paragraph 9(1)(a) or (b) in respect of the same request, but any extension under this subsection shall be for a period no longer than the period of the extension under section 9.

28. (1) Where a notice is given by the head of a government institution under subsection 27(1) to a third party in respect of a record or a part thereof,

(a) the third party shall, within twenty days after the notice is given, be given the opportunity to make representations to the head of the institution as to why the record or the part thereof should not be disclosed; and

(b) the head of the institution shall, within thirty days after the notice is given, if the third party has been given an opportunity to make representations under paragraph (a), make a decision as to whether or not to disclose the record or the part thereof and give written notice of the decision to the third party.

(2) Representations made by a third party under paragraph (1)(a) shall be made in writing unless the head of the government institution concerned waives that requirement, in which case they may be made orally.

(3) A notice given under paragraph (1)(b) of a decision to disclose a record requested under this Act or a part thereof shall include

(a) a statement that the third party to whom the notice is given is entitled to request a review of the decision under section 44 within twenty days after the notice is given; and

(b) a statement that the person who requested access to the record will be given access thereto or to the part thereof unless, within twenty days after the notice is given, a review of the decision is requested under section 44.

(4) Where, pursuant to paragraph (1)(b), the head of a government institution decides to disclose a record requested under this Act or a part thereof, the head of the institution shall give the person who made the request access to the record or

b) la désignation du contenu total ou partiel du document qui, selon le cas, appartient au tiers, a été fourni par lui ou le concerne;

c) la mention du droit du tiers de présenter au responsable de l'institution fédérale de qui relève le document ses observations quant aux raisons qui justifieraient un refus de communication totale ou partielle, dans les vingt jours suivant la transmission de l'avis.

(4) Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai visé au paragraphe (1) dans les cas où le délai de communication à la personne qui a fait la demande est prorogé en vertu des alinéas 9(1)a) ou b), mais le délai ne peut dépasser celui qui a été prévu pour la demande en question.

28. (1) Dans les cas où il a donné avis au tiers conformément au paragraphe 27(1), le responsable d'une institution fédérale est tenu:

a) de donner au tiers la possibilité de lui présenter, dans les vingt jours suivant la transmission de l'avis, des observations sur les raisons qui justifieraient un refus de communication totale ou partielle du document;

b) de prendre dans les trente jours suivant la transmission de l'avis, pourvu qu'il ait donné au tiers la possibilité de présenter des observations conformément à l'alinéa a), une décision quant à la communication totale ou partielle du document et de donner avis de sa décision au tiers.

(2) Les observations prévues à l'alinéa (1)a) se font par écrit, sauf autorisation du responsable de l'institution fédérale quant à une présentation orale.

(3) L'avis d'une décision de donner communication totale ou partielle d'un document conformément à l'alinéa (1)b) doit contenir les éléments suivants:

a) la mention du droit du tiers d'exercer un recours en révision en vertu de l'article 44, dans les vingt jours suivant la transmission de l'avis;

b) la mention qu'à défaut de l'exercice du recours en révision dans ce délai, la personne qui a fait la demande recevra communication totale ou partielle du document.

(4) Dans les cas où il décide, en vertu de l'alinéa (1)b), de donner communication totale ou partielle du document à la personne qui en a fait la demande, le responsable de l'institution fédérale donne suite à sa décision dès l'expiration

the part thereof forthwith on completion of twenty days after a notice is given under that paragraph, unless a review of the decision is requested under section 44.

...

44. (1) Any third party to whom the head of a government institution is required under paragraph 28(1)(b) or subsection 29(1) to give a notice of a decision to disclose a record or a part thereof under this Act may, within twenty days after the notice is given, apply to the Court for a review of the matter.

(2) The head of a government institution who has given notice under paragraph 28(1)(b) or subsection 29(1) that a record requested under this Act or a part thereof will be disclosed shall forthwith on being given notice of an application made under subsection (1) in respect of the disclosure give written notice of the application to the person who requested access to the record.

(3) Any person who has been given notice of an application for a review under subsection (2) may appear as a party to the review.

45. An application made under section 41, 42 or 44 shall be heard and determined in a summary way in accordance with any special rules made in respect of such applications pursuant to section 46 of the *Federal Court Act*.

46. Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Court may, in the course of any proceedings before the Court arising from an application under section 41, 42 or 44, examine any record to which this Act applies that is under the control of a government institution, and no such record may be withheld from the Court on any grounds.

47. (1) In any proceedings before the Court arising from an application under section 41, 42 or 44, the Court shall take every reasonable precaution, including, when appropriate, receiving representations *ex parte* and conducting hearings *in camera*, to avoid the disclosure by the Court or any person of

(a) any information or other material on the basis of which the head of a government institution would be authorized to refuse to disclose a part of a record requested under this Act; or

(b) any information as to whether a record exists where the head of a government institution, in refusing to disclose the record under this Act, does not indicate whether it exists

(2) The Court may disclose to the appropriate authority information relating to the commission of an offence against

des vingt jours suivant la transmission de l'avis prévu à cet alinéa, sauf si un recours en révision a été exercé en vertu de l'article 44.

[...]

44. (1) Le tiers que le responsable d'une institution fédérale est tenu, en vertu de l'alinéa 28(1)b) ou du paragraphe 29(1), d'aviser de la communication totale ou partielle d'un document peut, dans les vingt jours suivant la transmission de l'avis, exercer un recours en révision devant la Cour.

(2) Le responsable d'une institution fédérale qui a donné avis de communication totale ou partielle d'un document en vertu de l'alinéa 28(1)b) ou du paragraphe 29(1) est tenu, sur réception d'un avis de recours en révision de cette décision, d'en aviser par écrit la personne qui avait demandé communication du document.

(3) La personne qui est avisée conformément au paragraphe (2) peut comparaître comme partie à l'instance.

45. Les recours prévus aux articles 41, 42 et 44 sont entendus et jugés en procédure sommaire, conformément aux règles de pratique spéciales adoptées à leur égard en vertu de l'article 46 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

46. Nonobstant toute autre loi fédérale et toute immunité reconnue par le droit de la preuve, la Cour a, pour les recours prévus aux articles 41, 42 et 44, accès à tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale et auxquels la présente loi s'applique; aucun de ces documents ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé.

47. (1) À l'occasion des procédures relatives aux recours prévus aux articles 41, 42 et 44, la Cour prend toutes les précautions possibles, notamment, si c'est indiqué, par la tenue d'audiences à huis clos et l'audition d'arguments en l'absence d'une partie, pour éviter que ne soient divulgués de par son propre fait ou celui de quiconque:

a) des renseignements qui, par leur nature, justifient, en vertu de la présente loi, un refus de communication totale ou partielle d'un document;

b) des renseignements faisant état de l'existence d'un document que le responsable d'une institution fédérale a refusé de communiquer sans indiquer s'il existait ou non.

(2) Dans les cas où, à son avis, il existe des éléments de preuve touchant la perpétration d'infractions fédérales ou

any law of Canada or a province on the part of any officer or employee of a government institution, if in the opinion of the Court there is evidence thereof.

...

51. Where the Court determines, after considering an application under section 44, that the head of a government institution is required to refuse to disclose a record or part of a record, the Court shall order the head of the institution not to disclose the record or part thereof or shall make such other order as the Court deems appropriate.

Background

[4] By letter dated June 16, 2000, CFIA received a request for disclosure of certain records pertaining to the respondent.

[5] By letter dated August 15, 2000, CFIA contacted the respondent, pursuant to section 27 of the Act, requesting written representations as to why the requested records should not be disclosed.

[6] By letter dated September 1, 2000, the respondent, pursuant to section 28 of the Act, submitted representations as to why the records at issue should not be disclosed.

