

	T-210-05 2008 FC 766		T-210-05 2008 CF 766
<b>The Information Commissioner of Canada</b> <i>(Applicant)</i>		<b>Le commissaire à l'information du Canada</b> <i>(demandeur)</i>	
v.		c.	
<b>The Minister of National Defence</b> <i>(Respondent)</i>		<b>Le ministre de la Défense nationale</b> <i>(défendeur)</i>	
	T-1209-05		T-1209-05
<b>The Information Commissioner of Canada</b> <i>(Applicant)</i>		<b>Le commissaire à l'information du Canada</b> <i>(demandeur)</i>	
v.		c.	
<b>The Prime Minister of Canada</b> <i>(Respondent)</i>		<b>Le premier ministre du Canada</b> <i>(défendeur)</i>	
	T-1210-05		T-1210-05
<b>The Information Commissioner of Canada</b> <i>(Applicant)</i>		<b>Le commissaire à l'information du Canada</b> <i>(demandeur)</i>	
v.		c.	
<b>The Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police</b> <i>(Respondent)</i>		<b>Le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada</b> <i>(défendeur)</i>	
	T-1211-05		T-1211-05
<b>The Information Commissioner of Canada</b> <i>(Applicant)</i>		<b>Le commissaire à l'information du Canada</b> <i>(demandeur)</i>	
v.		c.	
<b>The Minister of Transport</b> <i>(Respondent)</i>		<b>Le ministre des Transports</b> <i>(défendeur)</i>	

**INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (MINISTER OF NATIONAL DEFENCE) (F.C.)**

**RÉPERTORIÉ : CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (MINISTRE DE LA DÉFENSE NATIONALE) (C.F.)**

Federal Court, Kelen J.—Ottawa, May 12, 13, 14, 15, 16 and June 19, 2008.

Cour fédérale, juge Kelen—Ottawa, 12, 13, 14, 15 et 16 mai et 19 juin 2008.

*Access to Information — Judicial review of refusal to disclose records located within Prime Minister's Office (PMO), office of the Minister of National Defence, office of the Minister*

*Accès à l'information — Contrôle judiciaire du refus de communiquer des documents se trouvant au Cabinet du Premier ministre (le CPM), au cabinet du ministre de la*

of Transport, Royal Canadian Mounted Police (RCMP) — Whether these records “under the control of a government institution” pursuant to Access to Information Act (Access Act), s. 4(1), subject to exemptions, exclusions — Government institutions for purposes of Access Act listed in Schedule I therein — PMO, relevant ministers’ offices not listed — Parliament not implicitly intending that they be included as parts of government institutions (i.e. Privy Council Office (PCO), Department of National Defence (DND), Department of Transport (DOT)) — Record “under the control of a government institution” if senior official having some power of direction, command over it, even if only on partial, transient, de facto basis — Necessary to look at contents of each record, circumstances under which came into being, to make this determination — Notes of exempt staff regarding informal meetings involving Minister of National Defence not under control of DND, but agendas listing items to be addressed at these meetings were, as were records originally provided to Deputy Minister, Chief of the Defence Staff — Prime Minister’s (PM) agenda pages found within PCO under latter’s control, had to be disclosed subject to Access Act, s. 19 exemption prohibiting release of personal information (i.e. private appointments not related to job) — As to agenda pages of PM, Minister of Transport, found in their respective offices, fact archived therein not automatically removing them from control of PCO, DOT, but evidence clearly establishing pages not under their control — PM’s agendas located on RCMP premises under latter’s control, had to be disclosed subject to Access Act, s. 19 — Applications allowed in part.

Construction of Statutes — Access to Information Act (Access Act), s. 4(1) providing right of access “to any record under the control of a government institution” — Access Act, s. 3 defining “government institution” in part as “any department or ministry of state of the Government of Canada, or any body or office, listed in Schedule I” — Principles of statutory construction reviewed, applied — Respondents’ offices not implicitly intended by Parliament to be included as parts of government institutions listed therein.

Evidence — Clerk of the Privy Council issuing certificate under Canada Evidence Act, s. 39 objecting to disclosure of information sought under Access to Information Act on grounds information containing Cabinet confidences — As that

Défense nationale, au cabinet du ministre des Transports ou à la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) — Il s’agissait de savoir s’il était question de documents « relevant d’une institution fédérale » au sens de l’art. 4(1) de la Loi sur l’accès à l’information (la Loi sur l’accès) et si ces documents étaient visés par des exceptions et exclusions — Les institutions fédérales au sens de la Loi sur l’accès sont énumérées à l’annexe I de cette loi — Le CPM et les cabinets des ministres concernés ne figurent pas à la liste — Le législateur ne voulait pas qu’ils soient implicitement considérés comme partie intégrante des institutions fédérales (c.-à-d. le Bureau du Conseil privé (le BCP), le ministère de la Défense nationale (le MDN), le ministère des Transports (le MDT)) — Un document relève d’une institution fédérale si un haut fonctionnaire exerce un certain pouvoir de direction ou une autorité à l’égard d’un document, même si ce n’est qu’un pouvoir partiel, temporaire ou de facto — Il faut prendre en considération le contenu des documents et les circonstances dans lesquelles ils ont été établis pour prendre cette décision — Les notes du personnel exonéré concernant les réunions informelles auxquelles participait le ministre de la Défense nationale ne relevaient pas du MDN, mais les ordres du jour énumérant les points devant être abordés à ces réunions relevaient du MDN parce qu’il s’agissait de documents qui avaient été au départ communiqués au sous-ministre ou au chef d’état-major de la Défense — Les pages de l’agenda du premier ministre (PM) se trouvant au BCP et relevant de celui-ci devaient être communiquées, sous réserve de l’exception prévue à l’art. 19 de la Loi sur l’accès interdisant la communication de renseignements personnels (p. ex. les rendez-vous privés non rattachés au poste) — Pour ce qui est des pages des agendas du PM et du ministre des Transports se trouvant dans leur cabinet respectif, le fait que les agendas archivés s’y trouvaient ne les empêchait pas automatiquement de relever du BCP ou du MDT, mais la preuve démontrait clairement que les pages ne relevaient pas d’eux — Les agendas du PM se trouvant à la GRC relevaient de cette dernière et devaient être communiqués sous réserve de l’art. 19 de la Loi sur l’accès — Demandes accueillies en partie.

Interprétation des lois — L’art. 4(1) de la Loi sur l’accès à l’information (la Loi sur l’accès) prévoit un droit à l’accès « aux documents relevant d’une institution fédérale » — L’art. 3 de la Loi sur l’accès définit l’expression « institution fédérale » en partie comme étant « tout ministère ou département d’État relevant du gouvernement du Canada ou tout organisme, figurant à l’annexe I » — Examen et application des principes d’interprétation des lois — Le législateur ne voulait pas que le cabinet des défenseurs soit implicitement considéré comme partie intégrante des institutions fédérales qui sont énumérées à l’annexe I.

Preuve — Le greffier du Conseil privé a délivré une attestation en vertu de l’art. 39 de la Loi sur la preuve au Canada pour s’opposer à la communication des renseignements demandés en vertu de la Loi sur l’accès à

*certificate filed with respect to previous Court files, new certificate required herein — Certificate also had to be considered in accordance with Supreme Court of Canada decision (Babcock v. Canada (Attorney General)) providing very important new guidelines for the certification process.*

These were applications for judicial review of decisions by the Privy Council Office (PCO), the Department of National Defence (DND), the Department of Transport (DOT) and the Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police to not disclose records located within the Prime Minister's Office (PMO), the office of the Minister of National Defence, the office of the Minister of Transport, and the Royal Canadian Mounted Police (RCMP). The records in question included the daily agenda books of the former prime minister, agendas and documents originating from meetings (M5 meetings) involving the former minister of National Defence, and the itinerary and meeting schedules of the former minister of Transport. At issue was whether these records were “under the control of a government institution” as required by subsection 4(1) of the *Access to Information Act* (the Access Act), which provides a right to access such records, and whether they were subject to any exemptions or exclusions under the Access Act.

*Held*, the applications should be allowed in part.

Section 3 of the Access Act defines “government institution” (in part) as meaning “any department or ministry of state of the Government of Canada, or any body or office, listed in Schedule I”. The PMO, the office of the Minister of National Defence and the office of the Minister of Transport are not expressly listed under Schedule I. Reading the Access Act in context, and reading the words harmoniously with the scheme of the Act and the intention of Parliament, and applying the principles of statutory interpretation, Parliament did not intend the PMO or ministerial offices to be implicitly included as component parts of the respective government institutions, i.e. PCO, DND and DOT. They are separate offices with staff not connected with, and having a number of functions not related to, the department.

A review of the case law regarding the meaning of “control” for the purposes of the Access Act disclosed several guiding principles for consideration of the contents of the records and the circumstances in which they were created to determine whether the government institution could obtain a copy upon request. “Control” is to be given a broad and liberal interpretation to create meaningful right of access to

*l'information au motif que les renseignements dévoilaient des renseignements confidentiels du Cabinet — Comme cette attestation avait été délivrée à l'égard d'instances antérieures de la Cour, une nouvelle attestation aurait dû être déposée en l'espèce — En outre, l'attestation devait être examinée conformément à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt Babcock c. Canada (Procureur général), qui renferme de nouvelles directives très importantes sur le processus d'attestation.*

Il s'agissait de demandes de contrôle judiciaire de décisions prises par le Bureau du Conseil privé (le BCP), le ministère de la Défense nationale (le MDN), le ministère des Transports (le MDT) et le commissaire de la Gendarmerie royale du Canada de ne pas communiquer des documents se trouvant au Cabinet du Premier ministre (le CPM), au cabinet du ministre de la Défense nationale, au cabinet du ministre des Transports ou à la Gendarmerie royale du Canada (la GRC). Les documents en cause comprenaient les agendas quotidiens de l'ancien premier ministre, des ordres du jour et des documents se rapportant à des réunions (les réunions M5) auxquelles avait assisté l'ancien ministre de la Défense nationale et les itinéraires et calendriers de réunions de l'ancien ministre des Transports. Les questions litigieuses étaient celles de savoir s'il s'agissait de documents « relevant d'une institution fédérale » comme l'exige le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi sur l'accès), qui prévoit un droit d'accès à ces documents, et si ces documents étaient visés par des exceptions et exclusions prévues dans la Loi sur l'accès.

*Jugement* : les demandes doivent être accueillies en partie.

L'article 3 de la Loi sur l'accès définit l'expression « institution fédérale » (en partie) comme étant « tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada ou tout organisme, figurant à l'annexe I ». Le CPM, le cabinet du ministre de la Défense nationale et le cabinet du ministre des Transports ne figurent pas explicitement à la liste de l'annexe I. Il ressort du contexte de la Loi sur l'accès, de l'interprétation de ses termes d'une façon qui s'harmonise avec l'esprit de la Loi et avec l'intention du législateur et de l'application des principes d'interprétation des lois que le législateur ne voulait pas que le CPM ou le cabinet d'un ministre soit implicitement considéré comme partie intégrante des institutions fédérales concernées, notamment le BCP, le MDN et le MDT. Il s'agit de cabinets distincts pourvus d'un personnel non rattaché au ministère et exerçant plusieurs fonctions non liées au ministère.

Plusieurs principes directeurs sont ressortis de l'examen de la jurisprudence sur le sens à attribuer à l'expression « relevant de » aux fins de la Loi sur l'accès pour examiner le contenu des documents et les circonstances dans lesquelles ils ont été établis pour savoir si l'institution fédérale pourrait, sur demande, en obtenir une copie. L'expression « relevant de » doit être interprétée d'une manière large et libérale pour assurer

government information. However, this meaning cannot be stretched beyond reason. Here, “control” was interpreted to mean that a senior official with the government institution (other than the Minister) has some power of direction or command over a document, even if it is only on a partial, transient or *de facto* basis. Thus, if the contents of a document in the PMO or the offices of the relevant ministers relates to a departmental matter, and the circumstances in which the document came into being show that the deputy minister or other senior officials in the department could request and obtain a copy of it to deal with the subject-matter, then that document would be under the control of the government institution.

The notes of the exempt staff of the office of the Minister of National Defence regarding M5 meetings (informal meetings attended by the former minister of National Defence, the Deputy Minister of Defence, the Chief of the Defence Staff, and senior members of the Minister’s exempt staff) were not under the control of the DND, nor was the e-mail correspondence with the Minister’s office. However, the agendas listing the items to be addressed at these meetings were under the control of the DND. Miscellaneous records (including memoranda and briefing notes for the Minister and other attendees) were referred back to the respondent to identify which ones were originally provided to the Deputy Minister or Chief of the Defence Staff as these records were under the control of the DND.

With respect to the Prime Minister’s daily agenda books, the four hard copy pages found within the PCO were under the latter’s control. These pages were not exempt in their entirety as personal information under section 19 of the Access Act. Section 19 prohibits the head of a government institution from releasing any record containing “personal information” as defined under section 3 of the *Privacy Act*. However, such information may be disclosed about an individual who is an officer or an employee of a government institution if that information relates to the position or functions of that individual. The Prime Minister and ministers of the Crown are officials of a government institution. As such, only private appointments not related to the job were exempt and had to be severed. Also, the names of private individuals who were not government officers or employees were personal information exempt from disclosure and had to be severed.

Section 69 of the Access Act and section 39 of the *Canada Evidence Act* (CEA) exclude from disclosure information found to contain Cabinet confidences. The PM’s agenda pages found within PCO did not disclose any Cabinet confidences under section 69 of the Act. The certificate issued by the Clerk

un droit d’accès efficace à l’information gouvernementale. Cependant, cette interprétation ne saurait être étendue plus que de raison. En l’espèce, cette expression signifie qu’un haut fonctionnaire de l’institution fédérale (autre que le ministre) exerce un certain pouvoir de direction ou une autorité à l’égard d’un document, même si ce n’est qu’un pouvoir partiel, temporaire ou *de facto*. Ainsi, si le contenu d’un document en la possession du CPM ou du cabinet des ministres concernés se rapporte à une affaire ministérielle, et si les circonstances dans lesquelles le document a été créé démontrent que le sous-ministre ou les autres hauts fonctionnaires du ministère pourraient demander et obtenir une copie de ce document pour traiter l’affaire, ce document relèverait de l’institution fédérale.

Les notes du personnel exonéré du cabinet du ministre de la Défense nationale concernant les réunions M5 (réunions informelles auxquelles participaient l’ancien ministre de la Défense nationale, le sous-ministre de la Défense, le chef d’état-major de la Défense et les fonctionnaires supérieurs du personnel exonéré du ministre) ne relevaient pas du MDN. Il en était de même des courriels échangés au sein du cabinet du ministre. Cependant, les ordres du jour énumérant les points devant être abordés à ces réunions relevaient du MDN. Des documents divers (dont des notes de service et des notes d’information à l’intention du ministre et des autres participants) ont été renvoyés au défendeur pour qu’il précise lesquels avaient été au départ communiqués au sous-ministre ou au chef d’état-major de la Défense parce que ces documents relevaient du MDN.

Pour ce qui est des agendas quotidiens du premier ministre, les quatre pages sur papier se trouvant au BCP relevaient de celui-ci. Ces pages ne bénéficiaient pas totalement d’une exception en tant que renseignements personnels en vertu de l’article 19 de la Loi sur l’accès. L’article 19 interdit au responsable d’une institution fédérale de communiquer des documents contenant des « renseignements personnels » au sens de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cependant, ces renseignements peuvent être communiqués à propos d’une personne qui est un cadre ou un employé d’une institution fédérale si les renseignements concernent son poste ou ses fonctions. Le premier ministre et les ministres sont des cadres d’une institution fédérale. À ce titre, seuls les rendez-vous privés non rattachés au poste bénéficiaient d’une exception et devaient être soustraits à la divulgation. De même, les noms de particuliers qui n’étaient pas des employés de l’administration fédérale étaient des renseignements personnels bénéficiant d’une exception et devaient être soustraits à la divulgation.

L’article 69 de la Loi sur l’accès et l’article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* (la LPC) soustraient à la communication les renseignements confidentiels du Cabinet. Les pages de l’agenda du PM se trouvant au BCP ne dévoilaient pas de renseignements confidentiels du Cabinet au sens de l’article 69

of the Privy Council under section 39 of the CEA, certifying that the information disclosed Cabinet confidences, was not valid for a number of reasons, including the fact that it had been issued with respect to previous Court files and a new certificate should have been filed with respect to the application at bar. The certificate also had to be considered in accordance with the Supreme Court of Canada's decision in *Babcock v. Canada (Attorney General)*, which provides important new guidelines for the certification process.

Finally, the agenda pages did not contain any "advice or recommendations" for the Prime Minister or "an account of consultations or deliberations" with the Prime Minister, and were therefore not exempt under section 21 of the Access Act. Notice of a meeting does not disclose the advice or deliberations at the meeting.

As to the pages of the PM's agendas archived in electronic form within the PMO, the fact that they were archived in the PMO did not remove them from the control of the PCO for the purpose of section 4 of the Access Act. However, as mentioned above, the contents of the records and the circumstances in which they came into being were relevant to determine whether they were under the control of a government institution for the purposes of disclosure under the Act. The evidence clearly established that the pages of the PM's agendas were not under the PCO's control.

The former prime minister's agendas located on RCMP premises were edited copies of the original agendas held by the PM's Executive Assistant. They generally included only the locations to be visited and were sent to the RCMP to provide the PM with 24-hour protection. They were under the control of a government institution and had to be disclosed subject to section 19 of the Access Act.

The former minister of Transport's agendas consisted of original agendas containing both daytime and evening entries relating to the full range of the Minister's activities, as well as abridged copies of these agendas that were sent regularly to the Deputy Minister of Transport (DM) for departmental purposes. The DM could not request and obtain a past copy of the abridged or unabridged agenda. The copy sent to the DM was for a limited timeframe and on the understanding that it would be destroyed after its relevant date. Again, the fact that the archived agendas were in the Minister's office did not automatically remove them from the control of the DOT. It was necessary to look beyond physical possession to the content of the records and the circumstances in which they were created. The evidence showed that the DOT did not have control over these agendas.

de la Loi. L'attestation délivrée par le greffier du Conseil privé en vertu de l'article 39 de la LPC, attestant que les renseignements dévoilaient des renseignements confidentiels du Cabinet, n'était pas valide pour plusieurs raisons, notamment parce qu'elle avait été délivrée à l'égard d'instances antérieures de la Cour, et une nouvelle attestation aurait dû être déposée à l'égard de la demande en l'espèce. En outre, l'attestation devait être examinée conformément à la décision rendue par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Babcock c. Canada (Procureur général)*, qui renferme de nouvelles directives très importantes sur le processus d'attestation.

Enfin, les pages de l'agenda ne contenaient ni d'« avis ou recommandations » élaborés pour le premier ministre ni de « comptes rendus de consultations ou délibérations » faisant intervenir le premier ministre, et elles ne faisaient donc pas l'objet d'une exception au titre de l'article 21 de la Loi sur l'accès. Un avis de réunion ne dévoile pas les avis ou les délibérations à la réunion.

Pour ce qui est des pages des agendas du PM archivées sous forme électronique au CPM, le fait qu'elles étaient archivées au CPM ne les empêchaient pas de relever du BCP aux fins de l'article 4 de la Loi sur l'accès. Cependant, comme il est indiqué ci-dessus, le contenu des documents et les circonstances dans lesquelles ils ont été établis permettaient de dire s'ils relevaient d'une institution fédérale aux fins d'une divulgation selon la Loi. La preuve établissait clairement que les pages des agendas du PM ne relevaient pas du BCP.

Les agendas de l'ancien premier ministre se trouvant à la GRC étaient des copies révisées des agendas originaux en la possession de l'adjoint exécutif du PM. Ils ne mentionnaient en général que les endroits où allait se rendre le PM et étaient envoyés à la GRC pour qu'elle assure la protection du PM 24 heures sur 24. Ils relevaient d'une institution fédérale et devaient être communiqués, sous réserve de l'article 19 de la Loi sur l'accès.

Les agendas de l'ancien ministre des Transports étaient ses agendas originaux faisant état d'événements qui ont eu lieu pendant la journée et le soir et se rapportant à l'éventail complet des activités du ministre ainsi que des copies abrégées de ces agendas envoyés régulièrement au sous-ministre des Transports pour l'usage du ministère. Le sous-ministre des Transports ne pouvait pas demander ni obtenir une ancienne copie de l'agenda, abrégé ou non. La copie envoyée au sous-ministre des Transports l'était pour une période restreinte, et à la condition qu'elle soit détruite une fois sa date passée. Une fois de plus, le fait que les agendas archivés se trouvaient dans le cabinet du ministre n'empêchait pas automatiquement ces agendas de relever du MDT. Il fallait aller au-delà de la possession matérielle du contenu des documents et au-delà des circonstances dans lesquelles ils avaient été préparés. La preuve démontrait que ces agendas ne relevaient pas du MDN.



STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2(1), 3 “government institution” (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 141), “head” (as am. *idem*), 4 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 1(F); 2001, c. 27, s. 202; 2006, c. 9, s. 143), 10, 17, 19, 21 (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 149), 25, 26, 30 (as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 4), 38, 42, 48, 53, 69 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 3(F)).

*Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, s. 39 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 5(F)).

*Department of Transport Act*, R.S.C., 1985, c. T-18, s. 3.

*Federal Accountability Act*, S.C. 2006, c. 9.

*Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11, s. 2 “public officer” (as am. by S.C. 2003, c. 22, s. 224(z.37)(E)).

*Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 2 “public officer” (as am. by S.C. 2003, c. 22, s. 224(z.43)(E)).

*Library and Archives of Canada Act*, S.C. 2004, c. 11, ss. 2 “ministerial record”, “government record”, 7.

*National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5, ss. 3, 4 (as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 6, s. 10).

*Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 3 “personal information” (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 47 (F)), 12(1)(b) (as am. by S.C. 2001, c. 27, s. 269).

## CASES JUDICIALLY CONSIDERED

## APPLIED:

*Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190; (2008), 329 N.B.R. (2d) 1; 291 D.L.R. (4th) 577; 69 Admin. L.R. (4th) 1; 64 C.C.E.L. (3d) 1; [2008] CLLC 220-020; 69 Imm. L.R. (3d) 1; 170 L.A.C. (4th) 1; 95 L.C.R. 65; 372 N.R. 1; 2008 SCC 9; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [2003] 1 S.C.R. 66; (2003), 224 D.L.R. (4th) 1; 47 Admin. L.R. (3d) 1; 24 C.P.R. (4th) 129; 301 N.R. 41; 2003 SCC 8; *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; *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*, [2004] 4 F.C.R. 181 (abridged); (2004), 15 Admin. L.R. (4th) 58; 32 C.P.R. (4th) 464; 117 C.R.R. (2d) 85; 255 F.T.R. 56; 2004 FC 431; *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)* (2001), 32 Admin. L.R. (3d) 238; 12 C.P.R. (4th) 492; 268 N.R. 328; 2001 FCA 25; *Babcock v. Canada (Attorney General)*, [2002] 3 S.C.R. 3; (2002), 214 D.L.R. (4th) 193; [2002] 8 W.W.R. 585; (2002), 168 B.C.A.C. 50; 3 B.C.L.R. (4th) 1; 3 C.R. (6th) 1; 2002 SCC 57.

## LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 2 « fonctionnaire public » (mod. par L.C. 2003, ch. 22, art. 224z.43)(A)).

*Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9.

*Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, ch. 11, art. 2 « document ministériel », « document fédéral », 7.

*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2(1), 3 « institution fédérale » (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 141), « responsable d'institution fédérale » (mod., *idem*), 4 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 1(F); 2001, ch. 27, art. 202; 2006, ch. 9, art. 143), 10, 17, 19, 21 (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 149), 25, 26, 30 (mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 4), 38, 42, 48, 53, 69 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 3(F)).

*Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, art. 3, 4 (mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 6, art. 10).

*Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11, art. 2 « fonctionnaire public » (mod. par L.C. 2003, ch. 22, art. 224z.37)(A)).

*Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 39 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 5(F)).

*Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 3 « renseignements personnels » (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 47(F)), 12(1)(b) (mod. par L.C. 2001, ch. 27, art. 269).

*Loi sur le ministère des Transports*, L.R.C. (1985), ch. T-18, art. 3.

## JURISPRUDENCE CITÉE

## DÉCISIONS APPLIQUÉES :

*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190; (2008), 329 R.N.-B (2<sup>e</sup>) 1; 2008 CSC 9; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [2003] 1 R.C.S. 66; 2003 CSC 8; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, [2004] 4 R.C.F. 181 (abrégée); 2004 CF 431; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2001 CAF 25; *Babcock c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 3; 2002 CSC 57.

## CONSIDERED:

*Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, [2005] 2 S.C.R. 601; (2005), 259 D.L.R. (4th) 193; [2005] 5 C.T.C. 215; 2005 DTC 5523; 340 N.R. 1; 2005 SCC 54; *Tele-Mobile Co. v. Ontario*, [2008] 1 S.C.R. 305; (2008), 291 D.L.R. (4th) 193; 229 C.C.C. (3d) 417; 55 C.R. (6th) 1; 372 N.R. 157; 235 O.A.C. 369; 2008 SCC 12; *Medical Centre Apartments Ltd. and City of Winnipeg (Re)* (1969), 3 D.L.R. (3d) 525 (Man. C.A.); *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 3 F.C. 320; (1993), 19 Admin. L.R. (2d) 230; 50 C.P.R. (3d) 253; 64 F.T.R. 62 (F.C.T.D.); affd [1995] 2 F.C. 110 (F.C.A.); *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Labour Relations Board)* (2000), 25 Admin. L.R. (3d) 305; [2000] CLLC 220-037; 257 N.R. 66 (F.C.A.); *Rubin v. Canada (Minister of Foreign Affairs & International Trade)* (2001), 34 Admin. L.R. (3d) 68; 12 C.P.R. (4th) 466; 204 F.T.R. 313; 2001 FCT 440; *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, 2004 FCA 286; *Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 4 F.C. 245; [1999] 3 CTC 123; (1999), 99 DTC 5337; 168 F.T.R. 49 (F.C.T.D.).

## REFERRED TO:

*Schreiber v. Canada (Attorney General)*, [2002] 3 S.C.R. 269; (2002), 216 D.L.R. (4th) 513; 167 C.C.C. (3d) 51; 22 C.P.C. (5th) 207; 292 N.R. 250; 164 O.A.C. 354; 2002 SCC 62; *R. v. Clay*, [2003] 3 S.C.R. 735; (2003), 233 D.L.R. (4th) 541; 179 C.C.C. (3d) 540; 16 C.R. (6th) 117; 114 C.R.R. (2d) 137; 313 N.R. 252; 181 O.A.C. 350; 2003 SCC 75; *R. v. Zeolkowski*, [1989] 1 S.C.R. 1378; (1989), 58 Man. R. (2d) 63; 61 D.L.R. (4th) 725; 4 W.W.R. 385; 50 C.C.C. (3d) 566; 69 C.R. (3d) 281; 95 N.R. 149; *Peach Hill Management Ltd. v. Canada (sub nom. Jabel Image Concepts Inc. v. Canada)*, [2000] G.S.T.C. 45; (2000), 257 N.R. 195 (F.C.A.); *Markevich v. Canada*, [2003] 1 S.C.R. 94; (2003), 223 D.L.R. (4th) 17; 2003 DTC 5185; 239 F.T.R. 159; 300 N.R. 321; 2003 SCC 9; *Pfizer Co. Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise*, [1973] F.C. 3; (1973), 34 D.L.R. (3d) 537 (C.A.); revd on other grounds [1977] 1 S.C.R. 456.

## AUTHORS CITED

Canada. Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. *Restoring Accountability: Recommendations*. Ottawa: Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, 2006, at page 183.

Canada. Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. *Who is Responsible?: Fact Finding Report*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2005, at page 31.

## DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, [2005] 2 R.C.S. 601; 2005 DTC 5547; 2005 CSC 54; *Société Télé-Mobile c. Ontario*, [2008] 1 R.C.S. 305; 2008 CSC 12; *Medical Centre Apartments Ltd. and City of Winnipeg (Re)* (1969), 3 D.L.R. (3d) 525 (C.A. Man.); *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 3 C.F. 320 (1<sup>re</sup> inst.); conf. par [1995] 2 C.F. 110 (C.A.F.); *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée du Canada) c. Canada (Conseil canadien des relations du travail)*, [2000] A.C.F. n<sup>o</sup> 617 (C.A.F.) (QL); *Rubin c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, 2001 CFPI 440; *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2004 CAF 286; *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245 (1<sup>re</sup> inst.).

## DÉCISIONS CITÉES :

*Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 269; 2002 CSC 62; *R. c. Clay*, [2003] 3 R.C.S. 735; 2003 CSC 75; *R. c. Zeolkowski*, [1989] 1 R.C.S. 1378; *Peach Hill Management Ltd c. Canada (sub nom. Jabel Image Concepts Inc. c. Canada)*, [2000] A.C.F. n<sup>o</sup> 894 (C.A.F.) (QL); *Markevich c. Canada*, [2003] 1 R.C.S. 94; 2003 CSC 9; *Pfizer Co. Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national (Douanes et Accise)*, [1973] C.F. 3 (C.A.); infirmée pour d'autres motifs [1977] 1 R.C.S. 456.

## DOCTRINE CITÉE

Canada. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. *Rétablir l'imputabilité : Recommendations*. Ottawa : Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires, 2006, à la page 183.

Canada. Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. *Qui est responsable? : Rapport factuel*. Ottawa : Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 2005, à la page 35.

*Canadian Oxford Dictionary*, Toronto: Oxford University Press, 2001, “control”.  
*House of Commons Debates*, Vol. VI, 1st Sess., 32nd Parl., January 29, 1981, at p. 6690 (Hon. Francis Fox).  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Toronto: Butterworths, 2002.

APPLICATIONS for judicial review of the refusal to disclose records located within the Prime Minister’s Office, the office of the Minister of National Defence, the officer of the Minister of Transport, and the Royal Canadian Mounted Police. Applications allowed in part.

#### APPEARANCES

*Raynold Langlois, Q.C., Chantal Chatelain, Daniel Brunet and Patricia Boyd* for applicant.  
*Christopher M. Rupar and Mandy Moore* for respondents.

#### SOLICITORS OF RECORD

*Langlois Kronström Desjardins*, Montréal, and *Office of the Information Commissioner*, Ottawa, for applicant.  
*Deputy Attorney General of Canada and Borden Ladner Gervais LLP*, Ottawa, for respondents.

*The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by*

[1] KELEN J.: Does the public have the right to examine the Prime Minister’s appointment book? Does the public have the right to examine the handwritten notes of a Cabinet Minister’s Executive Assistant with respect to a departmental matter?

[2] This case involves four applications for judicial review filed by the Information Commissioner of Canada (the Commissioner) pursuant to section 42 of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (the Access Act or the Act). The applications concern whether records located within the Prime Minister’s Office, the office of the Minister of National Defence, the office of the Minister of Transport, and the Royal Canadian Mounted Police are subject to disclosure

*Canadian Oxford Dictionary*, Toronto : Oxford University Press, 2001, « control ».  
*Débats de la Chambre des communes*, vol. VI, 1<sup>re</sup> sess., 32<sup>e</sup> lég. (29 janvier 1981), à la p. 6690 (Francis Fox).  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4<sup>e</sup> éd. Toronto : Butterworths, 2002.

DEMANDES de contrôle judiciaire du refus de communiquer des documents se trouvant au Cabinet du Premier ministre, au cabinet du ministre de la Défense nationale, au cabinet du ministre des Transports ou à la Gendarmerie royale du Canada. Demandes accueillies en partie.

#### ONT COMPARU

*Raynold Langlois, c.r., Chantal Chatelain, Daniel Brunet et Patricia Boyd* pour le demandeur.  
*Christopher M. Rupar et Mandy Moore* pour les défendeurs.

#### AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Langlois Kronström Desjardins*, Montréal, et *Commissariat à l’information*, Ottawa, pour le demandeur.  
*Le sous-procureur général du Canada et Borden Ladner Gervais, s.r.l., s.e.n.c.r.l.*, pour les défendeurs.

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

[1] LE JUGE KELEN : Le public a-t-il le droit d’examiner le cahier de rendez-vous du premier ministre? Le public a-t-il le droit d’examiner les notes manuscrites de l’adjoint exécutif d’un ministre portant sur une affaire ministérielle?

[2] La présente affaire concerne quatre demandes de contrôle judiciaire déposées par le commissaire à l’information du Canada (le commissaire) conformément à l’article 42 de la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la Loi sur l’accès ou la Loi). Les demandes soulèvent le point de savoir si les documents se trouvant au Cabinet du premier ministre, au cabinet du ministre de la Défense nationale, au cabinet du ministre des Transports ou à la Gendarmerie royale du



under the Act. The documents in question include the daily agenda books of the former prime minister, agendas and documents originating from meetings involving the former minister of National Defence, and the itinerary and meeting schedules of the former minister of Transport.

[3] The question for the Court is not whether the documents should be accessible to the public under Canada's "freedom to information" law, but whether the documents are currently accessible to the public under Canada's existing law. The Court does not legislate or change the law; it interprets the existing law.

Canada sont susceptibles de divulgation selon la Loi. Les documents en cause comprennent les agendas quotidiens de l'ancien premier ministre, des ordres du jour et documents se rapportant à des réunions auxquelles avait assisté l'ancien ministre de la Défense nationale et les itinéraires et calendriers de réunions de l'ancien ministre des Transports.

[3] La question à laquelle la Cour doit répondre n'est pas de savoir si les documents devraient être accessibles au public au titre du droit canadien de la « liberté d'accès à l'information », mais de savoir si les documents sont actuellement accessibles au public en vertu du droit canadien existant. La Cour ne légifère pas ni ne modifie le droit; elle interprète le droit existant.

#### TABLE OF CONTENTS

	Paragraph
I. Facts . . . . .	4
II. Issues . . . . .	32
III. Relevant Legislation . . . . .	33
IV. Standard of Review . . . . .	34
V. Burden of Proof . . . . .	39
VI. Analysis . . . . .	41
Issue No. 1: Are the Prime Minister's Office, the office of the Minister of Transport, and the office of the Minister of National Defence "government institutions" under subsection 4(1) and Schedule I of the Access Act? . . . . .	41
Issue No. 2: What constitutes a record "under the control of a government institution" as stated in subsection 4(1) of the Act? . . . . .	78
Issue No. 3: What is the meaning and scope of the following exemptions under the Act? . . . . .	101

#### TABLE DES MATIÈRES

	Paragraphe
I. Les faits . . . . .	4
II. Les points en litige . . . . .	32
III. Les lois pertinentes . . . . .	33
IV. La norme de contrôle . . . . .	34
V. La charge de la preuve . . . . .	39
VI. Analyse . . . . .	41
Point n° 1 : Le Cabinet du premier ministre, le cabinet du ministre des Transports et le cabinet du ministre de la Défense nationale sont-ils des « institutions fédérales » au sens du paragraphe 4(1) et de l'annexe I de la Loi sur l'accès? . . . . .	41
Point n° 2 : Qu'est-ce qu'un document « relevant d'une institution fédérale » selon l'expression employée au paragraphe 4(1) de la Loi? . . . . .	78
Point n° 3 : Quelles sont la signification et la portée des exceptions suivantes prévues dans la Loi? . . . . .	101

VII. Applying the Law to the Facts of Each Application . . . . .	127	VII. Application du droit au contexte de chacune des demandes . . . . .	127
(1) Minister of National Defence (docket T-210-05) . . . . .	127	1) Ministre de la Défense nationale (dossier T-210-05) . . . . .	127
(2) Prime Minister (docket T-1209-05) . . . . .	149	2) Premier ministre (dossier T-1209-05) . . . . .	149
(3) Commissioner of the RCMP (docket T-1210-05) . . . . .	179	3) Commissaire de la GRC (dossier T-1210-05) . . . . .	179
(4) Minister of Transport (docket T-1211-05) . . . . .	188	4) Ministre des Transports (dossier T-1211-05) . . . . .	188
VIII. General Conclusions of the Court . . . . .	211	VIII. Conclusions générales de la Cour . . . . .	211
IX. Legal Costs . . . . .	212	IX. Dépens . . . . .	212
JUDGMENT . . . . .	Page 173	JUGEMENT . . . . .	Page 173

## I. FACTS

[4] The facts with respect to each application follow. The records at issue have been underlined for ease of reference.

### 1. Minister of National Defence (docket T-210-05)

[5] On October 29, 1999, an access to information request was made to the Department of National Defence (the DND) for “the minutes or documents produced from the M5 management meetings for 1999.” The term M5 was used to describe the informal meetings among former minister of National Defence, Art Eggleton (the Minister), senior exempt staff from the Minister’s office, the Deputy Minister of National Defence, and the Chief of the Defence Staff.

[6] The DND’s initial response was that a search failed to uncover any documents related to the request. On February 26, 2000, the requester complained to the Commissioner, stating in part that “personally I find it very hard to believe that no records whatsoever are produced from these management meetings.” Thereafter, the Commissioner commenced an investigation as

## I. LES FAITS

[4] Les faits se rapportant à chacune des demandes sont exposés ci-après. Les documents en cause ont été soulignés pour plus de commodité.

### 1. Ministre de la Défense nationale (dossier T-210-05)

[5] Le 29 octobre 1999, le ministère de la Défense nationale (le MDN) a reçu une demande d’accès à l’information portant sur [TRADUCTION] « les procès-verbaux ou documents issus des réunions de gestion M5 pour 1999 ». Le terme M5 servait à décrire les réunions informelles entre le ministre de la Défense nationale, Art Eggleton (le ministre), le personnel exonéré de niveau supérieur du cabinet du ministre, le sous-ministre de la Défense nationale et le chef d’état-major de la Défense.

[6] La réponse initiale du MDN a été qu’ils avaient effectué une recherche, mais que celle-ci n’avait pas permis de trouver de documents se rapportant à la demande d’accès. Le 26 février 2000, l’auteur de la demande s’est plaint auprès du commissaire, affirmant notamment que [TRADUCTION] « personnellement, je trouve très difficile de croire qu’aucun document ne

required under section 30 [as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 4] of the Act.

[7] As a result of the Commissioner's investigation, 1 413 pages of records were identified as relevant to the initial request. Of those 1 413 pages, 765 pages were found to be located within the DND itself, and outside the Minister's office. Accordingly, these records were processed and disclosed subject to any applicable exemptions and exclusions as identified in the Act.

[8] The remaining 648 pages of records, which have become the subject of this application, pertain to the M5 meetings and were located within the physical confines of the Minister's office. These records include:

1. 185 pages of notes regarding the M5 meetings extracted from the notebooks of members of the Minister's exempt staff;

2. 342 pages of e-mail correspondence containing approximately 539 exchanges. Of these, approximately 101 e-mails are exchanges exclusively between members of the Minister's exempt staff, while approximately 438 are exchanges between exempt staff and non-exempt staff in the Minister's office or exchanges forwarded or copied to non-exempt staff;

3. 82 pages of meeting agendas listing the items to be addressed at the M5 meetings; and

4. 39 pages of miscellaneous documents, including memoranda and briefing notes for the Minister and the other attendees of the M5 meetings.

[9] After formally inviting the Minister to make representations as to why portions of the records should be withheld, the Commissioner found the access complaint to be well founded—i.e., the Commissioner found that the records at issue were “under the control of a government institution” as required under section 4 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 1(F); 2001, c. 27, s. 202; 2006, c. 9, s. 143] of the Act—and recommended that the records be released to the

résulte de ces réunions de gestion ». Par la suite, le commissaire a entrepris une enquête comme l'y obligeait l'article 30 [mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 4] de la Loi.

[7] En conséquence de l'enquête du commissaire, 1 413 pages de documents ont été identifiées comme étant pertinentes pour la demande initiale. Sur ces 1 413 pages, 765 se trouvaient à l'intérieur du MDN même, et à l'extérieur du cabinet du ministre. Ces documents ont donc été traités et divulgués sous réserve des exceptions et exclusions applicables indiquées dans la Loi.

[8] Les 648 pages restantes de documents, qui sont devenues l'objet de la présente demande, se rapportent aux réunions M5 et se trouvaient à l'intérieur du périmètre du cabinet du ministre. Il s'agit des documents suivants :

1. 185 pages de notes se rapportant aux réunions M5, extraites des blocs-notes de membres du personnel exonéré du ministre;

2. 342 pages de correspondance électronique contenant environ 539 courriels. Sur ce nombre, environ 101 courriels ont été échangés exclusivement entre des membres du personnel exonéré du ministre, tandis qu'environ 438 l'ont été entre le personnel exonéré et le personnel non exonéré du cabinet du ministre, ou ont été transmis, ou envoyés comme copies, au personnel non exonéré;

3. 82 pages d'ordres du jour de réunions énumérant les points devant être abordés aux réunions M5;

4. 39 pages de documents divers, notamment des notes de service et des notes d'information destinées au ministre et aux autres participants des réunions M5.

[9] Après avoir formellement invité le ministre à s'exprimer sur les raisons pour lesquelles certaines portions des documents ne devraient pas être communiquées, le commissaire a jugé la plainte fondée, c'est-à-dire que selon lui les documents en cause « relevaient d'une institution fédérale » selon ce que prévoit l'article 4 [mod. par L.C. 1992, ch.1, art. 144, ann. VII, n° 1(F); 2001, ch. 27, art. 202; 2006, ch. 9, art. 143] de la Loi, et il a recommandé que les documents

requester, save for the portions exempted under the Act or otherwise excluded as Cabinet confidences.

[10] By letter dated November 15, 2000, the DND advised that it would not abide by the Commissioner's recommendation on the basis of its legal position that the records at issue were not "under the control of a government institution" and, therefore, not subject to the Act. In response, and with the consent of the requester, the Commissioner commenced this application for judicial review in accordance with section 42 of the Act.

## 2. Prime Minister (docket T-1209-05)

[11] On June 28, 1999, the Privy Council Office (the PCO) received six access requests for the daily agenda books of the former prime minister, the Right Honourable Jean Chrétien (the PM). The requests, taken together, cover the period between January 1994 and June 25, 1999.

[12] On July 13, 1999, the PCO advised the requester that, with respect to five of the requests, there were no records that were under the control of the PCO. With respect to the sixth request, the requester was advised on August 11, 1999 that based on subsection 10(2) of the Act, the PCO neither confirmed nor denied the existence of any records relating to the subject-matter of the request and, should such records exist, they would be exempt as personal information under section 19 of the Act.

[13] On August 24, 1999, the requester lodged a complaint with the Commissioner, whereupon an investigation was commenced as required under section 30 of the Act.

[14] During the course of the Commissioner's investigation, 2 006 pages of the PM's daily agendas were found to be responsive to the request. Of these, 2 002 pages were located within the Prime Minister's Office (the PMO) itself. The remaining four pages of

soient communiqués à l'auteur de la demande d'accès, à l'exception des portions visées par une exception prévue dans la Loi ou autrement exclues en tant que documents confidentiels du Cabinet.

[10] Par lettre datée du 15 novembre 2000, le MDN a fait savoir qu'il ne se plierait pas à la recommandation du commissaire parce que selon lui, en droit, les documents en cause ne relevaient pas d'une institution fédérale et échappaient donc à l'application de la Loi. En réponse, et avec le consentement de l'auteur de la demande d'accès, le commissaire a déposé la présente demande de contrôle judiciaire conformément à l'article 42 de la Loi.

## 2. Premier ministre (dossier T-1209-05)

[11] Le 28 juin 1999, le Bureau du Conseil privé (le BCP) a reçu six demandes d'accès portant sur les agendas quotidiens de l'ancien premier ministre, le très honorable Jean Chrétien (le PM). L'ensemble des demandes d'accès porte sur la période allant de janvier 1994 au 25 juin 1999.

[12] Le 13 juillet 1999, le BCP a informé l'auteur des demandes d'accès que, s'agissant de cinq des demandes, il n'y avait aucun document relevant du BCP. En ce qui concerne la sixième demande, l'auteur de la demande a été informé le 11 août 1999 que, compte tenu du paragraphe 10(2) de la Loi, le BCP ne confirmait pas ni ne niait l'existence de documents se rapportant à l'objet de la demande et que, si de tels documents existaient, alors ils bénéficieraient d'une exception en tant que renseignements personnels visés par l'article 19 de la Loi.

[13] Le 24 août 1999, l'auteur des demandes d'accès a déposé une plainte auprès du commissaire, suite à laquelle une enquête a été entreprise comme le requiert l'article 30 de la Loi.

[14] Au cours de l'enquête du commissaire, on a constaté que 2 006 pages des agendas quotidiens du PM se rapportaient aux demandes. Sur ce nombre, 2 002 pages se trouvaient dans le périmètre du Cabinet du premier ministre (le CPM). Les quatre autres pages, qui

records, which were responsive to one of the requests, were located in the office of the Executive Assistant to the Clerk of the PCO. Those records included the PM's agenda for July 23, 1999, and weekly copies of the agenda covering the period between May 23 and June 12, 1999.

[15] Hard copies of the agendas were shared with senior officials employed within the PMO. Until approximately the fall of 1999, it was the practice of the PMO to fax a copy of the next day's agenda to the Clerk of the PCO. It was understood that this copy was for the sole information of the Clerk and his Executive Assistant. In addition, a copy of the agenda showing only the locations to be visited by the PM was made available to the Royal Canadian Mounted Police (the RCMP).

[16] The practice of providing the RCMP with copies of the PM's agenda was discontinued in December 2001. Thereafter, the PMO continued to fax a timetable indicating departure times and destinations of the PM's intended travel in Ottawa, but included therein a directive to "please read and destroy."

[17] The respondent acknowledges that some portions or pages of the records at issue were found in government institutions, specifically within the PCO and the RCMP. However, it is the respondent's position that to the extent that those copies are "under the control" of a government institution, they are subject to exemptions and exclusions in the Act and are not to be released to the requester.

[18] Upon completing his investigation, the Commissioner determined that the complaint was well founded and recommended that the records at issue be released, save for portions validly withheld under the Act's exemptions and exclusions. The PCO responded that it would not adopt the Commissioner's recommendations and maintained that the records warrant exemption in their entirety based on section 17, which relates to the safety of individuals; that the records contained personal information pursuant to subsection 19(1); that the records were excluded as Cabinet confidences under section 69 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 3(F)]; and that severance under

se rapportaient à l'une des demandes, se trouvaient dans le bureau de l'adjoint exécutif du greffier du BCP. Ces documents comprenaient l'agenda du PM pour le 23 juillet 1999 ainsi que des copies hebdomadaires des agendas pour la période allant du 23 mai au 12 juin 1999.

[15] Des versions papier des agendas étaient envoyées aux hauts fonctionnaires travaillant au CPM. Jusque vers l'automne de 1999, le CPM avait pour habitude d'envoyer par télécopieur une copie de l'agenda du lendemain au greffier du BCP. Il était entendu que cette copie visait uniquement à informer le greffier et son adjoint exécutif. En outre, une copie de l'agenda indiquant uniquement les endroits que visiterait le PM était remise à la Gendarmerie royale du Canada (la GRC).

[16] La pratique consistant à remettre à la GRC des copies de l'agenda du PM a été abandonnée en décembre 2001. Par la suite, le CPM a continué de lui envoyer par télécopieur un calendrier indiquant les heures de départ et les destinations se rapportant aux déplacements prévus du PM à Ottawa, mais il y insérait la consigne suivante : « prière de détruire après lecture ».

[17] Le défendeur reconnaît que certaines portions ou pages des documents en cause ont été trouvées dans des institutions fédérales, plus précisément au BCP et à la GRC. Cependant, il est d'avis que, dans la mesure où ces copies « relèvent » d'une institution fédérale, elles bénéficient des exceptions et exclusions prévues dans la Loi et ne doivent pas être communiquées à l'auteur de la demande d'accès.

[18] Après avoir terminé son enquête, le commissaire a jugé que la plainte était fondée et a recommandé que les documents en cause soient communiqués, à l'exception des portions validement soustraites à la communication en vertu des exceptions et exclusions prévues par la Loi. Le BCP a répondu qu'il n'adopterait pas les recommandations du commissaire et a maintenu que les documents justifiaient dans leur intégralité l'application de l'exception prévue à l'article 17, qui concerne la sécurité des individus; que les documents contenaient des renseignements personnels selon le paragraphe 19(1); que les documents étaient exclus en tant que documents confidentiels du Cabinet selon l'article 69



section 25 was not possible. In response, and with the requester's consent, the within application for judicial review was commenced pursuant to section 42 of the Act.

### 3. Commissioner of the RCMP (docket T-1210-05)

[19] On November 14, 2000, the RCMP received a request "for all copies of the Prime Minister's daily agendas provided to the Royal Canadian Mounted Police by the Prime Minister's Office, from Jan 1, 1997 to the present." By letter dated December 7, 2000, the RCMP responded that it had conducted a search of its records, that it did not receive copies of the PM's daily agenda, and that such information was held by the PMO.

[20] On December 19, 2000, the requester complained to the Commissioner that information provided in related proceedings before this Court confirmed that the RCMP routinely received copies of the PM's daily agenda. During the Commissioner's subsequent investigation, 386 pages of records, entitled "Agenda du Premier Ministre", were found to be located at the RCMP in the branch known as the "PM's Protection Detail".

[21] In a letter dated April 4, 2002, the RCMP revised its response to the requester. While the RCMP acknowledged having located the records, it stated that they were denying access to them based on the exemptions contained in sections 17 and 19 of the Act, which deal with security concerns and personal information, respectively. In addition, the RCMP also stated that portions of the records were being excluded under subsection 69(1) of the Act, as they contained Cabinet confidences. By letter dated April 12, 2002, the requester made a further complaint to the Commissioner on the basis that it was improbable that the entirety of the information contained in the records located in the PM's Protection Detail would fall under section 17, subsections 19(1) and 69(1) of the Act.

[mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 3(F)]; et qu'il n'était pas possible de procéder aux prélèvements dont fait état l'article 25. En réponse, et avec le consentement de l'auteur de la demande d'accès, le commissaire a déposé la présente demande de contrôle judiciaire conformément à l'article 42 de la Loi.

### 3. Commissaire de la GRC (dossier T-1210-05)

[19] Le 14 novembre 2000, la GRC a reçu une demande d'accès portant sur [TRADUCTION] « toutes les copies des agendas quotidiens du premier ministre remis à la Gendarmerie royale du Canada par le Cabinet du Premier ministre, du 1<sup>er</sup> janvier 1997 à aujourd'hui ». Par lettre datée du 7 décembre 2000, la GRC a répondu qu'elle avait fait une recherche dans ses documents, qu'elle ne recevait pas copie des agendas quotidiens du PM et que c'était le CPM qui détenait de tels renseignements.

[20] Le 19 décembre 2000, l'auteur de la demande d'accès s'est plaint au commissaire, lui disant que les renseignements communiqués dans des procédures connexes introduites devant la Cour confirmaient que la GRC recevait toujours des copies de l'agenda quotidien du PM. Au cours de l'enquête subséquente du commissaire, 386 pages d'un document intitulé [TRADUCTION] « Agenda du Premier Ministre » ont été trouvées à la sous-direction de la GRC connue sous le nom de « Peloton de protection du PM ».

[21] Dans une lettre datée du 4 avril 2002, la GRC a revu la réponse qu'elle avait donnée à l'auteur de la demande d'accès. Elle reconnaissait avoir trouvé les documents, mais elle écrivait qu'elle refusait de les communiquer en raison des exceptions prévues aux articles 17 et 19 de la Loi, qui portent respectivement sur la sécurité des individus et sur les renseignements personnels. La GRC écrivait aussi que plusieurs portions des documents étaient exclus en application du paragraphe 69(1) de la Loi, car il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet. Par lettre datée du 12 avril 2002, l'auteur de la demande d'accès a déposé une autre plainte auprès du commissaire au motif qu'il était improbable selon lui que l'intégralité des renseignements contenus dans les documents en la possession du Peloton

[22] A second “summary of complaint” was provided to the RCMP on May 31, 2002. The RCMP Commissioner responded by letter dated July 8, 2002, stating that the refusal to disclose the agendas was based on security concerns for the PM and his security detail. The agendas provide clear and distinct patterns of the PM’s daily departures from his residence, arrivals at Parliament Hill, and other personal habits, such that the information, if disclosed, would provide invaluable information to any individual intending to harm the PM. The Commissioner responded on July 26, 2002, stating that the representations made on behalf of the RCMP were insufficient to discharge the burden by which access to records under the Act can be denied and that, as a result, the Commissioner’s investigation would continue.

[23] On May 3, 2005, the Commissioner concluded that the requester’s complaint was well founded and recommended that portions of the requested records be disclosed. The RCMP Commissioner, on May 28, 2005, responded that the RCMP maintained its position and therefore would not comply the Commissioner’s recommendations. As a result, and with the consent of the requester, the Commissioner commenced the within application for judicial review pursuant to section 42 of the Act.

#### 4. Minister of Transport (docket T-1211-05)

[24] On November 3, 1999, an access to information request was made to the Department of Transport (the DOT) for a copy of all of the Minister of Transport’s (the Minister’s) itinerary and/or meeting schedules for the period from June 1 to November 5, 1999. After consideration, the DOT provided an initial response to the requester on December 22, 1999, stating: “No records exist in Transport Canada’s files which respond to your request. It should be noted, however, that the Minister’s itinerary/meeting schedules are prepared and maintained by his political staff, and are not considered departmental records.”

de protection du PM tombe sous le coup de l’article 17 et des paragraphes 19(1) et 69(1) de la Loi.

[22] Un deuxième [TRADUCTION] « résumé de la plainte » a été remis à la GRC le 31 mai 2002. Le commissaire de la GRC y a répondu par lettre en date du 8 juillet 2002, affirmant que le refus de communiquer les agendas s’expliquait par des impératifs de sécurité concernant le PM et ses gardes du corps. Les agendas renferment les plans clairs et précis des départs quotidiens du PM de sa résidence, de ses arrivées à la colline du Parlement et de ses autres habitudes personnelles, de sorte que les renseignements, s’ils étaient divulgués, seraient précieux pour toute personne qui voudrait s’en prendre au PM. Le 26 juillet 2002, le commissaire a répondu que les observations faites au nom de la GRC ne permettraient pas à la GRC d’affirmer que la communication des documents selon la Loi pouvait être refusée, et le commissaire ajoutait donc que son enquête se poursuivrait.

[23] Le 3 mai 2005, le commissaire a conclu que la plainte de l’auteur de la demande d’accès était fondée et a recommandé que certaines portions des documents demandés soient divulguées. Le commissaire de la GRC lui a répondu le 28 mai 2005 que la GRC maintenait sa position et qu’elle ne se conformerait donc pas aux recommandations du commissaire. En conséquence, et avec le consentement de l’auteur de la demande d’accès, le commissaire a déposé la présente demande de contrôle judiciaire conformément à l’article 42 de la Loi.

#### 4. Ministre des Transports (dossier T-1211-05)

[24] Le 3 novembre 1999, le ministère des Transports (le MDT) a reçu une demande d’accès à l’information portant sur l’ensemble des itinéraires et des calendriers de réunions du ministre des Transports (le ministre) pour la période allant du 1<sup>er</sup> juin au 5 novembre 1999. Après examen, le MDT a envoyé, le 22 décembre 1999, à l’auteur de la demande une réponse initiale indiquant : [TRADUCTION] « Les dossiers de Transports Canada ne renferment aucun document qui réponde à votre demande. Il convient de noter cependant que les itinéraires et les calendriers de réunions du ministre sont préparés et gérés par son personnel politique et ne sont pas considérés comme des documents ministériels. »

[25] On February 1, 2000, the requester complained to the Commissioner, stating in part that the schedules prepared for the Minister “regarding the department are records of the department” and failure to disclose such records is a “circumvention” of the Act. Thereafter, the Commissioner commenced an investigation as required under section 30 of the Act.

[26] As a result of the Commissioner’s investigation, 46 pages of records were identified as relevant to the initial request. Each page of records contained the Minister’s agenda for a one week period during the relevant timeframe. Of those 46 pages, 23 pages were found to be archived in electronic form within the Minister’s office.

[27] The remaining 23 pages of records, entitled “Agenda sent to the Deputy Minister for the period of May 30, 1999 to November 6, 1999”, consisted of abridged versions of the pages described above, and were archived in electronic form in the Minister’s office, having at one point been provided to the Deputy Minister’s office for administration of the DOT.

[28] During the investigation, the Commissioner carefully examined the content of the records in question. Upon doing so, the Commissioner concluded that the agendas related to matters falling within the Minister’s responsibilities *vis-à-vis* the DOT, and were therefore under the control of a “government institution” as defined in the Act.

[29] After formally inviting the Minister to make representations as to why the records should be withheld, the Commissioner found that the access complaint was well founded and recommended that the records be released to the requester. Further, the Commissioner also considered the DOT’s claims to exemptions under the Act, but ultimately disagreed with a number of the exemptions claimed.

[30] In a letter dated March 12, 2005, the DOT advised the Commissioner that it would not abide by his request, maintaining the same legal position as taken by the DND; namely that the records at issue were not in the

[25] Le 1<sup>er</sup> février 2000, l’auteur de la demande d’accès a déposé une plainte auprès du commissaire, affirmant notamment que les calendriers préparés pour le ministre « concernant le ministère sont des documents du ministère » et que le refus de les communiquer constitue une « entorse » à la Loi. Le commissaire a par la suite entrepris une enquête comme le requiert l’article 30 de la Loi.

[26] À la suite de l’enquête du commissaire, 46 pages de documents ont été identifiées comme étant pertinentes pour la demande initiale d’accès. Chaque page contenait l’agenda du ministre pour une semaine donnée, durant la période considérée. Sur ces 46 pages, 23 étaient archivées sous forme électronique dans le cabinet du ministre.

[27] Les autres 23 pages, se trouvant dans un document intitulé [TRADUCTION] « Agenda envoyé au sous-ministre pour la période allant du 30 mai 1999 au 6 novembre 1999 », consistaient en des versions abrégées des pages susmentionnées et étaient archivées sous forme électronique dans le cabinet du ministre, après avoir préalablement été communiquées au cabinet du sous-ministre pour l’administration du MDT.

[28] Durant l’enquête, le commissaire a soigneusement examiné le contenu des documents en cause. Il a ensuite conclu que les agendas se rapportaient à des questions relevant des responsabilités du ministre à l’égard du MDT et qu’ils relevaient donc d’une « institution fédérale » au sens de la Loi.

[29] Après avoir invité formellement le ministre à donner les raisons pour lesquelles les documents ne devraient pas être communiqués, le commissaire a jugé que la plainte de l’auteur de la demande d’accès était fondée et a recommandé que les documents soient communiqués à l’auteur de la demande. Le commissaire a aussi examiné les exceptions alléguées par le MDT en vertu de la Loi, mais a finalement refusé d’appliquer plusieurs d’entre elles.

[30] Dans une lettre datée du 12 mars 2005, le MDT a informé le commissaire qu’il ne se conformerait pas à sa demande, invoquant la même position juridique que celle qu’avait adoptée le MDN, c’est-à-dire que les

control of the DOT and were, accordingly, not subject to the Act.

[31] After receiving the DOT's letter, the Commissioner, with the consent of the requester, commenced this application for judicial review in accordance with section 42 of the Act.

## II. ISSUES

[32] In deciding whether the records at issue are subject to disclosure under the Access Act, there are three legal issues to be considered by the Court:

1. Are the Prime Minister's Office, the office of the Minister of Transport, and the office of the Minister of National Defence "government institution[s]" under subsection 4(1) and Schedule I of the Access Act?;

2. What constitutes a record "under the control of a government institution" as stated in subsection 4(1) of the Act?; and

3. What is the meaning and scope of the following exemptions under the Act?:

i. the "personal information" exemption under section 19;

ii. the "advice or recommendations" and "account of consultations or deliberations" exemptions under paragraphs 21(1)(a) and (b) [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 149]; and

iii. the exclusions under section 69 of the Act and section 39 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 5(F)] of the *Canada Evidence Act* [R.S.C., 1985, c. C-5], which relate to confidences of the Queen's Privy Council.

The Court's determination of these issues will then be applied to the evidence in each individual application to determine whether the records at issue are subject to disclosure under the Access Act.

documents en cause ne relevaient pas du MDT et qu'ils n'étaient donc pas assujettis aux dispositions de la Loi.

[31] Après avoir reçu la lettre du MDT, le commissaire, avec le consentement de l'auteur de la demande d'accès, a déposé la présente demande de contrôle judiciaire conformément à l'article 42 de la Loi.

## II. LES POINTS EN LITIGE

[32] Pour savoir si les documents en cause sont susceptibles de divulgation selon la Loi sur l'accès, la Cour doit répondre à trois questions :

1. Le Cabinet du premier ministre, le cabinet du ministre des Transports et le cabinet du ministre de la Défense nationale sont-ils des « institutions fédérales » au sens du paragraphe 4(1) et de l'annexe I de la Loi sur l'accès?

2. Qu'est-ce qu'un document « relevant d'une institution fédérale », selon l'expression employée au paragraphe 4(1) de la Loi?

3. Quelles sont la signification et la portée des exceptions suivantes prévues dans la Loi :

i. l'exception relative aux « renseignements personnels », à l'article 19;

ii. les exceptions relatives aux « avis ou recommandations » et aux « comptes rendus de consultations ou délibérations », aux alinéas 21(1)a) et b) [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 149];

iii. les exclusions prévues à l'article 69 de la Loi et à l'article 39 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 5(F)] de la *Loi sur la preuve au Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-5], qui se rapportent aux renseignements ou documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

La Cour appliquera ensuite ses conclusions sur ces questions à la preuve produite dans chacune des demandes pour décider si les documents en cause sont susceptibles de divulgation selon la Loi sur l'accès.

## III. RELEVANT LEGISLATION

[33] The legislation relevant to these applications is as follows:

1. *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (the Access Act or the Act);
2. *National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5;
3. *Department of Transport Act*, R.S.C., 1985, c. T-18;
4. *Federal Accountability Act*, S.C. 2006, c. 9;
5. *Library and Archives of Canada Act*, S.C. 2004, c. 11;
6. *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21;
7. *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11;
8. *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21; and
9. *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5.

The relevant provisions have been attached to these reasons as Appendix A. However a limited part of the provisions have also been incorporated into the text of these reasons for ease of reference.

## IV. STANDARD OF REVIEW

[34] In assessing the appropriate standard to apply to the respondents' refusal to follow the Commissioner's recommendations, I am guided by the recent Supreme Court of Canada decision in *Dunsmuir v. New Brunswick*, [2008] 1 S.C.R. 190. In that case, the Supreme Court reconsidered the number and definitions to be given to the various standards of review, as well as the analytical process employed to determine the appropriate standard in a given situation. As a result of the Court's decision, it is clear that the standard of patent unreasonableness has now been eliminated, and that

## III. LES LOIS PERTINENTES

[33] Les textes intéressant les présentes demandes sont les suivants :

1. *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la Loi sur l'accès, ou la Loi);
2. *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5;
3. *Loi sur le ministère des Transports*, L.R.C. (1985), ch. T-18;
4. *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9;
5. *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, ch. 11;
6. *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21;
7. *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11;
8. *Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21; et
9. *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5.

Les dispositions pertinentes sont reproduites à l'appendice A des présents motifs. Cependant, quelques-unes d'entre elles ont également été intégrées dans le texte des présents motifs, pour plus de commodité.

## IV. LA NORME DE CONTRÔLE

[34] Pour savoir quelle norme doit être appliquée au refus des défendeurs de suivre les recommandations du commissaire, je me rapporte à l'arrêt récent de la Cour suprême du Canada *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, [2008] 1 R.C.S. 190. Dans cette affaire, la Cour suprême a réexaminé le nombre de normes de contrôle et leurs définitions ainsi que le processus analytique devant être employé pour savoir quelle norme doit être appliquée dans un cas donné. Depuis l'arrêt de la Cour, il est clair que la norme de la décision manifestement déraisonnable n'existe plus et que les cours de révision doivent se



reviewing courts must focus on only two standards, those of reasonableness and correctness.

[35] In *Dunsmuir*, the Court held that the process of judicial review involves two steps. As Justices Bastarache and Lebel stated, at paragraph 62:

In summary, the process of judicial review involves two steps. First, courts ascertain whether the jurisprudence has already determined in a satisfactory manner the degree of deference to be accorded with regard to a particular category of question. Second, where the first inquiry proves unfruitful, courts must proceed to an analysis of the factors making it possible to identify the proper standard of review.

[36] In the case at bar, the parties agree that the appropriate standard of review to apply to the respondents' refusal to disclose the relevant records is that of correctness. In support, the parties cite the decision of the Supreme Court of Canada in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, [2003] 1 S.C.R. 66 (*RCMP*). In that case, the Court considered the appropriate standard of review to apply to a decision of the Commissioner of the RCMP to not disclose information relating to four officers on the ground that it was personal information, and therefore exempt from disclosure pursuant to subsection 19(1) of the Act. In that case, after conducting a standard of review analysis (formerly called a pragmatic and functional analysis), the Court held that the RCMP Commissioner's decision should be reviewed on a standard of correctness. This jurisprudence has determined in a satisfactory manner that the Court should review the issues in these four applications on a "correctness" standard of review.

[37] Accordingly, having been guided by the standard of review analysis mandated by the Supreme Court of Canada in *Dunsmuir*, above, and the relevant jurisprudence, I conclude that:

1. the issue of whether the Prime Minister's Office and other ministerial offices fall within the meaning of a

concentrer sur deux normes seulement : celle de la décision raisonnable et celle de la décision correcte.

[35] Dans l'arrêt *Dunsmuir*, la Cour suprême a jugé que la procédure de contrôle judiciaire comporte deux étapes. Les juges Bastarache et Lebel ont écrit ce qui suit, au paragraphe 62 :

Bref, le processus de contrôle judiciaire se déroule en deux étapes. Premièrement, la cour de révision vérifie si la jurisprudence établit déjà de manière satisfaisante le degré de déférence correspondant à une catégorie de questions en particulier. En second lieu, lorsque cette démarche se révèle infructueuse, elle entreprend l'analyse des éléments qui permettent d'arrêter la bonne norme de contrôle.

[36] En l'espèce, les parties s'entendent pour dire que la norme de contrôle devant s'appliquer au refus des défendeurs de communiquer les documents pertinents est celle de la décision correcte. Les parties citent à l'appui un arrêt de la Cour suprême du Canada, *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, [2003] 1 R.C.S. 66 (l'arrêt *GRC*). Dans cette affaire, la Cour suprême se demandait quelle norme de contrôle devait s'appliquer à la décision du commissaire de la GRC de ne pas communiquer les renseignements se rapportant à quatre agents au motif qu'il s'agissait de renseignements personnels, et donc de renseignements soustraits à la divulgation conformément au paragraphe 19(1) de la Loi. Dans cette affaire, après une analyse relative à la norme de contrôle (auparavant appelée analyse pragmatique et fonctionnelle), la Cour suprême a jugé que le contrôle de la décision du commissaire de la GRC devait être effectué selon la norme de la décision correcte. Cet arrêt établit d'une manière satisfaisante que la Cour doit examiner les questions soulevées dans les quatre présentes demandes en appliquant la norme de la décision correcte.

[37] Par conséquent, me fondant sur l'analyse relative à la norme de contrôle énoncée par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Dunsmuir*, précité, ainsi que sur la jurisprudence applicable, j'arrive aux conclusions suivantes :

1. la question de savoir si le Cabinet du premier ministre et les autres cabinets de ministres sont des « institutions

“government institution” shall be reviewed on a standard of correctness;

2. the meaning of “under the control of a government institution” shall be reviewed on a standard of correctness;

3. the issues of whether a record falls within the meaning of one of the Act’s exemptions and exclusions shall be reviewed on a standard of correctness; and

4. whether the records at issue are subject to disclosure under the Access Act shall be reviewed on a standard of correctness.

[38] In reviewing the respondents’ refusals on a standard of correctness, it is the responsibility of the Court to determine through its own analysis whether such a decision was justified or whether the documents requested should have been disclosed in accordance with the Commissioner’s recommendations. As the Court held, at paragraph 50 of *Dunsmuir*:

When applying the correctness standard, a reviewing court will not show deference to the decision maker’s reasoning process; it will rather undertake its own analysis of the question. The analysis will bring the court to decide whether it agrees with the determination of the decision maker; if not, the court will substitute its own view and provide the correct answer. From the outset, the court must ask whether the tribunal’s decision was correct.

## V. BURDEN OF PROOF

[39] On judicial review, section 48 of the Act provides that the head of a government institution bears the burden of establishing that an access request was denied in accordance with law:

**48.** In any proceedings before the Court arising from an application under section 41 or 42, the burden of establishing that the head of a government institution is authorized to refuse to disclose a record requested under this Act or a part thereof shall be on the government institution concerned.

[40] The onus created by this section was recognized by the Supreme Court of Canada in *Dagg v. Canada*

féderales » sera examinée selon la norme de la décision correcte;

2. la signification des mots « relevant d’une institution fédérale » sera examinée selon la norme de la décision correcte;

3. le point de savoir si un document est visé par l’une des exceptions et exclusions prévues par la Loi sera examiné selon la norme de la décision correcte; et

4. le point de savoir si les documents en cause sont susceptibles de divulgation selon la Loi sur l’accès sera examiné selon la norme de la décision correcte.

[38] Lorsqu’elle examinera, selon la norme de la décision correcte, les refus des défendeurs de divulguer les documents, la Cour devra décider, après avoir fait sa propre analyse, si de tels refus étaient justifiés ou si les documents demandés auraient dû être divulgués conformément aux recommandations du commissaire. Ainsi que l’écrivait la Cour suprême, au paragraphe 50 de l’arrêt *Dunsmuir* :

La cour de révision qui applique la norme de la décision correcte n’acquiesce pas au raisonnement du décideur; elle entreprend plutôt sa propre analyse au terme de laquelle elle décide si elle est d’accord ou non avec la conclusion du décideur. En cas de désaccord, elle substitue sa propre conclusion et rend la décision qui s’impose. La cour de révision doit se demander dès le départ si la décision du tribunal administratif était la bonne.

## V. LA CHARGE DE LA PREUVE

[39] L’article 48 de la Loi prévoit que, dans une demande de contrôle judiciaire, le responsable d’une institution fédérale a la charge d’établir le bien-fondé du refus de communication d’un document :

**48.** Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41 ou 42, la charge d’établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d’un document incombe à l’institution fédérale concernée.

[40] Le fardeau établi par cette disposition a été reconnu par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt

(*Minister of Finance*), [1997] 2 S.C.R. 403, where Mr. Justice La Forest stated, at paragraph 90:

Section 48 of the *Access to Information Act*, however, places the onus on the government to show that it is authorized to refuse to disclose a record. . . .

Accordingly, in the review at bar the respondents must satisfy the Court, on the balance of probabilities, that the decision to refuse to disclose the relevant records was correct.

## VI. ANALYSIS

Issue No. 1: Are the Prime Minister’s Office, the office of the Minister of Transport, and the office of the Minister of National Defence “government institutions” under subsection 4(1) and Schedule I of the Access Act?

[41] Subsection 4(1) of the Act provides for a right of access “to any record under the control of a government institution.” What constitutes a “government institution” is defined in section 3 [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 141] of the Act as meaning:

1. any department listed in Schedule I;
2. any ministry of state of the Government of Canada listed in Schedule I; or
3. any body or office listed in Schedule I.

Subsection 4(1) reads:

4. (1) Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person who is

(a) a Canadian citizen, or

(b) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*,

has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.

*Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, où le juge La Forest a écrit ce qui suit, au paragraphe 90 :

Cependant, l’art. 48 de la *Loi sur l’accès à l’information* impose à l’administration fédérale l’obligation d’établir le bien-fondé de son refus de communiquer un dossier. [ . . . ]

Par conséquent, en l’espèce, les défendeurs doivent convaincre la Cour, selon la prépondérance des probabilités, que leur décision de refuser la communication des documents était correcte.

## VI. ANALYSE

Point n° 1 : Le Cabinet du premier ministre, le cabinet du ministre des Transports et le cabinet du ministre de la Défense nationale sont-ils des « institutions fédérales » au sens du paragraphe 4(1) et de l’annexe I de la Loi sur l’accès?

[41] Le paragraphe 4(1) de la Loi prévoit un droit d’accès « aux documents relevant d’une institution fédérale ». L’expression « institution fédérale » est définie à l’article 3 [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 141] de la Loi :

1. tout ministère figurant à l’annexe I;
2. tout département d’État relevant du gouvernement du Canada figurant à l’annexe I; ou
3. tout organisme figurant à l’annexe I.

Le paragraphe 4(1) est ainsi formulé :

4. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi mais nonobstant toute autre loi fédérale, ont droit à l’accès aux documents relevant d’une institution fédérale et peuvent se les faire communiquer sur demande :

a) les citoyens canadiens;

b) les résidents permanents au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*.

Schedule I provides for an exhaustive list of the entities that are to be viewed as “government institutions” for the purposes of the Act. In relation to the case at bar, this includes the PCO, the DND, the DOT, and the RCMP.