[7] After review of the respondent's written representations, CFIA concluded that the records ought to be disclosed and, by letter dated September 7, 2000, it informed the respondent of its intention to disclose the records, subject to certain redactions.

[8] On September 27, 2000, as a result of CFIA's decision, the respondent commenced judicial review proceedings, pursuant to section 44 of the Act. In its application, the respondent raised a number of issues concerning the application of subsection 20(1) of the Act to the records. Although the application of section 19 to the records was not raised in the application, it was raised by the respondent in its written and oral arguments.

[9] The Application Judge concluded that certain records or parts thereof, which fell within the ambit of

provinciales par un cadre ou employé d'une institution fédérale, la Cour peut faire part à l'autorité compétente des renseignements qu'elle détient à cet égard.

[. . .]

51. La Cour, dans les cas où elle conclut, lors d'un recours exercé en vertu de l'article 44, que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication totale ou partielle d'un document, lui ordonne de refuser cette communication; elle rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

Contexte

[4] Par une lettre datée du 16 juin 2000, l'ACIA a reçu une demande de communication de certains documents relatifs à l'intimée.

[5] Le 15 août 2000, l'ACIA a écrit à l'intimée, conformément à l'article 27 de la Loi, afin de l'inviter à lui transmettre des observations sur les raisons qui justifieraient un refus de communication des documents demandés.

[6] Au moyen d'une lettre datée du 1^{er} septembre 2000, l'intimée a présenté des observations sur les raisons qui justifieraient un refus de communication des documents, en conformité avec l'article 28 de la Loi.

[7] Après avoir examiné les observations écrites de l'intimée, l'ACIA a conclu que les documents devaient être communiqués et, par une lettre datée du 7 septembre 2000, elle a informé l'intimée de son intention de communiquer les documents, sous réserve de certains prélèvements.

[8] Le 27 septembre 2000, par suite de la décision de l'ACIA, l'intimée a engagé un recours en révision en vertu de l'article 44 de la Loi. Dans sa demande, l'intimée soulevait un certain nombre de questions au regard de l'application du paragraphe 20(1) de la Loi aux documents. Elle n'y parlait pas de l'article 19, mais elle a soulevé cette question dans ses prétentions orales et écrites.

[9] La juge des demandes a conclu que certains documents ou des parties de ceux-ci, qui étaient visés au

subsection 20(1), should be severed. There is no appeal from that part of the decision. However, the Application Judge also concluded that the respondent, a third party, could invoke the exemption set out at section 19 of the Act, i.e. that the respondent could seek to prevent disclosure of records containing "personal information" as defined in section 3 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21. Accordingly, the Application Judge ordered the severance of certain passages contained in the records which fell within section 19 of the Act. The appeal herein concerns only that part of the Application Judge's decision.

[10] In concluding as she did in respect of the application of section 19 of the Act to the requested records, the Application Judge relied on this Court's decision in *Siemens* as authority for the proposition that the respondent could, on a section 44 application, invoke exemptions other than those set out in subsection 20(1) of the Act. At paragraphs 26 and 27 of her reasons, she makes her point in the following terms:

On appeal, the trial decision in *Siemens* was affirmed. The argument advanced was that section 44 (review of the decision to disclose) of the Act limits the jurisdiction of the Court such that section 24 (mandatory exemption) cannot be invoked to prevent disclosure. In summarily dismissing the appeal, the Court of Appeal stated [at paragraph 1], "We are unable to interpret s. 44 in this way".

Based on the reasoning in *Siemens*, it seems to me that if the mandatory exemption provided in section 24 of the Act is available to a third party, so too must be the mandatory exemption provided for in section 19. To hold otherwise, in my view, would yield an irrational and illogical result and one that is contrary to the principles of statutory interpretation articulated in *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27 and subsequent authorities. I therefore conclude, for the reasons stated, that the mandatory exemption in section 19 of the Act applies in section 44 proceedings, where relevant to the proposed disclosure.

[11] In *SNC Lavalin Inc. v. Canada (Minister for International Cooperation)*, [2003] 4 F.C. 900 (T.D.), Gibson J. came to a conclusion opposite to that reached by the Application Judge. In Gibson J.'s view, a third party, on a section 44 application, was not entitled to

paragraphe 20(1), devaient être prélevés. Cette partie de la décision ne fait pas l'objet de l'appel. La juge des demandes a cependant conclu également que l'intimée, un tiers, pouvait invoquer l'exception prévue à l'article 19 de la Loi, c'est-à-dire qu'elle pouvait chercher à empêcher la communication de documents contenant les «renseignements personnels» visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21. En conséquence, elle a ordonné le prélèvement de certains passages contenus dans les documents visés à l'article 19 de la Loi. Le présent appel concerne uniquement cette partie de la décision de la juge des demandes.

[10] En tirant sa conclusion sur l'application de l'article 19 de la Loi aux documents demandés, la juge des demandes s'est appuyée sur l'arrêt *Siemens* rendu par la Cour pour affirmer que l'intimée pouvait, dans le cadre d'un recours exercé en vertu de l'article 44, invoquer d'autres exceptions que celles prévues au paragraphe 20(1) de la Loi. Elle écrit ce qui suit à ce sujet aux paragraphes 26 et 27 de ses motifs:

La décision de première instance dans *Siemens* a été confirmée en appel. L'argument avancé c'était que l'article 44 (révision de la décision de communiquer) de la Loi restreint la compétence de la Cour de telle manière qu'on ne peut invoquer l'article 24 (exemption obligatoire) pour empêcher la communication. Rejetant l'appel de manière sommaire, la Cour d'appel a déclaré [au paragraphe 1]: «Nous ne pouvons interpréter l'article 44 de cette façon.»

Il me semble, en me fondant sur le raisonnement dans *Siemens*, que si un tiers peut se prévaloir de l'exemption obligatoire prévue à l'article 24 de la Loi, il en est de même pour l'exemption obligatoire prévue à l'article 19. Décider autrement donnerait lieu, à mon avis, à un résultat irrationnel et illogique, à l'encontre des principes d'interprétation législative énoncés dans *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27 et d'autres arrêts subséquents. Je conclus donc, pour les motifs exposés, que l'exemption obligatoire prévue à l'article 19 de la Loi s'applique à une instance relative à l'article 44, lorsque cela est pertinent eu égard à la communication projetée.

[11] Dans *SNC Lavalin Inc. c. Canada (Ministre de la Coopération internationale)*, [2003] 4 C.F. 900 (1^{re} inst.), le juge Gibson est arrivé à une conclusion contraire à celle de la juge des demandes. Selon lui, un tiers n'a pas le droit, dans le cadre d'un recours exercé

prevent disclosure of documents falling within the ambit of section 19 of the Act. At paragraph 24 of his reasons, he opines as follows:

Given that the purpose of the Act as clearly enunciated by Parliament is to facilitate access to government information, and that, in my view, the provision of independent review of proposed disclosure, is only a “fairness” adjunct to that purpose, and given the entire context of the Act, and the somewhat ambiguous tenor of the grammatical and ordinary sense of the words of subsections 27(1) and 28(1), I find myself compelled to conclude that the applicant was not entitled in representations made pursuant to subsection 28(1), to seek exemption for the records at issue, or any part or parts of those records, by virtue of section 19 of the Act.