[42] It is readily apparent from reading Schedule I that the PMO and the offices of the Ministers of National Defence and Transport are not expressly listed therein. The question then arises whether these offices were implicitly intended by Parliament to be included as “parts” of the government institutions listed, namely:

1. is the PMO intended to be included as a part of the PCO?;
2. is the office of the Minister of National Defence intended to be included as a part of the DND?; and
3. is the office of the Minister of Transport intended to be included as a part of the DOT?

The Court must apply the principles of statutory interpretation to answer these questions.

#### Principles of statutory interpretation

[43] Madam Justice Eleanor Dawson in *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*, [2004] 4 F.C.R. 181 (F.C.) [(abridged version); (2004), 15 Admin. L.R. (4th) 28] (*Attorney General*) decided 25 applications for judicial review relating to the conduct of investigations by the Commissioner concerning the requests to the PCO seeking access to the PM’s daily agenda books, the request made to the DND for all records of the M5 meetings involving the Minister of National Defence, and the request to the DOT for the Minister of Transport’s itinerary and meeting schedules. In deciding these applications, Justice Dawson set out the legislative context of the Act and the applicable principles of statutory interpretation.

[44] Justice Dawson held that the proper approach requires the Court to attribute a meaning to the Act that

L’annexe I donne une liste exhaustive des entités qui doivent être considérées comme des « institutions fédérales » aux fins de la Loi. S’agissant de la présente affaire, ces entités comprennent le BCP, le MDN, le MDT et la GRC.

[42] Il apparaît d’emblée, à la lecture de l’annexe I, que le CPM, le cabinet du ministre de la Défense nationale et le cabinet du ministre des Transports ne figurent pas explicitement dans la liste. Il faut alors se demander si le législateur souhaitait implicitement que ces cabinets soient considérés comme des « parties » des institutions fédérales énumérées, à savoir :

1. le CPM doit-il être considéré comme une partie du BCP?
2. le cabinet du ministre de la Défense nationale doit-il être considéré comme une partie du MDN? et
3. le cabinet du ministre des Transports doit-il être considéré comme une partie du MDT?

Pour répondre à ces questions, la Cour doit s’en remettre aux principes d’interprétation des lois.

#### Principes d’interprétation des lois

[43] Dans la décision *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l’information)*, [2004] 4 R.C.F. 181 (C.F.) [(version abrégée); 2004 CF 431] (la décision *Procureur général*), la juge Eleanor Dawson a statué sur 25 demandes de contrôle judiciaire se rapportant à la conduite des enquêtes du commissaire relatives aux demandes adressées au BCP pour qu’il communique les agendas quotidiens du PM, à la demande adressée au MDN pour qu’il communique tous les documents des réunions M5 faisant intervenir le ministre de la Défense nationale et à la demande adressée au MDT pour qu’il communique les itinéraires et calendriers de réunions du ministre des Transports. Pour trancher ces demandes, la juge Dawson a exposé le contexte de la Loi et les principes applicables d’interprétation des lois.

[44] La juge Dawson a affirmé que, selon l’approche à adopter, la Cour doit attribuer à la Loi le sens « qui

“best accords with both the text and the context of the provision.” She stated, at paragraph 18 [F.C.R.]:

... the clearer the ordinary meaning of the provision, the more compelling the contextual considerations must be in order to warrant a different reading.

[45] The Act is to be interpreted in a purposive and liberal manner. Justice Dawson noted, at paragraph 20, that the Act has been characterized as a “quasi-constitutional right of access”, a factor for interpreting the Act in that it recognizes the “special purpose” of the legislation. I agree with this analysis.

[46] More recently, the Supreme Court of Canada provided further guidance on interpreting statutes in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, [2005] 2 S.C.R. 601. For the Court, Chief Justice McLachlin and Justice Major held, at paragraph 10:

It has been long established as a matter of statutory interpretation that “the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament”: see *65302 British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole. [Emphasis added.]

[47] In addition to the general guidance provided by the Supreme Court on statutory interpretation, the Court is guided by the following rules of statutory construction:

1. the presumption against tautology provides that Parliament avoids superfluous or meaningless words: *Schreiber v. Canada (Attorney General)*, [2002] 3 S.C.R. 269, at paragraph 73;

correspond le mieux tant au texte de la disposition qu’à son contexte ». Elle a écrit ce qui suit, au paragraphe 18 [R.C.F.] :

[...] plus le sens ordinaire de la disposition est clair, plus les considérations d’ordre contextuel doivent être convaincantes pour justifier une interprétation différente.

[45] Il faut interpréter la Loi d’une façon téléologique et libérale. La juge Dawson a écrit, au paragraphe 20, que la Loi conférerait un « droit quasi constitutionnel à la communication », facteur dont il faut tenir compte pour l’interprétation de la Loi parce qu’il reconnaît l’« objet spécial » de la législation. Je souscris à cette analyse.

[46] Plus récemment, la Cour suprême du Canada a donné d’autres précisions sur l’interprétation des lois dans l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, [2005] 2 R.C.S. 601. S’exprimant pour la Cour suprême, la juge en chef McLachlin et le juge Major ont affirmé, au paragraphe 10 :

Il est depuis longtemps établi en matière d’interprétation des lois qu’« il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur » : voir *65302 British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux. [Non souligné dans l’original.]

[47] Outre les indications générales données par la Cour suprême en matière d’interprétation des lois, la Cour s’inspire des règles suivantes d’interprétation des lois :

1. la présomption d’absence de tautologie signifie que le législateur évite les mots superflus ou dépourvus de sens : *Schreiber c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 269, au paragraphe 73;



2. courts must avoid altering the word choice selected by Parliament in drafting legislation, particularly where the constitutional validity of legislation is not at issue, as is the case here: *R. v. Clay*, [2003] 3 S.C.R. 735, at paragraph 55;

3. there is a presumption of consistent expression. That is, within a statute the same words have the same meaning and different words have different meanings: *R. v. Zeolkowski*, [1989] 1 S.C.R. 1378, at page 1387. The inference to be made from this proposition is that where a different form of expression is used, a different meaning is intended: *Peach Hill Management Ltd. v. Canada (sub nom. Jabel Image Concepts Inc. v. Canada)*, [2000] G.S.T.C. 45 (F.C.A.), at paragraph 12. Additionally, as stated by Professor Ruth Sullivan in *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. (Toronto: Butterworths, 2002), at page 165: “The presumption of consistent expression applies not only within statutes but across statutes as well, especially statutes or provisions dealing with the same subject;”

4. the Supreme Court has provided that it is a basic principle of statutory interpretation “that the court should not accept an interpretation which requires the insertion of extra wording where there is another acceptable interpretation which does not require any additional wording.” Legislative silence in a statutory scheme with respect to particular issue implies that Parliament did not intend to legislate on that issue: *Markevich v. Canada*, [2003] 1 S.C.R. 94, at paragraph 15; and

5. the latin maxim of statutory interpretation *expressio unius est exclusio alterius*: to express one thing is to exclude another. This widespread and important rule of interpretation is also called “the implied exclusion rule.”

[48] The legislative context of the Act is to provide a right of access to information in records “under the control of a government institution”, and that government information should be available to the public subject only to necessary exceptions.

2. les cours de justice doivent éviter de modifier les mots choisis par le législateur pour rédiger les lois, en particulier lorsque la validité constitutionnelle d'une loi n'est pas en cause, comme c'est le cas en l'espèce : *R. c. Clay*, [2003] 3 R.C.S. 735, au paragraphe 55;

3. il existe une présomption d'uniformité des expressions. Plus précisément, à l'intérieur d'une loi, les mêmes mots ont la même signification et les mots différents ont des significations différentes : *R. c. Zeolkowski*, [1989] 1 R.C.S. 1378, à la page 1387. Ce qu'il faut déduire de cette affirmation, c'est que, lorsqu'une expression différente est employée, un sens différent est voulu : *Peach Hill Management Ltd. c. Canada (sub nom. Jabel Image Concepts Inc. c. Canada)*, [2000] A.C.F. n° 894 (C.A.F.) (QL), au paragraphe 12. En outre, comme l'écrivait le professeur Ruth Sullivan dans *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4<sup>e</sup> édition (Toronto : Butterworths Canada Ltd., 2002), à la page 165 : [TRADUCTION] « La présomption d'uniformité des expressions s'applique non seulement à l'intérieur des lois, mais également d'une loi à une autre, surtout s'il s'agit de lois ou de dispositions traitant du même sujet »;

4. la Cour suprême a écrit qu'il existe un principe fondamental d'interprétation des lois selon lequel « un tribunal ne devrait pas accepter une interprétation qui nécessite l'ajout de mots, lorsqu'il existe une autre interprétation acceptable qui ne requiert aucun ajout de cette nature ». Le silence du législateur dans une loi à propos d'un sujet donné suppose que le législateur n'entendait pas légiférer sur le sujet : *Markevich c. Canada*, [2003] 1 R.C.S. 94, au paragraphe 15; et

5. la maxime latine d'interprétation des lois *expressio unius est exclusio alterius* : la mention de l'un implique l'exclusion de l'autre. Cette règle très répandue et importante d'interprétation est également appelée « règle de l'exclusion implicite ».

[48] La Loi sur l'accès à pour objet de conférer au public le droit d'accès aux renseignements se trouvant dans les documents « relevant d'une institution fédérale », et ces renseignements gouvernementaux doivent être mis à la disposition du public sous réserve seulement des exceptions nécessaires.

[49] In *Dagg*, above, Mr. Justice La Forest, speaking for the Supreme Court, held at paragraphs 61 and 63:

The overarching purpose of access to information legislation, then, is to facilitate democracy. It does so in two related ways. It helps to ensure first, that citizens have the information required to participate meaningfully in the democratic process, and secondly, that politicians and bureaucrats remain accountable to the citizenry. As Professor Donald C. Rowat explains in his classic article, “How Much Administrative Secrecy?” (1965), 31 *Can. J. of Econ. and Pol. Sci.* 479, at p. 480:

Parliament and the public cannot hope to call the Government to account without an adequate knowledge of what is going on; nor can they hope to participate in the decision-making process and contribute their talents to the formation of policy and legislation if that process is hidden from view.

See also: Canadian Bar Association, *Freedom of Information in Canada: A Model Bill* (1979), at p. 6.

...

Rights to state-held information are designed to improve the workings of government; to make it more effective, responsive and accountable. Consequently, while the *Access to Information Act* recognizes a broad right of access to “any record under the control of a government institution” (s. 4(1)), it is important to have regard to the overarching purposes of the Act in determining whether an exemption to that general right should be granted.

(a) The ordinary meaning according to the experts

[50] The evidence tendered from experts in government machinery, including Mr. Nicholas d’Ombain, a consultant on the machinery of government and public sector management with over 30 years’ experience as an adviser to governments; the findings of Mr. Justice John Gomery, Commissioner of the Gomery Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities; and a reference relied upon by Mr. d’Ombain from the Honourable Robert Gordon Robertson, Clerk of the Privy Council and Secretary to the Cabinet from 1963 to 1975, states that the PMO is a separate and distinct organization from the PCO. While the two entities work closely together on some matters, the PMO is responsible for many matters unrelated to the PCO. The same is true with respect to the relationship between

[49] Dans l’arrêt *Dagg*, précité, le juge La Forest, s’exprimant pour la Cour suprême, a écrit ce qui suit, aux paragraphes 61 et 63 :

La loi en matière d’accès à l’information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu’elle fait de deux manières connexes. Elle aide à garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l’information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l’ensemble de la population. Comme l’explique le professeur Donald C. Rowat dans son article classique, intitulé « How Much Administrative Secrecy? » (1965), 31 *Can. J. of Econ. and Pol. Sci.* 479, à la page 480 :

[TRADUCTION] Ni le Parlement ni le public ne sauraient espérer demander au gouvernement de rendre compte s’ils n’ont pas une connaissance suffisante de ce qui se passe; ils ne peuvent pas non plus espérer prendre part au processus décisionnel ni contribuer à l’établissement des politiques générales et des lois si ce processus est tenu secret.

Voir aussi Association du Barreau canadien, *La liberté d’information au Canada: un projet de loi type* (1979), à la p. 6.

[...]

Les droits aux renseignements détenus par l’État visent à améliorer les rouages du gouvernement, de manière à le rendre plus efficace, plus réceptif et plus responsable. En conséquence, bien que la *Loi sur l’accès à l’information* reconnaisse un droit d’accès général aux « documents des institutions fédérales » (par. 4(1)), il importe de tenir compte de l’objectif général de cette loi pour déterminer s’il y a lieu de reconnaître une exception à ce droit général.

a) Le sens ordinaire selon les experts

[50] Les témoignages émanant d’experts de l’appareil gouvernemental, dont celui de M. Nicholas d’Ombain, consultant spécialisé dans les rouages de l’appareil gouvernemental et l’administration du secteur public ayant plus de 30 ans d’expérience comme conseiller pour divers gouvernements, les conclusions du juge John Gomery, commissaire de la Commission d’enquête Gomery sur le programme de commandites et les activités publicitaires, et une affirmation sur laquelle s’est appuyé M. d’Ombain, provenant de M. Robert Gordon Robertson, greffier du Conseil privé et secrétaire du Cabinet de 1963 à 1975, indiquent que le CPM est un organe séparé et distinct du BCP. Les deux entités travaillent en étroite collaboration dans certains dossiers, mais le CPM est chargé de nombreuses affaires qui ne

a minister's office and the department over which the minister presides.

[51] Accordingly, the evidence demonstrates that in the ordinary sense of the words in subsection 4(1) of the Act, the PMO and the relevant ministerial offices are not part of the "government institution" for which they are responsible. Mr. Robertson stated (affidavit of Nicholas D'Ombrain, sworn September 29, 2000, application record, docket T-210-05, Vol. 3, at page 1043, paragraph 57):

The Prime Minister's Office is partisan, politically oriented, yet operationally sensitive. The Privy Council Office is non-partisan, operationally oriented yet politically sensitive. It has been established between the principal secretary to the prime minister and his senior staff on the one hand, and the clerk of the Privy Council and his senior staff on the other, that they share the same fact base but keep out of each other's affairs. What is known in each office is provided freely and openly to the other if it is relevant or needed for its work, but each acts from a perspective and in a role quite different from the other.

[52] Moreover, Mr. Justice Gomery stated, at page 31 of his fact finding report *Who is Responsible? Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities. Who is Responsible?: Fact Finding Report*. Ottawa: Public Works and Government Services Canada, 2005, at page 31:

The Prime Minister is supported politically by the PMO and bureaucratically by the Privy Council Office (PCO). Although these are separate organizations, they are expected to work closely together to ensure that consistent timely advice is provided on the subjects of greatest importance to the Prime Minister.

- (b) The Minister and Prime Minister are the head of their respective departments. Does that make them part of the respective government institutions?

[53] The Commissioner submits that a minister is part of his or her department because he or she is defined under the Access Act as being the "head" of the government institution for the purposes of the Access Act:

concernent pas le BCP. Il en va de même de la relation entre le cabinet d'un ministre et le ministère que dirige ce même ministre.

[51] Par conséquent, la preuve démontre que, selon le sens ordinaire des mots employés au paragraphe 4(1) de la Loi, le CPM et les cabinets des ministres ne font pas partie de l'« institution fédérale » dont ils sont responsables. M. Robertson s'exprimait ainsi (affidavit de Nicholas d'Ombrain, souscrit le 29 septembre 2000, dossier de demande, dossier T-210-05, vol. 3, à la page 1043, paragraphe 57) :

[TRADUCTION] Le Cabinet du Premier ministre est partisan, axé sur la politique, et cependant attentif à la réalité administrative. Le Bureau du Conseil privé est non partisan, axé sur l'administration, et cependant attentif à la réalité politique. Il a été établi entre le secrétaire principal du premier ministre et son personnel supérieur d'une part, et le greffier du Conseil privé et son personnel supérieur de l'autre, qu'ils partagent la même base factuelle, chacun s'abstenant toutefois d'intervenir dans les affaires de l'autre. Nous nous renseignons librement et ouvertement les uns les autres si cela se révèle pertinent ou nécessaire pour le travail, mais chacun agit dans une perspective qui lui est propre.

[52] Par ailleurs, le juge Gomery a écrit à la page 35 de son rapport factuel intitulé *Qui est responsable? Commission d'enquête sur le programme de commandites et les activités publicitaires. Qui est responsable? : Rapport factuel*. Ottawa : Travaux publics et gouvernementaux Canada, 2005, à la page 35 :

Le Premier ministre bénéficie de l'appui du CPM sur le plan politique et du Bureau du Conseil privé (BCP) sur le plan administratif. Bien que ces deux organismes soient distincts, on s'attend à ce qu'ils collaborent étroitement pour veiller à ce que le Premier ministre obtienne des avis cohérents et opportuns sur les questions qui revêtent la plus grande importance à ses yeux.

- b) Le ministre et le Premier ministre sont les responsables de leurs ministères respectifs. Font-ils pour autant partie des institutions fédérales concernées?

[53] Le commissaire prétend qu'un ministre fait partie de son ministère parce qu'il est défini dans la Loi sur l'accès comme étant le « responsable » de l'institution fédérale aux fins de la Loi sur l'accès :

3. In this Act,

“head”, in respect of a government institution, means

(a) in the case of a department or ministry of state, the member of the Queen’s Privy Council for Canada who presides over the department or ministry, or

[54] As well, the statutes creating the DND and the DOT both provide that their respective ministers are responsible for the management of these departments. The *National Defence Act*, R.S.C., 1985, c. N-5 states, at sections 3-4 [as am. by R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 6, s. 10]:

3. There is hereby established a department of the Government of Canada called the Department of National Defence over which the Minister of National Defence appointed by commission under the Great Seal shall preside.

4. The Minister holds office during pleasure, has the management and direction of the Canadian Forces and of all matters relating to national defence and is responsible for

(a) the construction and maintenance of all defence establishments and works for the defence of Canada; and

(b) research relating to the defence of Canada and to the development of and improvements in materiel.

Similarly, the *Department of Transport Act*, R.S.C., 1985, c. T-18 states, at section 3:

3. (1) There is hereby established a department of the Government of Canada called the Department of Transport over which the Minister of Transport appointed by commission under the Great Seal shall preside.

(2) The Minister holds office during pleasure and has the management and direction of the Department.

[55] Moreover, the Commissioner submits that the budgets for ministerial offices and the PMO are included in the budgets for their respective departments. The Court agrees that these facts support the interpretation that ministers’ offices and the PMO are part of their respective departments, and therefore included in their respective government institution listed in Schedule I to the Access Act.

[56] However, the Court finds that the PM and the Ministers of National Defence and Transport have many

3. Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi

« responsable d’institution fédérale »

a) Le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada sous l’autorité duquel est placé un ministère ou un département d’État;

[54] Les lois qui établissent le MDN et le MDT prévoient aussi toutes deux que leurs ministres respectifs sont responsables de la gestion de ces ministères. La *Loi sur la défense nationale*, L.R.C. (1985), ch. N-5, indique ainsi, aux articles 3 et 4 [mod. par L.R.C. (1985) (4<sup>e</sup> suppl.), ch. 6, art. 10] :

3. Est constitué le ministère de la Défense nationale, placé sous l’autorité du ministre de la Défense nationale. Celui-ci est nommé par commission sous le grand sceau.

4. Le ministre occupe sa charge à titre amovible et est responsable des Forces canadiennes; il est compétent pour toutes les questions de défense nationale, ainsi que pour :

a) la construction et l’entretien des établissements et ouvrages de défense nationale;

b) la recherche liée à la défense nationale et à la mise au point et au perfectionnement des matériels.

Pareillement, l’article 3 de la *Loi sur le ministère des Transports*, L.R.C. (1985), ch. T-18, indique :

3. (1) Est constitué le ministère des Transports, placé sous l’autorité du ministre des Transports. Celui-ci est nommé par commission sous le grand sceau.

(2) Le ministre occupe sa charge à titre amovible; il assure la direction et la gestion du ministère.

[55] Par ailleurs, le commissaire dit que les budgets des cabinets ministériels et du CPM sont inclus dans les budgets de leurs ministères respectifs. La Cour reconnaît que ces faits appuient l’interprétation selon laquelle les cabinets des ministres et le CPM font partie de leurs ministères respectifs et sont par conséquent inclus dans l’institution fédérale correspondante figurant à l’annexe I de la Loi sur l’accès.

[56] Cependant, la Cour croit que le PM, le ministre de la Défense nationale et le ministre des Transports

other functions unrelated to their respective departments for which they are responsible. Accordingly, while the minister is responsible for the department, and is the head of that department, that does not make the minister or his or her office a component part of the department. While budgets for ministerial offices and the PMO are included in their respective departmental budgets as a separate line item, this does not make their respective offices part of the department. Similarly, the Treasury Board has budgetary responsibility for the Office of the Information Commissioner, but the Commissioner is not part of the Treasury Board.

(c) The intention of Parliament

[57] The legislative history of the Act and the contemporaneous understanding of the intent of Parliament by the Commissioner are before the Court in evidence.

[58] In 1981, prior to the Act's enactment in 1982, the Honourable Francis Fox, Secretary of State and Minister of Communications, the Minister responsible for this legislation, stated in the House of Commons on January 29, 1981 (*House of Commons Debates*, Vol. VI, 1st Sess., 32nd Parl., January 29, 1981, at page 6690):

The purpose of the access legislation is stated in clause 2 of schedule I—to provide a right to access, subject to limited and specific exceptions and with an independent review process to ensure that the right can be fully used.

Simply put, the [access to information legislation] reverses the present situation whereby access to information is a matter of government discretion. Under this legislation, access to information becomes a matter of public right, with the burden of proof on the government to establish that information need not be released.

The right of access created by the [access to information legislation] is very broad: information in any form, held by more than 130 government institutions. The right will be exercised simply by making an application to the appropriate government institution. [Emphasis added.]

[59] Parliament's intent is clear: first, the exemptions and exclusions provided in the Act are "limited and

exercer maintes autres fonctions qui sont sans rapport avec les ministères dont ils sont responsables. Par conséquent, bien que le ministre ait la charge de son ministère et qu'il soit le responsable de ce ministère, ni lui ni son cabinet ne font pour cette seule raison partie intégrante du ministère. Le budget du cabinet d'un ministre et le budget du CPM figurent dans leurs budgets ministériels respectifs en tant que poste distinct, mais leur cabinet ne devient pas pour autant partie du ministère concerné. Pareillement, le Conseil du Trésor a une responsabilité budgétaire à l'égard du Commissariat à l'information, mais celui-ci ne fait pas partie du Conseil du Trésor.

c) L'intention du législateur

[57] L'historique de la Loi a été produit en preuve devant la Cour, de même que la manière dont le commissaire interprète aujourd'hui l'intention du législateur.

[58] En 1981, donc avant l'entrée en vigueur de la Loi en 1982, M. Francis Fox, secrétaire d'État et ministre des Communications, qui était le ministre responsable de ce projet de loi, a déclaré ce qui suit devant la Chambre des communes, le 29 janvier 1981 (*Débats de la Chambre des communes*, vol. VI, 1<sup>re</sup> sess., 32<sup>e</sup> lég. (29 janvier 1981), à la page 6690) :

Le but de la loi sur l'accès à l'information est énoncé à l'article 2 de l'annexe I : établir, sous réserve d'exceptions précises et limitées, un droit d'accès dont le plein respect est soumis au contrôle d'instances de révision indépendantes.

En fait, cette loi modifiera radicalement la situation actuelle. Aujourd'hui, c'est le gouvernement qui peut, à sa discrétion, communiquer ou refuser les renseignements demandés. À l'avenir, l'accès à l'information sera un droit, c'est le gouvernement qui aura la charge de démontrer qu'il est justifié de refuser un document.

Ce droit d'accès [conféré par la loi sur l'accès à l'information] aura une portée très large. En effet, il s'applique à l'information, sous toutes ses formes, qui se trouve dans les dossiers de plus de 130 institutions gouvernementales. Les formalités d'accès seront simples. Pour exercer le droit, il s'agira seulement de faire parvenir une demande à l'institution fédérale concernée. [Non souligné dans l'original.]

[59] L'intention du législateur est claire : d'abord, les exceptions et exclusions prévues dans la Loi



specific”; second, the burden of proof, as noted above, lies with the government to establish that the requested information need not be disclosed; and finally, Parliament intended that the Act apply to information, in any form, held by scheduled government institutions. This begs the question of whether the legislation was intended to include the PMO and the offices of the Ministers of National Defence and Transport.

[60] An interpretation of “government institution” that included the PMO and offices of the relevant ministers would dramatically extend the right of access from records held by government institutions to records in those offices that are wholly unrelated to the department, including political records with respect to constituency matters, fundraising matters, Cabinet matters, and House of Commons matters. In my view, Parliament would not have intended such a dramatic result without express wording to that effect. The Commissioner agrees that Parliament did not intend the Access Act to apply to political documents. For reasons provided below, the Court finds no exemption or exclusion for such political records. Accordingly, the Court concludes that Parliament did not intend the PMO or ministerial offices be implicitly included as a component part of the government institutions listed in Schedule I. Parliament would have expressly so provided if it so intended.

(d) Original interpretations by the Commissioner about the intent of Parliament

[61] The original interpretations by the Commissioner following the enactment of the Access Act are evidence of the Commissioner’s understanding as to the intent of Parliament at the time of the enactment. Under section 38 of the Act, the Commissioner is required to submit an annual report to Parliament. In the 1988-1989 Report to Parliament, the Commissioner reported that ministers’ offices are not subject to the Access Act:

The detailed records given to the complainant, including items paid by the Minister personally, were provided voluntarily by

sonst « précises et limitées »; ensuite, la charge de la preuve, comme il est indiqué plus haut, repose sur le gouvernement, qui doit établir que les renseignements demandés n’ont pas à être divulgués; enfin, le législateur voulait que la loi s’applique à l’information, sous toutes ses formes, détenue par les institutions fédérales énumérées. Cela pose la question de savoir si le législateur entendait assujettir à la Loi le CPM, le cabinet du ministre de la Défense nationale et le cabinet du ministre des Transports.

[60] Interpréter l’expression « institution fédérale » de manière à y inclure le CPM et les cabinets des ministres concernés élargirait considérablement le droit d’accès, de telle sorte que ce droit s’appliquerait non seulement aux documents détenus par les institutions fédérales, mais également aux documents qui sont détenus dans les cabinets et qui sont totalement sans rapport avec le ministère concerné, y compris les documents de nature politique intéressant les circonscriptions, les activités de financement, les affaires du Cabinet et les affaires de la Chambre des communes. À mon avis, si le législateur avait voulu qu’il en soit ainsi, il aurait employé des mots explicites en ce sens. Le commissaire reconnaît que le législateur ne voulait pas que la Loi sur l’accès s’applique aux documents politiques. Pour les motifs exposés ci-après, la Cour ne voit aucune exception ou exclusion pour ces documents politiques. Elle conclut donc que le législateur ne voulait pas que le CPM ou le cabinet d’un ministre soit implicitement considéré comme partie intégrante des institutions fédérales énumérées à l’annexe I. Si le législateur avait voulu qu’il en soit ainsi, il l’aurait dit explicitement.

d) Les interprétations initiales du commissaire concernant l’intention du législateur

[61] Les interprétations initiales du commissaire à la suite de l’entrée en vigueur de la Loi sur l’accès attestent de la manière dont le commissaire interprétait l’intention du législateur à l’époque de l’entrée en vigueur de la Loi. Selon l’article 38 de la Loi, le commissaire doit présenter un rapport annuel au Parlement. Dans son rapport au Parlement pour l’exercice 1988-1989, le commissaire a écrit que les cabinets des ministres échappaient à l’application de la Loi sur l’accès :

Les relevés détaillés remis à la plaignante, y compris pour des dépenses que la Ministre avait payées personnellement, avaient



the Minister for disclosure. (The House of Commons and ministers' offices are not subject to the Access to Information Act.) [Emphasis added.]

[62] In a 1991 letter to an access requester, the Deputy Commissioner stated the following (letter from J. Alan Leadbeater, Deputy Commissioner, November 20, 1991, application record, docket T-1209-05, Vol. 5, at page 1070):

Our inquiries confirm that the information you are seeking is not under the control of the PCO; it is held by the Prime Minister's Office (PMO). As that office is not covered by the provisions of the Access to Information Act, there is no requirement in law for the PMO to release that information to you. Consequently it is my finding that your complaint is not well-founded and I have so informed the PCO. [Emphasis added.]

[63] Finally, in a letter dated September 8, 1997, the then Information Commissioner, Mr. John W. Grace, wrote to a complainant who had requested that the PCO disclose the daily schedules for the list of appointments and engagements of the Prime Minister, stating (letter from John W. Grace, Commissioner, September 8, 1997, application record, docket T-1209-05, Vol. 5, at page 1071):

I am writing to report the results of our investigation into your complaint against the Privy Council Office (PCO). Under the Access to Information Act, you asked for the daily schedule or lists of appointments and engagements of the Prime Minister for the month of November 1996. When PCO replied that it had no responsive records, you complained to my office.

...

Further discussions with the Office of the Clerk of the Privy Council and the Secretary of Cabinet have convinced me that the information you seek is not under the control of the PCO. You will know of course, that the PMO is not subject to the Access to Information Act. I am therefore unable to support your complain and will report it as not substantiated. [Emphasis added.]

[64] These references from the Commissioner, in particular his official Report to Parliament a few years after the Access Act was proclaimed in force, confirm that the Commissioner understood the intent of

été fournis volontairement par la Ministre (la Chambre des communes et les cabinets des ministres ne sont pas assujettis à la Loi sur l'accès à l'information.) [Non souligné dans l'original.]

[62] Dans une lettre de 1991 adressée à l'auteur d'une demande d'accès, le commissaire adjoint a écrit ce qui suit (lettre de J. Alan Leadbeater, commissaire adjoint, 20 novembre 1991, dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. 5, à la page 1070) :

[TRADUCTION] Nos enquêtes confirment que l'information que vous recherchez ne relève pas du BCP; elle est détenue par le Cabinet du Premier ministre (CPM). Comme ce cabinet n'est pas visé par les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information, le CPM n'est pas tenu en droit de vous communiquer cette information. Par conséquent, je conclus que votre plainte n'est pas fondée et j'en ai informé le BCP. [Non souligné dans l'original.]

[63] Finalement, dans une lettre datée du 8 septembre 1997, le commissaire à l'information de l'époque, M. John W. Grace, a écrit ce qui suit à un plaignant qui avait demandé au BCP de lui communiquer les emplois du temps journaliers ou les listes de rendez-vous et d'engagements du premier ministre (lettre de John W. Grace, commissaire, le 8 septembre 1997, dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. 5, à la page 1071) :

[TRADUCTION] Je vous écris pour rendre compte des résultats de notre enquête concernant votre plainte à l'encontre du Bureau du Conseil privé (BCP). Vous avez demandé, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, les emplois du temps journaliers ou les listes de rendez-vous et d'engagements du premier ministre pour le mois de novembre 1996. Lorsque le BCP vous a répondu qu'il n'avait pas de dossiers se rapportant à votre demande, vous avez déposé une plainte auprès de mon organisme.

[...]

D'autres discussions avec le bureau du greffier du Conseil du privé et secrétaire du Cabinet m'ont convaincu que l'information que vous recherchez ne relève pas du BCP. Vous saurez évidemment que le CPM n'est pas soumis à la Loi sur l'accès à l'information. Il m'est donc impossible de donner suite à votre plainte, laquelle sera classée comme plainte non étayée. [Non souligné dans l'original.]

[64] Ces citations du commissaire, en particulier son rapport officiel présenté au Parlement quelques années après l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès, confirment que, selon le commissaire, le législateur

Parliament was not to include the PMO or a minister's office in the government institutions listed in Schedule I of the Act.

[65] The Commissioner has altered course and changed this position over time. More recently, the position of the Commissioner has been that ministerial offices are subject to the Access Act. In fact, the Commissioner acknowledged that this has been an issue where there has been some doubt, and urged Parliament in one of his recent official Reports to amend the legislation to clarify this.

(e) Legislative silence can be relevant to determine intent

[66] Since the Commissioner publicly urged Parliament to amend the legislation to clarify that the PMO and ministerial offices are subject to the Access Act, Parliament has amended the Act several times and has not made this amendment. Most recently, in 2006, Parliament enacted the *Federal Accountability Act*, S.C. 2006, c. 9. At that time, 34 amendments were made to the Access Act. Prior to the amendments, in October 2005, the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics heard from the Commissioner with respect to proposed amendments to the Act. Included in these proposed amendments, the Commissioner advocated clarification of the definition of a "government institution" so as to include the PMO and ministerial offices. The Commissioner's recommendations were then supported by Commissioner Gomery in his recommendation report entitled *Restoring Accountability: Recommendations* (see Gomery Commission of Inquiry into the Sponsorship Program and Advertising Activities, Phase II Report, at page 183).

[67] If Parliament intended that ministerial offices be part of a government institution, it would have made the appropriate amendments in 2006. While Parliament's intention may not always be inferred from legislative silence, in this case, the silence is clear and relevant evidence of legislative intent. The office of a minister is not intended to be part of a scheduled government institution. This rationale was recently applied by the

n'entendait pas inclure le CPM ou les cabinets des ministres dans les institutions fédérales énumérées à l'annexe I de la Loi.

[65] Le commissaire a changé de cap et modifié cette position au fil du temps. Plus récemment, sa position était que les cabinets des ministres sont soumis à la Loi sur l'accès. En fait, le commissaire a reconnu qu'il s'agissait d'une question sur laquelle planait un certain doute et, dans l'un de ses récents rapports officiels, il a exhorté le Parlement à modifier la Loi pour clarifier cette question.

e) Le silence du législateur peut être révélateur de son intention

[66] Depuis que le commissaire a invité publiquement le législateur à modifier la Loi pour préciser que le CPM et les cabinets des ministres sont soumis à la Loi sur l'accès, le législateur a modifié la Loi plusieurs fois, sans procéder à cette modification. Tout récemment, en 2006, le Parlement a adopté la *Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9. Cette année-là, 34 modifications ont été apportées à la Loi sur l'accès. Avant les modifications, en octobre 2005, le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique avait entendu le commissaire à propos des modifications projetées de la Loi. Le commissaire avait préconisé, parmi ces modifications proposées, la clarification de la définition d'« institution fédérale » de manière à y inclure le CPM et les cabinets des ministres. Les recommandations du commissaire furent alors appuyées par le commissaire Gomery dans son rapport intitulé *Rétablir l'imputabilité : Recommandations* (voir Commission d'enquête Gomery sur le programme de commandites et les activités publicitaires, rapport de la phase II, à la page 183).

[67] Si le législateur avait voulu que le cabinet d'un ministre soit considéré comme faisant partie de l'institution fédérale correspondante, il aurait apporté les modifications requises en 2006. Il n'est sans doute pas toujours sage de déduire l'intention du législateur du silence de la loi, mais ici le silence du législateur est une preuve claire et pertinente de son intention. Le cabinet d'un ministre n'est pas censé faire partie d'une institution

Supreme Court of Canada in *Tele-Mobile Co. v. Ontario*, [2008] 1 S.C.R. 305, at paragraph 42:

While it cannot be said that legislative silence is necessarily determinative of legislative intention, in this case the silence is Parliament's answer to the consistent urging of Telus and other affected businesses and organizations that there be express language in the legislation to ensure that businesses can be reimbursed for the reasonable costs of complying with evidence-gathering orders. I see the legislative history as reflecting Parliament's intention that compensation not be paid for compliance with production orders.

(f) he Latin maxim of statutory interpretation: *expressio unius est exclusio alterius*

[68] The Latin maxim of statutory interpretation *expressio unius est exclusio alterius* means "to express one thing is to exclude another." This widespread and important rule of interpretation is also called "the implied exclusion rule." In her text, Professor Sullivan states, at pages 186-187:

... if the legislature had meant to include a particular thing within its legislation, it would have referred to that thing expressly. Because of this expectation, the legislature's failure to mention the thing becomes grounds for inferring that it was deliberately excluded. Although there is no express exclusion, exclusion is implied.

The obvious application of this rule of statutory interpretation is that if Parliament had intended to include the PMO and ministers' offices in Schedule I, it would have referred to them expressly. This is evidence that Parliament intended to exclude the PMO and ministers' offices from the government institutions subject to the Access Act.

(g) Ministers without portfolio

[69] The evidence demonstrated that there have been many ministers without portfolio since Confederation. If the Access Act intended to apply to the offices of ministers, the Act would not apply to a minister without portfolio because he or she does not have a corresponding "government institution" listed in Schedule I. Such a result is absurd.

fédérale énumérée à l'annexe. Ce raisonnement a été récemment appliqué par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Société Télé-Mobile c. Ontario*, [2008] 1 R.C.S. 305, au paragraphe 42 :

Le silence du législateur n'est pas nécessairement déterminant quant à son intention, mais en l'espèce, il répond à la demande pressante de Telus et des autres entreprises et organisations intéressées que la loi prévoie expressément la possibilité d'un remboursement des frais raisonnables engagés pour communiquer des éléments de preuve conformément à une ordonnance. L'historique législatif confirme selon moi que le législateur n'a pas voulu qu'une indemnité soit versée pour l'obtention d'une ordonnance de communication.

f) La maxime latine d'interprétation des lois : *expressio unius est exclusio alterius*

[68] La maxime latine d'interprétation des lois *expressio unius est exclusio alterius* signifie « la mention de l'un implique l'exclusion de l'autre ». Cette règle importante et très courante d'interprétation des lois est également appelée « règle de l'exclusion implicite ». Dans son texte, le professeur Sullivan écrit ce qui suit, aux pages 186 et 187 :

[TRADUCTION] [...] [S]i le législateur avait voulu inclure une chose particulière dans le cadre de sa mesure législative, il aurait mentionné cette chose expressément. En raison de cette attente, le fait que le législateur n'ait pas mentionné la chose permet de déduire qu'elle a été délibérément exclue. Bien que non expresse, l'exclusion est implicite.

L'application évidente de cette règle d'interprétation des lois est que, si le législateur avait voulu inclure le CPM et les cabinets des ministres dans l'annexe I, il les aurait mentionnés explicitement. Cela prouve qu'il voulait exclure le CPM et les cabinets des ministres de la liste des institutions fédérales soumises à la Loi sur l'accès.

g) Ministres sans portefeuille

[69] La preuve a démontré qu'il y a eu depuis la Confédération de nombreux ministres sans portefeuille. Si la Loi sur l'accès était censée s'appliquer aux cabinets des ministres, elle ne s'appliquerait pas à un ministre sans portefeuille parce qu'un tel ministre ne dispose pas d'une « institution fédérale » correspondante énumérée à l'annexe I. Un tel résultat serait absurde.

(h) Internal structure of the Act

[70] The internal structure of the Act also provides insight into Parliament’s intention with respect to the relationship between the office of a minister—including the PMO—and a government institution. Paragraphs 21(1)(a),(b), 21(2)(b) [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 149] and section 26 of the Act make reference to both “government institution” and “minister of the Crown,” which includes the PM in his capacity as Minister of the PCO:

**21.** (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) advice or recommendations developed by or for a government institution or a minister of the Crown,

(b) an account of consultations or deliberations in which directors, officers or employees of a government institution, a minister of the Crown or the staff of a minister participate;

...

(2) Subsection (1) does not apply in respect of a record that contains

...

(b) a report prepared by a consultant or an adviser who was not a director, an officer or an employee of a government institution or a member of the staff of a minister of the Crown at the time the report was prepared.

...

**26.** The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act or any part thereof if the head of the institution believes on reasonable grounds that the material in the record or part thereof will be published by a government institution, agent of the Government of Canada or minister of the Crown within ninety days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for printing or translating the material for the purpose of printing it. [Emphasis added.]

[71] These sections demonstrate that Parliament distinguished and differentiated between a “government institution,” and “a minister of the Crown” under the Access Act. Parliament did not intend “government

h) Structure interne de la Loi

[70] La structure interne de la Loi donne également une idée de l’intention du législateur en ce qui concerne la relation entre le cabinet d’un ministre — y compris le CPM — et une institution fédérale. Les alinéas 21(1)a),b), 21(2)b) [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 149] et l’article 26 de la Loi font référence à la fois à « une institution fédérale » et à « un ministre », ce qui comprend le PM en sa qualité de ministre du BCP :

**21.** (1) Le responsable d’une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant :

a) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre;

b) des comptes rendus de consultations ou délibérations auxquelles ont participé des administrateurs, dirigeants ou employés d’une institution fédérale, un ministre ou son personnel;

[...]

(2) Le paragraphe (1) ne s’applique pas aux documents contenant :

[...]

b) le rapport établi par un consultant ou un conseiller qui, à l’époque où le rapport a été établi, n’était pas un administrateur, un dirigeant ou un employé d’une institution fédérale ou n’appartenait pas au personnel d’un ministre, selon le cas;

[...]

**26.** Le responsable d’une institution fédérale peut refuser la communication totale ou partielle d’un document s’il a des motifs raisonnables de croire que le contenu du document sera publié en tout ou en partie par une institution fédérale, un mandataire du gouvernement du Canada ou un ministre dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l’impression ou de la traduction en vue de l’impression. [Non souligné dans l’original.]

[71] Ces dispositions montrent que le législateur a fait une distinction entre une « institution fédérale » et un « ministre » dans la Loi sur l’accès. Il ne voulait pas qu’une « institution fédérale » comprenne un ministre.

institution” to include a minister of the Crown. To take a contrary view would be to go against the presumption that Parliament avoids superfluous words: see *Schreiber*, above. Using the words of Professor Sullivan, Parliament is an “idealized speaker.” It says what it means and means what it says: see Sullivan, above, at page 155. In *Medical Centre Apartments Ltd. and City of Winnipeg (Re)* (1969), 3 D.L.R. (3d) 525 (Man. C.A.), at page 542, Justice Monnin for the Manitoba Court of Appeal stated: “[t]he Legislature is assumed to have used the clearest way of expressing its intentions.” It must be assumed that when drafting legislation, Parliament uses words precisely and carefully.

[72] The Commissioner submits that paragraphs 21(1)(a),(b) and 21(2)(b) support the position that ministerial offices, including the PMO, are subject to the Act. The Commissioner states that section 21 grants discretion to the head of a government institution to refuse to disclose records mentioned in section 21, for “a minister of the Crown or the staff of a minister of the Crown.” It follows that such records are, at the outset, covered by the Act if not exempt or excluded. The Court disagrees because such a document developed for the Minister could be located in the departmental offices, and this a reason for exempting it in section 21.

[73] The distinctive use in the Act of “government institution” and “minister of the Crown”, in my view, demonstrates that Parliament intended them to have two different meanings. Otherwise, under paragraph 21(1)(a), it would be redundant to directly follow “government institution” with the express phrase “or a minister of the Crown.”

(i) Presumption of consistent expression in federal legislation

[74] Parliament, in other legislation, has distinguished between a “ministerial record” and a “government record.” In the *Libraries and Archives of Canada Act*, S.C. 2004, c. 11, s. 2, a “government institution” is

Adopter un point de vue contraire irait à l’encontre de la présomption selon laquelle le législateur évite les mots superflus : voir l’arrêt *Schreiber*, précité. Pour reprendre les mots du professeur Sullivan, le législateur est un [TRADUCTION] « locuteur idéalisé ». Il dit ce qu’il veut dire et il veut dire ce qu’il dit : voir Sullivan, précité, à la page 155. Dans *Medical Centre Apartments Ltd. and City of Winnipeg (Re)* (1969), 3 D.L.R. (3d) 525 (C.A. Man.), à la page 542, le juge Monnin, s’exprimant au nom de la Cour d’appel du Manitoba, a écrit : [TRADUCTION] « [l]e législateur provincial est présumé avoir employé le moyen le plus clair pour exprimer ses intentions ». Il faut présumer que, lorsqu’il rédige les lois, le législateur fédéral emploie les mots avec précision et avec soin.

[72] Le commissaire soutient que les alinéas 21(1)a,b) et 21(2)b) appuient la position selon laquelle les cabinets des ministres, y compris le CPM, sont soumis à la Loi. Selon lui, l’article 21 confère au responsable d’une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de refuser la communication de documents mentionnés à l’article 21 ayant un lien avec « un ministre ou son personnel ». Il s’ensuit que de tels documents sont d’emblée visés par la Loi s’ils ne font pas l’objet d’une exception ou d’une exclusion. La Cour ne partage pas cet avis parce qu’un document semblable élaboré pour le ministre pourrait se trouver dans les bureaux du ministère, et c’est là une raison de l’assujettir à une exception visée à l’article 21.

[73] L’emploi distinctif dans la Loi des mots « institution fédérale » et « ministre » montre à mon avis que le législateur entendait attribuer à ces termes deux sens différents. Autrement, il serait redondant à l’alinéa 21(1)a) d’ajouter, directement après « une institution fédérale », les mots « ou un ministre ».

i) Présomption d’uniformité des expressions dans les lois fédérales

[74] Dans d’autres lois, le législateur fédéral a fait une distinction entre un « document ministériel » et un « document fédéral ». Dans la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, ch. 11, art. 2, une

defined as an institution listed in Schedule I of the Access Act, a “ministerial record” is defined as

2. ...

“ministerial record” means a record of a member of the Queen’s Privy Council for Canada who holds the office of a minister and that pertains to that office, other than a record that is of a personal or political nature or that is a government record.

and a “government record” is defined as a record under the “control of a government institution.”

[75] If Parliament intended a “minister’s office” to be a component of a “government institution,” there would be no need to distinguish between a “governmental record” and a “ministerial record.” By definition, they would be the same. Paragraph 7(c) of the *Libraries and Archives of Canada Act*, under the heading “Objects and Powers”, states:

7. The objects of the Library and Archives of Canada are

...

(c) to be the permanent repository of publications of the Government of Canada and of government and ministerial records that are of historical or archival value; [Emphasis added.]

Again, the legislation distinguishes between government and ministerial records.

[76] Parliament’s consistency in distinguishing between governmental records and ministerial records is encapsulated in the principle of consistent expression. Professor Sullivan explains this principle in the following terms at page 163 of her text: “Once a particular way of expressing a meaning has been adopted, it is used each time that meaning is intended.” Further, as Parliament uses language carefully and consistently, Professor Sullivan states that the presumption of consistent expression applies not only within statutes but across statutes as well, particularly statutes or provisions dealing with the same subject: see Sullivan, above, at pages 163 and 165. In my view, the different purposes of the *Library and Archives of*

« institution fédérale » est définie comme une institution énumérée à l’annexe I de la Loi sur l’accès, et un « document ministériel » est défini ainsi :

2. [...]

« document ministériel » Document, afférent à sa qualité de ministre, d’un membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada, à l’exclusion des documents personnels ou politiques et des documents fédéraux.

et un « document fédéral » est défini comme étant un document « qui relève d’une institution fédérale. »

[75] Si le législateur avait voulu que le cabinet d’un ministre fasse partie intégrante de l’institution fédérale, il ne serait pas nécessaire de faire une distinction entre un « document fédéral » et un « document ministériel ». Par définition, il s’agirait des mêmes documents. L’alinéa 7c) de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, sous la rubrique « Mission et Attributions », prévoit ce qui suit :

7. Bibliothèque et Archives du Canada a pour mission :

[...]

c) d’être le dépositaire permanent des publications des institutions fédérales, ainsi que des documents fédéraux et ministériels qui ont un intérêt historique ou archivistique; [Non souligné dans l’original.]

Là encore, le texte de loi fait une distinction entre documents fédéraux et documents ministériels.

[76] La constance du législateur à faire une distinction entre documents fédéraux et documents ministériels consacre la présomption d’uniformité des expressions. Le professeur Sullivan explique ce principe dans les termes suivants, à la page 163 de son ouvrage : [TRADUCTION] « Après qu’a été adopté un mode particulier d’expression pour dire une chose, ce mode d’expression est employé toutes les fois que l’on veut dire cette chose ». Par ailleurs, puisque le législateur emploie les mots avec soin et constance, le professeur Sullivan écrit que la présomption d’uniformité des expressions s’applique non seulement à l’intérieur des lois, mais également d’une loi à une autre, surtout s’il s’agit de lois ou de dispositions qui traitent du même



*Canada Act* and the Access Act do not detract from the consistency of the terminology employed by Parliament.

(j) Conclusion

[77] When I apply the context of the Act, read the words in their ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act and the intention of Parliament, and apply the principles of statutory interpretation, I conclude that the PMO cannot be interpreted as part of the PCO. Rather, the PMO is a separate office with staff not connected with the PCO and having a number of functions not related to the PCO. I am satisfied that the ordinary meaning of the PCO is clear, and that no contextual consideration could warrant the Court interpreting Parliament to have intended the PMO to be part of the PCO for the purposes of the Act. The same is true with respect to ministers' offices not being part of the respective government institutions.

Issue No. 2: What constitutes a record “under the control of a government institution” as stated in subsection 4(1) of the Act?

[78] One purpose of the Act is to [subsection 2(1)] “extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution” [underlining added]. In deciding whether the records at issue are subject to access under the Act, the Court must interpret the meaning of “control” in subsection 4(1).

[79] The meaning of “control” under the Act has been judicially considered by this Court and by the Federal Court of Appeal. I refer to this jurisprudence below in chronological order.

Jurisprudence regarding the meaning of “control” under the Act

sujet : voir Sullivan, précité, aux pages 163 et 165. À mon avis, la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* et la *Loi sur l'accès* ont des objets différents, mais cela ne fait pas obstacle à l'uniformité des expressions employées par le législateur.

j) Conclusion

[77] Si je tiens compte du contexte de la Loi, j'interprète les termes en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la Loi et avec l'intention du législateur et j'applique les principes d'interprétation des lois, j'arrive à la conclusion que le CPM ne saurait être considéré comme une partie intégrante du BCP. Le CPM est plutôt un cabinet distinct, pourvu d'un personnel non rattaché au BCP et exerçant plusieurs fonctions non liées au BCP. Je suis d'avis que le sens ordinaire du BCP est clair et qu'aucune considération contextuelle n'autorise la Cour à dire que le législateur voulait que le CPM soit considéré comme une partie intégrante du BCP aux fins de la Loi. Il en va de même pour les cabinets des ministres, qui ne font pas une partie des institutions fédérales concernées.

Point n° 2 : Qu'est-ce qu'un document « relevant d'une institution fédérale » selon l'expression employée au paragraphe 4(1) de la Loi?

[78] La Loi sur l'accès a entre autres pour objet [paragraphe 2(1)] « d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication » [soulignement ajouté]. Pour savoir si les documents en cause sont susceptibles de communication en vertu de la Loi, la Cour doit interpréter le sens des mots « documents relevant d'une institution fédérale », au paragraphe 4(1).

[79] Le sens de cette expression a été examiné par la Cour et par la Cour d'appel fédérale. Je fais état de cette jurisprudence ci-après, en respectant l'ordre chronologique.

La jurisprudence portant sur le sens de l'expression « documents relevant d'une institution fédérale »

1st decision

[80] In *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1993] 3 F.C. 320 (T.D.), Mr. Justice Rothstein, then a member of the Federal Court—Trial Division, determined whether records in the possession of Public Works Canada pursuant to an agency agreement with Canada Post were “under the control of a government institution”, thereby making them subject to disclosure pursuant to the Act’s provisions. Canada Post, which as a Crown corporation is not subject to the Act, argued that such records were properly within its control and were, accordingly, not subject to disclosure. In concluding that the relevant records were in the control of Public Works Canada and were subject to disclosure, Justice Rothstein addressed the issue of control through the guise of possession, stating at pages 346-347:

... In my view, the fact that a government institution has possession of records, whether in a legal or corporeal sense, is sufficient for such records to be subject to the *Access to Information Act*.

This *dictum* is pertinent to the copies of the PM’s agendas located within the PCO and the RCMP.

2nd decision

[81] This decision was affirmed on appeal by *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1995] 2 F.C. 110 (C.A.). The majority decision of Mr. Justice Létourneau stated how “control” should be interpreted for the purposes of subsection 4(1) of the Act since “control” had been left undefined and unlimited by Parliament. Justice Létourneau held, at pages 127-128:

The notion of control referred to in subsection 4(1) of the *Access to Information Act* (the Act) is left undefined and unlimited. Parliament did not see fit to distinguish between ultimate and immediate, full and partial, transient and lasting or “*de jure*” and “*de facto*” control. Had Parliament intended to qualify and restrict the notion of control to the power to dispose

1<sup>re</sup> décision

[80] Dans la décision *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1993] 3 C.F. 320 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Rothstein, alors juge de la Section de première instance de la Cour fédérale, s’est demandé si les documents en la possession de Travaux publics Canada conformément à une entente de mandat conclue avec la Société canadienne des postes étaient des documents « relevant d’une institution fédérale », les rendant ainsi susceptibles de communication en application des dispositions de la Loi. La Société canadienne des postes, qui, en tant que société d’État, n’est pas soumise à la Loi, a fait valoir que de tels documents relevaient à juste titre d’elle-même et qu’ils n’étaient donc pas susceptibles de communication. Pour arriver à la conclusion que les documents concernés relevaient de Travaux publics Canada et qu’ils étaient susceptibles de communication, le juge Rothstein a examiné la question sous l’angle de la possession. Il a écrit ce qui suit, aux pages 346 et 347 :

[...] J’estime que le fait qu’une institution fédérale ait en sa possession des documents, dans le sens légal ou matériel du terme, suffit pour que ces documents soient visés par la *Loi sur l’accès à l’information*.

Cet *obiter dictum* est pertinent pour les copies des agendas du PM se trouvant en la possession du BCP et de la GRC.

2<sup>e</sup> décision

[81] Cette décision a été confirmée en appel dans l’arrêt *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1995] 2 C.F. 110 (C.A.). La décision majoritaire, rendue par le juge Létourneau, a expliqué la manière dont l’expression « relevant de » devrait être interprétée aux fins du paragraphe 4(1) de la Loi, puisque le législateur n’avait pas jugé utile de la définir et de la délimiter. Le juge Létourneau a écrit ce qui suit, aux pages 127 et 128 :

L’expression « relevant de » (« *control* ») que l’on trouve au paragraphe 4(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* (la Loi) constitue une notion qui n’est pas définie et qui n’est assujettie à aucune limite. Le législateur fédéral n’a pas jugé bon d’établir une distinction entre les documents « relevant d’une institution fédérale (« *under the control of* ») de façon ultime ou

of the information, as suggested by the appellant, it could certainly have done so by limiting the citizen's right of access only to those documents that the Government can dispose of or which are under the lasting or ultimate control of the Government. [Footnote omitted.]

[82] Further, Justice Létourneau stated that the fact that Parliament saw fit to leave the term undefined lends support to the notion that Parliament's intention in passing the Act was to provide Canadians with a "meaningful right of access" that is best achieved through a broad and liberal interpretation of the meaning of control. He stated, at page 128:

It is, in my view, as much the duty of courts to give subsection 4(1) of the *Access to Information Act* a liberal and purposive construction, without reading in limiting words not found in the Act or otherwise circumventing the intention of the legislature as "[i]t is the duty of boards and courts," as Chief Justice Lamer of the Supreme Court of Canada reminded us in relation to the *Canadian Human Rights Act*, "to give s. 3 a liberal and purposive construction, without reading the limiting words out of the Act or otherwise circumventing the intention of the legislature." ... It is not in the power of this Court to cut down the broad meaning of the word "control" as there is nothing in the Act which indicates that the word should not be given its broad meaning. On the contrary, it was Parliament's intention to give the citizen a meaningful right of access under the Act to government information. ... [Footnote omitted.]

### 3rd decision

[83] In *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Labour Relations Board)* (2000), 25 Admin. L.R. (3d) 305, the Federal Court of Appeal was faced with a similar provision in the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, namely whether the personal notes taken by members of the Canada Labour Relations Board (the CLRB) during hearings were subject to disclosure under the *Privacy Act* [paragraph 12(1)(b) (as am. by S.C. 2001, c. 27, s. 269)] as "other personal information about the individual under the control of a government institution". While the Court considered numerous issues, including judicial independence, the Court

immédiate, complète ou partielle, temporaire ou permanente ou « *de jure* » ou « *de facto* ». Si, comme l'affirme l'appelante, le législateur fédéral avait voulu nuancer la notion véhiculée par l'expression « relevant de » ou la restreindre au pouvoir de disposer des documents, il aurait certainement pu le faire en limitant le droit d'accès des citoyens aux seuls documents dont l'administration fédérale peut disposer ou qui relèvent ultimement ou de façon durable d'elle. [Note de bas de page omise.]

[82] Le juge Létourneau a affirmé aussi que le fait que le législateur avait jugé à propos de ne pas définir l'expression tendait à indiquer que son intention au moment d'adopter la Loi était de conférer aux administrés « un droit d'accès efficace », lequel aura les meilleures chances d'être exercé si l'expression « relevant de » (*control*) est interprétée d'une manière généreuse et libérale. Il a écrit ce qui suit, à la page 128 :

À mon avis, il incombe tout autant aux cours de justice de donner au paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* une interprétation libérale et fondée sur l'objet visé, sans ajouter des termes restrictifs qui ne se trouvent pas dans la Loi ou autrement contourner la volonté du législateur, qu'« il incombe aux commissions et aux cours de justice », ainsi que le juge en chef Lamer de la Cour suprême du Canada nous l'a rappelé au sujet de la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, « de donner à l'art. 3 une interprétation libérale et fondée sur l'objet visé, sans faire abstraction des termes restrictifs de la Loi ni autrement contourner la volonté de la législature ». [...] La Cour n'a pas le pouvoir de limiter le sens large de l'expression « relevant de » (« *control* »), étant donné qu'il n'y a rien dans la Loi qui indique qu'on ne devrait pas donner son sens large à cette expression. Au contraire, le législateur fédéral voulait conférer par la loi aux citoyens un droit d'accès efficace aux documents de l'administration fédérale. [...] [Note de bas de page omise.]

### 3<sup>e</sup> décision

[83] Dans l'arrêt *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Canada (Conseil canadien des relations du travail)*, [2000] A.C.F. n° 617 (QL), la Cour d'appel fédérale a examiné une disposition semblable de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, et devait dire si les notes personnelles consignées par les membres du Conseil canadien des relations du travail (le CCRT) durant ses audiences étaient susceptibles de divulgation en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [alinéa 12(1)(b) (mod. par L.C. 2004, ch. 27, art. 269)] en tant qu'« autres renseignements personnels le

decided the matter on the “threshold” question of whether the personal notes were under the control of a government institution. In quoting from Mr. Justice Marc Noël (as he then was), the Court of Appeal stated, at paragraph 6, that the personal notes taken were not part of the CLRB’s official records and could not be seen as being under the CLRB’s control:

The trial judge made the following statement with which we agree:

... The notes are viewed by their authors as their own. The CLRB members are free to take notes as and when they see fit, and indeed may simply choose not to do so. The notes are intended for the eyes of the author only. No other person is allowed to see read or use the notes, and there is a clear expectation on the part of the author that no other person will see the notes. The members maintain responsibility for the care and safe keeping of the notes and can destroy them at any time. Finally, the notes are not part of the official records of the CLRB and are not contained in any other record keeping system over which the CLRB has administrative control.

In my view, it is apparent from the foregoing that however broadly one construes the word control, the notes in issue were not “under the control” of the CLRB within any of the meanings that can be attributed to that term. [Footnote omitted.]

This *dictum* is pertinent to the handwritten notes of the exempt staff in the Minister of National Defence file.

#### 4th decision

[84] In *Rubin v. Canada (Minister of Foreign Affairs & International Trade)* (2001), 34 Admin. L.R. (3d) 68 (F.C.T.D.), Mr. Justice Blanchard was faced with an access request for all environmental screening records related to the sale of Candu nuclear reactors to China that were under the control of the Department of

concernant [c’est-à-dire concernant le citoyen canadien ou le résident permanent] et relevant d’une institution fédérale ». La Cour fédérale a examiné de nombreuses questions, y compris celle de l’indépendance de la justice, mais elle s’est prononcée sur l’affaire en se demandant au préalable si les notes personnelles relevaient d’une institution fédérale. Citant les propos du juge Marc Noël (alors juge de la Cour fédérale), la Cour d’appel a affirmé, au paragraphe 6, que les notes personnelles consignées ne faisaient pas partie des dossiers officiels du CCRT et ne pouvaient pas être considérées comme relevant du CCRT :

Le juge de première instance a formulé les remarques suivantes auxquelles nous souscrivons :

[...] Il est évident que ni le *Code canadien du travail*, ni la politique et les procédures du CCRT, ne renferment de règle relative à ces notes. Les notes sont considérées par leurs auteurs comme quelque chose leur appartenant. Les membres du CCRT sont entièrement libres de prendre des notes, là où ils estiment que c’est indiqué, et ils peuvent aussi bien choisir de ne pas en prendre. Les notes sont destinées à n’être lues que par leur auteur. Nulle autre personne n’est autorisée à voir, à lire ou à utiliser ces notes, et leur auteur s’attend manifestement à ce que personne d’autre ne les voie. Les membres restent responsables de la conservation et de la sauvegarde de leurs notes et peuvent à tout moment les détruire. Les notes, enfin, ne font pas partie des archives officielles du CCRT, et ne sont versées dans aucun fichier sur lequel le CCRT exercerait un contrôle administratif.

Il en ressort d’après moi que, même en interprétant de manière libérale le mot « relevant », on ne peut pas dire que les notes en question « relèvent » du CCRT. Non seulement ces notes sont-elles hors du contrôle ou de la garde du CCRT, mais le CCRT lui-même considère que ces notes se situent en dehors de ses fonctions officielles. [Note de bas de page omise.]

Cet *obiter dictum* est pertinent pour les notes manuscrites du personnel exonéré dont il est question dans le dossier relatif au ministre de la Défense nationale.

#### 4<sup>e</sup> décision

[84] Dans la décision *Rubin c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, 2001 CFPI 440, le juge Blanchard a examiné une demande d’accès portant sur tous les documents de l’examen environnemental qui concernaient la vente de réacteurs Candu à la Chine et qui relevaient du ministère des

Foreign Affairs and International Trade. At paragraph 18 of his decision, Justice Blanchard held that a determination of control must not be limited by how and on what terms the information came into the hands of the government institution:

The plain meaning of subs. 4(1) and subs. 2(1) of the *Access Act* is that the Act gives access, subject to many exceptions, to any record, or information in a record, which happens to be within the custody of the government regardless of the means by which that custody was obtained.

[85] Having held that the issue of control must be assessed on a case-by-case basis, Justice Blanchard concluded that there was no evidence that at the time of the request the Department was in control of any of the relevant records. He stated, at paragraphs 20-21:

There is uncontradicted evidence before this Court ... that the “Shanghai Report” was provided to FAIT under strict conditions, for a limited time frame, and on the condition that it be promptly returned to AECL....

The evidence before this Court indicates that officials from FAIT used the “Shanghai Report” for a matter of days, with the assurance to AECL that all copies of the report would be returned to AECL. ... There is no evidence in the case at bar that FAIT returned the “Shanghai Report” to AECL for an ill-motivated purpose, nor that FAIT contracted out of the *Access Act*. Given this evidence, I am satisfied that FAIT did not have control of the “Shanghai Report” when the applicant’s access request was filed at the end of April 1997.

This *dictum* is pertinent to the copies of the PM’s agendas, which were sent to the Clerk of the Privy Council, but then destroyed.

#### 5th decision

[86] In *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)* (2001), 32 Admin. L.R. (3d) 238 (*Hartley*), the Federal Court of Appeal was faced with one of the same matters currently before the Court, namely whether the Prime Minister’s daily

Affaires étrangères et du Commerce international. Au paragraphe 18 de sa décision, le juge Blanchard a écrit que, pour savoir si des documents relevaient d’une institution fédérale, il ne suffisait pas de se demander de quelle manière et dans quelles circonstances les renseignements se trouvaient en la possession de l’institution fédérale :

Le sens ordinaire des paragraphes 4(1) et 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* est que la loi donne accès, sous réserve de certaines exceptions, à tout document ou à toute information contenue dans un document dont le gouvernement a la garde, sans égard à la façon dont il en a obtenu la garde.

[85] Ayant jugé que, pour savoir si un document relève d’une institution fédérale, il faut se rapporter aux circonstances de chaque cas, le juge Blanchard a conclu qu’il n’était pas établi que les documents concernés relevaient du ministère à l’époque de la demande. Il a affirmé, aux paragraphes 20 et 21 :

Une preuve non contredite a été présentée à la Cour [...] selon laquelle le « Rapport de Shanghai » a été fourni aux Affaires étrangères à des conditions strictes, pour une période limitée et à la condition qu’il soit rendu rapidement à ÉACL. [...]

La preuve présentée à la Cour révèle que les fonctionnaires des Affaires étrangères n’ont utilisé le « Rapport de Shanghai » que quelques jours, en donnant à ÉACL l’assurance que toutes les copies du rapport lui seraient rendues. [...] Aucune preuve n’établit en l’espèce que les Affaires étrangères ont rendu le « Rapport de Shanghai » à ÉACL pour un motif irrégulier, ni que les Affaires étrangères se sont soustraites à l’application de la *Loi sur l'accès à l'information*. Compte tenu de cette preuve, je suis convaincu que le « Rapport de Shanghai » ne relevait pas des Affaires étrangères au moment où la demande de communication du demandeur a été déposée à la fin du mois d’avril 1997.

Cet *obiter dictum* est pertinent pour les copies des agendas du PM, qui étaient envoyées au greffier du Conseil privé, mais ensuite détruites.

#### 5<sup>e</sup> décision

[86] Dans l’arrêt *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2001 CAF 25 (l’arrêt *Hartley*), la Cour d’appel fédérale devait statuer sur l’une des mêmes questions dont la Cour est actuellement saisie, à savoir si les agendas quotidiens du



agenda books are records under the control of the PCO and therefore subject to disclosure under the Access Act. The issue before the Court at that time was whether a *subpœna duces tecum* issued by the Office of the Commissioner for the production of the agenda books should be struck out. In its decision, which was issued collectively by the panel of Chief Justice Richard and Justices Evans and Noël, the Court of Appeal upheld the Commissioner's *subpœna* and concluded that the agenda books should be provided to the Commissioner, in confidence, for the purposes of his investigation. Following the decision, the agenda books were provided to the Commissioner, the Commissioner issued a report and recommendations regarding whether they were under the control of the PCO, the PMO opted not to follow that report, and the Commissioner commenced the within application for judicial review before the Federal Court to determine whether the agenda books should be produced in response to the access request.

[87] While the Court's ruling in *Hartley* only applied to the context of the Commissioner's investigation and not to whether the records should ultimately be disclosed to the access requester, the Court provided comments on the issue of control. After quoting with approval the statement of Mr. Justice Létourneau in the Court of Appeal decision in *Canada Post*, above—i.e., that the notion of control was left undefined and unlimited in the Act and that Parliament did not see fit to qualify or limit the notion of control—the Court stated that the content of the records at issue and the circumstances surrounding their creation may be relevant to determining whether control lies in the hands of a government institution [at paragraph 29]:

Further, contrary to the view seemingly held by the motions Judge, the contents of the documents sought by the Commissioner and the circumstances in which they came into being may be relevant to determining whether they are under the control of the Privy Council Office which, as noted, is a government institution for purposes of the Act.

Despite these statements, the Court of Appeal did not, at any point, comment on whether the PMO is a component part of the PCO, which is listed as a government institution in Schedule I of the Act. I can only assume that if the Court of Appeal believed that this was the

premier ministre sont des documents relevant du BCP et sont donc susceptibles de divulgation en vertu de la Loi sur l'accès. Le point que devait décider la Cour d'appel à l'époque était de savoir si un *subpœna duces tecum* délivré par le Commissariat à l'information pour forcer la production des agendas devait être radié. Dans son arrêt, qui a été rendu collectivement par une formation constituée du juge en chef Richard et des juges Evans et Noël, la Cour d'appel a confirmé la validité du *subpœna* délivré par le commissaire et a conclu que les agendas devaient être communiqués au commissaire, à titre confidentiel, aux fins de son enquête. À la suite de l'arrêt, les agendas ont été communiqués au commissaire, le commissaire a rendu un rapport et fait des recommandations sur la question de savoir si les agendas relevaient du BCP, le CPM a choisi de ne pas donner suite à ce rapport et le commissaire a introduit la présente demande de contrôle judiciaire pour que la Cour fédérale décide si les agendas devraient être produits en réponse à la demande d'accès.

[87] L'arrêt *Hartley* ne s'appliquait qu'au contexte de l'enquête du commissaire et non à la question de savoir si les documents devaient finalement être communiqués à l'auteur de la demande d'accès, mais la Cour d'appel s'est exprimée sur le sens de l'expression « relevant de ». Après avoir cité et approuvé les propos tenus par le juge Létourneau, de la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Société canadienne des postes*, précité — à savoir que l'expression « relevant de » constitue une notion qui n'est pas définie et qui n'est assujettie à aucune limite, et que le législateur n'a pas jugé à propos de nuancer ou de restreindre cette notion — la Cour d'appel a statué que le contenu des documents en cause et les circonstances entourant leur existence pouvaient permettre de dire s'ils relevaient d'une institution fédérale [au paragraphe 29] :

En outre, contrairement à l'opinion que semblait avoir le juge des requêtes, le contenu des documents demandés par le Commissaire et les circonstances entourant leur création peuvent servir à déterminer s'ils relèvent du Bureau du Conseil privé qui, comme on l'a dit, est une institution fédérale aux fins de la Loi.

Malgré cette conclusion, la Cour d'appel ne s'est nullement exprimée sur la question de savoir si le CPM est une partie intégrante du BCP, lequel est énuméré comme une institution fédérale à l'annexe I de la Loi. Je ne puis que présumer que, si la Cour d'appel croyait que



case, it would have explicitly stated as such in its reasons. Nevertheless, this does not resolve the issue of whether the records at issue were under the control of the relevant government institution for the purposes of disclosure under the Act.

#### 6th decision

[88] In a related matter before this Court, Madam Justice Dawson in *Attorney General*, above, echoed the view of Justice Létourneau in the Court of Appeal decision in *Canada Post*, above, and held at paragraph 104 [of Admin. L.R. (4th) 28] that the interpretation of control must be broadly interpreted so as to confer a meaningful right of access:

Therefore, control is not to be given a limited meaning, but rather a broad meaning so as to confer a meaningful right of access. Things such as the content of a record may shed light on control as could a right of partial or transient or *de jure* access. [Emphasis added.]

Ultimately, Justice Dawson concluded that the issue of control was “premature and unripe” for determination at that time, in large part because the Commissioner’s investigation was still in progress and many of the actual records in dispute were not in evidence before the Court.

[89] However, despite these factors, Justice Dawson provided *obiter* comments on the appropriate interpretation to be given to the term control for purposes of the Access Act. As noted above, Justice Dawson made clear that the “content of a record may shed light” on whether control lies within the appropriate government institution, thereby making the record subject to disclosure under the Act.

#### 7th decision

[90] Finally, in another case involving Canada Post—see *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works and Government Services)*, 2004 FCA 286 (*Canada Post* No. 2)—the Federal Court of Appeal made

tel était le cas, elle l’aurait dit explicitement dans ses motifs. Néanmoins, cela ne règle pas la question de savoir si, aux fins de la divulgation de documents en vertu de la Loi, les documents en cause relevaient de l’institution fédérale concernée.

#### 6<sup>e</sup> décision

[88] Dans une affaire connexe portée devant la Cour, *Procureur général*, précitée, la juge Dawson, faisant siens les propos tenus par le juge Létourneau de la Cour d’appel dans l’arrêt *Société canadienne des postes*, précité, a statué, au paragraphe 104 [de 2004 CF 431], qu’il fallait interpréter d’une manière libérale l’expression « relevant de » si l’on voulait conférer au public un droit d’accès efficace :

Par conséquent, il ne faut pas attribuer au contrôle un sens restreint, mais plutôt un sens large de façon à assurer un droit d’accès réel. Des choses telles que le contenu d’un document peuvent jeter la lumière sur le contrôle, comme le pourrait également un droit d’accès partiel, temporaire ou *de jure*. [Non souligné dans l’original.]

Finalement, la juge Dawson a conclu que la question de savoir si les documents relevaient d’une institution fédérale était « prématurée » et n’était donc « pas prête à être présentée » à la Cour, en grande partie parce que l’enquête du commissaire n’était pas encore achevée et que nombre des documents en litige n’avaient pas été déposés en preuve devant la Cour.

[89] Cependant, malgré ces facteurs, la juge Dawson a fait des observations incidentes sur la bonne manière d’interpréter l’expression « relevant de » aux fins de la Loi sur l’accès. Comme je l’ai dit plus haut, la juge Dawson a souligné que « le contenu d’un document pouvait clarifier » le point de savoir si un document relevait de l’institution fédérale concernée, rendant ainsi le document susceptible de divulgation en vertu de la Loi.