[12] Both the Application Judge’s decision and that of our Court in *Siemens* were before Gibson J. Contrary to the Application Judge, Gibson J. was of the view that he was not bound by *Siemens*. At paragraphs 25-26, he explains why in the following terms:

In *Siemens Canada Ltd. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, in very brief reasons, the Court of Appeal addressed the issue here under consideration. Justice Sexton, for the Court, wrote:

Counsel for the Crown concedes that s. 44 of the *Access to Information Act* . . . was not argued before the Motions Judge and for the first time on appeal argues that s. 44 limits the jurisdiction of the Court such that s. 24 cannot be invoked by the party seeking to prevent disclosure. We are unable to interpret s. 44 in this way. [Citation omitted.]

Justice Sexton’s brief comments clearly identify that the issue that was fully argued before me by counsel for the respondent Ministers and on behalf of the applicant in written reply submissions was not addressed before the Motions Judge whose decision was before the Court of Appeal. Quite clearly, the issue was raised for the first time in *Siemens, supra*, before the Court of Appeal and, impliedly at least from the way in which the issue was dealt with in the foregoing quotation, when it was raised before the Court of Appeal, it was not raised with the kind of fulsome argument made before me, particularly with regard to the interrelationship of sections 27 and 28 with section 44 of the Act.

With great respect, I find I cannot conclude that the foregoing brief reference by Justice Sexton in *Siemens* is binding on me.

en vertu de l’article 44, d’empêcher la communication de documents visés à l’article 19 de la Loi. Il émet l’avis suivant au paragraphe 24 de ses motifs:

Étant donné que l’objectif de la Loi, tel que l’énonce clairement le législateur, consiste à faciliter l’accès à l’information gouvernementale et, qu’à mon sens, un contrôle indépendant d’une communication envisagée n’est autre qu’un élément «d’équité» complémentaire à cet objectif, et en raison également du contexte général de la Loi et de la teneur quelque peu ambiguë, sur le plan grammatical et celui du sens ordinaire, des termes formant les paragraphes 27(1) et 28(1), je me vois dans l’obligation de conclure que la demanderesse n’était pas fondée, dans le cadre d’observations faites en vertu du paragraphe 28(1), à réclamer une exemption au regard de la communication totale ou partielle des documents en cause en invoquant l’article 19 de la Loi.

[12] Le juge Gibson disposait de la décision de la juge des demandes et de l’arrêt rendu par la Cour dans *Siemens*. Contrairement à la juge des demandes, il ne s’estimait pas lié par *Siemens*. Il explique pourquoi aux paragraphes 25 et 26:

Dans la cause *Siemens Canada Ltd. c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, la Cour d’appel a abordé, en des motifs très brefs, la question sous étude ici. Le juge Sexton s’est exprimé en ces termes:

L’avocate de la Couronne accepte que l’article 44 de la *Loi sur l’accès à l’information* [. . .] n’avait pas été invoqué devant le juge des requêtes et, pour la première fois, en appel, fait valoir que l’article 44 limite la compétence de la Cour de sorte que l’article 24 ne peut être invoqué par la partie qui cherche à empêcher la communication des documents. Nous ne pouvons interpréter l’article 44 de cette façon.

Les brèves observations du juge Sexton indiquent clairement que la question qui a été pleinement débattue devant moi par l’avocat des ministres défendeurs ainsi qu’au nom de la demanderesse, par voie de réplique écrite, n’a pas été soulevée devant le juge des requêtes dont la décision était portée en appel. Il est bien évident que cette question a été soulevée pour la première fois dans la cause *Siemens*, précitée, devant la Cour d’appel et il ressort, du moins implicitement de la façon dont le sujet a été traité dans la citation ci-dessus, qu’elle n’était pas assortie de la même abondance d’arguments que ceux avancés devant moi, particulièrement en ce qui concerne le lien réciproque entre les articles 27 et 28 et l’article 44 de la Loi.

En toute déférence, il m’est impossible de conclure que je suis lié par l’opinion du juge Sexton dans *Siemens*.

[13] The respondent takes the position, *inter alia*, that we are bound by *Siemens* and that that decision is decisive of the issue before us. The appellant, on the other hand, in inviting us to reconsider *Siemens*, submits that the decision in that case does “not indicate that the full argument regarding the appropriate interpretation of the notice scheme set out in the Access Act was considered by the Court” (see paragraph 48 of the appellant’s memorandum of fact and law).

[14] Before turning to the question of whether *Siemens* has determined the substantive issue before us and whether we ought to overturn it, it will be helpful to set out the submissions advanced by the parties in support of their respective positions concerning both the substantive and the *Siemens* issues. It will also be helpful to give a brief outline of the relevant provisions of the Act.

Submissions of the parties

The Appellant

[15] The appellant submits that by the Act, Parliament has provided for a notice process to third parties when their business or scientific interests are at issue, but has provided for no notice process in respect of the other exemptions enumerated in the Act, whether they be mandatory or discretionary. Further, Parliament has made no provision for third parties who have been notified to raise exemptions other than those found in subsection 20(1) of the Act.

[16] The appellant therefore submits that the Application Judge erred in law when she concluded that the respondent could, on a section 44 application, seek review of disclosure of documents not within the purview of subsection 20(1) of the Act.

[17] In support of his position, the appellant submits that the general scheme of the Act provides for access to information and that the matter is essentially one between the government institution, which has the responsibility under the Act to invoke and apply the relevant exemptions, and the person making the request for documents who seeks to enforce his right to access. Only when records fall within the purview of section 20

[13] L’intimée soutient notamment que nous sommes liés par *Siemens* et que cet arrêt règle la question dont nous sommes saisis. Par contre, l’appelant, en nous invitant à réexaminer *Siemens*, prétend que cet arrêt [TRADUCTION] «n’indique pas que toute l’argumentation concernant l’interprétation du régime de notification prévu par la Loi sur l’accès a été prise en considération par la Cour» (voir le paragraphe 48 du mémoire des faits et du droit de l’appelant).

[14] Avant de décider si l’arrêt *Siemens* a réglé la question de fond dont nous sommes saisis et si nous devrions l’infirmier, il serait utile d’exposer les prétentions invoquées par les parties au soutien de leur thèse respective concernant la question de fond et l’arrêt *Siemens*. Il serait utile également de passer brièvement en revue les dispositions pertinentes de la Loi.

Prétentions des parties

L’appelant

[15] L’appelant fait valoir que le législateur a établi, dans la Loi, un régime de notification aux tiers dont les intérêts commerciaux ou scientifiques sont en jeu, mais qu’il n’a prévu aucun régime semblable dans le cas des autres exceptions énumérées dans la Loi, qu’elles soient obligatoires ou discrétionnaires. En outre, il n’a pas inséré dans la Loi une disposition permettant aux tiers qui ont reçu notification d’invoquer d’autres exceptions que celles visées au paragraphe 20(1) de la Loi.

[16] L’appelant soutient donc que la juge des demandes a commis une erreur de droit lorsqu’elle a conclu que l’intimée pouvait, dans le cadre d’un recours exercé en vertu de l’article 44, demander la révision de la communication de documents qui ne sont pas visés au paragraphe 20(1) de la Loi.

[17] Pour appuyer sa thèse, l’appelant fait valoir que l’économie générale de la Loi donne accès à l’information et que l’affaire concerne essentiellement l’institution fédérale, à qui il incombe, selon la Loi, d’invoquer et d’appliquer les exceptions pertinentes, et la personne qui demande les documents et qui veut exercer son droit d’accès. Ce n’est que lorsque les documents sont visés à l’article 20 de la Loi que les

of the Act do the notice provisions of section 27 come into play. Only in such a situation is a third party entitled to participate and make submissions that records should not be disclosed.

[18] According to the appellant, the purpose of the Act is to promote access to records as a way of fostering accountability of public servants and politicians and of promoting participation in the democratic process. The exemptions to the right of access are limited and specific, and must be interpreted in light of this purpose.