#### 7<sup>e</sup> décision

[90] Enfin, dans une autre affaire concernant Postes Canada — voir *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux)*, 2004 CAF 286 (l’arrêt *Société*

the following comments in *obiter* on the notion of control, *per* Mr. Justice Décary, at paragraph 3:

The relationship of CIG to the Minister responsible for Canada Post Corporation, who happens to have been at the relevant time the Minister of Public Works and Government Services Canada, is irrelevant for the determination of the issue of whether the records were under the control of a government institution and thus subject to the Act. That the records were provided to CIG to allow it to perform its duty in relation to assisting the Minister in the administration of Crown Corporations does not diminish, or alter, the fact that CIG is part of the Department. We are not dealing here with records which are under the control of the Minister himself or his exempt staff, which records counsel for the respondent concedes are not under the control of a government institution for purposes of the Act. [Emphasis added.]

This *obiter dicta* is pertinent to the records held exclusively in the PMO and ministers' offices.

#### Court's conclusion regarding the meaning of control

[91] I have found this jurisprudence illuminating on the proper meaning of control for the purposes of the Access Act. The Court of Appeal decision in *Hartley*, above, and the decision of Madam Justice Dawson in *Attorney General*, above, have been of particular help due to their close connection to the matters currently before the Court. From this jurisprudence, I have extracted the following principles that will guide the Court's analysis in the case at bar:

1. control is not a defined term;
2. in reaching a finding of whether the records at issue are "under the control of a government institution," the Court can consider "ultimate" control as well as "immediate" control, "partial" as well as "full" control, "transient" as well as "lasting" control, and "*de jure*" as well as "*de facto*" control;
3. Parliament did not restrict the notion of control to the power to "dispose"—i.e., get rid of the documents in question; and

*canadienne des postes* n° 2) — le juge Décary de la Cour d'appel fédérale a fait, au paragraphe 3, les observations incidentes suivantes à propos de l'expression « relevant de » :

La relation entre le GMIM et le ministre responsable de la Société canadienne des postes, qui, à l'époque pertinente, était le ministre des Travaux publics et des Services gouvernementaux du Canada, n'est pas pertinente pour trancher la question de savoir si les documents relevaient d'une institution fédérale et étaient donc assujettis à la Loi. Le fait que les documents aient été communiqués au GMIM pour lui permettre de s'acquitter de sa fonction qui consiste à aider le ministre dans l'administration de la société d'État ne change rien au fait que le GMIM fait partie du ministère. Il ne s'agit pas en l'espèce de documents relevant du ministre lui-même ou de son personnel exonéré, lesquels documents, concède l'avocat de l'intimé, ne relèvent pas d'une institution fédérale au sens de la Loi. [Non souligné dans l'original.]

Cet *obiter dictum* est pertinent pour les documents en la possession exclusive du CPM et des cabinets des ministres.

#### Conclusion de la Cour quant au sens de l'expression « relevant de »

[91] J'ai trouvé cette jurisprudence éclairante quant au sens à donner à l'expression « relevant de » aux fins de la Loi sur l'accès. L'arrêt *Hartley*, précité, de la Cour d'appel, et la décision *Procureur général*, précitée, rendue par la juge Dawson, ont été d'une aide précieuse en raison de leur lien étroit avec les affaires dont la Cour est actuellement saisie. Me fondant sur cette jurisprudence, j'ai extrait les principes suivants, qui guideront l'analyse de la Cour dans la présente affaire :

1. l'expression « relevant de » n'est pas définie;
2. pour savoir si les documents en cause « relèvent d'une institution fédérale », la Cour peut se demander si les documents « relèvent d'une institution fédérale de façon ultime ou immédiate, complète ou partielle, temporaire ou permanente » ou « *de jure* » ou « *de facto* »;
3. le législateur n'a pas limité cette notion au pouvoir de « disposer » des documents en question, c'est-à-dire au pouvoir de s'en débarrasser;

4. the contents of the records and the circumstances in which they came into being are relevant to determine whether they are under the control of a government institution for the purposes of disclosure under the Act.

[92] Using these principles, the Court will consider the contents of the records and the circumstances in which they were created to surmise whether the government institution could obtain a copy upon request from the PMO or the offices of the Ministers of National Defence and Transport.

#### Application of meaning

[93] The parties agree that the PMO and the offices of the relevant ministers deal with departmental matters—i.e., matters related to the government institution—as well as political, constituency, parliamentary, and Cabinet matters. Upon review by the Court, if the content of a document in the PMO or the offices of the Ministers of National Defence and Transport relates to a departmental matter, and the circumstances in which the document came into being show that the deputy minister or other senior officials in the department could request and obtain a copy of that document to deal with the subject-matter, then that document is under the control of the government institution. The meaning of “control” is to be given a broad and liberal interpretation to create a meaningful right of access to government information.

#### Ordinary meaning

[94] The meaning of a word such as “control” in a statute is a question of law to be given its ordinary or popular meaning. The Court can determine that meaning with the aid of dictionaries: see *Pfizer Co. Ltd. v. Deputy Minister of National Revenue for Customs and Excise*, [1973] F.C. 3 (C.A.), *per* Jackett C.J., at page 7; *revd* on other grounds [1977] 1 S.C.R. 456.

4. le contenu des documents et les circonstances dans lesquelles ils ont été établis permettront de dire s'ils relèvent d'une institution fédérale aux fins d'une divulgation selon la Loi.

[92] Se fondant sur ces principes, la Cour examinera le contenu des documents et les circonstances dans lesquelles ils ont été créés pour savoir si l'institution fédérale pourrait, sur demande, en obtenir une copie du CPM, du cabinet du ministre de la Défense nationale ou du cabinet du ministre des Transports.

#### Application de la signification donnée

[93] Les parties reconnaissent que le CPM et les cabinets des ministres concernés s'occupent d'affaires ministérielles—c'est-à-dire d'affaires se rapportant à l'institution fédérale—ainsi que d'affaires politiques, d'affaires intéressant les circonscriptions, d'affaires parlementaires et d'affaires intéressant le Cabinet. Après examen, si le contenu d'un document en la possession du CPM, du cabinet du ministre de la Défense nationale ou du cabinet du ministre des Transports se rapporte à une affaire ministérielle, et si les circonstances dans lesquelles le document a été créé montrent que le sous-ministre ou les autres hauts fonctionnaires du ministère pourraient demander et obtenir une copie de ce document pour traiter l'affaire, la Cour est d'avis que ce document relève de l'institution fédérale. L'expression « relevant de » doit être interprétée d'une manière large et libérale pour assurer un droit d'accès efficace à l'information gouvernementale.

#### Sens ordinaire

[94] Le sens d'une expression telle que « relevant de » (« *control* » en anglais) dans une loi est une question de droit et il convient de donner à l'expression son sens ordinaire ou le plus répandu. La Cour peut déterminer ce sens avec l'aide de dictionnaires : voir l'arrêt *Pfizer Co. Ltd. c. Sous-ministre du Revenu national (Douanes et Accise)*, [1973] C.F. 3 (C.A.), juge en chef Jackett, à la page 7; arrêt infirmé pour d'autres motifs [1977] 1 R.C.S. 456.

[95] *The Canadian Oxford Dictionary* (Toronto: Oxford University Press, 2001) defines “control” as:

... **1** the power of directing, command (*under the control of*).

While “control” is to be given its broadest possible meaning, it cannot be stretched beyond reason. In this case, the Court interprets “control” to mean that a senior official with the government institution (other than the Minister) has some power of direction or command over a document, even if it is only on a “partial” basis, a “transient” basis, or a “*de facto*” basis.

Examples of documents under the control and not under the control of government institutions

[96] A document in the Minister’s office that relates to a departmental matter does not necessarily mean that the document is under the control of the government institution. If it was created by a departmental official and sent to the Minister’s office, then that departmental official should have a reasonable expectation that he or she can obtain another copy of it upon request. If this is the case, then the document is under the control of the government institution.

[97] Similarly, if the document was prepared in the Minister’s office in consultation with a government/departmental official, then that individual should again have a reasonable expectation of obtaining a copy of it upon request, and the document can be seen as being under the control of the government institution.

[98] If, however, the document was prepared by someone in the Minister’s office, was to be used for the sole purposes of the Minister’s office, and if no government/departmental official has, or should have, a reasonable expectation of obtaining a copy of it, then that document is not under the control of the government institution for the purposes of the Access Act.

[99] The Commissioner submits, and the Court agrees, that political records are not subject to access under the

[95] *The Canadian Oxford Dictionary* (Toronto : Oxford University Press, 2001) définit comme suit « *control* » :

[TRADUCTION] [...] **1** pouvoir de diriger, autorité (*relevant de*) (**1.** *the power of directing, command (under the control of)*).

L’expression doit être interprétée de la manière la plus large possible, mais elle ne saurait être étendue plus que de raison. Dans la présente affaire, elle signifie, selon la Cour, qu’un haut fonctionnaire de l’institution fédérale (autre que le ministre) exerce un certain pouvoir de direction ou une autorité à l’égard d’un document, même si ce n’est qu’un pouvoir « partiel », « temporaire » ou « *de facto* ».

Exemples de documents relevant ou ne relevant pas d’institutions fédérales

[96] Ce n’est pas parce qu’un document se trouve dans le cabinet d’un ministre et concerne une affaire ministérielle qu’il relève nécessairement de l’institution fédérale. S’il a été préparé par un fonctionnaire du ministère et envoyé au cabinet du ministre, ce fonctionnaire serait normalement en droit de s’attendre à pouvoir en obtenir un autre exemplaire sur demande. Si tel est le cas, alors le document relève de l’institution fédérale.

[97] Pareillement, si le document a été préparé dans le cabinet du ministre, en concertation avec un fonctionnaire du gouvernement ou du ministère, ce fonctionnaire est encore une fois en droit de s’attendre à pouvoir en obtenir une copie sur demande, et le document peut être considéré comme étant un document relevant de l’institution fédérale.

[98] Si, par contre, le document a été préparé par une personne du cabinet du ministre, qu’il devait être utilisé aux seules fins du cabinet du ministre et qu’aucun fonctionnaire du gouvernement ou du ministère ne peut raisonnablement espérer en obtenir un exemplaire, ce document ne relève pas de l’institution fédérale aux fins de la Loi sur l’accès.

[99] Le commissaire soutient, et la Cour en convient, que les documents de nature politique ne sont pas

Act. However, there is no clear exemption or exclusion under the Act for political records.

[100] Before applying the meaning of “control” to the documents in issue, the Court will first address relevant exemptions and exclusions at issue in these applications.

Issue No. 3: What is the meaning and scope of the following exemptions under the Act?

[101] A consideration of the exemptions in the Access Act is only necessary if the Court concludes that the records in question were under the control of the relevant government institutions when the access requests were made.

i. Exemption No. 1: “personal information” under section 19

[102] Section 19 of the Access Act prohibits the head of a government institution from releasing any record that contains “personal information” as defined by section 3 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 47(F)] of the *Privacy Act*.

[103] The starting point for an analysis of the interrelationship between the definition of personal information in section 3 of the *Privacy Act* and section 19 of the Access Act is Mr. Justice La Forest’s discussion, at paragraph 68 of *Dagg*, above. While Justice La Forest was writing in dissent, the majority agreed with him that “personal information” is to be broadly defined.

[104] Justice La Forest also held, and the majority agreed, that when interpreting the Access Act and the *Privacy Act*, it should be kept in mind that Parliament has woven the two pieces of legislation into a seamless code: see *Dagg*, at paragraph 45. Section 3 of the *Privacy Act* sets out what constitutes “personal information” and section 19 of the Access Act states that

susceptibles d’accès selon la Loi. Cependant, il n’y a dans la Loi aucune exception ou exclusion claire pour les documents de nature politique.

[100] Avant d’appliquer la signification de l’expression « relevant de » aux documents en cause, la Cour examinera les exceptions et exclusions en cause dans les présentes demandes.

Point n° 3 : Quelles sont la signification et la portée des exceptions suivantes prévues dans la Loi?

[101] L’examen des exceptions prévues par la Loi sur l’accès n’est nécessaire que si la Cour arrive à la conclusion que les documents en cause relevaient des institutions fédérales concernées lorsque les demandes d’accès ont été présentées.

i. Exception n° 1 : « renseignements personnels » prévus à l’article 19

[102] L’article 19 de la Loi interdit au responsable d’une institution fédérale de communiquer des documents contenant les « renseignements personnels » visés à l’article 3 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 47(F)] de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[103] Le point de départ d’une analyse de la relation entre la définition de « renseignements personnels », à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et l’article 19 de la Loi sur l’accès est l’examen que fait le juge La Forest, au paragraphe 68 de l’arrêt *Dagg*, précité. Le juge La Forest a rédigé des motifs dissidents, mais les juges majoritaires ont convenu avec lui que l’expression « renseignements personnels » devait être interprétée d’une manière large.

[104] Le juge La Forest a aussi affirmé, et les juges majoritaires en ont convenu, que, dans l’interprétation de la Loi sur l’accès et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il convenait de garder à l’esprit que le législateur avait fondé en un code homogène les deux textes de loi : voir l’arrêt *Dagg*, au paragraphe 45. L’article 3 de la *Loi sur la protection des*

a head of a government institution shall refuse to disclose any record requested that contains personal information as defined in the *Privacy Act*. However, paragraph (j) of the definition of “personal information” in section 3 of the *Privacy Act* (hereinafter paragraph 3(j)) carves out an important exception. Personal information may be disclosed about an individual who is an officer or an employee of a government institution if that information relates to the position or functions of that individual. This corresponds with the purpose of paragraph 3(j), which is to ensure that the state and its agents are held accountable to the general public:

#### Access Act

**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*.

...

#### Privacy Act

**3.** In this Act,

“personal information” means information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing,

...

but, for the purposes of sections 7, 8 and 26 and section 19 of the *Access to Information Act*, does not include

(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,

[105] In *RCMP*, above, Mr. Justice Gonthier held, at paragraph 34, that Parliament intended to give less protection to the privacy of federal employees when

*renseignements personnels* énonce ce qui constitue des « renseignements personnels », et l’article 19 de la *Loi sur l’accès* dispose que le responsable d’une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cependant, l’alinéa j) de la définition de « renseignements personnels », à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (ci-après l’alinéa 3j)), prévoit une exception importante. Des renseignements personnels peuvent être communiqués à propos d’une personne qui est un cadre ou employé d’une institution fédérale si les renseignements concernent son poste ou ses fonctions. Cela correspond à l’objet de l’alinéa 3j), qui est de faire en sorte que l’État et ses représentants répondront de leurs actes devant l’ensemble de la population :

#### Loi sur l’accès

**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*.

[...]

#### Loi sur la protection des renseignements personnels

**3.** Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente loi.

« renseignements personnels » Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment :

[...]

toutefois, il demeure entendu que, pour l’application des articles 7, 8 et 26, et de l’article 19 de la *Loi sur l’accès à l’information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant :

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment :

[105] Dans l’arrêt *GRC*, précité, le juge Gonthier a écrit, au paragraphe 34, que le législateur entendait ne pas protéger autant la vie privée des fonctionnaires de



the information requested relates to their position or function. As a result, the Commissioner submits that the majority of the information in the agendas relate to the official duties, functions, and activities of the PM and the Minister of Transport so that this information is not exempt as personal information.

[106] The respondents, however, submit that the PM and the Minister of Transport are not “officers” or “employees” of a government institution as the terms are used in paragraph 3(j) of the *Privacy Act* and that, accordingly, their information does not fit within the scope of the paragraph 3(j) exception and is exempt from disclosure. With respect to the respondents’ characterization of the PM and Minister of Transport as not being officers within the meaning of paragraph 3(j), the Court disagrees.

[107] The *Financial Administration Act*, R.S.C., 1985, c. F-11 [s. 2 (as am. by S.C. 2003, c. 22, s. 224 (z.37)(E))], defines “public officer” as including “a minister of the Crown and any person employed in the federal public administration”. The *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21 [s. 2 (as am. *idem*, s. 224 (z.43)(E))], defines “public officer” as including “any person in the federal public administration who is authorized by or under an enactment to do or enforce the doing of an act or thing or to exercise a power, or on whom a duty is imposed by or under an enactment”. The Court finds this latter definition broad enough to include the PM and a minister of the Crown.

[108] I see no difference between the use of the word “officer” in paragraph 3(j) of the *Privacy Act* and “public officer” as defined in the *Interpretation Act*. This is particularly the case in light of the fact that the Access Act imposes duties on ministers as the heads of government institutions.

[109] The respondents submit that the information at issue is contained in the personal agendas of the PM and the Minister of Transport. They are a personal history of the person for that day, week, month, or year, and are personal documents. The agendas list what the person

l’administration fédérale lorsque les renseignements demandés concernaient leur poste ou leurs fonctions. Le commissaire affirme donc que les renseignements figurant dans les agendas concernent pour la plupart les fonctions et activités officielles du PM et du ministre des Transports, de telle sorte que ces renseignements ne sont pas soustraits à la divulgation en tant que renseignements personnels.

[106] Les défendeurs font cependant valoir que le PM et le ministre des Transports ne sont pas des « cadres » ou « employés » d’une institution fédérale selon le sens de ces mots dans l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et que, par conséquent, les renseignements qui les concernent ne sont pas visés par l’exception de l’alinéa 3j) et sont soustraits à la divulgation. Les défendeurs disent que le PM et le ministre des Transports ne sont pas des cadres au sens de l’alinéa 3j), mais la Cour ne partage pas leur avis.

[107] La *Loi sur la gestion des finances publiques*, L.R.C. (1985), ch. F-11 [art. 2 (mod. par L.C. 2003, ch. 22, art. 224z.37)(A))], définit ainsi l’expression « fonctionnaire public » : « Ministre ou toute autre personne employée dans l’administration publique fédérale ». La *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21 [art. 2 (mod., *idem*, art. 224z.43)(A))], donne la définition suivante : « Agent de l’administration publique fédérale dont les pouvoirs ou obligations sont prévus par un texte ». Selon la Cour, cette dernière définition est assez large pour englober le PM et un ministre.

[108] Je ne vois aucune différence entre le mot « cadre », à l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et le terme « fonctionnaire public », défini dans la *Loi d’interprétation*, d’autant plus que la Loi sur l’accès impose des obligations aux ministres en tant que responsables d’institutions fédérales.

[109] Les défendeurs disent que les renseignements en cause se trouvent dans les agendas personnels du PM et du ministre des Transports, qui relatent l’emploi du temps de l’intéressé pour tel jour, telle semaine, tel mois ou telle année. Il s’agit de documents personnels. Les

has done or will do with his or her time in a given period. The Court cannot agree. If the agendas are subject to production under subsection 4(1) of the Act, then the agendas are not exempt in their entirety as personal information. They list the meetings and appointments of the PM and the Minister of Transport, which include information relating to their duties and functions as the Minister responsible for a “government institution”. However, the private appointments not related to the job are exempt as “personal information”.

[110] The names of private individuals (not government employees) in the agendas are personal information, which must be redacted. If the PM meets with a political person, a businessman, a lobbyist, or even the CEO [chief executive officer] of a Crown corporation, the name of that individual is the private and personal information of that individual, and is exempt from disclosure. This exemption may spoil the curiosity of any access requester seeking information about who the PM met on different dates regarding different issues.

- ii. Exemption No. 2: “advice or recommendations” and “account of consultations or deliberations” under paragraphs 21(1)(a) and (b)

[111] Subsection 21(1) of the Act exempts from disclosure, *inter alia*, advice, recommendations, and accounts of consultations or deliberations with or developed for a minister. If the records are subject to disclosure, the respondents have claimed section 21 exemptions to parts of the agendas of the PM and the Minister of Transport. The respondents also claimed a section 21 exemption to parts of the notebooks of the exempt staff of the Minister of National Defence with respect to the M5 meetings. These latter claims for exemption were accepted by the Commissioner and are not in issue before the Court. Subsection 21(1) states, in part:

agendas énumèrent ce que la personne a fait ou fera de son temps au cours d’une période donnée. La Cour ne voit pas les choses de cette manière. Si les agendas sont susceptibles de communication en vertu du paragraphe 4(1) de la Loi, ils ne bénéficient pas totalement d’une exception en tant que renseignements personnels. Ils énumèrent les réunions et rendez-vous du PM et du ministre des Transports, ce qui englobe des renseignements se rapportant à leurs obligations et fonctions en tant que ministre responsable d’une « institution fédérale ». Cependant, les rendez-vous privés non rattachés au poste bénéficient d’une exception en tant que « renseignements personnels ».

[110] Les noms de particuliers (qui ne sont pas des employés de l’administration fédérale) apparaissant dans les agendas sont des renseignements personnels, qui doivent être masqués. Si le PM rencontre une personnalité politique, un homme d’affaires, un lobbyiste ou même l’administrateur général d’une société d’État, le nom de cette personne est un renseignement privé et personnel qui doit être soustrait à la divulgation. Cette exception risque de contrarier la curiosité de tout demandeur d’accès en quête de renseignements sur les personnes que le PM a pu rencontrer à diverses dates concernant diverses questions.

- ii. Exception n° 2 : « avis ou recommandations » et « comptes rendus de consultations ou délibérations » prévus aux alinéas 21(1)a) et b)

[111] Le paragraphe 21(1) de la Loi soustrait à la divulgation, entre autres, les avis ou recommandations élaborés par ou pour un ministre et les comptes rendus de consultations ou délibérations auxquelles ont participé un ministre. Si les documents sont susceptibles de communication, les défendeurs ont revendiqué des exceptions au titre de l’article 21 pour certaines portions des agendas du PM et du ministre des Transports. Les défendeurs ont aussi revendiqué une exception au titre de l’article 21 pour certaines portions des blocs-notes du personnel exempté du ministre de la Défense nationale à l’égard des réunions M5. Ces exceptions revendiquées ont été acceptées par le commissaire et ne sont pas en cause devant la Cour. Le paragraphe 21(1) prévoit notamment ce qui suit :

**21.** (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

- (a) advice or recommendations developed by or for a government institution or a minister of the Crown,
- (b) an account of consultations or deliberations in which directors, officers or employees of a government institution, a minister of the Crown or the staff of a minister participate;

[112] In *Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 4 F.C. 245 (T.D.), Mr. Justice Evans, then a member of the Federal Court—Trial Division, stated at paragraphs 31-32 that the section 21 exemption balances the public's entitlement to openness to government documents with the necessary requirement that ministers and their advisors be able to develop policy in confidence without public scrutiny of the internal evolution of policies ultimately adopted:

It would be an intolerable burden to force ministers and their advisors to disclose to public scrutiny the internal evolution of the policies ultimately adopted. Disclosure of such material would often reveal that the policy-making process included false starts, blind alleys, wrong turns, changes of mind, the solicitation and rejection of advice, and the re-evaluation of priorities and the re-weighing of the relative importance of the relevant factors as a problem is studied more closely. In the hands of journalists or political opponents this is combustible material liable to fuel a fire that could quickly destroy governmental credibility and effectiveness.

On the other hand, of course, democratic principles require that the public, and this often means the representatives of sectional interests, are enabled to participate as widely as possible in influencing policy development. Without a degree of openness on the part of government about its thinking on public policy issues, and without access to relevant information in the possession of government, the effectiveness of public participation will inevitably be curbed.

[113] Justice Evans stated that subsection 21(1) exempts a wide range of documents generated in the

**21.** (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant :

- a) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre;
- b) des comptes rendus de consultations ou délibérations auxquelles ont participé des administrateurs, dirigeants ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou son personnel;

[112] Dans la décision *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245 (1<sup>re</sup> inst.), le juge Evans, alors membre de la Section de première instance de la Cour fédérale, a écrit aux paragraphes 31 et 32 que l'exception de l'article 21 établit un équilibre entre le droit du public d'obtenir communication de documents fédéraux et l'absolue nécessité pour les ministres et leurs conseillers de pouvoir élaborer une politique en toute tranquillité, sans que le public soit autorisé à scruter l'évolution interne des politiques finalement adoptées :

Cela constituerait un fardeau intolérable que de forcer les ministres et leurs conseillers à soumettre à l'examen du public l'évolution interne des politiques qui sont finalement adoptées. La communication de ces renseignements révélerait souvent que le processus d'élaboration des politiques s'accompagne de faux départs, d'impasses, de mauvais virages, de changements d'orientation, de demandes d'avis ultérieurement rejetés, de réévaluations des priorités et de repondération de l'importance relative des facteurs pertinents au fur et à mesure de l'analyse du problème. Si ce matériau hautement inflammable tombait entre les mains de journalistes ou d'opposants politiques, il pourrait facilement alimenter un brasier capable de détruire rapidement la crédibilité et l'efficacité du gouvernement.

Par ailleurs, bien entendu, les principes démocratiques exigent que le public, et cela signifie souvent les représentants de différents groupes d'intérêts, soit en mesure de participer aussi pleinement que possible à l'élaboration des politiques en exerçant une certaine influence. Sans un certain degré d'ouverture de la part du gouvernement au sujet de sa réflexion sur les questions d'intérêt public, et sans accès aux renseignements pertinents qui sont en possession du gouvernement, l'efficacité de la participation du public sera inévitablement réduite.

[113] Le juge Evans a écrit que le paragraphe 21(1) soustrait à la divulgation un très grand nombre de

internal policy making process of a government institution. He stated, at paragraph 39:

It is difficult to avoid the conclusion that the combined effect of paragraphs 21(1)(a) and (b) is to exempt from disclosure under the Act a very wide range of documents generated in the internal policy processes of a government institution. Documents containing information of a factual or statistical nature, or providing an explanation of the background to a current policy or legislative provision, may not fall within these broad terms. However, most internal documents that analyse a problem, starting with an initial identification of a problem, then canvassing a range of solutions, and ending with specific recommendations for change, are likely to be caught within paragraph (a) or (b) of subsection 21(1).

[114] The Commissioner submits that the items in the agenda do not constitute advice, recommendations, or accounts of consultations or deliberations. The Court agrees. There is no subject-matter included in the agenda entries, only the scheduling of meetings. Notice of a meeting does not disclose the advice or deliberations at the meeting. Accordingly, the subsection 21(1) exemptions claimed by the respondents would not apply.

iii. Exemption No. 3: exclusions under section 69 of the Act and section 39 of the *Canada Evidence Act*, which relate to confidences of the Queen's Privy Council

[115] The application of section 69 of the Access Act and section 39 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5 (the CEA), which exclude from disclosure information found to contain Cabinet confidences, originally arose in the PM and Minister of Transport files currently before the Court.

[116] In addition to invoking section 69 of the Act, on March 19, 2001, with respect to the PM's daily agenda books, the Clerk of the Privy Council issued a certificate pursuant to section 39 of the CEA. That certificate

documents issus des processus internes d'élaboration des politiques d'une institution fédérale. Il s'est exprimé ainsi, au paragraphe 39 :

Il est difficile de ne pas en venir à la conclusion que l'effet combiné des alinéas 21(1)a) et b) est d'exclure de la communication prévue par la Loi un très grand nombre de documents établis dans les processus internes d'élaboration des politiques d'une institution fédérale. Les documents renfermant des renseignements de nature factuelle ou statistique ou offrant une explication du contexte d'une politique ou d'une disposition législative en vigueur ne sont peut-être pas visés par ces conditions générales. Cependant, la plupart des documents internes qui analysent un problème, en commençant par identifier celui-ci, et qui proposent ensuite un certain nombre de solutions avant de terminer sur des recommandations précises au niveau des changements sont susceptibles de tomber sous le coup des alinéas 21(1)a) ou b).

[114] Le commissaire soutient que les éléments contenus dans l'agenda ne constituent pas des avis, des recommandations ou des comptes rendus de consultations ou délibérations. La Cour partage ce point de vue. Aucun objet de réunion ne figure dans l'agenda, uniquement le moment des réunions. L'avis d'une réunion n'a pas pour effet de dévoiler les avis ou délibérations échangés au cours de la réunion. Par conséquent, les exceptions prévues au paragraphe 21(1) invoquées par les défendeurs ne s'appliqueraient pas.

iii. Exception n° 3 : exclusions prévues à l'article 69 de la Loi et à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui concernent les documents et renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine

[115] L'application de l'article 69 de la Loi sur l'accès et de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5 (la LPC), qui soustraient à la communication les documents et renseignements confidentiels du Cabinet, a initialement été soulevée dans les instances intéressant le PM et le ministre des Transports qui sont actuellement devant la Cour.

[116] En plus d'avoir invoqué, le 19 mars 2001, l'article 69 de la Loi à l'égard des agendas quotidiens du PM, le greffier du Conseil privé a délivré une attestation conformément à l'article 39 de la LPC. Cette attestation

excluded portions of the PM's agendas requested by the Commissioner on the grounds that they contained Cabinet confidences as defined in the CEA.

[117] On May 4, 2001, the Clerk of the Privy Council also issued a certificate under section 39 of the CEA objecting to the disclosure of portions of the Minister of Transport's weekly agendas on the grounds that they contained Cabinet confidences. However, on January 6, 2004, counsel for the Minister of Transport notified the Deputy Commissioner that as a result of the Supreme Court's decision in *Babcock v. Canada (Attorney General)*, [2002] 3 S.C.R. 3, the Clerk had elected to not issue a subsequent section 39 certificate and was no longer claiming a Cabinet confidence exclusion. The letter stated, in part (letter from Peter K. Doody to J. Alan Leadbeater, Deputy Commissioner, January 6, 2004, application record, docket T-1211-05, Vol. 2, at page 104):

As a result of the Supreme Court of Canada's decision in *Babcock* ... the Clerk of the Privy Council will not be signing a certificate under s.39 of the *Canada Evidence Act* with respect to this document. Accordingly, the enclosed agenda contains additional information that was severed from the version provided to you on August 18, 2000.

[118] Accordingly, the respondent [in T-1211-05] only relies on the Cabinet confidence exclusion in the PM file and not within the Minister of Transport file.

### The Legislation

[119] Subsection 69(1) of the Access Act stipulates that "confidences of the Queen's Privy Council for Canada" are outside the scope of the Access Act and are therefore not subject to disclosure. The section also sets out a non-exhaustive list of what constitutes a Cabinet confidence for the purposes of the Act:

**69.** (1) This Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,

excluait certaines portions des agendas du PM demandés par le commissaire au motif qu'elles contenaient des renseignements confidentiels du Cabinet au sens de la LPC.

[117] Le 4 mai 2001, le greffier du Conseil privé a aussi délivré une attestation fondée sur l'article 39 de la LPC pour s'opposer à la communication de certaines portions des agendas hebdomadaires du ministre des Transports au motif qu'elles contenaient des renseignements confidentiels du Cabinet. Cependant, le 6 janvier 2004, l'avocat du ministre des Transports a informé le commissaire adjoint qu'en raison de l'arrêt de la Cour suprême du Canada *Babcock c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 3, le greffier avait décidé de ne pas délivrer une autre attestation selon l'article 39 et ne demandait plus une exclusion pour cause de renseignements confidentiels du Cabinet. Voici un extrait de sa lettre (lettre de Peter K. Doody à J. Alan Leadbeater, commissaire adjoint, 6 janvier 2004, dossier de demande, dossier T-1211-05, vol. 2, à la page 104) :

[TRADUCTION] En raison de l'arrêt *Babcock* de la Cour suprême du Canada, le greffier du Conseil privé ne signera pas pour ce document une attestation fondée sur l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*. En conséquence, l'agenda ci-joint contient des renseignements additionnels qui avaient été retranchés de la version que vous avez reçue le 18 août 2000.

[118] Le défendeur [dans T-1211-05] invoque donc l'exclusion pour renseignements confidentiels du Cabinet uniquement en ce qui concerne l'instance relative au PM et non celle relative au ministre des Transports.

### Dispositions applicables

[119] Le paragraphe 69(1) de la Loi sur l'accès dispose que les « documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada » ne sont pas visés par la Loi sur l'accès et ne sont donc pas susceptibles de communication. La disposition donne aussi une liste non exhaustive de ce qui constitue un document confidentiel du Cabinet aux fins de la Loi :

**69.** (1) La présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux :

(a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(c) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;

(d) records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) records the purpose of which is to brief ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d);

(f) draft legislation; and

(g) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (a) to (f).

a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);

f) avant-projets de loi ou projets de règlement;

g) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à f).

[120] Under section 69, the Court can review the records at issue to determine if they are Cabinet confidences, and therefore excluded from the scope of the Act.

[121] Subsection 39(1) of the CEA sets out another procedure that can be followed by the Clerk of the Privy Council in certifying information as a Cabinet confidence. In so doing, this prevents that information from being disclosed or examined by a reviewing court:

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

[122] Like subsection 69(1) of the Access Act, subsection 39(2) of the CEA sets out, in general terms, what constitutes a Cabinet confidence. In the matters currently before the Court, the Clerk followed the formal

[120] Selon l'article 69, la Cour peut passer en revue les documents en cause pour savoir s'ils sont des documents confidentiels du Cabinet et s'ils sont donc exclus de la portée de la Loi.

[121] Le paragraphe 39(1) de la LPC énonce une autre procédure que peut suivre le greffier du Conseil privé et qui consiste à attester que des renseignements sont des renseignements confidentiels du Cabinet. L'effet de cette procédure est que les renseignements en cause ne peuvent être ni divulgués ni examinés par une cour de révision :

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

[122] Tout comme le paragraphe 69(1) de la Loi sur l'accès, le paragraphe 39(2) de la LPC énonce, en des termes généraux, ce qui constitue un renseignement confidentiel du Cabinet. Dans les affaires actuellement



requirements of subsection 39(1) of the CEA and stated that various portions of the PM's agendas were excluded from disclosure pursuant to paragraphs 39(2)(c)-(f):

39.

...

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

...

(c) an agendum of Council or a record recording deliberations or decisions of Council;

(d) a record used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) a record the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are brought before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d); and

(f) draft legislation.

#### The purpose of Cabinet confidences

[123] The purpose of a certificate issued under section 39 of the CEA was addressed by the Supreme Court of Canada in *Babcock*, above. In my view, this applies equally to a Cabinet confidence under section 69 of the Access Act. In *Babcock*, Chief Justice McLachlin stated, at paragraph 18 that the maintenance of Cabinet privilege ensures that

... [t]hose charged with the heavy responsibility of making government decisions [are] free to discuss all aspects of the problems that come before them and to express all manner of views, without fear that what they read, say or act on will later be subject to public scrutiny...

soumises à la Cour, le greffier a observé les exigences formelles du paragraphe 39(1) de la LPC et déclaré que diverses portions des agendas du PM étaient exclues de la divulgation conformément aux alinéas 39(2)c) à f) :

39.

[...]

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

[...]

e) un ordre du jour du Conseil ou un procès-verbal de ses délibérations ou décisions;

d) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) un document d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);

f) un avant-projet de loi ou projet de règlement.

#### L'objet de l'exclusion des documents ou renseignements confidentiels du Cabinet

[123] L'objet d'une attestation délivrée en vertu de l'article 39 de la LPC a été examiné par la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Babcock*, précité. Selon moi, cet arrêt s'applique également aux documents confidentiels du Cabinet au sens de l'article 69 de la Loi sur l'accès. Dans l'arrêt *Babcock*, la juge en chef McLachlin a écrit, au paragraphe 18, que l'existence du privilège du Cabinet a pour objet de faire en sorte que

[...] [l]es personnes auxquelles incombe la lourde responsabilité de prendre des décisions gouvernementales [se sentent] libres de discuter de tous les aspects des problèmes dont elles sont saisies et d'exprimer toutes les opinions possibles, sans crainte de voir les documents qu'elles ont lus, les propos qu'elles ont tenus et les éléments sur lesquels elles ont fondé leurs décisions faire ultérieurement l'objet d'un examen public [...]

and at paragraph 21, that section 39 amounts to “Canada’s response to the need to provide a mechanism for the responsible exercise of the power to claim Cabinet confidentiality in the context of judicial and quasi-judicial proceedings.”

Cabinet confidence under subsection 69(1) of the Access Act

[124] Unlike the CEA, the Access Act does not have any formal requirements that must be satisfied in order to obtain protection under subsection 69(1). Under section 69, the Court reviews the records. The protection will attach if the records fit within the meanings ascribed under paragraphs 69(1)(a)-(g). Further, this list is not exhaustive, as indicated by Parliament’s use of the phrase “without restricting the generality of the foregoing.”

[125] There is an overlap between section 69 and the certification process provided for in section 39 of the CEA. Specifically, the items that constitute a Cabinet confidence are identical in both sections—i.e., paragraphs 39(1)(a)-(f) of the CEA are identical to paragraphs 69(1)(a)-(f) of the Access Act. Despite these similarities, the Access Act is broader in terms of what it protects because of the non-exhaustive nature of the section and the inclusion of paragraph 69(1)(g), which removes from the reach of the Act “records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (a) to (f).”

[126] It is within this context that I will later address the application of section 69 of the Access Act and section 39 of the CEA as they relate to the disclosure of the PM’s agendas in docket T-1209-05.

VII. APPLYING THE LAW TO THE FACTS OF EACH APPLICATION

1. Minister of National Defence (docket T-210-05)

The records at issue

et, au paragraphe 21, elle a ajouté que le Canada avait édicté l’article 39 « pour répondre au besoin d’établir un mécanisme assurant l’exercice responsable du pouvoir d’invoquer la confidentialité des délibérations du Cabinet dans le contexte d’une instance judiciaire ou quasi judiciaire ».

Les documents confidentiels du Cabinet visés au paragraphe 69(1) de la Loi sur l’accès

[124] Contrairement à la LPC, la Loi sur l’accès ne prévoit pas une procédure à observer pour l’obtention d’une protection fondée sur le paragraphe 69(1). S’agissant de l’article 69, la Cour passe en revue les documents. La protection sera conférée aux documents s’ils correspondent aux descriptions apparaissant aux alinéas 69(1)a) à g). En outre, cette liste n’est pas exhaustive puisque le législateur a employé le mot « notamment ».

[125] Il y a chevauchement entre l’article 69 et l’attestation dont fait état l’article 39 de la LPC. Plus précisément, les éléments qui constituent un renseignement ou document confidentiel du Cabinet sont identiques dans les deux dispositions — les alinéas 39(1)a) à f) de la LPC sont identiques aux alinéas 69(1)a) à f) de la Loi sur l’accès. Malgré ces similitudes, la Loi sur l’accès est plus large dans ce qu’elle protège en raison du caractère non exhaustif de l’article 69 et de l’inclusion de l’alinéa 69(1)g), qui soustrait à la portée de la Loi les « documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à f) ».

[126] C’est dans ce contexte que j’examinerai plus loin l’application de l’article 69 de la Loi sur l’accès et de l’article 39 de la LPC dans la mesure où ils concernent la divulgation des agendas du PM dans le dossier T-1209-05.

VII. APPLICATION DU DROIT AU CONTEXTE DE CHACUNE DES DEMANDES

1. Ministre de la Défense nationale (dossier T-210-05)

Les documents en cause

[127] As a result of the Commissioner's investigation, 1 413 pages of records were identified as relevant to the request. Of these, 765 pages were found within the DND and were disclosed to the requester, subject to the application of the Act's exemptions. These records are not at issue in this proceeding.

[128] The remaining 648 pages of records were located within the Minister's office and fall into four categories:

1. 185 pages of notes regarding the M5 meetings extracted from the notebooks of members of the Minister's exempt staff;

2. 342 pages of e-mail correspondence containing approximately 539 exchanges. Of these, approximately 101 e-mails are exchanges exclusively between members of the Minister's exempt staff, while approximately 438 are exchanges between exempt staff and non-exempt staff working in the Minister's office or exchanges forwarded or copied to non-exempt staff;

3. 82 pages of M5 meeting agendas; and

4. 39 pages of miscellaneous records, including memoranda and briefing notes for the Minister and the other attendees of the M5 meetings.

[129] Despite the respondent's position that the records are not in the control of the DND for the purposes of the Access Act, the respondent applied the Act's exemptions and exclusions to the records and disclosed them, without prejudice, to the Commissioner during his investigation. Upon reviewing the records, the Commissioner concluded that all of the claimed exemptions were justified under the Act. Accordingly, the only issue to be determined is whether the records were under the control of the DND.

#### Purpose of the M5 meetings

[130] The term "M5" was used to describe informal meetings attended by the former minister of National Defence, Art Eggleton, the Deputy Minister of Defence,

[127] À la suite de l'enquête du commissaire, 1 413 pages de documents ont été recensées comme intéressant la demande d'accès. Sur ce nombre, 765 pages ont été trouvées au MDN et communiquées à l'auteur de la demande, sous réserve de l'application des exceptions prévues par la Loi. Ces documents ne sont pas en cause dans la présente instance.

[128] Les 648 pages restantes ont été trouvées dans le cabinet du ministre et entrent dans quatre catégories :

1. 185 pages de notes concernant les réunions M5, extraites des blocs-notes de membres du personnel exonéré du ministre;

2. 342 pages de correspondance électronique contenant environ 539 courriels. Sur ce nombre, environ 101 courriels ont été échangés exclusivement entre les membres du personnel exonéré du ministre, tandis qu'environ 438 sont des courriels échangés entre le personnel exonéré et le personnel non exonéré travaillant au cabinet du ministre, ou des courriels transmis ou envoyés en copies conformes au personnel non exonéré;

3. 82 pages d'ordres du jour de réunions M5;

4. 39 pages de documents divers, dont des notes de service et des notes d'information à l'intention du ministre et des autres participants aux réunions M5.

[129] Malgré la position du défendeur selon laquelle les documents ne relèvent pas du MDN aux fins de la Loi sur l'accès, le défendeur a appliqué les exceptions et exclusions prévues par la Loi et a communiqué les documents, sous toutes réserves, au commissaire durant son enquête. Après examen, le commissaire a conclu que toutes les exceptions revendiquées étaient justifiées selon la Loi. Le seul point à décider est donc celui de savoir si les documents relevaient du MDN.

#### Objet des réunions M5

[130] L'expression « M5 » servait à décrire les réunions informelles auxquelles participaient l'ancien ministre de la Défense nationale, Art Eggleton, le

the Chief of the Defence Staff, and senior members of the Minister's exempt staff.

[131] During the course of his investigation, the Commissioner heard evidence from the following individuals, all of whom took part in the M5 meetings:

1. Art Eggleton (Minister of National Defence);
2. Jim Judd (Deputy Minister);
3. Gen. Maurice Baril (Chief of the Defence Staff);
4. Emechete Onuoha (Executive Assistant to the Minister);
5. Meribeth Morris (Director of Operations to the Minister); and
6. Randy Mylyk (Director of Communications to the Minister).

[132] The Commissioner states in his Report that the purpose of the M5 meetings was to provide a forum for the Minister to obtain information and clarification on various subject-matters relating to the DND. The meetings were intended to address areas of current operational and administrative interest, and to facilitate the flow of information between the Minister, Deputy Minister, and Chief of the Defence Staff. In his testimony before the Deputy Commissioner, the Minister stated that the M5 meetings were largely informal (application record, docket T-210-05, Vol. C-2, at page 268):

**Mr. Eggleton:** ... There is no particular—there is no formality to the M5 agenda, there are no minutes produced from it.

[133] On this basis, the Minister described the meetings as an opportunity for him to obtain clarification on matters or gain a better understanding about how the Department is operating (application record, docket T-210-05, Vol. C-2, at page 270):

**Mr. Eggleton:** They are information meetings. They are for me to get further information, to better understand how things

sous-ministre de la Défense, le chef d'état-major de la Défense et les fonctionnaires supérieurs du personnel exonéré du ministre.

[131] Au cours de son enquête, le commissaire a entendu les témoignages des personnes suivantes, qui participaient toutes aux réunions M5 :

1. Art Eggleton (ministre de la Défense nationale);
2. Jim Judd (sous-ministre);
3. le général Maurice Baril (chef d'état-major de la Défense);
4. Emechete Onuoha (adjoint exécutif du ministre);
5. Meribeth Morris (directrice des Opérations pour le ministre);
6. Randy Mylyk (directeur des Communications pour le ministre).

[132] Le commissaire écrit dans son rapport que l'objet des réunions M5 était de constituer une tribune permettant au ministre d'obtenir des renseignements et éclaircissements sur divers sujets intéressant le MDN. Les réunions devaient porter sur les domaines d'intérêt opérationnel et administratif courants et faciliter le flux de l'information entre le ministre, le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense. Durant son témoignage devant le commissaire adjoint, le ministre a dit que les réunions M5 étaient en général informelles (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. C-2, à la page 268) :

[TRADUCTION]

**M. Eggleton :** [...] Il n'y a aucun formalisme dans les réunions M5, et elles ne sont pas suivies de procès-verbaux.

[133] Le ministre a décrit les réunions comme une occasion pour lui d'obtenir des éclaircissements sur tel ou tel sujet ou de se faire une meilleure idée de la manière dont le ministère fonctionnait (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. C-2, à la page 270) :

[TRADUCTION]

**M. Eggleton :** Ce sont des réunions d'information. Elles me permettent de me renseigner davantage, de mieux comprendre

are operating or why the press have reported it in a certain way. ...

The only thing that distinguishes the stuff that goes to the M5 is if it's not major in nature, it's not something that's going to take a long period of time or just need a little clarification. ...

[134] Further, the Minister underlined the informal nature of the M5 meetings by stating that in situations where the issues were more significant, a more formal briefing was held (application record, docket T-210-05, Vol. C-2, at page 270):

**Mr. Eggleton:** Now, there are many others, many other reports that I get that are more major in nature and require a more detailed briefing. And for that purpose, we would set up a separate meeting. I could have a full briefing with all sorts of people in the room, telling me about a certain policy that is being proposed or a certain purchase that is being proposed or whatever. ...

[135] However, despite the informal and informative nature of the meetings, the Chief of the Defence Staff made clear that "there are some pretty difficult decisions that will start, originate or finish" within the context of the M5 meetings (application record, docket T-210-05, Vol. C-1, at page 201).

[136] As well, it is not in dispute that the subject-matter of the M5 meetings was directly related and limited to departmental matters. During the course of the Commissioner's investigation, this was confirmed by the Minister, the Deputy Minister, and by the Chief of the Defence Staff, who stated the following before the Deputy Commissioner (application record, docket T-210-05, Vol. C-1, at pages 188-189):

**Mr. Leadbeater:** Is it fair to say, that the discussions at the M-5 concern matters which fall within the Minister's responsibilities as Minister of Defence?

**General Baril:** Of course.

**Mr. Leadbeater:** Are there any matters discussed that are not departmental business?

comment les choses fonctionnent ou la raison pour laquelle la presse a traité tel ou tel événement d'une certaine manière. [...]

La seule chose qui distingue les affaires traitées dans les réunions M5, c'est que, si ce n'est pas une affaire importante, ce n'est pas quelque chose qui va prendre beaucoup de temps mais qui nécessitera simplement quelques éclaircissements. [...]

[134] Le ministre a souligné aussi le caractère informel des réunions M5 en disant que, lorsque les points traités étaient plus importants, une réunion plus formelle avait lieu (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. C-2, à la page 270) :

[TRADUCTION]

**M. Eggleton :** Cela dit, je reçois beaucoup d'autres rapports qui sont de nature plus importante et qui requièrent un examen plus détaillé. Dans un tel cas, nous organisons une réunion distincte. Je pourrais avoir une réunion d'information en bonne et due forme avec toutes sortes de gens dans la pièce, qui me parleront d'une certaine politique qui est proposée, ou d'un certain achat qui est proposé, ou autre chose. [...]

[135] Cependant, malgré le caractère informel et informatif des réunions, le chef d'état-major de la Défense a souligné que [TRADUCTION] « certaines décisions assez difficiles auront leur origine ou seront abandonnées » dans le contexte des réunions M5 (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. C-1, à la page 201).

[136] Il n'est pas contesté non plus que l'objet des réunions M5 était directement rattaché et limité aux affaires ministérielles. Durant l'enquête du commissaire, cela fut confirmé par le ministre, le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense, qui avait déclaré ce qui suit devant le commissaire adjoint (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. C-1, aux pages 188 et 189) :

[TRADUCTION]

**M. Leadbeater :** Peut-on dire que les discussions menées durant les réunions M-5 concernent des aspects qui entrent dans les responsabilités du ministre en tant que ministre de la Défense?

**Le général Baril :** Évidemment.

**M. Leadbeater :** Y a-t-il des affaires qui sont débattues et qui ne sont pas des affaires intéressant le ministère?

**General Baril:** Sometimes we will joke around, but I mean beside that ... The time of the Minister and my time and the [Deputy Minister] are pretty tight during the day. And besides the opening niceties that—no, until something happens it's business all the time.

**Le général Baril :** Il peut arriver que nous plaisantions, mais, en dehors de cela [...] L'emploi du temps du ministre, le mien et celui du [sous-ministre] sont serrés durant la journée. Et, en dehors des politesses préliminaires qui — non, jusqu'à ce qu'on arrive à un résultat, c'est du travail constant.

#### Notes of the exempt staff at the M5 meetings

[137] The 185 pages of notes regarding the M5 meetings are from the notebooks of the Minister's Executive Assistant (Mr. Onuoha), Director of Operations (Ms. Morris), and Director of Communications (Mr. Mylyk).

[138] The evidence is that these individuals played a major role in the facilitation of the M5 meetings. As the Commissioner acknowledged at page 10 of his Report (application record, docket T-210-05, Vol. 5, at page 1472):

The evidence confirms that, ordinarily, agendas were decided upon in advance by the Minister's Executive Assistant in consultation with the Minister. From time to time, the Minister's EA also sought input from the offices of the CDS and DM concerning agenda items. The agendas were prepared by the Executive Assistant and their content was communicated to members either in advance ... or by being distributed at the meeting. ...

[139] At those meetings, the evidence is that the Minister, Deputy Minister, and Chief of the Defence Staff did not take notes. As well, no "minutes" were taken of the meetings, only notes by the Minister's exempt staff. As the Commissioner further stated, at page 10:

... The evidence also confirms that notes of the M5 discussions were routinely taken by the Minister's Executive Assistant. The other exempt staff also made less extensive notes, from time to time.

[140] According to the Minister, the notes were to ensure that the proper follow up was taken with respect to any relevant item discussed (application record, docket T-210-05, Vol. C-2, at page 291):

**Mr. Eggleton:** ... Most of the time I rely upon the notes that my staff keeps, ensure that we get the proper follow up.

#### Notes du personnel exonéré aux réunions M5

[137] Les 185 pages de notes concernant les réunions M5 viennent des blocs-notes de l'adjoint exécutif du ministre (M. Onuoha), de la directrice des Opérations (M<sup>me</sup> Morris) et du directeur des Communications (M. Mylyk).

[138] D'après la preuve, ces personnes jouaient un rôle important dans la facilitation des réunions M5, comme l'a reconnu le commissaire à la page 10 de son rapport (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. 5, à la page 1472) :

[TRADUCTION] La preuve confirme qu'en général, les ordres du jour étaient décidés à l'avance par l'adjoint exécutif du ministre, après consultation du ministre. De temps à autre, l'adjoint exécutif du ministre sollicitait aussi l'avis du CEMD et du SM concernant les points de l'ordre du jour. Les ordres du jour étaient préparés par l'adjoint exécutif, et leur contenu était communiqué aux membres à l'avance [...] ou ils étaient distribués à la réunion. [...]

[139] D'après la preuve, le ministre, le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense ne prenaient pas de notes durant ces réunions. Les réunions n'étaient pas non plus suivies de « procès-verbaux », uniquement de notes consignées par le personnel exonéré du ministre. Le commissaire a ajouté, à la page 10 :

[TRADUCTION] [...] La preuve confirme aussi que des notes étaient généralement prises par l'adjoint exécutif du ministre durant les réunions M5. Il arrivait aussi que les autres membres du personnel exonéré prennent des notes, moins détaillées.

[140] Selon le ministre, les notes visaient à s'assurer que tel ou tel point discuté durant la réunion ferait l'objet d'un suivi (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. C-2, à la page 291) :

[TRADUCTION]  
**M. Eggleton :** [...] La plupart du temps, je m'en remets aux notes que mon personnel conserve, pour assurer le suivi requis.



As the Minister further explained in his oral testimony, the exempt staff members were charged with the task of following up on items arising within the context of the M5 meetings (application record, docket T-210-05, Vol. C-2, at pages 291-292):

**Mr. Leadbeater:** That was going to be my next question. How is follow up managed, and do you rely on the notes of your staff in order to ensure proper follow up?

**Mr. Eggleton:** Yes. My staff are charged; the executive assistant and the other assistants, as may be appropriate, are charged with the responsibility of doing any follow up.

I might say, for example, “Well, okay, that’s very interesting. Now, I would like a report on that, please. And it’s an urgent issue, so I would like it in two weeks.” So my staff write down, “he wants it in two weeks”. So in two weeks, if it isn’t there, I may have forgotten it since I am dealing with 100 items a day or so, they follow it up and make sure I get the report in two weeks.

[141] While the Minister relied upon the notes taken by his exempt staff during M5 meetings, he had never personally seen the notebooks, nor did he have any knowledge with respect to how extensive the notes were (application record, docket T-210-05, Vol. C-2, at page 304):

**Mr. Eggleton:** Yes, but I have never seen these notes that my staff keep, so I don’t know how extensive they would be. . . . They would make a note on that, but they wouldn’t make a note on each and everything if there wasn’t any follow up to be done, I would not expect they would. But I don’t know for sure, because I never asked to see their notes.

This was confirmed by the Minister’s Director of Communications, Mr. Mylyk, who stated in his affidavit, sworn October 25, 2006, that the content of the notes was considered personal and was not shared with anyone in either the Minister’s office or the DND (application record, docket T-210-05, Vol. 5, at page 1759):

I have always considered these notebooks to be personal to me. They are not shared with anyone in the Minister’s office.

Comme le ministre l’a expliqué davantage durant son témoignage, les membres du personnel exonéré devaient assurer le suivi des questions soulevées au cours des réunions M5 (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. C-2, aux pages 291 et 292) :

[TRADUCTION]

**M. Leadbeater :** Cela allait être ma question suivante. Comment le suivi est-il géré, et vous fondez-vous sur les notes de votre personnel pour vous assurer du suivi?

**M. Eggleton :** Oui. Mon personnel a cette responsabilité; l’adjoint exécutif et les autres attachés, selon le cas, sont chargés d’assurer le suivi.

Je pourrais dire par exemple : « Bon, cela est très intéressant. Je voudrais s’il vous plaît recevoir un rapport sur cette question. Et comme c’est une question urgente, je voudrais le rapport dans deux semaines ». Mon personnel écrit alors : « il voudrait le rapport dans deux semaines ». Deux semaines plus tard, si le rapport n’est pas là, il se pourrait que je n’y pense plus étant donné que je traite une centaine d’affaires par jour, et c’est mon personnel qui assure alors le suivi et qui veille à ce que j’obtienne le rapport dans le délai de deux semaines.

[141] Le ministre se fondait sur les notes qu’avait consignées son personnel exonéré durant les réunions M5, mais il n’avait jamais personnellement vu les blocs-notes, et il n’avait pas connaissance non plus du niveau de détail des notes (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. C-2, à la page 304) :

[TRADUCTION]

**M. Eggleton :** Oui, mais je n’ai jamais vu les notes que conserve mon personnel, et je ne sais donc pas s’il s’agit de notes détaillées. [...] Mon personnel prend des notes sur tel aspect, mais il ne prendra pas des notes sur absolument tout lorsqu’il n’y a pas de suivi à assurer, et je ne m’attends pas à ce qu’il le fasse. Mais je n’en sais trop rien, parce que je n’ai jamais demandé à voir ces notes.

Cela fut confirmé par le directeur des Communications du ministre, M. Mylyk, qui a écrit dans son affidavit, souscrit le 25 octobre 2006, que le contenu des notes était considéré comme personnel et n’était communiqué à personne, que ce soit au cabinet du ministre ou au MDN (dossier de demande, dossier T-210-05, vol. 5, à la page 1759) :

[TRADUCTION] J’ai toujours considéré ces blocs-notes comme quelque chose qui m’est personnel. Ils ne sont communiqués à personne au cabinet du ministre.

No official of the Department of National Defence ever asked to look at my notebooks. No such official, up to and including the Deputy Minister or the Chief of the Defence Staff, had authority to compel me to produce them.

The other exempt staff gave similar evidence.

Does the DND have control over the M5 documents?

[142] In determining whether the records relating to the M5 meetings were “under the control” of the DND despite being ultimately controlled by the Minister and his exempt staff and held within the Minister’s office, the Court will examine the content of the records and the circumstances in which they were created.

[143] The M5 meetings were a vehicle to facilitate the flow of information between the Minister, Deputy Minister, and Chief of the Defence Staff. According to the Minister, they were informal in nature and were not intended to cover major matters related to the policy and direction of the DND. When considering the purpose of the meetings, it is clear that the M5 meetings related to the departmental business of the DND. The circumstances in which the records were created will now be examined for each category of record.

The notes

[144] The notes were the personal notes of the exempt staff. No person in the DND or the Minister ever asked to see the notes or be provided with a copy of them. The evidence is that the notes would not have been produced to departmental officials. If some information in the notes had ever been requested, which was not the case, the Court reasonably assumes that the exempt staff who took the notes would prepare a typewritten record of the discussion.

[145] It is clear that the government institution did not have *de facto*, transient, or partial access to the notes of the meetings. When the Court reviewed the notes, it is evident that they were not intended for any third person.

Aucun fonctionnaire du ministère de la Défense nationale n’a jamais demandé à voir mes blocs-notes. Aucun d’eux, ni même le sous-ministre ou le chef d’état-major de la Défense, n’avait le pouvoir de me contraindre à les produire.

Les autres membres du personnel exonéré ont témoigné dans le même sens.

Les documents des réunions M5 relèvent-ils du MDN?

[142] Pour savoir si les documents se rapportant aux réunions M5 « relevaient » du MDN, même si en dernier ressort ils relevaient du ministre et de son personnel exonéré et étaient en la possession du cabinet du ministre, la Cour examinera le contenu des documents et les circonstances dans lesquelles ils ont été créés.

[143] Les réunions M5 étaient un instrument destiné à faciliter le flux de l’information entre le ministre, le sous-ministre et le chef d’état-major de la Défense. Selon le ministre, c’étaient des réunions de caractère informel, qui n’étaient pas censées porter sur des affaires importantes liées à la politique et à l’orientation du MDN. Lorsqu’on examine l’objet des réunions M5, il est clair qu’elles se rapportaient aux affaires du MDN. Les circonstances dans lesquelles les documents ont été créés seront maintenant examinées pour chaque catégorie de documents.

Les notes

[144] Les notes étaient les notes personnelles du personnel exonéré. Personne, au MDN ou au cabinet du ministre, n’a jamais demandé à voir les notes ou à en obtenir une copie. Selon la preuve, les notes n’auraient pas été communiquées aux fonctionnaires du ministère. Si certains renseignements contenus dans les notes avaient été demandés, ce qui n’était pas le cas, le personnel exonéré qui avait pris les notes aurait probablement, selon la Cour, rédigé un compte rendu dactylographié du débat.

[145] Il est clair que l’institution fédérale n’avait pas un accès *de facto*, temporaire ou partiel aux notes des réunions. Lorsque la Cour a examiné les notes, il lui est apparu évident qu’elles n’étaient pas destinées à des

The writing is barely legible and the substance is not coherent to anyone other than the author. Accordingly, the notes in their original form would not be produced to a senior official of the DND upon request, and they are not under the control of the DND.

tiers. L'écriture est à peine lisible, et la substance est inaccessible à quiconque autre que l'auteur. Par conséquent, les notes dans leur forme originale ne seraient pas remises sur demande à un haut fonctionnaire du MDN, et elles ne relèvent pas du MDN.

#### The e-mail correspondence within the Minister's office

#### Les courriels échangés au sein du cabinet du ministre

[146] The e-mail exchanges dealt with scheduling of the Minister. They are not substantive information about departmental matters and they are not under the control of the government institution according to the criteria set out above.

[146] Les courriels échangés traitaient de l'emploi du temps du ministre. Ils ne contiennent pas de renseignements de fond sur les affaires ministérielles et ils ne relèvent pas de l'institution fédérale, selon le critère susmentionné.

#### The agendas

#### Les ordres du jour

[147] The agendas listing the items to be addressed at M5 meetings were provided to the attendees, including the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff. In such cases, the departmental official would most likely be given another copy of the agenda from the Minister's office if he was missing his copy. Accordingly, these agendas are under the control of the DND and are subject to disclosure.

[147] Les ordres du jour énumérant les points devant être abordés aux réunions M5 étaient distribués aux participants, dont le sous-ministre et le chef d'état-major de la Défense. Dans ces cas, le fonctionnaire du ministère obtenait fort probablement du cabinet du ministre un autre exemplaire de l'ordre du jour s'il n'avait pas le sien. Par conséquent, ces ordres du jour relèvent du MDN et sont susceptibles de communication.

#### The miscellaneous records

#### Les documents divers

[148] The 39 pages of miscellaneous records include memoranda and briefing notes for the Minister and the other attendees of the M5 meetings. If this is the case, then these records would be provided to a senior departmental official upon request. Presumably, the Minister's office would cooperate with a request for a copy of a document if it had already been provided to the Deputy Minister or Chief of the Defence Staff. The Court will refer these records back to the respondent to identify which documents were originally provided to the Deputy Minister or Chief of the Defence Staff. The records are under the control of the DND.

[148] Les 39 pages de documents divers sont des notes de service et notes d'information à l'intention du ministre et des autres participants aux réunions M5. Si tel est le cas, alors ces documents seraient communiqués sur demande à un haut fonctionnaire du ministère. On présume que le cabinet du ministre aurait accédé à une demande de copie d'un document si ce document avait déjà été remis au sous-ministre ou au chef d'état-major de la Défense. La Cour renverra ces documents au défendeur pour qu'il précise lesquels ont été au départ communiqués au sous-ministre ou au chef d'état-major de la Défense. Les documents relèvent du MDN.

## 2. Prime Minister (docket T-1209-05)

## 2. Premier ministre (dossier T-1209-05)

#### The records at issue

#### Les documents en cause

[149] The records relevant to this application consist of the daily agenda books of the former prime minister of Canada, the Right Honourable Jean Chrétien (the PM), for the period between January 1994 and June 25, 1999. In their entirety, the records total 2 006 pages; 2 002 pages of which were archived in electronic form within the PMO on a computer assigned to Bruce Hartley, the PM's Executive Assistant and a member of his exempt staff. The remaining four pages of records are comprised of hard copy versions of the above-noted records and were located within the PCO.

[150] As the Commissioner found in his Report, the agendas consist of a listing, by day and date, of the PM's daily appointments. He described the variety of different entries included in the agendas, at page 5 of his Report (application record, docket T-1209-05, Vol. 4, at page 683):

Some entries relate to the former Prime Minister's private life, such as family birthdays, medical appointments and social engagements. Some entries relate to the former Prime Minister's official functions (such as meetings to discuss government business, Question Period preparation meetings, cabinet meetings and official travel). Some entries relate to activities of the former Prime Minister which were public in nature (such as appearances at the War Memorial on Remembrance Day, appearances in Parliament for Question Period, and attendance at weekly caucus meetings). Some entries relate to meetings or functions which took place in the Prime Minister's Centre Block office, at 24 Sussex Drive or at other private venues. For some days, no entries appear on the agendas.

Further, the Commissioner noted that absent from the agendas is any reference to the subject-matter of the meetings or functions listed therein.

#### Creation of the records

[151] All of the records at issue were created on a single computer located in the office of Mr. Hartley, the PM's Executive Assistant. Mr. Hartley deposed at paragraph 8 of his affidavit, sworn October 25, 2006, the agendas served as a means by which he and the PM "communicated" for the purpose of managing the PM's

[149] Les documents relatifs à cette demande de contrôle judiciaire sont les agendas quotidiens de l'ancien premier ministre du Canada, le très honorable Jean Chrétien (le PM), pour la période allant de janvier 1994 au 25 juin 1999. L'ensemble des documents totalise 2 006 pages, dont 2 002 ont été archivées sous forme électronique au CPM, sur un ordinateur attribué à Bruce Hartley, adjoint exécutif du PM et membre de son personnel exonéré. Les quatre autres pages sont des versions papier des documents susmentionnés et se trouvaient au BCP.

[150] Comme le commissaire l'a écrit dans son rapport, les agendas sont des listes, établies quotidiennement, des rendez-vous du PM pour tel ou tel jour. Le commissaire a décrit la variété des diverses indications apparaissant dans les agendas, à la page 5 de son rapport (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. 4, à la page 683) :

[TRADUCTION] Certaines indications concernent la vie privée de l'ancien premier ministre, par exemple des anniversaires de membres de sa famille, rendez-vous chez le médecin et engagements sociaux. D'autres se rapportent aux fonctions officielles de l'ancien premier ministre (comme des réunions pour discuter des affaires de l'État, des réunions préparatoires de la période des questions, des réunions du Cabinet et des déplacements officiels). D'autres se rapportent aux activités de l'ancien premier ministre qui étaient de caractère public (par exemple sa présence au Monument aux morts le jour du Souvenir, au Parlement pour la période des questions et aux réunions hebdomadaires du caucus). D'autres encore se rapportent à des réunions ou fonctions qui se déroulaient dans le bureau du premier ministre à l'édifice du Centre, ou au 24, promenade Sussex, ou à d'autres endroits privés. Pour certains jours, aucune indication n'apparaît dans les agendas.

Le commissaire a aussi indiqué que les agendas ne mentionnent pas l'objet des réunions ou fonctions qui y sont inscrites.

#### Création des documents

[151] Tous les documents en cause ont été créés sur un ordinateur unique situé dans le bureau de M. Hartley, l'adjoint exécutif du PM. M. Hartley déclare, au paragraphe 8 de son affidavit, souscrit le 25 octobre 2006, que les agendas étaient le moyen par lequel lui-même et le PM « communiquaient » pour organiser

time. Effectively, the agendas were a “plan for how the day may unfold” (application record, docket T-1209-05, Vol. 5, at page 824). Changes to the document were notated by Mr. Hartley on a paper copy throughout the day. These alterations may or may not have been recorded by Mr. Hartley’s assistant in the electronic version of the agenda.

[152] Access to the computer on which the agendas were located was restricted to only Mr. Hartley and his assistants. A limited number of people within the PMO had “read-only” access to the agendas; however, such access was not granted to anyone outside the PMO.

#### Use of the records

[153] As the Commissioner reported in his investigation, hard copies of the agendas were “shared” within the PMO to assist in managing the PM’s daily activities. On this basis, copies were shared with the PM’s Chief of Staff, his senior policy advisor, Director of Communications, Director of Operations, and Press Secretary.

[154] As well, an edited copy of the agenda showing only the locations to be visited by the PM was forwarded to the RCMP and the House of Commons Security office to assist them in protecting the PM. Mr. Hartley states at paragraph 10 of his affidavit (application record, docket T-1209-05, Vol. 5, at page 825):

As well, on my instructions, a copy of the agenda showing only the locations to be visited by the Prime Minister was regularly made available to the Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”) and the House of Commons Security (also referred to as Parliament Hill Security). However, it is my understanding that on certain occasions, in error, the RCMP was provided with a copy of the agenda that included additional information beyond just the locations to be visited by the Prime Minister.

[155] Until September 1999, it was also the practice to fax an edited copy of the next day’s agenda to the Clerk of the Privy Council (the Clerk) for the sole

l’emploi du temps du PM. En fait, chaque agenda était un « plan de la manière dont la journée pourrait se dérouler » (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. 5, à la page 824). Les modifications apportées à l’agenda étaient notées par M. Hartley sur une feuille tout au long de la journée. Ces modifications n’étaient pas nécessairement consignées par l’assistante de M. Hartley dans la version électronique de l’agenda.

[152] L’accès à l’ordinateur sur lequel les agendas se trouvaient était limité au seul usage de M. Hartley et de ses assistants. Un nombre restreint de personnes au CPM pouvait consulter les agendas, en lecture seulement; cependant, personne à l’extérieur du CPM ne pouvait consulter les agendas.

#### Utilisation des documents

[153] Comme le commissaire l’a signalé à l’issue de son enquête, des copies papier des agendas étaient « distribuées » au sein du CPM pour faciliter la gestion des activités quotidiennes du PM. Des copies étaient donc remises au directeur de Cabinet du PM, à son conseiller principal en matière de politiques, à son directeur des Communications, à sa directrice des Opérations et à son attaché de presse.

[154] Un exemplaire révisé de l’agenda indiquant uniquement les endroits que visiterait le PM était communiqué aussi à la GRC et au bureau de la sécurité de la Chambre des communes pour les aider dans leur tâche de protection du PM. M. Hartley déclare ce qui suit, au paragraphe 10 de son affidavit (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. 5, à la page 825) :

[TRADUCTION] Également, comme j’en ai donné la consigne, un exemplaire de l’agenda indiquant uniquement les endroits que visiterait le premier ministre était régulièrement envoyé à la Gendarmerie royale du Canada (la GRC) et au personnel de la sécurité de la Chambre des communes (également appelé Sécurité de la colline du Parlement). Cependant, je crois savoir qu’à l’occasion, la GRC recevait par erreur un exemplaire de l’agenda qui comprenait des renseignements additionnels allant au-delà des endroits auxquels se rendrait le premier ministre.

[155] Jusqu’en septembre 1999, il était également d’usage d’envoyer par télécopieur une copie révisée de l’agenda du lendemain au greffier du Conseil privé (le

information of the Clerk and his or her Executive Assistant. According to Mr. Hartley's testimony before the Deputy Commissioner, these copies were faxed as a "courtesy" so that the Clerk would know the PM's whereabouts over the course of the next day (application record, docket T-1209-05, Vol. C-1, at page 185):

**Mr. Leadbeater:** ... Are you familiar with why those copies were sent to the Clerk of Privy Council?

**Mr. Hartley:** Yes, purely as a courtesy. So the Clerk would know where to go the next day.

When asked whether providing a copy of the agenda to the Clerk was more than a courtesy—i.e., whether the Clerk had a "work-related need" to know the PM's agenda—Mr. Hartley testified that the purpose of providing a copy to the Clerk was largely to facilitate the daily meetings between the Clerk and the PM (application record, docket T-1209-05, Vol. C-1, at page 186):

**Mr. Leadbeater:** So it's possible that the Clerk might [have] a work-related need to know the Prime Minister's agenda?

**Mr. Hartley:** Frankly, this—it was to make sure we knew we were having our meetings every day.

[156] The records provided to the Clerk were "modestly expurgated, or edited" from the original copies held by Mr. Hartley. As explained in the following exchange between the former Clerk, Mel Cappe, and the Deputy Commissioner (application record, docket T-1209-05, Vol. C-2, at page 660):

**Mr. Leadbeater:** ... Have you ever seen any other version of the Prime Minister's agenda, other than those you reviewed for the purpose of Cabinet confidences?

**Mr. Cappe:** Well, as I said earlier, from time to time I'll see them on the corner of his desk. He's got his daily agenda there. I understood from Mr. Koops that the version we were getting, of which you have four pages here, were modestly expurgated, or edited. I don't know that, but I—I—my recollection is that the version we got wasn't the only version that existed. ...

greffier) pour la seule information du greffier et de son adjoint exécutif. Selon le témoignage de M. Hartley devant le commissaire adjoint, ces copies étaient envoyées par télécopieur à titre de « courtoisie », pour que le greffier sache où se trouverait le PM le lendemain (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. C-1, à la page 185) :

[TRADUCTION]

**M. Leadbeater :** [...] Savez-vous pourquoi ces copies étaient envoyées au greffier du Conseil privé?

**M. Hartley :** Oui, uniquement par courtoisie. Le greffier saurait alors où se rendre le lendemain.

Prié de dire si la remise d'une copie de l'agenda au greffier était davantage qu'une manifestation de courtoisie—plus précisément si le greffier devait, de par ses fonctions, connaître l'agenda du PM—M. Hartley a témoigné que la remise d'une copie de l'agenda au greffier visait surtout à faciliter les réunions quotidiennes entre le greffier et le PM (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. C-1, à la page 186) :

[TRADUCTION]

**M. Leadbeater :** Il est donc possible que le greffier doive, de par ses fonctions, connaître l'agenda du premier ministre?

**M. Hartley :** En toute franchise, c'était pour nous assurer que nous savions que nous avions nos réunions chaque jour.

[156] Les documents remis au greffier étaient « modestement expurgés ou révisés » par rapport aux originaux de M. Hartley, comme on peut le voir dans l'échange suivant entre l'ancien greffier, Mel Cappe, et le commissaire adjoint (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. C-2, à la page 660) :

[TRADUCTION]

**M. Leadbeater :** [...] Avez-vous jamais vu une autre version de l'agenda du premier ministre autre que celles que vous avez examinées pour savoir s'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet?

**M. Cappe :** Eh bien, comme je l'ai dit plus tôt, je les vois de temps à autre au coin de son bureau. C'est là qu'il pose son agenda quotidien. J'ai cru entendre M. Koops dire que la version que nous avions, et dont vous avez quatre pages ici, était modestement expurgée, ou révisée. Je n'en sais rien, mais, selon mon souvenir, la version que nous avions n'était pas l'unique version qui existait [...]



In his testimony before the Deputy Commissioner, Mr. Hartley confirmed that while the agendas may have been edited to remove “highly personal” information, often the changes between the original and the copy sent to the Clerk was reflective of changes made to the PM’s schedule throughout the day (application record, docket T-1209-05, Vol. C-1, at page 207):

**Mr. Leadbeater:** Did you give any instruction as to severing the agendas that were to go to the Clerk of Privy Council?