[19] Regarding the exemptions other than those set out at subsection 20(1) of the Act, the appellant points out that there is no notice scheme similar to that provided in section 27. The appellant submits that the exemptions, other than those set out at subsection 20(1), fall in areas in respect of which the government institutions are best placed to protect the public interest. It is only when business or scientific matters are concerned (section 20) that it is necessary for government institutions to be provided with information from relevant third parties, hence the necessity of giving them notice.

[20] The appellant further submits that limiting the participation of third parties to matters falling within subsection 20(1) is a question of fairness: otherwise, there would be two classes of third parties, i.e. those receiving notice under sections 27 and 28, who would be afforded the opportunity of raising section 20 exemptions and all other exemptions provided for in the Act, and those third parties who would be unable to make any representation whatsoever, not having received notice from a government institution.

[21] Finally, the appellant submits that this Court's decision in *Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 315 (F.C.A.), supports the position that a third party's right to object to the application of exemptions is limited to those records set out in subsection 20(1) of the Act, and that our decision in *Siemens* should be reconsidered for the reasons which I have already outlined.

dispositions relatives à la notification de l'article 27 s'appliquent. Ce n'est que dans ce cas qu'un tiers peut intervenir et démontrer que les documents ne devraient pas être communiqués.

[18] Selon l'appellant, la Loi a pour objet de faciliter l'accès aux documents afin de rendre les fonctionnaires et les politiciens plus responsables et de favoriser la participation des citoyens au processus démocratique. Les exceptions au droit d'accès sont limitées et précises, et elles doivent être interprétées à la lumière de l'objet de la Loi.

[19] L'appellant signale que les autres exceptions que celles prévues au paragraphe 20(1) de la Loi ne sont pas assorties d'un régime de notification semblable à celui décrit à l'article 27. Selon lui, ces exceptions ont trait à des questions à l'égard desquelles les institutions fédérales sont les mieux placées pour protéger l'intérêt public. Ce n'est qu'en matière commerciale ou scientifique (article 20) qu'il est nécessaire que les institutions fédérales reçoivent de l'information des tiers concernés, d'où l'obligation de leur donner un avis.

[20] L'appellant soutient également que la limitation de la participation des tiers aux cas visés au paragraphe 20(1) est une question d'équité. Sinon, il y aurait deux catégories de tiers: ceux qui seraient avisés conformément aux articles 27 et 28 et qui auraient la possibilité d'invoquer les exceptions visées à l'article 20 ainsi que toutes les autres exceptions prévues par la Loi et ceux qui, n'ayant pas été avisés par l'institution fédérale, ne pourraient présenter la moindre observation.

[21] Finalement, l'appellant soutient que l'arrêt rendu par la Cour dans *Saint John Shipbuilding Ltd. c. Canada (Ministre des Approvisionnements et Services)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 315 (C.A.F.), confirme qu'un tiers ne peut exercer son droit de s'opposer à l'application d'une exception qu'à l'égard des documents visés au paragraphe 20(1) de la Loi et que nous devrions réexaminer l'arrêt que nous avons rendu dans l'affaire *Siemens* pour les raisons que j'ai déjà exposées.

The Respondent

[22] Contrary to the position taken by the appellant, the respondent submits that the mechanism set out in section 44 is not intended to prevent third parties from invoking exemptions other than those found in subsection 20(1) of the Act. For this proposition, the respondent relies on our decision in *Siemens* which, it submits, has decided this question.

[23] The respondent contends that both the right to access and the availability of review of decisions made by government institutions to disclose must be considered in light of the exemptions contained in the Act, and relies for that proposition on the words of La Forest J. (writing in dissent, but speaking for the entire Court on the point of construction) in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, at paragraph 48, where he emphasized that both the Act and the *Privacy Act* recognize that in so far as privacy is encompassed within the definition of “personal information” in section 3 of the *Privacy Act*, privacy is paramount over access.

[24] The respondent submits that the absence of notice provisions, equivalent to those found in sections 27 and 28 of the Act, for other mandatory exemptions is explained by the fact that the assessment of these other exemptions may be made on the basis of the records themselves or from internal government information, and does not require input from third parties. However, the decision made by the government institution is in no way exempted from judicial review under section 44 of the Act.

[25] The respondent also submits that the wording of section 28 does not in any way limit or restrict the review to the records found in subsection 20(1).

[26] The respondent further submits that the words of section 44 cannot be interpreted as restricting the submissions that may be brought in support of a review under that section. The respondent says that section 44 is drafted very broadly and that the words “the matter”

L’intimée

[22] Contrairement à l’appelant, l’intimée prétend que le mécanisme de l’article 44 n’a pas pour but d’empêcher les tiers d’invoquer d’autres exceptions que celles visées au paragraphe 20(1) de la Loi. Elle s’appuie à cet égard sur l’arrêt *Siemens* rendu par la Cour qui, selon elle, règle la question.

[23] L’intimée affirme que le droit d’accès et le recours en révision dont peut faire l’objet la décision d’une institution fédérale de communiquer des documents doivent être examinés à la lumière des exceptions prévues par la Loi. Elle fonde sa prétention sur les commentaires formulés par le juge La Forest (qui était dissident, mais qui a rédigé les motifs de l’ensemble de la Cour sur la question de l’interprétation) dans *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403. Le juge La Forest a souligné, au paragraphe 48, que la Loi et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* reconnaissent que, dans la mesure où il est visé par la définition de «renseignements personnels» contenue à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le droit à la vie privée l’emporte sur le droit d’accès à l’information.

[24] L’intimée prétend que l’absence de dispositions relatives à la notification, semblables aux articles 27 et 28 de la Loi, s’appliquant aux autres exceptions obligatoires s’explique par le fait que celles-ci peuvent être évaluées sur la foi des documents eux-mêmes ou à l’aide des renseignements internes de l’administration fédérale sans que la participation des tiers ne soit nécessaire. La décision de l’institution fédérale n’est toutefois d’aucune façon à l’abri du recours en révision prévu à l’article 44 de la Loi.

[25] L’intimée soutient également que le libellé de l’article 28 ne limite aucunement l’examen aux documents visés au paragraphe 20(1).

[26] L’intimée soutient en outre que le libellé de l’article 44 ne peut être interprété comme s’il limitait les observations qui peuvent être présentées au soutien d’un recours en révision engagé en vertu de cette disposition. Selon elle, ce libellé est très général et l’expression «the

should receive a broad and liberal interpretation, as those same words found in section 18.1 of the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7 (as enacted by S.C. 1990, c. 8, s. 5)] have received in *Krause v. Canada*, [1999] 2 F.C. 476 (C.A.), at page 491.

[27] Finally, the respondent says that the reasoning of this Court in *Siemens* in regard to section 24 of the Act is equally applicable to section 19. The respondent says that there is no substantive basis for overturning *Siemens* and that, in any event, the basis upon which the appellant submits that *Siemens* ought to be reconsidered is not an appropriate one.

[28] Alternatively, the respondent submits that interpreting section 44 of the Act as limiting judicial reviews to government institution decisions based on section 20, while hearing challenges brought under other sections of the Act pursuant to sections 18 [as am. by S.C. 1990, c. 8, s. 4] and 18.1 of the *Federal Court Act*, would be an inefficient use of the Court's resources.

The Intervener

[29] The intervener, in supporting the appellant's position, says that sections 20, 27, 28, 29, 44 and paragraph 25(2)(c) form a complete code governing the notification and review processes relating to third parties and, consequently, must be read as limiting the availability of remedies open to the Federal Court under section 51 of the Act.

[30] The intervener also says that allowing third parties to raise exemptions other than those found in section 20 results in a denial to the requester of information of the benefit of other provisions of the Act: where a government institution invokes an exemption other than a section 20 record as a basis for an access refusal, the requester is entitled to ask the Commission for an investigation, the investigation being a condition precedent to a judicial review by the Federal Court under

matter» employée dans la version anglaise devrait être interprétée de manière libérale, comme la même expression qui figure dans la version anglaise de l'article 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7 (édicte par L.C. 1990, ch. 8, art. 5)] l'a été dans *Krause c. Canada*, [1999] 2 C.F. 476 (C.A.), à la page 491.

[27] Finalement, l'intimée affirme que le raisonnement établi par la Cour dans *Siemens* au regard de l'article 24 de la Loi s'applique de la même manière à l'article 19. Selon elle, il n'existe aucune raison importante justifiant que la Cour infirme cet arrêt. Elle fait valoir que, de toute façon, les motifs invoqués par l'appelant pour démontrer que *Siemens* devrait être réexaminé ne sont pas valables.

[28] Subsidiairement, l'intimée prétend que les ressources de la Cour ne seraient pas utilisées judicieusement si l'on interprétait l'article 44 de la Loi de manière à limiter le recours en révision aux seules décisions des institutions fédérales qui sont fondées sur l'article 20, tout en permettant que des contestations basées sur d'autres dispositions de la Loi soient présentées en vertu des articles 18 [mod. par L.C. 1990, ch. 8, art. 4] et 18.1 de la *Loi sur la Cour fédérale*.

L'intervenant

[29] L'intervenant, qui appuie la position de l'appelant, affirme que les articles 20, 27, 28, 29, 44 et l'alinéa 25(2)(c) forment un code complet régissant la notification aux tiers et le recours en révision qu'ils peuvent exercer. En conséquence, ces dispositions doivent être interprétées comme si elles limitaient les mesures de redressement qui peuvent être accordées par la Cour fédérale en vertu de l'article 51 de la Loi.

[30] L'intervenant dit également qu'en permettant aux tiers d'invoquer d'autres exceptions que celles prévues à l'article 20 on empêche la personne qui demande la communication des renseignements de se prévaloir des autres dispositions de la Loi: lorsqu'une institution fédérale invoque une autre exception que celles prévues à l'article 20 pour refuser de communiquer un document, la personne à qui s'adresse le refus peut demander à la Commission de mener une enquête, celle-ci étant une

sections 41 and 42. Allowing a third party to raise an exemption other than a section 20 exemption has the effect of circumventing the protection given by the Act to the access requester.

General Outline of the Act's Main Provisions

[31] The purpose of the Act is to promote access to information under the control of a government institution, subject to limited and specific exemptions.

[32] Subsection 2(1) of the Act provides that "necessary exceptions to the right to access should be limited and specific and . . . decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government". Under the Act, Canadian citizens and permanent residents may request access to records held by government institutions.

[33] Sections 13 [as am. by S.C. 2000, c. 7, s. 21] to 24 of the Act set out a series of exemptions to the right to access, some of which are discretionary and others (among which section 19 "personal information" and 20 "third party information") which are mandatory.

[34] The Information Commissioner receives and investigates complaints, particularly by persons who have been denied access to records, or more generally complaints "in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under this Act" (paragraph 30(1)(f)).

[35] A complaint is a precondition to the possibility set out in section 41 of the Act of applying to the Federal Court for a review of "the matter". The powers of the Court in such instances are specified in sections 49 and 50 of the Act.

[36] The Act defines "third party" as "any person, group of persons or organization other than the person that made the request or a government institution"

condition préalable à l'exercice d'un recours en révision devant la Cour fédérale suivant les articles 41 et 42. En permettant à un tiers d'invoquer une exception qui est prévue par une autre disposition que l'article 20, on neutralise la protection accordée par la Loi aux personnes qui demandent la communication d'un document.

Aperçu général des principales dispositions de la Loi

[31] La Loi a pour objet de faciliter l'accès aux renseignements relevant d'une institution fédérale, sous réserve d'exceptions précises et limitées.

[32] Le paragraphe 2(1) de la Loi prévoit que «les exceptions indispensables à ce droit [d'accès] [sont] précises et limitées et les décisions quant à la communication [sont] susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif». En vertu de la Loi, les citoyens canadiens et les résidents permanents peuvent demander de se faire communiquer des documents relevant d'une institution fédérale.

[33] Les articles 13 [mod. par L.C. 2000, ch. 7, art. 21] à 24 de la Loi établissent une série d'exceptions au droit d'accès, certaines étant discrétionnaires et les autres (notamment celle de l'article 19 visant les «renseignements personnels» et celles de l'article 20 concernant les «renseignements de tiers»), obligatoires.

[34] Le commissaire à l'information reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes, en particulier celles déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication de documents ou, plus généralement, celles «portant sur toute autre question relative à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la présente loi» (alinéa 30(1)f)).

[35] Le dépôt d'une plainte est une condition préalable à l'exercice du recours en révision offert à l'article 41 de la Loi. Les pouvoirs conférés à la Cour fédérale relativement à ce type de recours sont décrits aux articles 49 et 50 de la Loi.

[36] La Loi définit un «tiers» comme «[une] personne, [un] groupement ou [une] organisation autres que l'auteur de la demande [d'accès] ou qu'une institution

(section 3). Pursuant to section 27 of the Act, third parties are entitled to be notified of a government institution's intention to release records that the institution believes might contain records that are set out in subsection 20(1) of the Act (i.e. trade secrets, commercial or scientific information, etc.).

[37] Section 28 of the Act provides to third parties the right to make representations in respect of records which a government institution, pursuant to section 27 of the Act, intends to disclose.

[38] Subsection 44(1) entitles a third party, who has been given notice of a government institution's decision to disclose a record or a part thereof, to seek a review of that decision. No one other than such a third party can take advantage of the review process set out in section 44.

Analysis

[39] I now turn to *Siemens*. The relevant facts were the following. Subsequent to the issuance of a Request for Proposal (RFP) by Public Works and Government Services Canada (PWGSC) concerning the provision of in-service support on Halifax and Iroquois Class Ships for the Department of National Defence, Siemens submitted a proposal which, in due course, was accepted. Hence, the contract was awarded to Siemens.

[40] In November 1999, one of the unsuccessful bidders made a request for the records submitted by Siemens in support of its proposal and held by PWGSC.

[41] In November 1999, the Access to Information and Privacy (AIPRP) Coordinator informed Siemens that a request for information had been received and that it was entitled to make submissions to PWGSC as to why the records should not be disclosed.

[42] Siemens, by written representations, informed the AIPRP coordinator that it did not object to the disclosure

fédérale» (article 3). Aux termes de l'article 27 de la Loi, les tiers ont le droit d'être avisés de l'intention d'une institution fédérale de communiquer des documents qui, selon elle, sont susceptibles de contenir des renseignements décrits au paragraphe 20(1) de la Loi (secrets industriels, renseignements commerciaux, renseignements scientifiques, etc.).

[37] L'article 28 de la Loi donne aux tiers le droit de présenter des observations relativement aux documents qu'une institution fédérale a l'intention de communiquer conformément à l'article 27 de la Loi.

[38] Le paragraphe 44(1) permet aux tiers qui ont été avisés de la décision d'une institution fédérale de donner communication totale ou partielle d'un document d'exercer un recours en révision. Seules ces personnes peuvent se prévaloir de ce recours.

Analyse

[39] Je traiterai maintenant de l'arrêt *Siemens*. Les faits pertinents sont les suivants: Siemens a présenté une proposition en réponse à la Demande de proposition (DP) diffusée par Travaux publics et Services gouvernementaux Canada (TPSGC) pour la fourniture de soutien en service pour les navires de la classe du Halifax et de l'Iroquois pour le ministère de la Défense nationale. Cette proposition a été acceptée et le contrat a été attribué à Siemens.