**Mr. Hartley:** Like I said earlier, there was the odd time that I know of items of a highly personal nature, I would not. . .

...

**Mr. Leadbeater:** So it would be fair to say that in general, the version of the agenda that went to the Clerk of the Privy Council was the agenda that was available to everyone in the Prime Minister’s Office, except it may have been somewhat out of date because things happen on a regular basis and you might have updated yours and not updated the Clerk’s? Would that be correct?

**Mr. Hartley:** I believe it’s possible, yes.

[157] With respect to the disposal of the copies sent to the Clerk, it was Mr. Hartley’s expectation that those copies would be destroyed once they were out of date. As the Commissioner notes in his Report, the practice of the Clerk’s office was to destroy the dated copies. However, despite this practice, at the time of the access requests on June 25, 1999, four pages of agenda records were located within the PCO. These records include the PM’s agendas for July 23, 1999 and the weekly periods of May 23 to June 12, 1999. As stated by the Commissioner, these records were not destroyed due to oversight on the part of the PCO.

[158] Further, the Commissioner noted at page 6 of his Report that the fact that these records were not destroyed became a point of contention between the PMO and the PCO, and led to the cessation of the practice of providing the Clerk with a copy of the upcoming day’s agenda (application record, docket T-1209-05, Vol. 4, at page 688):

Durant son témoignage devant le commissaire adjoint, M. Hartley a confirmé que, même si les agendas étaient sans doute révisés par suppression des renseignements « très personnels », souvent les différences entre l’original et la copie envoyée au greffier rendaient compte de changements apportés au programme du PM pour la journée (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. C-1, à la page 207) :

[TRADUCTION]

**M. Leadbeater :** Donnez-vous des directives sur les coupures à faire dans les agendas qui devaient être remis au greffier du Conseil privé?

**M. Hartley :** Comme je l’ai dit auparavant, il pouvait arriver que j’aie connaissance d’éléments de nature très personnelle, je ne...

[...]

**M. Leadbeater :** On pourrait donc dire qu’en général, la version de l’agenda qui était envoyée au greffier du Conseil privé était l’agenda que tout le monde au Cabinet du Premier ministre pouvait obtenir, sauf qu’il pouvait parfois être quelque peu périmé parce que des choses surviennent et que vous aviez pu mettre à jour votre agenda et non celui envoyé au greffier? Est-ce bien cela?

**M. Hartley :** Je crois que c’est possible, oui.

[157] S’agissant de la suppression des exemplaires envoyés au greffier, M. Hartley croyait comprendre que ces exemplaires étaient détruits une fois leur date passée. Comme l’écrit le commissaire dans son rapport, il était d’usage au bureau du greffier de détruire les copies périmées. Cependant, malgré cet usage, à la date des demandes d’accès, c’est-à-dire le 25 juin 1999, quatre pages d’agendas se trouvaient au BCP, et comprenaient les agendas du PM pour le 23 juillet 1999 et pour les semaines allant du 23 mai au 12 juin 1999. Comme l’écrit le commissaire, ces documents n’ont pas été détruits en raison d’un oubli du BCP.

[158] Le commissaire a également ajouté, à la page 6 de son rapport, que la non-destruction de ces documents était devenue un sujet de controverse entre le CPM et le BCP et avait conduit à la cessation de la pratique consistant à remettre au greffier un exemplaire de l’agenda du lendemain (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. 4, à la page 688) :

The fact that these few records did exist in the Clerk's office at the time of the access requests (and, hence, were indisputably subject to the right of access) was of concern to the PMO. Upon being informed of these circumstances, (in the late Summer, early Fall of 1999) the former Chief of Staff of the Prime Minister ordered the cessation of providing copies of the former Prime Minister's agenda to the Clerk of the Privy Council. Thereafter, the Clerk of the Privy Council was to receive only oral notification of the Prime Minister's schedule. ...

This altered practice continued until the PM's retirement in 2003.

Does the PCO have control over the Prime Minister's agendas?

[159] With respect to the four pages of the PM's agendas found within the PCO, there is no dispute that these records were under the control of the PCO and are subject to the right of access under subsection 4(1) of the Act. However, the respondent maintains that these records are exempt from disclosure as "personal information" under section 19.

[160] With respect to the original electronic copies of the unedited PM agendas located on Mr. Hartley's computer, these records are in the possession of Mr. Hartley and are under the ultimate control of his superior, the former prime minister of Canada. However, the question is whether these records are also under the control of the PCO for the purposes of the Access Act. In that regard, it is important to consider the following finding of the Commissioner, at page 61 of his Report (application record, docket T-1209-05, Vol. 4, at page 743):

1. A[t] the time of the access request it was the practice for the PMO to send paper copies of the PM's agendas to the Office of the Clerk of the Privy Council. The arrangement was that there was no need for the Clerk's Office to keep copies because the agendas were archived in the PMO.

I find that the decision to archive the agendas in the PMO only, does not remove these records from the control of the PCO for the purpose of section 4 of the Act. These copies were created for the use of the Clerk of the Privy Council and his officials. There is no contention that the Clerk could not have, at any time, retrieved previous copies from the Prime Minister's

[TRADUCTION] Le fait que ces quelques documents se trouvaient dans le cabinet du greffier à l'époque des demandes d'accès (et donc étaient incontestablement susceptibles de communication) préoccupait le CPM. Une fois informé de ces circonstances (à la fin de l'été ou au début de l'automne de 1999), l'ancien directeur du Cabinet du Premier ministre a ordonné que l'on cesse de remettre au greffier du Conseil privé des copies de l'agenda de l'ancien premier ministre. Par la suite, le greffier du Conseil privé devait recevoir uniquement une notification orale du programme du premier ministre [...]

Cette nouvelle pratique s'est poursuivie jusqu'à ce que le PM quitte ses fonctions en 2003.

Les agendas du premier ministre relèvent-ils du BCP?

[159] S'agissant des quatre pages des agendas du PM qui se trouvaient au BCP, il n'est pas contesté que ces documents relevaient du BCP et étaient susceptibles de communication en vertu du paragraphe 4(1) de la Loi. Cependant, le défendeur soutient que ces documents sont soustraits à la communication à titre de « renseignements personnels » visés à l'article 19.

[160] S'agissant des copies électroniques originales des agendas non expurgés du PM se trouvant dans l'ordinateur de M. Hartley, ces documents sont en la possession de M. Hartley et relèvent ultimement de son supérieur, l'ancien premier ministre du Canada. Cependant, la question est de savoir si ces documents relèvent également du BCP aux fins de la Loi sur l'accès. Sur ce point, il importe d'examiner la conclusion suivante du commissaire, à la page 61 de son rapport (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. 4, à la page 743) :

[TRADUCTION] 1. Au moment de la date de la demande d'accès, il était d'usage au CPM d'envoyer des copies papier des agendas du PM au bureau du greffier du Conseil privé. Selon les dispositions de l'époque, il n'était pas nécessaire pour le bureau du greffier de conserver les copies parce que les agendas étaient archivés au CPM.

Je suis d'avis que la décision d'archiver les agendas uniquement au CPM n'empêche pas ces documents de continuer de relever du BCP aux fins de l'article 4 de la Loi. Ces copies étaient créées pour l'usage du greffier du Conseil privé et de ses fonctionnaires. Il n'est pas contesté que le greffier n'aurait jamais pu extraire des copies antérieures

archived version. Indeed, subsection 4(3) of the Act mandates the retrieval/re-creation of records kept in computer databases.

In other words, even under the theory of control offered by the PCO, I find that the Prime Minister's agendas were under the control of the PCO at the time of the access request.

[161] I agree with the Commissioner that the fact that the records were archived in the PMO does not remove the records from the control of the PCO for the purpose of section 4 of the Access Act. The PM's agendas were prepared for the PMO to facilitate their work supporting the PM. The Clerk received a copy to facilitate his work meeting with and assisting the PM.

[162] However, I disagree with the Commissioner's finding that there is "no contention that the Clerk could not have, at any time, retrieved previous copies from the Prime Minister's archived version." The evidence of Mr. Hartley is that he would have refused any request for a copy of previous agendas unless directed to do so by one of his superiors, namely the PM or the PM's Chief of Staff. As Mr. Hartley stated, at paragraph 14 of his affidavit (application record, docket T-1209-05, Vol. 5, at page 825):

The agendas belong to the Prime Minister. If asked, I would have refused to provide the agendas to the Clerk of the Privy Council and his officials, unless I had been directed to do so by the Prime Minister or the Prime Minister's Chief of Staff.

[163] The PMO prepared an edited version of the agendas, which was sent daily to the Clerk of the Privy Council for a limited timeframe on the condition that these edited versions were to be destroyed at the end of each day. The Clerk never required or requested from the PMO a past copy of the edited agenda after the day had passed. Unlike the agendas for the Minister of Transport, there was no archived version of the edited copy provided to the Clerk.

[164] The unequivocal evidence from the PM's Executive Assistant is that he would have refused to

à partir de la version archivée du premier ministre. Le paragraphe 4(3) de la Loi prévoit d'ailleurs l'extraction ou la reconstitution des documents conservés dans les bases de données.

Autrement dit, même d'après la théorie préconisée par le BCP pour savoir si un document relève d'une institution fédérale, je suis d'avis que les agendas du premier ministre relevaient du BCP au moment de la demande d'accès.

[161] Je conviens avec le commissaire que le fait que les documents étaient archivés au CPM n'empêche pas les documents de relever du BCP aux fins de l'article 4 de la Loi sur l'accès. Les agendas du PM étaient préparés pour le CPM afin de faciliter son travail de soutien aux activités du PM. Le greffier en recevait une copie pour faciliter sa tâche dans ses réunions avec le PM et dans l'aide qu'il apportait au PM.

[162] Cependant, je ne partage pas la conclusion du commissaire selon laquelle « il n'est pas contesté que le greffier n'aurait jamais pu extraire des copies antérieures à partir de la version archivée du premier ministre ». Le témoignage de M. Hartley est qu'il aurait refusé toute demande portant sur un exemplaire d'agendas antérieurs, sauf directive contraire de l'un de ses supérieurs, à savoir le PM ou le directeur du Cabinet du PM. M. Hartley a ainsi écrit, au paragraphe 14 de son affidavit (dossier de demande, dossier T-1209-05, vol. 5, à la page 825) :

[TRADUCTION] Les agendas appartiennent au premier ministre. Si on les avait demandés, j'aurais refusé de les remettre au greffier du Conseil privé et à ses fonctionnaires, sauf directive contraire du premier ministre ou de son directeur de Cabinet.

[163] Le CPM préparait une version révisée des agendas, laquelle était envoyée quotidiennement au greffier du Conseil privé pour un temps limité, à la condition que ces versions révisées soient détruites à la fin de chaque journée. Le greffier n'a jamais exigé ni demandé que le CPM lui remette la version révisée d'un agenda antérieur après que la date de l'agenda était passée. Contrairement aux agendas du ministre des Transports, aucune version archivée de la copie révisée n'était remise au greffier.

[164] Le témoignage non équivoque de l'adjoint exécutif du PM est que celui-ci aurait refusé de remettre

provide the agendas to the Clerk if requested; that is, unless he was directed to do so by the PM.

[165] The Court will not speculate whether if the Clerk needed a past copy of the edited agendas for a matter related to PCO business, the PM would have instructed his Executive Assistant to provide the Clerk with an edited version of a past agenda. Such a case never arose. However, the Executive Assistant may simply have sent the Clerk a memo with the required information about a past meeting, instead of sending the old agenda.

(a) Contents

[166] The evidence before the Court is that the contents of the abridged and unabridged agendas primarily related to the business of the PM and the PMO. However, part of the agenda did relate to PCO business, such as the PM's meeting with the Clerk, Cabinet functions, and general government administration.

(b) Circumstances

[167] The evidence before the Court is that the edited agendas were provided to the Clerk under strict conditions, for a limited timeframe, and on the condition that the agendas be destroyed after their relevant date had passed. The evidence also showed, that but for compliance with these conditions, the Clerk would never have received a copy of the agendas. In fact, after it was discovered that the Clerk had not destroyed four pages of the agendas, the Clerk stopped receiving copies of the agendas from the PMO.

[168] The evidence also established that the Clerk would not have been provided with past versions of the agendas if requested.

The four pages of edited agendas located at the PCO and the exemptions claimed

[169] The parties agree that these four pages of edited agendas are under the control of the PCO. The issue before the Court is: "Are the four pages of the edited

au greffier les agendas s'il les lui avait demandés, sauf directive contraire du PM.

[165] La Cour s'abstiendra de conjecturer sur la question de savoir si, dans le cas où le greffier aurait eu besoin d'une copie antérieure des agendas révisés, pour une affaire se rapportant aux activités du BCP, le PM aurait demandé à son adjoint exécutif de remettre au greffier la version révisée d'un agenda antérieur. Un tel cas ne s'est jamais produit. Cependant, l'adjoint exécutif aurait pu simplement envoyer au greffier une note de service renfermant l'information requise à propos d'une réunion passée, au lieu de lui envoyer l'ancien agenda.

a) Contenu

[166] Selon la preuve soumise à la Cour, le contenu des versions abrégées ou non abrégées des agendas se rapportait principalement aux activités du PM et du CPM. Cependant, une partie de l'agenda se rapportait effectivement à des activités du BCP, par exemple la réunion du PM avec le greffier, les fonctions du Cabinet et l'administration publique générale.

b) Circonstances

[167] Selon la preuve soumise à la Cour, les agendas révisés étaient remis au greffier selon des conditions rigoureuses, pour un délai limité, et à la condition que les agendas soient détruits une fois leur date passée. La preuve montrait aussi qu'à défaut de se conformer à ces conditions, le greffier n'aurait jamais reçu copie des agendas. En fait, après qu'il fut découvert que le greffier n'avait pas détruit quatre pages des agendas, le CPM a cessé d'envoyer au greffier des copies des agendas.

[168] La preuve a aussi établi que le greffier n'aurait pas reçu des versions antérieures des agendas s'il en avait fait la demande.

Les quatre pages d'agendas révisés se trouvant au BCP et les exceptions invoquées

[169] Les parties reconnaissent que ces quatre pages d'agendas révisés relèvent du BCP. La question à laquelle la Cour doit répondre est la suivante : « Les

agendas at the PCO exempt from disclosure as ‘personal information’ under section 19?’ First, agenda items related to the duties and functions of the PM as an officer of the government are not personal information. Second, the names of any individual not an employee or officer of a scheduled government institution is personal information exempt from disclosure. This would include individuals who met the PM such as the CEO of Air Canada, a political party fundraiser, a lobbyist, or a businessman. Third, agenda items related to the PM’s personal life are exempt as personal information.

[170] With respect to the application of section 69 of the Access Act and section 39 of the CEA regarding Cabinet confidences, this issue only arises for the agendas located at the PCO. Since the agendas do not contain any of the subject-matter of the meetings, they do not disclose any confidences of the Privy Council under section 69.

[171] Section 69 is broader in scope than section 39 of the CEA. The Court questions how the same records at issue can be Cabinet confidences under section 39. The words of Chief Justice McLachlin in *Babcock*, above, at paragraph 25, are exactly on point:

A third requirement arises from the general principle applicable to all government acts, namely, that the power exercised must flow from the statute and must be issued for the *bona fide* purpose of protecting Cabinet confidences in the broader public interest. The function of the Clerk under the Act is to protect Cabinet confidences, and this alone. It is not to thwart public inquiry nor is it to gain tactical advantage in litigation. If it can be shown from the evidence or the circumstances that the power of certification was exercised for purposes outside those contemplated by s. 39, the certification may be set aside as an unauthorized exercise of executive power. . . .

quatre pages des agendas révisés se trouvant au BCP sont-elles soustraites à la communication en tant que “renseignements personnels” visés à l’article 19? » Premièrement, les articles des agendas se rapportant aux obligations et fonctions du PM en tant que fonctionnaire de l’État ne sont pas des renseignements personnels. Deuxièmement, les noms des personnes qui ne sont pas des employés ou des cadres d’une institution fédérale énumérée sont des renseignements personnels soustraits à la communication. Il s’agirait notamment des personnes qui ont rencontré le PM, par exemple l’administrateur général d’Air Canada, l’agent de financement d’un parti politique, un lobbyiste ou un homme d’affaires. Troisièmement, les éléments des agendas se rapportant à la vie personnelle du PM sont soustraits à la communication en tant que renseignements personnels.

[170] En ce qui concerne l’application de l’article 69 de la Loi sur l’accès et de l’article 39 de la LPC, qui concernent les renseignements et documents confidentiels du Cabinet, cette question ne se pose que pour les agendas se trouvant au BCP. Puisque les agendas n’indiquent pas l’objet des réunions, ils ne dévoilent pas de renseignements confidentiels du Conseil privé au sens de l’article 69.

[171] L’article 69 a une portée plus large que l’article 39 de la LPC. La Cour se demande comment les mêmes documents en cause peuvent être des renseignements confidentiels du Cabinet selon l’article 39. Les propos tenus par la juge en chef McLachlin dans l’arrêt *Babcock*, précité, au paragraphe 25, ne sauraient être pertinents :

Une troisième condition procède du principe général applicable à tous les actes du gouvernement, selon lequel le pouvoir en cause doit découler de la loi et son exercice doit avoir pour objet véritable de protéger les renseignements confidentiels du Cabinet dans le plus grand intérêt du public. Le rôle que la Loi attribue au greffier consiste exclusivement à protéger les renseignements confidentiels du Cabinet. Elle ne lui permet pas d’entraver les enquêtes publiques ni d’obtenir des avantages tactiques dans un litige. Si la preuve ou les circonstances révèlent que le pouvoir de délivrer l’attestation a été exercé à des fins autres que celles mentionnées à l’art. 39, l’attestation peut être annulée pour cause d’exercice non autorisé du pouvoir exécutif [ . . . ]

[172] The certificate issued by the Clerk on March 19, 2001 with respect to portions of the PM's agendas predates the Supreme Court of Canada's decision in *Babcock*, above, which provides very important new guidelines for the certification process. The Commissioner argues that the certificate does not comply with the Supreme Court's decision in *Babcock*.

[173] The certificate for the PM's agendas was issued with respect to a previous Court file.

[174] The certificate with respect to the excerpts of the agendas of the Minister of Transport was executed on May 4, 2001. On January 6, 2004 counsel for the respondents advised that the Clerk will not be signing a new certificate under section 39 of the CEA with respect to the excerpts from the agendas of the Minister of Transport in the current Court file as a result of the Supreme Court of Canada's decision in *Babcock*. There was no such advice from counsel for the respondents with respect to the PM's agendas. The Court asked counsel for the respondent "why." Counsel was not able to provide any answer. Counsel said he was given no instructions with respect to the discrepancy.

[175] According to *Babcock*, the Clerk must answer two questions before certifying information: (1) whether the information being certified is a Cabinet confidence within the meaning of subsections 39(1) and (2); and (2) whether the information being protected should be protected when accounting for the competing interests in disclosure and retaining confidentiality: see *Babcock*, at paragraph 22. The protection of subsection 39(1) is engaged only when the Clerk answers these two questions in the affirmative.

[176] The Court concludes that the certificate dated March 19, 2001 with respect to portions of the PM's agendas is not valid for this case. First, the certificate was filed with respect to previous Court files and a new certificate should have been filed with respect to the application at bar. Second, the certificate should be considered in accordance with the Supreme Court of Canada's decision in *Babcock*, which provides very

[172] L'attestation délivrée par le greffier le 19 mars 2001 à l'égard de certaines portions des agendas du PM est antérieure à l'arrêt *Babcock* de la Cour suprême du Canada, qui contient de très importantes nouvelles directives sur le processus d'attestation. Le commissaire fait valoir que l'attestation n'est pas conforme à l'arrêt *Babcock*.

[173] L'attestation se rapportant aux agendas du PM a été délivrée à l'égard d'une instance antérieure devant la Cour.

[174] L'attestation se rapportant aux extraits des agendas du ministre des Transports a été signée le 4 mai 2001. Le 6 janvier 2004, l'avocat des défendeurs a fait savoir que le greffier ne signerait pas une nouvelle attestation fondée sur l'article 39 de la LPC pour les extraits des agendas du ministre des Transports dans la procédure actuelle devant la Cour en raison de l'arrêt *Babcock* de la Cour suprême du Canada. L'avocat des défendeurs n'a rien indiqué de tel pour les agendas du PM. La Cour lui a demandé pourquoi. L'avocat n'a pas été en mesure de répondre. Il a dit qu'il n'avait reçu aucune directive portant sur l'incompatibilité.

[175] Selon l'arrêt *Babcock*, le greffier doit répondre à deux questions avant d'attester que des renseignements sont confidentiels : 1) les renseignements visés par l'attestation sont-ils des renseignements confidentiels du Cabinet au sens des paragraphes 39(1) et (2)? 2) s'agit-il de renseignements que le gouvernement doit protéger compte tenu des intérêts opposés voulant, d'une part, qu'ils soient divulgués et, d'autre part, que la confidentialité soit préservée? Voir l'arrêt *Babcock*, au paragraphe 22. La protection prévue par le paragraphe 39(1) ne vaut que lorsque le greffier répond affirmativement à ces deux questions.

[176] La Cour conclut que l'attestation datée du 19 mars 2001 et relativement à certaines portions des agendas du PM n'est pas valide en l'espèce. Premièrement, l'attestation a été déposée à l'égard d'instances antérieures de la Cour, et une nouvelle attestation aurait dû être déposée pour la présente demande. Deuxièmement, l'attestation devrait être examinée conformément à l'arrêt *Babcock*, qui renferme



important new guidelines for the certification process. Third, there should be a rationale provided by the respondents why the certificate regarding the agendas of the Minister of Transport is not being relied upon because of *Babcock*, while the certificate with respect to the PM's agenda is still being relied upon. During the Court hearing there was no logical explanation for this juxtaposition and inconsistency. The Court is not prepared to rely blindly on a certificate issued prior to *Babcock*, with respect to a previous Court file, and which is inconsistent with the position of the respondents regarding a similar certificate filed regarding the agendas of the Minister of Transport.

[177] Finally, the agendas do not contain any “advice or recommendations” for the Prime Minister or “an account of consultations or deliberations” with the Prime Minister, and would not be exempt under section 21. The fact that a meeting took place does not disclose the subject-matter of the meeting.

### Conclusion

[178] The 2 002 pages of the PM's agendas archived in electronic form within the PMO are not under the control of the PCO. The four pages of the agendas located within the PCO are under the control of the PCO and subject to disclosure under the Access Act after the personal information referred to above is severed. No other exemptions or exclusions are applicable.

### 3. Commissioner of the RCMP (docket T-1210-05)

#### The records at issue

[179] The records in this application are the agendas of the former prime minister of Canada, the Right Honourable Jean Chrétien. The application applies to 386 pages of the PM's agenda that were located on RCMP premises in the branch known as the “PM's Protection Detail.”

de très importantes nouvelles directives sur le processus d'attestation. Troisièmement, les défendeurs devraient pouvoir expliquer pourquoi l'attestation concernant les agendas du ministre des Transports n'est pas valable en raison de l'arrêt *Babcock*, alors qu'ils s'appuient toujours sur l'attestation relative aux agendas du PM. Durant l'audience devant la Cour, aucune explication logique n'a été donnée à l'appui de cette juxtaposition et de cette contradiction. La Cour n'est pas disposée à s'en remettre aveuglément à une attestation qui a été délivrée avant l'arrêt *Babcock*, à l'égard d'une instance antérieure de la Cour, et qui est incompatible avec la position des défendeurs relativement à une attestation semblable déposée à propos des agendas du ministre des Transports.

[177] Enfin, les agendas ne contiennent ni d'« avis ou recommandations » élaborés pour le premier ministre ni de « comptes rendus de consultations ou délibérations » faisant intervenir le premier ministre, et ils ne feraient pas l'objet d'une exception au titre de l'article 21. Le fait qu'une réunion a eu lieu ne dévoile pas l'objet de la réunion.

### Conclusion

[178] Les 2 002 pages des agendas du PM archivés sous forme électronique au CPM ne relèvent pas du BCP. Les quatre pages des agendas se trouvant au BCP relèvent du BCP et sont susceptibles de communication en vertu de la Loi sur l'accès, après qu'en auront été soustraits les renseignements personnels susmentionnés. Aucune autre exception ou exclusion n'est applicable.

### 3. Commissaire de la GRC (dossier T-1210-05)

#### Les documents en cause

[179] Les documents visés par cette demande sont les agendas de l'ancien premier ministre du Canada, le très honorable Jean Chrétien. La demande vise 386 pages des agendas du PM qui se trouvaient dans les locaux de la GRC, à la sous-direction connue sous le nom de « Peloton de protection du PM ».

[180] The records sent to the RCMP were edited copies of the original agendas possessed by the PM's Executive Assistant, Mr. Hartley. They generally included only the locations to be visited by the PM, and contained no information regarding subject-matter of the meetings. However, Mr. Hartley deposed in his affidavit, sworn October 25, 2006, that on certain occasions the RCMP was provided with a copy of the agenda that included additional information beyond just the locations to be visited.

[181] According to the submissions of the Commissioner, the records located within the RCMP can be classified into seven categories:

1. agendas that contain no information. That is, there are no scheduled events or there are blank pages, save for title and times;
2. agendas that contain items of a public nature and/or items that refer to events which, within public knowledge, were attended by the PM;
3. agendas that contain some items that are purely public and others that are non-public. These include meetings with the PM's Chief of Staff and/or the Clerk of the Privy Council;
4. agendas that contain items that are of a personal nature;
5. agendas that contain items relating to the PM's official duties;
6. agendas that contain a mix of both work and personal items; and
7. agendas in which it is difficult to determine whether the entries refer to personal or government business.

#### Purpose of the records

[182] The records were sent to the RCMP to provide the PM with 24-hour protection. Former Commissioner

[180] Les documents envoyés à la GRC étaient des copies révisées des agendas originaux en la possession de l'adjoint exécutif du PM, M. Hartley. Ils ne mentionnaient en général que les endroits où allait se rendre le PM et ne contenaient aucune indication sur l'objet des réunions. Cependant, M. Hartley déclare dans son affidavit, souscrit le 25 octobre 2006, que la GRC recevait parfois une copie de l'agenda qui contenait des renseignements additionnels allant au-delà des endroits qui seraient visités.

[181] Selon les conclusions du commissaire, les documents se trouvant à la GRC peuvent être répartis en sept catégories :

1. les pages d'agendas qui ne contiennent pas de renseignements. Plus exactement, ils ne font pas état d'événements prévus ou ils consistent en pages vierges, sauf pour le titre et les heures;
2. les pages d'agendas qui contiennent des éléments de caractère public et/ou des éléments qui font référence à des événements auxquels a assisté le PM et dont était informé le public;
3. les pages d'agendas contenant certains éléments qui sont purement publics et d'autres qui ne sont pas publics. Il s'agit notamment des réunions tenues avec le directeur du Cabinet du PM et/ou avec le greffier du Conseil privé;
4. les pages d'agendas contenant des éléments qui sont de nature personnelle;
5. les pages d'agendas contenant des éléments se rapportant aux fonctions officielles du PM;
6. les pages d'agendas contenant des éléments tantôt de nature officielle, tantôt de nature personnelle; et
7. les pages d'agendas pour lesquels il est difficile de dire si les indications qui s'y trouvent portent sur des activités personnelles ou des activités officielles.

#### Objet des documents

[182] Les documents étaient envoyés à la GRC pour qu'elle assure la protection du PM 24 heures sur 24.

of the RCMP, Giuliano Zaccardelli, in his oral testimony before the Deputy Commissioner, stated (application record, docket T-1210-05, Vol. C-1, at page 399):

**Mr. Zaccardelli:** It's basically the Prime Minister's Protective Detail Branch. They're the people that move the Prime Minister and provide the protection for him on the 24-hour basis wherever he is in Canada—in Ottawa, in Canada and around the world.

[183] According to the evidence before both the Commissioner and this Court, the RCMP did not issue any specific policies, post orders, instructions, or other directives governing the handling, receipt, use, or destruction of the agendas received from the PMO. Any agenda that came into the RCMP's possession was placed in a bulk file after it served its purpose. Those files were then disposed of at the expiration of an established retention period (see letter from counsel for Commissioner Zaccardelli, February 13, 2003, application record, docket T-1210-05, Vol. 3, at page 598).

[184] In 2001, the PMO discontinued the practice of forwarding copies of the PM's agenda to the RCMP. Thereafter, the PMO faxed a "timetable" of the PM's schedule indicating departure times and destinations of the PM's intended travel with a directive to "please read and destroy."

#### Processing the access request

[185] Once the records were located, the RCMP stated that the agendas were exempt under sections 17 and 19 of the Act, and would therefore not be disclosed. In addition, the RCMP stated that some portions of the records were also excluded under subsection 69(1) of the Act as they contained Cabinet confidences.

[186] The claim under section 17 of the Act was abandoned due to the lapse of time. The respondent maintains that the records are exempt from disclosure under section 19 of the Act, and that portions therein

L'ancien commissaire de la GRC, Giuliano Zaccardelli, a déclaré ce qui suit lors de son témoignage devant le commissaire adjoint (dossier de demande, dossier T-1210-05, vol. C-1, à la page 399) :

[TRADUCTION]

**M. Zaccardelli :** Il s'agit essentiellement de la sous-direction du Peloton de protection du premier ministre. Ce sont les gens qui s'occupent des déplacements du premier ministre et qui lui assurent une protection permanente, où qu'il se trouve au Canada, notamment à Ottawa, et partout dans le monde.

[183] Selon la preuve soumise au commissaire et à la Cour, la GRC n'a pas établi de politiques, de consignes de poste, d'instructions ou autres directives régissant le traitement, la réception, l'utilisation ou la destruction des agendas reçus du CPM. Tout agenda qui entrait en possession de la GRC était placé dans un fichier de grande capacité après utilisation. Ces fichiers étaient ensuite éliminés à l'expiration d'une période fixée de rétention (voir lettre de l'avocat du commissaire Zaccardelli datée du 13 février 2003, dossier de demande, dossier T-1210-05, vol. 3, à la page 598).

[184] En 2001, le CPM a mis fin à la pratique consistant à transmettre des copies des agendas du PM à la GRC. Par la suite, le CPM envoyait par télécopieur un « calendrier » du programme du PM indiquant les heures de départ et les destinations des déplacements prévus du PM, avec la consigne suivante : « prière de détruire après lecture ».

#### Traitement de la demande d'accès

[185] Après que les documents furent trouvés, la GRC a dit que les agendas bénéficieraient d'une exception en vertu des articles 17 et 19 de la Loi et qu'ils ne seraient donc pas communiqués. En outre, la GRC a dit que certaines portions des documents étaient également exclues en vertu du paragraphe 69(1) de la Loi parce qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet.

[186] La GRC a cessé de prétendre que l'article 17 de la Loi était applicable, en raison du passage du temps. Le défendeur soutient que les documents sont soustraits à la communication en vertu de l'article 19 de la Loi et

should also be excluded from the scope of the Act as Cabinet confidences under subsection 69(1).

que des portions de ces documents devraient également être exclues du champ d'application de la Loi à titre de documents confidentiels du Cabinet visés par le paragraphe 69(1).

#### Court's conclusion

#### Conclusion de la Cour

[187] The Court concludes as follows:

[187] La Cour conclut :

(a) the agendas in the possession of the RCMP are records in the “control” of a “government institution” under subsection 4(1) and Schedule I of the Access Act;

a) les agendas en la possession de la GRC sont des documents relevant d'une « institution fédérale » selon le paragraphe 4(1) et l'annexe I de la Loi sur l'accès;

(b) the section 17 exemption for “information which could reasonably be expected to threaten the safety” of the Prime Minister has been abandoned since the passage of time makes the former PM's pattern of travel irrelevant to the present time;

b) l'exception de l'article 17, applicable aux « renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité » du premier ministre, a été abandonnée puisque le passage du temps fait que les habitudes de déplacement de l'ancien premier ministre ne sont plus pertinentes aujourd'hui;

(c) the section 19 exemption for personal information is applicable to the same portions of the PM's agendas as outlined in paragraph 169 above with respect to the PM's agendas; and

c) l'exception de l'article 19, qui concerne les renseignements personnels, est applicable aux mêmes portions des agendas du PM que celles qui sont mentionnées au paragraphe 169 ci-dessus à l'égard des agendas du PM;

(d) the section 69 Cabinet confidence exclusion is not applicable because the agendas do not disclose the subject-matter of any meetings or any substantive facts that could constitute a confidence of the Privy Council.

d) l'exclusion prévue par l'article 69, pour les documents confidentiels du Cabinet, n'est pas applicable parce que les agendas ne dévoilent pas l'objet des réunions ni aucun fait essentiel susceptible de constituer un renseignement confidentiel du Conseil privé.

Accordingly, the records are subject to disclosure after the respondent has severed the personal information referred to above.

Les documents sont donc susceptibles de divulgation après que le défendeur en aura soustrait les renseignements personnels susmentionnés.

#### 4. Minister of Transport (docket T-1211-05)

#### 4. Ministre des Transports (dossier T-1211-05)

##### The records at issue

##### Les documents en cause

[188] The records relevant to this application consist of the weekly agendas of the former minister of Transport, David Collenette, for the period of May 30 to November 6, 1999.

[188] Les documents intéressant cette demande sont les agendas hebdomadaires de l'ancien ministre des Transports, David Collenette, pour la période allant du 30 mai au 6 novembre 1999.

[189] Of the 46 pages of records at issue, 23 pages consist of the original agendas of the former minister, each accounting for a one-week period during the relevant time. As the Commissioner found in his investigation, the contents of the agendas contain both daytime and evening entries, and relate to the full range of the Minister's activities. This includes the Minister's duties as head of the DOT, political and constituency activities, Cabinet and caucus responsibilities, and personal appointments or engagements. According to the Commissioner, the contents of the Minister's agendas can be classified within four broad categories related to:

1. the Minister as a Member of the Cabinet;
2. the Minister as the head of the DOT;
3. the Minister as a private individual; however, these activities may relate specifically to:
  - i. his political party;
  - ii. his constituency or his role as an elected Member of Parliament;
  - iii. the personal information of others; and
  - iv. travel arrangements; and
4. the Minister's public activities.

The entries do not address the subject to be discussed at the listed meetings/events. Some logistical information such as airline flight numbers, phone numbers, hotel addresses, and car rental rates has been included.

[190] The remaining 23 pages of records consist of abridged copies of the above-noted agendas, and were entitled "Agenda sent to the Deputy Minister for the period of May 30, 1999 to November 6, 1999." The abridged versions were sent regularly to the Deputy Minister of Transport for departmental purposes.

[189] Sur les 46 pages de documents en cause, 23 sont les agendas originaux de l'ancien ministre, chacun correspondant à une semaine durant la période considérée. Comme l'a constaté le commissaire dans son enquête, les agendas font état d'événements qui ont eu lieu pendant la journée et le soir et se rapportent à l'éventail complet des activités du ministre. Il s'agit notamment des obligations du ministre en tant que responsable du MDT, de ses activités politiques et des activités liées à sa circonscription, de ses responsabilités au sein du Cabinet et au sein du caucus et de rendez-vous et engagements personnels. Selon le commissaire, le contenu des agendas du ministre peut être réparti en quatre grandes catégories :

1. le ministre en tant que membre du Cabinet;
2. le ministre en tant que responsable du ministère des Transports;
3. le ministre en tant que particulier; cependant, ces activités peuvent concerner expressément :
  - i. son parti politique;
  - ii. sa circonscription ou son rôle en tant que député;
  - iii. les renseignements personnels d'autres individus;
  - iv. des dispositions de voyage;
4. les activités publiques du ministre.

Le sujet qui sera débattu aux réunions ou événements énumérés ne sont pas indiqués, alors que certains renseignements logistiques tels que numéros de vol, numéros de téléphone, adresses d'hôtel et tarifs de location de voitures le sont.

[190] Les 23 autres pages sont des copies abrégées des agendas susmentionnés et sont regroupées sous le titre [TRADUCTION] « Agenda envoyé au sous-ministre pour la période allant du 30 mai 1999 au 6 novembre 1999 ». Les versions abrégées étaient envoyées régulièrement au sous-ministre des Transports pour l'usage du ministère.

### Creation and use of the records

[191] The agendas were created by the Minister's private secretary with Sue Ronald, the Minister's Executive Assistant. Ms. Ronald and the Minister's private secretary were members of the Minister's exempt staff. The records were stored electronically on a computer in the Minister's office. No electronic copies of the full agenda or any abridged version were stored elsewhere.