[40] En novembre 1999, l'un des soumissionnaires non choisis a demandé que lui soient communiqués les documents produits par Siemens au soutien de sa proposition qui étaient en possession de TPSGC.

[41] En novembre 1999, la coordinatrice de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) a fait savoir à Siemens qu'une demande de renseignements avait été reçue et que la société avait le droit de présenter à TPSGC des observations sur les raisons qui justifieraient un refus de communication des documents.

[42] Siemens a présenté des observations écrites informant la coordinatrice de l'AIPRP qu'elle ne

of some of the records and, accordingly, provided the ATIP Coordinator with a list of the documents that it did not object to and those that it did object to on the basis of section 20 of the Act.

[43] Subsequently, Siemens had a change of heart and wrote to the ATIP Coordinator, informing her that it was withdrawing its consent to the disclosure of certain of the records. Rather, Siemens now took the position that none of the documents ought to be disclosed on the basis of subsection 24(1) of the Act. Specifically, Siemens took the position that disclosure of these records would breach section 30 of the *Defence Production Act*, R.S.C., 1985, c. D-1 (the DPA), which was incorporated in the Act by way of reference to Schedule II of the Act in subsection 24(1). Subsection 24(1) of the Act and section 30 of the DPA read as follows:

[Access to Information Act]

24. (1) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II.

[Defence Production Act]

30. No information with respect to an individual business that has been obtained under or by virtue of this Act shall be disclosed without the consent of the person carrying on that business . . .

[44] On February 23, 2000, PWGSC notified Siemens of its decision regarding the disclosure of the records at issue. PWGSC concluded that the records were partially exempt by virtue of subsection 19(1) and paragraphs 20(1)(b) and (c) of the Act, and that subsection 24(1) was not applicable. Hence, Siemens commenced its judicial review application pursuant to section 44 of the Act.

[45] In allowing Siemens' judicial review application and quashing PWGSC's decision, McKeown J. of the Federal Court [at that time the Trial Division (2001), 15 C.P.R. (4th) 470] made the following remarks at paragraphs 18, 19 and 20 of his reasons:

In the decision letter of February 23, 2000, the ATIP Coordinator makes no mention of section 30. The respondent

s'opposait pas à la communication de certains des documents. Elle lui a transmis une liste de ces documents et de ceux à la communication desquels elle s'opposait en se fondant sur l'article 20 de la Loi.

[43] Siemens a ensuite changé d'avis et a écrit à la coordinatrice de l'AIPRP pour lui faire savoir qu'elle retirait le consentement donné antérieurement à la communication de certains des documents. Elle prétendait maintenant qu'aucun des documents ne devait être communiqué conformément au paragraphe 24(1) de la Loi parce qu'une telle communication serait contraire à l'article 30 de la *Loi sur la production de défense*, L.R.C. (1985), ch. D-1 (la LPD), qui a été incorporé par renvoi à l'annexe II de la Loi par le paragraphe 24(1). Cette disposition et l'article 30 de la LPD prévoient:

[Loi sur l'accès à l'information]

24. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II.

[Loi sur la production de défense]

30. Les renseignements recueillis sur une entreprise dans le cadre de la présente loi ne peuvent être communiqués sans le consentement de l'exploitant de l'entreprise [. . .]

[44] Le 23 février 2000, TPSGC a avisé Siemens de sa décision concernant la communication des documents. Le Ministère a conclu que les documents étaient exemptés en partie en vertu du paragraphe 19(1) et des alinéas 20(1)b) et c) de la Loi, et que le paragraphe 24(1) ne s'appliquait pas. Siemens a alors exercé le recours en révision prévu à l'article 44 de la Loi.

[45] Le juge McKeown de la Cour fédérale [à l'époque la Section de première instance (2001), 15 C.P.R. (4th) 470] a donné raison à Siemens et a annulé la décision de TPSGC. Il a fait les commentaires suivants aux paragraphes 18, 19 et 20 de ses motifs:

Dans la lettre de décision du 23 février 2000, la coordinatrice de l'AIPRP ne fait aucunement mention de

PWGSC takes the position that section 30 does not apply to the Siemens' documents in question here, as they are part of the solicitation of the contract, and not part of the actual contract. The respondent argues that it is only the contract itself that is considered to be the Defence Contract, and to which section 30 may apply. In my view, however, the language of section 30 is clear that "No information with respect to an individual business that has been obtained under or by virtue of this Act shall be disclosed . . .".

The information in this case was obtained "under or by virtue of this Act," since the Minister derives his or her authority to conduct procurements, and to do all such things as appear to be incidental to such procurements, from section 16 of the Act. It is irrelevant, in my view, if the information in question constituted part of the actual contract, or was obtained as a pre-condition of the contract. It was all obtained by the Minister acting under the authority given by the Act. Once the contract comes under the DPA then section 30 does not distinguish between documents which were part of the contract and documents which were part of the solicitation. Section 30 does not refer to information obtained in the contract. Thus, section 1.5 of the RFP which states in part:

Security clearance must be in place prior to award of Contract.

does not take matters relating to security clearance outside section 30.

Therefore, pursuant to section 30 of the DPA, the documents should not be disclosed since the applicant has not provided its consent. The respondent, the Minister of Public Works is not to disclose any of the applicant's records in connection with PWGSC Solicitation No. 10 W8483-6-EFAA/A In-Service Support for Halifax and Iroquois Class Ships.

[46] The Attorney General of Canada, the appellant herein, appealed McKeown J.'s decision to this Court. On October 24, 2002, Sexton J.A., for the Court, delivered the following reasons from the Bench [at paragraph 1]:

We are not persuaded that the Motions Judge had no jurisdiction to decide as he did on the basis of section 30 of the *Defence Production Act*. . . Counsel for the Crown concedes that section 44 of the *Access to Information Act*. . . was not argued before the Motions Judge and for the first time on appeal argues that section 44 limits the jurisdiction of the Court such that section 24 cannot be invoked by the party seeking to prevent disclosure. We are unable to interpret

l'article 30. Le défendeur TPSGC estime que l'article 30 ne s'applique pas aux documents en question de Siemens en l'espèce, car ils font partie de l'invitation à soumissionner pour le contrat et non pas du contrat lui-même. Le défendeur soutient que c'est seulement le contrat lui-même qui est considéré comme étant un contrat de défense et auquel l'article 30 peut s'appliquer. À mon avis, toutefois, le libellé de l'article 30 est clair: «Les renseignements recueillis sur une entreprise dans le cadre de la présente loi ne peuvent être communiqués [. . .]».

Dans la présente affaire, les renseignements ont été recueillis «dans le cadre de la présente loi», puisque le ministre est investi du pouvoir d'acquérir des fournitures et de prendre toute autre mesure qu'il juge accessoire à de telles fournitures, par l'article 16 de la Loi. Il ne me semble pas pertinent que les renseignements en question fassent partie du contrat lui-même ou aient été recueillis en tant que condition requise du contrat. Ils ont tous été recueillis par le ministre en vertu du pouvoir que lui confère la Loi. Une fois que le contrat est visé par la LPD, l'article 30 ne fait pas de distinction entre les documents qui faisaient partie du contrat et les documents qui faisaient partie de l'invitation à soumissionner. L'article 30 ne fait pas mention des renseignements recueillis dans le contrat. Par conséquent, l'article 1.5 de la DP, qui déclare en partie:

L'habilitation de sécurité doit être en place avant l'adjudication du contrat.

ne soustrait pas à l'article 30 les affaires concernant l'habilitation de sécurité.

Donc, conformément à l'article 30 de la LPD, les documents ne devraient pas être communiqués puisque la demanderesse n'a pas donné son consentement. Le défendeur le ministre des Travaux publics ne doit communiquer aucun des dossiers de la demanderesse en rapport avec l'invitation à soumissionner de TPSGC n° 10 MC W8483-6-EFAA/A, Soutien en service pour les navires de la classe du Halifax et de l'Iroquois.

[46] Le procureur général du Canada, l'appelant en l'espèce, a porté la décision du juge McKeown en appel. À l'audience tenue le 24 octobre 2002, le juge Sexton a prononcé les motifs suivants au nom de la Cour [au paragraphe 1]:

Nous ne sommes pas persuadés que le juge des requêtes n'avait pas compétence pour statuer comme il l'a fait sous l'empire de l'article 30 de la *Loi sur la production de défense*. L'avocate de la Couronne accepte que l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* n'avait pas été invoqué devant le juge des requêtes et, pour la première fois, en appel, fait valoir que l'article 44 limite la compétence de la Cour de sorte que l'article 24 ne peut être invoqué par la partie qui cherche à

section 44 in this way. We also agree with the Motions Judge that the information in question here was obtained under or by virtue of the *Defence Product[ion] Act*. The appeal will be dismissed with costs fixed at \$3,000.00.

[47] As the reasons in *Siemens* clearly indicate, the issue of whether section 44 of the Act limits the jurisdiction of this Court was raised for the first time in appeal. In answer to that question, the Court held that it could not interpret section 44 “in this way”. The questions which we must decide are whether *Siemens* has decided the issue which is before us, and if so, whether we are bound by it. For the reasons that follow, I answer both questions in the affirmative.

[48] In *Siemens*, McKeown J., at first instance, concluded that by reason of section 30 of the DPA, the records at issue could not be disclosed unless Siemens consented to their release. This conclusion flows from the wording of section 30 of the DPA, which was incorporated in the Act by reference in subsection 24(1) to Schedule II of the Act.

[49] Consequently, although the issue raised before this Court in *Siemens* and before us was not raised before McKeown J. and, thus, he did not deal with that issue, the effect of his decision was that Siemens, a third party as defined in the Act, could, on a section 44 application, raise exemptions other than those found in subsection 20(1).

[50] In appeal of McKeown J.’s decision, the Attorney General raised the issue of section 44 for the first time. This Court, in brief reasons delivered from the Bench, dismissed his arguments, simply stating that it could not interpret section 44 in the way proposed by the Attorney General.

[51] The respondent submits that *Siemens* has decided the issue which we are called upon to decide. I agree with the respondent that it is not possible to distinguish *Siemens* from the present case on any ground, including the one that what was at issue in *Siemens* was not section

empêcher la communication des documents. Nous ne pouvons interpréter l’article 44 de cette façon. Nous sommes également d’accord avec le juge des requêtes pour dire que l’information en question en l’espèce a été obtenue sous l’empire ou en vertu de la *Loi sur la production de défense*. L’appel sera rejeté avec dépens, lesquels sont fixés à 3 000 \$.

[47] Comme les motifs de l’arrêt *Siemens* l’indiquent clairement, la question de savoir si l’article 44 de la Loi limite la compétence de la Cour a été soulevée pour la première fois en appel. La Cour y a répondu en disant qu’elle ne pouvait pas interpréter l’article 44 «de cette façon». Il nous faut décider si *Siemens* a réglé la question dont nous sommes saisis et, le cas échéant, si nous sommes liés par cet arrêt. Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis de répondre par l’affirmative à ces deux questions.

[48] Dans *Siemens*, le juge McKeown a conclu, en première instance, que les documents ne pouvaient pas être communiqués sans le consentement de Siemens à cause de l’article 30 de la LPD. Cette conclusion découle du libellé de l’article 30 de la LPD, lequel a été incorporé par renvoi à l’annexe II de la Loi par le paragraphe 24(1).

[49] En conséquence, même si le juge McKeown n’était pas saisi de la question soulevée devant la Cour dans *Siemens* et devant nous en l’espèce et qu’il n’a donc pas pu se prononcer sur elle, sa décision a fait en sorte que Siemens, un tiers au sens de la Loi, pouvait, lors d’un recours exercé en vertu de l’article 44, invoquer d’autres exceptions que celles visées au paragraphe 20(1).

[50] Le procureur général a soulevé pour la première fois la question de l’article 44 dans le cadre de l’appel de la décision du juge McKeown. Dans de brefs motifs prononcés à l’audience, la Cour a rejeté ses arguments, déclarant simplement qu’elle ne pouvait pas interpréter l’article 44 comme le procureur général le proposait.

[51] L’intimée prétend que *Siemens* a réglé la question sur laquelle nous sommes appelés à nous prononcer. Je conviens avec elle qu’il n’est pas possible de faire une distinction entre *Siemens* et la présente affaire, même si, notamment, ce n’était pas l’article 19 qui était en cause

19, but section 24. Both sections provide that the head of a government institution must refuse to disclose records which fall within the wording of these sections; in the case of section 19, the head of the institution is not to disclose records that contain personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act* and, in the case of section 24, the head of the institution is not to disclose records that contain information, the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II, namely in *Siemens*, pursuant to the DPA.

[52] Consequently, there cannot be much doubt, in my view, that in *Siemens*, this Court decided that a third party could, on a section 44 application, seek to prevent the disclosure of records on the basis of exemptions other than those contained in subsection 20(1) of the Act. I have had occasion to examine the memoranda of fact and law filed in *Siemens* by the Attorney General and by Siemens and, after a careful review thereof, I am satisfied that the issue which is before us was clearly before the Court in *Siemens*. More specifically, the Attorney General, as he does in this case, argued that our decision in *Saint John Shipbuilding Ltd.* supported his proposed interpretation of section 44.

[53] That is why, in my view, the Attorney General, in inviting us to reconsider *Siemens*, does not, to his credit, take the view that the substantive issue was not before our Court in *Siemens*. Rather, he submits that the reasons given in *Siemens* do not appear to have given sufficient consideration to the arguments which he put forward in that case. Hence, on that basis, the Attorney General asks us to overturn *Siemens*.

[54] I now turn to the question of whether we should overturn *Siemens*. In a number of recent decisions, our Court has clearly stated that we will not overrule a prior decision unless the decision is manifestly wrong, i.e. that the Court overlooked a relevant statutory provision or a case that ought to have been followed. In *Miller v. Canada (Attorney General)* (2002), 220 DLR (4th) 149 (F.C.A.), at paragraphs 8, 9 and 10, the Court dealt with the issue in the following terms:

dans *Siemens*, mais l'article 24. Les deux dispositions prévoient que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant, dans le cas de l'article 19, les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et, dans le cas de l'article 24, des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II—une disposition de la LPD dans *Siemens*.

[52] Aussi, il ne saurait faire de doute, à mon avis, que la Cour a décidé, dans *Siemens*, qu'un tiers pouvait, lors d'un recours exercé en vertu de l'article 44, chercher à empêcher la communication de documents sur la foi d'autres exceptions que celles prévues au paragraphe 20(1) de la Loi. J'ai eu l'occasion d'examiner avec soin les mémoires des faits et du droit déposés dans *Siemens* par le procureur général du Canada et par Siemens, et je suis convaincu que, dans cette affaire, la Cour était clairement saisie de la question sur laquelle nous devons nous prononcer en l'espèce. Plus précisément, comme il le fait également ici, le procureur général prétendait que l'arrêt que nous avons rendu dans *Saint John Shipbuilding Ltd.*, étayait l'interprétation de l'article 44 qu'il proposait.

[53] C'est pourquoi, à mon avis, le procureur général, en nous invitant à réexaminer l'arrêt *Siemens*, ne prétend pas que la Cour n'était pas saisie de la question de fond dans cette affaire. Il soutient plutôt que les motifs donnés dans *Siemens* ne semblent pas indiquer que ses arguments ont été suffisamment pris en considération. C'est pour cette raison qu'il nous demande d'infirmer *Siemens*.

[54] Devrions-nous infirmer l'arrêt *Siemens*? La Cour a récemment indiqué clairement, dans un certain nombre d'affaires, qu'elle n'infirmera pas une décision qu'elle a rendue dans le passé, à moins que celle-ci ne soit manifestement erronée du fait qu'elle n'a pas tenu compte d'une disposition législative pertinente ou d'un précédent qui aurait dû être respecté. La Cour a traité de la question aux paragraphes 8, 9 et 10 de l'arrêt *Miller c. Canada (Procureur général)* (2002), 220 D.L.R. (4th) 149 (C.A.F.):

There is no doubt that this Court may overrule its own decisions. However, the values of certainty and consistency lie close to the heart of the orderly administration of justice in a system of law and government based on the rule of law. Accordingly, one panel of this Court ought not to depart from a decision of another panel merely because it considers that the first case was wrongly decided. The Supreme Court of Canada will normally be the appropriate forum for correcting the errors of intermediate courts of appeal.

The jurisprudence on the overruling of prior decisions was reviewed by Urie J.A. in *Canada (Minister of Employment and Immigration) v. Widmont*, [1984] 2 F.C. 274 (C.A.) at 278-282, and his comments have been approved in subsequent cases: see, for example, *Eli Lilly and Co. v. Novopharm Ltd.* (1996), 197 N.R. 291 (F.C.A.) at 293. To summarize, the jurisprudence cited by Urie J.A. holds that, in the interests of certainty and consistency, sound judicial administration requires that, save in exceptional circumstances, a Court of intermediate appellate jurisdiction should follow its prior decisions. The Court is responsible for the stability, consistency and predictability of the law.

The test used for overruling a decision of another panel of this Court is that the previous decision is manifestly wrong, in the sense that the Court overlooked a relevant statutory provision, or a case that ought to have been followed: see, for example, *Eli Lilly and Co.*, and *Janssen Pharmaceutica Inc. v. Apotex Inc.* (1997), 208 N.R. 395 (F.C.A.) at 396. The same test has been applied by provincial Courts of Appeal: see, for example, *R. v. White* (1996), 29 O.R. (3d) 577 (C.A.) at 604-05; *Bell v. Cessna Aircraft Co.* (1983), 149 D.L.R. (3d) 509 (B.C. C.A.) at 511; *R. v. Grumbo* (1988), 159 D.L.R. (4th) 577 (Sask.C.A.) at para. 21; and *Lefebvre c. Québec (Commission des Affaires Sociales)* (1991), 39 Q.A.C. 206.

[55] In *Mathew v. Canada*, [2004] 1 C.T.C. 115 (F.C.A.); *Wannan v. Canada*, [2004] 1 C.T.C. 326 (F.C.A.) and *Amado-Cordeiro v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (2004), 36 Imm. L.R. (3d) 35 (F.C.A.), panels of this Court have reiterated the principle enunciated in *Miller*.

[56] As I indicated earlier, the Attorney General invites us to reconsider *Siemens* on the ground that the panel in that case did not give sufficient consideration to his arguments. Unfortunately for the Attorney General, although I find very appealing his forceful arguments

Il n'y a aucun doute que notre Cour peut renverser ses propres décisions. Toutefois, les valeurs de certitude et de cohérence sont très près du cœur même de l'administration de la justice dans un système de droit et de gouvernement fondé sur la primauté du droit. En conséquence, une formation de notre Cour ne devrait pas s'écarter d'une décision d'une autre formation simplement parce qu'elle considère que l'affaire s'est soldée par une décision erronée. C'est la Cour suprême du Canada qui est normalement l'instance appropriée pour corriger les erreurs commises par des cours d'appel intermédiaires.

La jurisprudence portant sur le renversement de décisions antérieures a été examinée par le juge Urie dans *Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration) c. Widmont*, [1984] 2 C.F. 274 (C.A.), aux p. 278 à 282. Ses commentaires ont été cités avec approbation dans des arrêts subséquents, par exemple l'arrêt *Eli Lilly and Co. c. Novopharm Ltd.* (1996), 197 N.R. 291 (C.A.F.), à la p. 293. En bref, la jurisprudence citée par le juge Urie a établi qu'afin d'assurer la constance et l'uniformité, une saine administration de la justice exige que les cours d'appel intermédiaires suivent leurs précédents, sauf circonstances exceptionnelles. La Cour a la responsabilité d'assurer la stabilité, l'uniformité et l'invariabilité du droit.

Le critère utilisé pour renverser la décision d'une autre formation de notre Cour exige que la décision en cause soit manifestement erronée, du fait que la Cour n'aurait pas tenu compte de la législation applicable ou d'un précédent qui aurait dû être respecté: voir, à titre d'exemple, les arrêts *Eli Lilly and Co.*, et *Janssen Pharmaceutica Inc. c. Apotex Inc.* (1997), 208 N.R. 395 (C.A.F.), à la p. 396. Les cours d'appel provinciales ont utilisé ce même critère: voir, à titre d'exemple, *R. v. White* (1996), 29 O.R. (3d) 577 (C.A.), aux p. 604 et 605; *Bell v. Cessna Aircraft Co.* (1983), 149 D.L.R. (3d) 509, à la p. 511 (C.A. C.-B.); *R. c. Grumbo* (1988), 159 D.L.R. (4th) 577 (C.A. Sask.), au par. 21; et *Lefebvre c. Québec (Commission des affaires sociales)* (1991), 39 C.A.Q. 206.

[55] La Cour a réaffirmé le principe énoncé dans *Miller* dans les arrêts *Mathew c. Canada*, [2004] 1 C.T.C. 115 (C.A.F.); *Wannan c. Canada*, [2004] 1 C.T.C. 326 (C.A.F.), et *Amado-Cordeiro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)* (2004), 36 Imm. L.R. (3d) 35 (C.A.F.).

[56] Comme je l'ai dit précédemment, le procureur général nous demande de réexaminer l'arrêt *Siemens* parce que la Cour n'a pas suffisamment pris en considération ses arguments dans cette affaire. Malheureusement pour lui, même si sa thèse selon

that, in a section 44 application, a third party's right to object to disclosure of records is limited to the records found in subsection 20(1) of the Act, I am of the view that we cannot overturn the decision rendered in *Siemens*. It cannot be said that the Court's decision in that case is "manifestly wrong". The Attorney General did not make any submissions to the effect that the Court, in *Siemens*, had either overlooked a relevant statutory provision or a case that ought to have been followed.

[57] For these reasons, I would dismiss the Attorney General's appeal with costs.

DESJARDINS J.A.: I concur.

PELLETIER J.A.: I agree.

laquelle un tiers n'a le droit de s'opposer à la communication que des documents visés au paragraphe 20(1) lors d'un recours exercé en vertu de l'article 44 est percutante et très intéressante, je ne pense pas que nous puissions infirmer l'arrêt *Siemens*. On ne peut pas dire que cet arrêt est «manifestement erroné». Le procureur général n'a pas démontré que la Cour a omis, dans *Siemens*, de tenir compte d'une disposition législative pertinente ou d'un précédent qui aurait dû être respecté.

[57] Pour ces motifs, je rejeterais l'appel du procureur général, avec dépens.

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE PELLETIER, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.