[192] Access to the agenda was restricted to four individuals: the Minister; the Minister's private secretary; the Minister's Executive Assistant; and the Executive Assistant's assistant.

[193] The abridged versions of the agendas were produced for and provided to the office of the Deputy Minister to aid in the administration of the DOT. As the Commissioner stated, at page 5 of his Report (application record, docket T-1211-05, Vol. 3, at page 656):

The investigation determined that the practice of providing a censored version of the Minister's agenda to the Deputy Minister was to facilitate the conduct of departmental business. For example, the agenda assisted the Ministerial Affairs Coordinator (a departmental public servant) to ensure that appropriate departmental officials attended meetings with the Minister and to ensure that briefing notes and speaking notes on matters of departmental business, were produced for the Minister.

[194] This fact was confirmed by the former Deputy Minister of Transport, Margaret Bloodworth, in the following exchange with the Deputy Commissioner (application record, docket T-1211-05, Vol. C-1, at pages 75-76):

**Mr. Leadbeater:** Can you tell me why you are provided with a copy of this agenda?

**Ms. Bloodworth:** Yes. The Ministerial Affairs Coordinator, and you can see this by the handwritten notes on this copy, would use this as a means of determining which Briefing Notes are required.... There will be a Departmental official who will be asked to go with that. So that's one of the things she will determine and make sure is happening, and that there will also

### Création et utilisation des documents

[191] Les agendas étaient établis par la secrétaire particulière du ministre avec Sue Ronald, l'attachée de direction du ministre. M<sup>me</sup> Ronald et la secrétaire particulière du ministre étaient membres du personnel exonéré. Les documents étaient archivés électroniquement sur un ordinateur situé dans le cabinet du ministre. Aucune copie électronique de l'agenda intégral ou d'une version abrégée n'était archivée ailleurs.

[192] L'accès aux agendas était limité à quatre personnes : le ministre, la secrétaire particulière du ministre, l'attachée de direction du ministre et l'assistante de l'attachée de direction.

[193] Les versions abrégées des agendas étaient préparées pour le cabinet du sous-ministre et remises à celui-ci, pour l'aider dans l'administration du MDT. Le commissaire a ainsi écrit, à la page 5 de son rapport (dossier de demande, dossier T-1211-05, vol. 3, à la page 656) :

[TRADUCTION] L'enquête a permis de déterminer que la pratique consistant à remettre une version expurgée de l'agenda du ministre au sous-ministre visait à faciliter la conduite des affaires du ministère. Par exemple, l'agenda aidait le coordonnateur des affaires ministérielles (fonctionnaire du ministère) à s'assurer que les fonctionnaires concernés assistaient aux réunions avec le ministre et que des notes d'information et notes d'allocation portant sur les affaires du ministère étaient préparées pour le ministre.

[194] Ce fait a été confirmé par l'ancienne sous-ministre des Transports, Margaret Bloodworth, dans l'échange suivant avec le commissaire adjoint (dossier de demande, dossier T-1211-05, vol. C-1, aux pages 75 et 76) :

[TRADUCTION]

**M. Leadbeater :** Pourriez-vous me dire pourquoi on vous remet une copie de cet agenda?

**M<sup>me</sup> Bloodworth :** Oui. La coordinatrice des affaires ministérielles, et on peut le voir par les notes manuscrites apparaissant sur cette copie, s'en servirait comme moyen de décider quelles notes d'information sont nécessaires. [...] On demandera à un fonctionnaire ministériel de s'en occuper. C'est l'une des choses qu'elle déterminera et dont elle s'assurera, et



be a Briefing Note done by the Department since that's clearly a Transport related meeting.

[195] The Executive Assistant, Ms. Ronald, stated in the following exchange with the Deputy Commissioner that there was no definitive process for performing the edits (application record, docket T-1211-05, Vol. C-1, at pages 150-151):

**Mr. Leadbeater:** ... Or how is it decided what detail is going to be in the version of the agenda that is not immediately apparent on its face?

...

**Ms. Ronald:** There's no process. There's no straight rule. It's a subjective thing. It might be a determination by myself. It might be a determination by the Minister's private secretary. It might also be a determination by the Minister himself. When he asks his private secretary to schedule something, he might indicate to her he would like it to be private on his agenda.

In his Report, the Commissioner noted that the "details removed from the agendas ... concerned private or political matters usually unrelated to departmental business."

[196] Once edited, paper copies of the abridged agendas were provided to the Deputy Minister's office for each upcoming four-week period, with updated versions being sent two or three times a week to reflect changes in the Minister's schedule.

[197] Once sent to the Deputy Minister, the Commissioner found that there was "no practice in the Deputy Minister's office to keep or archive copies of the version of the Minister's agenda received from the Minister's office." Once the agendas became dated—i.e., the timeframe to which they applied had passed or a new version for an upcoming time period had been provided by the Minister's staff—the dated copies were destroyed by DOT officials. The Deputy Minister testified (application record, docket T-1211-05, Vol. C-1, at page 79):

elle veillera aussi à ce qu'une note d'information soit préparée par le ministère puisqu'il s'agit manifestement d'une réunion intéressant les Transports.

[195] L'attachée de direction, M<sup>me</sup> Ronald, a déclaré, dans l'échange suivant avec le commissaire adjoint, qu'il n'existait pas une manière formelle de procéder aux révisions (dossier de demande, dossier T-1211-05, vol. C-1, aux pages 150 et 151) :

[TRADUCTION]

**M. Leadbeater :** [...] Ou comment décide-t-on des détails qui figureront dans la version de l'agenda et qui n'apparaissent pas immédiatement à première vue?

[...]

**M<sup>me</sup> Ronald :** Il n'y a pas de méthode. Il n'y a aucune règle absolue. C'est subjectif. La décision pourrait être prise par moi-même. Elle pourrait être prise par le secrétaire particulier du ministre. Elle pourrait aussi être prise par le ministre lui-même. Lorsqu'il demande à sa secrétaire particulière d'organiser quelque chose, il pourrait lui dire qu'il souhaiterait que ce soit inscrit en tant qu'élément privé sur son agenda.

Dans son rapport, le commissaire a écrit que [TRADUCTION] « les détails enlevés des agendas [...] concernaient des affaires privées ou politiques habituellement sans rapport avec les affaires du ministère ».

[196] Après la révision, des copies papier des agendas abrégés étaient remises au cabinet du sous-ministre pour chaque période suivante de quatre semaines, des versions mises à jour étant envoyées deux ou trois fois par semaine pour rendre compte des changements apportés au programme du ministre.

[197] Le commissaire a constaté que, une fois les copies papier envoyées au sous-ministre, [TRADUCTION] « il n'était pas d'usage au cabinet du sous-ministre de conserver ou d'archiver des copies de la version de l'agenda du ministre reçue du cabinet du ministre ». Lorsque les agendas devenaient périmés—c'est-à-dire lorsque les délais auxquels ils s'appliquaient étaient écoulés ou qu'une nouvelle version pour la période suivante avait été remise par le personnel du ministre—les copies périmées étaient détruites par les fonctionnaires du MDT. La sous-ministre a déclaré ce

**Ms. Bloodworth:** ... We treat them as a transitory record that helps us tell what we have to do and then we prepare what has to be done to prepare for the Minister, and it's discarded.

The Minister's Executive Assistant also testified that the Minister's staff destroyed outdated copies of the agendas.

Does the DOT have control over the Minister's weekly agendas?

[198] On the basis of the evidence before him, the Commissioner concluded that the records at issue were under the control of the DOT for the purposes of the Act since the content of the records related to the "portfolio business" of the Minister as head of the DOT. In that regard, the Commissioner made the following findings, at pages 36-37 of his Report (application record, docket T-1211-05, Vol. 3, at pages 685-686):

1. At the time of the access request, the paper copy, severed version of the former Minister's agenda, which had been sent to the Deputy Minister, no longer existed in the files of the Deputy Minister's office.

I find that the decision to archive this version in the Minister's office does not remove these records from the control of the DOT for the purposes of section 4 of the Act. These versions were created for the Deputy Minister and her officials. There is no contention that the Deputy Minister could not have, at any time, retrieved previous copies from the Minister's attached version. Indeed subsection 4(3) of the Act mandated the retrieval/re-creation of records kept in computer data bases. In other words, even under the theory of control offered by the DOT, I find that this version of the Minister's agenda was under the control of the DOT at the time of the access request.

2. I find that, taking into account the factors set out previously, including the content, purposes and uses of the minister's agenda, as well as the role and the status for the Minister and creators of the records, the unsevered copy of the records were under the control of the DOT at the time of the access request.

qui suit (dossier de demande, dossier T-1211-05, vol. C-1, à la page 79) :

[TRADUCTION]

**M<sup>me</sup> Bloodworth :** [...] Nous les considérons comme des dossiers temporaires qui nous permettent de dire ce que nous devons faire, puis nous préparons ce qui doit être préparé pour le ministre, et nous nous en débarrassons.

L'attachée de direction du ministre a aussi témoigné que le personnel du ministre détruisait les copies périmées des agendas.

Les agendas hebdomadaires du ministre relèvent-ils du ministère des Transports?

[198] Sur le fondement de la preuve dont il était saisi, le commissaire a conclu que les documents en cause relevaient du MDT aux fins de la Loi, puisque leur contenu se rapportait au « portefeuille » du ministre en tant que responsable du MDT. À cet égard, le commissaire a tiré les conclusions suivantes, aux pages 36 et 37 de son rapport (dossier de demande, dossier T-1211-05, vol. 3, aux pages 685 et 686) :

[TRADUCTION]

1. À la date de la demande d'accès, la version expurgée, en copie papier, de l'agenda de l'ancien ministre, qui avait été envoyée au sous-ministre, n'existait plus dans les dossiers du cabinet du sous-ministre.

Je suis d'avis que la décision d'archiver cette version dans le cabinet du ministre n'empêche pas ces documents de relever du MDT aux fins de l'article 4 de la Loi. Ces versions ont été établies à l'intention de la sous-ministre et ses fonctionnaires. Il n'est pas contesté que la sous-ministre n'aurait jamais pu extraire des copies antérieures à partir de la version annexée du ministre. Le paragraphe 4(3) de la Loi imposait d'ailleurs l'extraction ou la reconstitution des documents conservés dans les bases de données. Autrement dit, même d'après le principe préconisé par le MDT pour dire si un document relève ou non d'une institution fédérale, je suis d'avis que cette version de l'agenda du ministre relevait du ministère des Transports à l'époque de la demande d'accès.

2. Je suis d'avis que, prenant en compte les facteurs exposés précédemment, y compris le contenu, les objets et les utilisations de l'agenda du ministre, ainsi que le rôle et le statut du ministre et des personnes à l'origine des documents, la copie non expurgée des documents relevait du MDT à l'époque de la demande d'accès.

[199] I agree with the Commissioner that the archived agendas being in the Minister's office does not automatically remove them from the control of the DOT. A proper interpretation of the meaning of "control" requires that the Court look beyond physical possession to the content of the records and the circumstances in which they were created.

(a) Contents

[200] With respect to the abridged copies of the Minister's weekly agendas, the evidence is clear that those records were provided to the Deputy Minister to facilitate the administration of the DOT. Further, while the Minister's Executive Assistant testified that the Deputy Minister could perform her functions without being provided with a copy of the abridged agenda, she nevertheless admitted that more work would be required of the Executive Assistant in order to effectively coordinate departmental meetings. The abridged copies of the agenda were created for the department and were used to facilitate departmental matters.

(b) Circumstances

[201] The evidence before the Court is that copies of the abridged agendas were provided to the Deputy Minister for a limited timeframe, and on the understood condition that the abridged agendas would be destroyed after their relevant date had passed. The Deputy Minister confirmed this in her evidence and confirmed that she did not reasonably expect to be able to obtain another copy of the agenda after the relevant date had passed because these agendas were restricted to the Minister's office. The agendas were kept strictly confidential by the Minister's office. This is reflected in the following exchange between the Deputy Minister and the Deputy Commissioner (application record, docket T-1211-05, Vol. C-1, at page 87):

**Mr. Leadbeater:** Now, if these versions are the same versions as the ones in the Minister's Office, it is something that we don't know at this point, and if they had been destroyed already by your staff, would it not be reasonable to go and get those versions that had already been provided to your office from the Minister's Office?

[199] Je conviens avec le commissaire que le fait que les agendas archivés se trouvaient dans le cabinet du ministre n'empêche pas automatiquement ces agendas de relever du MDT. Pour bien interpréter le sens de l'expression « relevant de », la Cour doit aller au-delà de la possession matérielle du contenu des documents et au-delà des circonstances dans lesquelles ils ont été préparés.

a) Contenu

[200] En ce qui concerne les copies abrégées des agendas hebdomadaires du ministre, il ressort clairement de la preuve que ces documents étaient remis à la sous-ministre pour faciliter l'administration du MDT. En outre, même si l'attachée de direction du ministre a témoigné que la sous-ministre pouvait exercer ses fonctions sans recevoir une copie de l'agenda abrégé, elle a néanmoins admis que l'attachée de direction aurait davantage de travail à faire pour bien coordonner les réunions du ministère. Les copies abrégées de l'agenda étaient préparées à l'intention du ministère et servaient à faciliter les affaires ministérielles.

b) Circonstances

[201] Selon la preuve soumise à la Cour, des copies des agendas abrégés étaient remises à la sous-ministre pour un temps limité, et à la condition qu'elles soient détruites une fois passée la date de l'agenda. La sous-ministre a confirmé cela dans son témoignage, ajoutant qu'elle ne croyait pas raisonnablement être en mesure d'obtenir une autre copie de l'agenda après que sa date était passée, parce que ces agendas étaient limités au cabinet du ministre. Les agendas étaient gardés de façon strictement confidentielle par le cabinet du ministre. Ce point ressort de l'échange suivant entre la sous-ministre et le commissaire adjoint (dossier de demande, dossier T-1211-05, vol. C-1, à la page 87) :

[TRANSLATION]

**M. Leadbeater :** Alors, si ces versions sont les mêmes versions que celles du cabinet du ministre, c'est quelque chose que nous ne savons pas à ce stade et, si elles avaient déjà été détruites par votre personnel, ne serait-il pas raisonnable d'obtenir du cabinet du ministre les versions qui avaient déjà été remises à votre bureau?

**Ms. Bloodworth:** No.

**Mr. Leadbeater:** And explain to me why you think that wouldn't have been, assuming they're the same?

**Ms. Bloodworth:** In my view, and I think this view is consistent with, as you know, around town on at least the government side, is that records in a Minister's Office are not covered by the Access to Information requests. I'm not arguing the legal debate about that. I'm just saying my understanding of that.

[202] Given this evidence, I am satisfied that the DOT did not have control of the past abridged agendas when the access request was filed. This case is similar to the fact scenario in *Rubin*, above, where Mr. Justice Blanchard came to the same conclusion. The agendas are under the exclusive (and guarded) control of the Minister's office, which the Federal Court of Appeal in 2004 said, in obiter, are records not under the control of a government institution: see *Canada Post* No. 2, above, at paragraph 3, *per* Décaré J.A.

[203] With respect to the unabridged agendas, the evidence is that they were not provided to the Deputy Minister or anyone else in the DOT. The remaining contents of the unabridged agendas compared with the abridged agendas dealt with broad categories identified by the Commissioner at the hearing, which did not relate to the Minister's responsibilities as the head of the DOT. For this reason, the Court concludes that these unabridged agendas do not constitute records under the control of a government institution for which the public has a right of access under subsection 4(1) of the Access Act.

[204] In the alternative, the Court will deal with the exclusions and exemptions claimed with respect to the agendas in this application.

#### Application of section 19—the personal information exemption

[205] With respect to the application of section 19 of the Act, the respondent's argument mirrors that taken by

**M<sup>me</sup> Bloodworth :** Non.

**M. Leadbeater:** Et expliquez-moi pourquoi vous pensez qu'il n'en serait pas ainsi, à supposer qu'il s'agisse des mêmes versions?

**M<sup>me</sup> Bloodworth :** À mon avis, et je crois que cet avis correspond à l'opinion qui a cours, du moins du côté du gouvernement, les documents qui se trouvent dans le cabinet d'un ministre ne sont pas visés par les demandes d'accès à l'information. Je ne voudrais pas m'engager dans un débat juridique sur la question. J'expose simplement mon point de vue à cet égard.

[202] Étant donné ce témoignage, je suis d'avis que les agendas abrégés périmés ne relevaient pas du MDT au moment où la demande d'accès a été déposée. La présente affaire s'apparente à celle de *Rubin*, précitée, où le juge Blanchard est arrivé à la même conclusion. Les agendas relèvent exclusivement (et sont sous la garde exclusive) du cabinet du ministre, et la Cour d'appel fédérale a dit en 2004, dans un *obiter dictum*, qu'il s'agit de documents ne relevant pas d'une institution fédérale : voir l'arrêt *Société canadienne des postes* n° 2, précité, au paragraphe 3, juge Décaré.

[203] En ce qui a trait aux agendas non abrégés, il ressort de la preuve qu'ils n'étaient pas remis au sous-ministre ni à quiconque au MDT. Le contenu restant des agendas non abrégés, contrairement à celui des agendas abrégés, traitait de vastes catégories circonscrites par le commissaire au cours de l'audience, des catégories qui ne concernaient pas les attributions du ministre en tant que responsable du MDT. Pour cette raison, la Cour arrive à la conclusion que ces agendas non abrégés ne constituent pas des documents qui relèvent d'une institution fédérale et dont le public a le droit d'obtenir communication en vertu du paragraphe 4(1) de la Loi sur l'accès.

[204] Subsidièrement, la Cour examinera les exclusions et exceptions invoquées à l'égard des agendas dans la présente demande.

#### Application de l'article 19 — l'exception relative aux renseignements personnels

[205] S'agissant de l'application de l'article 19 de la Loi, l'argument du défendeur reflète celui qu'il avançait

the respondent in the PM file; namely, that the information contained in the agendas is “inextricably linked” to the Minister as an individual and, for that reason, the agendas should be exempted from disclosure in their entirety.

[206] The Commissioner, however, is of the view that while certain information contained within the agendas falls within the meaning of personal information under section 19, the remainder can be reasonably severed and disclosed in accordance with the Act.

[207] Since the Court has found that the unabridged agendas do not constitute records under the control of a government institution, the application of section 19 does not arise. If they did arise, the Court would apply section 19 as follows:

1. that information relating to the position, functions, or responsibilities of the Minister as an officer of the government is not exempt as personal information;
2. that the unabridged agendas be remitted to the respondent so as to separate the agenda items that relate to his appointments as a Minister from those that relate to his appointments as a private individual; and
3. that personal information, such as the name of individuals in the agendas who are not government officers or employees, be redacted since they constitute “personal information.”

Application of subsection 21(1)—the advice and recommendations exemption

[208] Paragraph 21(1)(a) of the Act exempts from disclosure that information containing “advice or recommendations developed by or for a government institution or a minister of the Crown.” The Commissioner argues that the exemptions claimed by the respondent are not justified as the records were of a “bare bones” nature, and did not include anything that could be seen as being “advice or recommendations” or

dans le dossier relatif au PM, à savoir que les renseignements figurant dans les agendas « sont inextricablement liés » au ministre en tant que particulier et que, pour cette raison, les agendas devraient être intégralement soustraits à toute divulgation.

[206] Le commissaire estime toutefois que, même si certains renseignements figurant dans les agendas sont des « renseignements personnels » au sens de l'article 19, les autres renseignements pourraient être raisonnablement prélevés puis communiqués conformément à la Loi.

[207] Comme la Cour a conclu que les agendas non abrégés ne constituent pas des documents relevant d'une institution fédérale, la question de l'application de l'article 19 ne se pose pas. Si elle se posait, la Cour appliquerait ainsi l'article 19 :

1. les renseignements se rapportant à la position, aux fonctions ou aux responsabilités du ministre en tant que cadre de l'administration ne font pas l'objet d'une exception en tant que renseignements personnels;
2. les agendas non abrégés doivent être remis au défendeur pour que les éléments de l'agenda qui se rapportent à ses rendez-vous en tant que ministre soient séparés de ceux qui se rapportent à ses rendez-vous en tant que particulier;
3. les renseignements personnels, par exemple les noms des personnes figurant dans les agendas qui ne sont pas des cadres ou employés de l'administration, doivent être enlevés parce qu'ils constituent des « renseignements personnels ».

Application du paragraphe 21(1) — l'exception relative aux avis et recommandations

[208] L'alinéa 21(1)a) de la Loi soustrait à la divulgation les renseignements contenant « des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre ». Le commissaire fait valoir que les exceptions invoquées par le défendeur ne sont pas justifiées parce que les documents étaient réduits à l'essentiel et ne renfermaient rien qui puisse être considéré comme des « avis ou recommandations » ou

“an account of consultations or deliberations” within the meaning of subsection 21(1).

[209] I agree with the Commissioner that the listing of appointments does not disclose any subject-matter that would be exempt under section 21. A listing of meetings does not disclose “advice or recommendations” or “an account of consultations or deliberations”.

#### Conclusion with respect to the Minister of Transport file

[210] Upon review by the Court, while the contents of the abridged agendas relate to departmental matters, the circumstances in which the abridged agendas came into being show that the Deputy Minister could not request and obtain a past copy of the abridged or unabridged agenda. Past copies were restricted to the Minister’s office. The copy that had been sent to the Deputy Minister was for a limited timeframe and on the understood condition that it would be destroyed after its relevant date. Accordingly, the Court must conclude that the government institution did not have any kind of control over past agendas at the time the access request was filed.

### VIII. GENERAL CONCLUSIONS OF THE COURT

[211] The conclusions of the Court are as follows:

#### The three general issues

1. the PMO, the office of the Minister of Transport, and the office of the Minister of National Defence are not “government institutions” or part of “government institutions” under subsection 4(1) and Schedule I of the Access Act;

2. a record “under the control of a government institution” as stated in subsection 4(1) of the Act includes documents in the PMO or other ministerial offices that:

comme des « comptes rendus de consultations ou délibérations » au sens du paragraphe 21(1).

[209] Je conviens avec le commissaire que la liste de rendez-vous ne révèle aucun élément qui serait soustrait à la divulgation en vertu de l’article 21. Une liste de réunions ne dévoile pas des « avis ou recommandations » ni des « comptes rendus de consultations ou délibérations ».

#### Conclusion sur le dossier relatif au ministre des Transports

[210] Après examen, la Cour estime que, même si le contenu des agendas abrégés se rapporte à des affaires ministérielles, les circonstances dans lesquelles les agendas abrégés ont été préparés montrent que le sous-ministre ne pouvait pas demander ni obtenir une ancienne copie de l’agenda, abrégé ou non. Les anciennes copies étaient limitées au cabinet du ministre. La copie qui avait été envoyée au sous-ministre l’avait été pour une période restreinte, et à la condition bien comprise qu’elle soit détruite une fois sa date passée. Par conséquent, la Cour doit conclure que, à la date où la demande d’accès a été déposée, les anciens agendas ne relevaient en aucune façon de l’institution fédérale.

### VIII. CONCLUSIONS GÉNÉRALES DE LA COUR

[211] Les conclusions de la Cour sont les suivantes :

#### Les trois questions générales

1. le CPM, le cabinet du ministre des Transports et le cabinet du ministre de la Défense nationale ne sont pas des « institutions fédérales » et ne font pas partie d’« institutions fédérales » visées par le paragraphe 4(1) et l’annexe I de la Loi sur l’accès;

2. un document « qui relève d’une institution fédérale » visé par le paragraphe 4(1) de la Loi comprend les documents se trouvant dans le CPM ou dans d’autres cabinets ministériels qui :



- i. relate to a departmental matter; and
- ii. were created in such circumstances that the Deputy Minister or other senior official in the government institution could request and reasonably obtain a copy of that document to deal with the subject-matter included therein;
3. the meaning and scope of the following exemptions under the Access Act include:
- i. the section 19 exemption for “personal information” does not exempt the agendas of a minister, including the Prime Minister, with respect to appointments related to their duties and functions as a minister;
- ii. however, private appointments not related to the job are exempt as “personal information.” Also, the names of private individuals contained within the agendas who are not government officers or employees are “personal information” exempt from disclosure under the Access Act. Accordingly, if the PM meets with a political person, a businessman, a lobbyist, or even the CEO of a Crown corporation, the name of that individual is the private and personal information of that individual, and is exempt from disclosure;
- iii. in the agendas of the PM and the Minister of Transport, there is no subject-matter details included in the agenda entries, only the scheduling of meetings. Notice of a meeting does not disclose advice or recommendations of that meeting. Accordingly, the exemption in subsection 21(1) does not apply; and
- iv. the exemption for Cabinet confidences under section 69 of the Access Act and section 39 of the CEA does not apply to the agendas because they do not contain the subject-matter of the meetings thereby disclosing any confidences of the Privy Council. The fact that a meeting took place does not disclose a Cabinet confidence;
- i. se rapportent à une affaire ministérielle;
- ii. ont été créés dans des circonstances telles que le sous-ministre ou un autre haut fonctionnaire de l’institution fédérale pourrait demander et raisonnablement obtenir une copie de ce document pour donner suite à la question dont il traite;
3. selon la signification et la portée des exceptions suivantes prévues dans la Loi sur l’accès,
- i. l’exception de l’article 19 qui concerne les « renseignements personnels » ne soustrait pas à la divulgation les agendas d’un ministre, y compris ceux du premier ministre, pour ce qui a trait aux rendez-vous se rapportant à ses obligations et fonctions en tant que ministre;
- ii. cependant, les rendez-vous de nature privée, non rattachés aux fonctions, sont soustraits à la divulgation en tant que « renseignements personnels ». Également, les noms de particuliers apparaissant dans les agendas, et s’il ne s’agit pas de cadres ou d’employés de l’administration fédérale, sont des « renseignements personnels » soustraits à la divulgation en vertu de la Loi sur l’accès. Par conséquent, si le PM rencontre une personnalité politique, un homme d’affaires, un lobbyiste ou même l’administrateur général d’une société d’État, le nom de cette personne est un renseignement personnel et il est soustrait à la divulgation;
- iii. les agendas du PM et du ministre des Transports ne renferment pas de détails sur l’objet des réunions; ils se limitent à indiquer les dates des réunions. L’avis d’une réunion ne dévoile pas des avis ou recommandations se rapportant à cette réunion. Par conséquent, l’exception du paragraphe 21(1) ne s’applique pas;
- iv. l’exclusion des renseignements et documents confidentiels du Cabinet fondée sur l’article 69 de la Loi sur l’accès et l’article 39 de la LPC ne s’applique pas aux agendas parce que ceux-ci n’indiquent pas l’objet des réunions et ne révèlent donc pas de renseignements confidentiels du Conseil privé. Le fait qu’une réunion a eu lieu n’a pas pour effet de révéler un renseignement confidentiel du Cabinet;

The Minister of National Defence records

4. the 648 pages of records within the office of the Minister of National Defence relating to the M5 meetings are partly subject to disclosure under the Act:

i. the personal notes of the Minister's exempt staff would not, if ever requested, have been produced to DND officials. The Court reasonably assumes that any request for information from the notes would be prepared by the exempt staff in a typewritten record of the discussion. Accordingly, the DND did not have any form of control over the personal notes of the exempt staff taken at the meetings;

ii. the e-mail correspondence within the Minister's office is not under the control of the DND;

iii. the agendas for the M5 meetings, which were originally provided to the Deputy Minister and the Chief of the Defence Staff, would reasonably be provided upon request so that they are under the control of the DND; and

iv. the 39 pages of miscellaneous documents, which include memoranda and briefing notes for the Minister and were originally provided to the Deputy Minister and/or the Chief of the Defence Staff, would be reasonably provided again to the Deputy Minister and/or the Chief of the Defence Staff and, accordingly, are under the control of the DND;

The PM agendas

5. of the 2 006 pages of records uncovered during the Commissioner's investigation, only the four pages located within the PCO are subject to disclosure under the Act:

i. the 2 002 pages of the PM's agendas archived in the PMO could not have been obtained by the Clerk of the Privy Council upon request after their relevant date. The PMO prepared an edited version of the agendas,

Les documents du ministre de la Défense nationale

4. les 648 pages de documents qui se trouvaient dans le cabinet du ministre de la Défense nationale et qui concernaient les réunions M5 sont en partie susceptibles de divulgation en vertu de la Loi :

i. les notes personnelles du personnel exonéré du ministre n'auraient pas été communiquées aux fonctionnaires du MDN s'ils en avaient fait la demande. La Cour a des raisons de penser que toute demande de communication de renseignements figurant dans les notes serait traitée par le personnel exonéré dans un procès-verbal dactylographié de la réunion. Par conséquent, les notes personnelles consignées durant les réunions par le personnel exonéré ne relevaient aucunement du MDN;

ii. les courriels échangés au sein du cabinet du ministre ne relèvent pas du MDN;

iii. les ordres du jour des réunions M5, qui étaient à l'origine remis au sous-ministre et au chef d'état-major de la Défense, seraient raisonnablement communiqués sur demande, de telle sorte qu'ils relèvent du MDN; et

iv. les 39 pages de documents divers, lesquels comprennent des notes de service et des notes d'information à l'intention du ministre et étaient à l'origine remis au sous-ministre et/ou au chef d'état-major de la Défense, seraient raisonnablement communiquées encore au sous-ministre et/ou au chef d'état-major de la Défense et, par conséquent, elles relèvent du MDN;

Les agendas du PM

5. sur les 2 006 pages de documents découvertes durant l'enquête du commissaire, seules les quatre pages se trouvant au BCP sont susceptibles de communication en vertu de la Loi :

i. les 2 002 pages des agendas du PM archivés au CPM n'auraient pas pu être obtenues par le greffier du Conseil privé sur demande après la date qu'ils portaient. Le CPM préparait une version révisée des

which was sent daily to the Clerk for a limited timeframe on the condition that these edited versions be destroyed each day. The unequivocal evidence from the PM's Executive Assistant is that he would have refused to provide the agendas to the Clerk after the fact unless directed to do so by the PM or the PM's Chief of Staff. The Court reasonably assumes that the Executive Assistant would have sent the Clerk a memo with any requested information about a past meeting rather than sending a copy of the old agenda. Accordingly, these agendas were not under the control of the PCO;

ii. the four pages of the edited agendas located within the PCO are under the control of the PCO and must be disclosed under the Access Act except for appointments of the PM that relate to his private life and not his functions or duties as Prime Minister, and names of any individual not an employee or officer of the government (including individuals such as the CEO of a Crown corporation, a political party fundraiser, a lobbyist, or a businessman). Such information is the personal and private information of the individual and is exempt as "personal information" under section 19 of the Access Act; and

iii. since the agendas do not contain any of the subject-matters of the meetings, they do not disclose any confidences of the Queen's Privy Council subject to exclusion under section 69 of the Access Act or section 39 of the CEA. Similarly, the agendas do not contain any advice or recommendations for the Prime Minister or an account of consultations or deliberations with the Prime Minister which would be exempt under subsection 21(1) of the Access Act;

#### The RCMP records

6. the 386 pages of the PM's agendas located on RCMP premises are under the control of the RCMP and are subject to disclosure under the Access Act except for the

agendas, laquelle était envoyée quotidiennement au greffier pour une période restreinte, à la condition que ces versions révisées soient détruites chaque jour. Selon le témoignage non équivoque de l'adjoint exécutif du PM, il aurait refusé de remettre après coup les agendas au greffier, sauf directive contraire du PM ou du directeur du cabinet du PM. La Cour a des raisons de penser que l'adjoint exécutif aurait envoyé au greffier une note de service, accompagnée de tout renseignement demandé portant sur une réunion passée, au lieu de lui envoyer une copie de l'ancien agenda. Par conséquent, ces agendas ne relevaient pas du BCP;

ii. les quatre pages des agendas révisés qui se trouvaient dans les locaux du BCP relèvent du BCP et doivent être divulguées en vertu de la Loi sur l'accès, sauf les rendez-vous du PM qui concernent sa vie personnelle et non ses fonctions ou obligations en tant que premier ministre, et sauf les noms des personnes qui ne sont pas des employés ou des cadres de l'administration fédérale (y compris de personnes telles que l'administrateur général d'une société d'État, l'agent de financement d'un parti politique, un lobbyiste ou un homme d'affaires). Ces renseignements sont des renseignements personnels de l'intéressé et sont soustraits à la divulgation en tant que « renseignements personnels » selon l'article 19 de la Loi sur l'accès;

iii. puisque les agendas ne font pas état de l'objet des réunions, ils ne dévoilent pas de renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine tombant sous le coup de l'exclusion prévue à l'article 69 de la Loi sur l'accès ou l'article 39 de la LPC. Pareillement, les agendas ne contiennent pas d'avis ou de recommandations à l'intention du premier ministre, ni de comptes rendus de consultations ou de délibérations avec le premier ministre, et ils ne sont donc pas soustraits à la divulgation en vertu du paragraphe 21(1) de la Loi sur l'accès;

#### Les documents de la GRC

6. les 386 pages des agendas du PM se trouvant dans les locaux de la GRC relèvent de la GRC et sont susceptibles de divulgation en vertu de la Loi sur l'accès,

“personal information” exempt under section 19, which is referred to above;

sauf les « renseignements personnels », soustraits à la divulgation en vertu l'article 19, qui sont mentionnés plus haut;

#### The Minister of Transport records

#### Les documents du ministre des Transports

7. the 46 pages of weekly agendas of the former minister of Transport are not subject to disclosure under the Act:

7. les 46 pages d'agendas hebdomadaires de l'ancien ministre des Transports ne sont pas susceptibles de communication en vertu de la Loi :

i. an abridged copy of these agendas, which account for 23 pages of the records, were archived in the Minister's office and were created and provided to the Deputy Minister to facilitate the administration of the DOT. However, these abridged agendas were provided for a limited timeframe on the condition that they be destroyed after their relevant date had passed. The Deputy Minister testified that she did not reasonably expect to be able to obtain another copy of the agendas after the relevant date had passed because the agendas were restricted to the Minister's office. In view of this evidence, the DOT did not have control over the past abridged agendas when the Access request was filed; and

i. une copie abrégée de ces agendas, qui représentent 23 pages des documents, était archivée dans le cabinet du ministre, et elle était préparée et remise au sous-ministre pour faciliter l'administration du MDT. Cependant, ces agendas abrégés lui étaient remis pour une période limitée, et à la condition qu'ils soient détruits une fois qu'était passée la date qu'ils portaient. La sous-ministre a témoigné qu'elle ne croyait pas raisonnablement être en mesure d'obtenir une autre copie des agendas après qu'était passée la date qu'ils portaient, parce que les agendas étaient limités au cabinet du ministre. Compte tenu de ce témoignage, les agendas abrégés passés ne relevaient pas du MDT à la date où la demande d'accès a été déposée;

ii. with respect to the unabridged agendas of the Minister of Transport, which accounted for the remaining 23 pages of records, the evidence is that they were not provided to the Deputy Minister or anyone else in the DOT. For this reason, these unabridged agendas do not constitute records under the control of a government institution;

ii. s'agissant des agendas non abrégés du ministre des Transports, qui représentaient les 23 autres pages, il ressort de la preuve qu'ils n'étaient pas remis au sous-ministre ni à quiconque au sein du ministère des Transports. Pour cette raison, ces agendas non abrégés ne sont pas des documents relevant d'une institution fédérale;

#### General Comments

#### Observations générales

8. while the PM's agendas are not subject to disclosure under Canada's current Access Act, the Court notes that even if the PM's agendas were accessible, the names of individuals not employed with the government would be redacted as “personal information” under section 19 of the Act. This would frustrate an access requester who was seeking information about whether the PM met with a particular private individual; and

8. les agendas du PM ne sont pas susceptibles de divulgation en vertu de la Loi actuelle sur l'accès, mais la Cour fait remarquer que, même si les agendas du PM étaient accessibles, les noms des personnes qui ne sont pas des employés de l'administration fédérale ne seraient supprimés, puisqu'il s'agit de « renseignements personnels » visés par l'article 19 de la Loi. Cela contrarierait les desseins de l'auteur d'une demande d'accès qui voudrait savoir si le PM a rencontré telle ou telle personne; et

9. the Court does not decide whether documents such as the PM's agendas should be accessible to the public. The Court does not legislate or change the law. If Parliament wants the PM's agendas open to the public, Parliament must amend the Access Act in such a way as to make this possible.

## IX. LEGAL COSTS

[212] These four applications have been dismissed with respect to the majority of the records sought. However, the applications are allowed with respect to a small part of the Minister of National Defence file (docket T-210-05), a small part of the PM file (docket T-1209-05), and a large part of the RCMP file (docket T-1210-05). The application in the Minister of Transport file (docket T-1211-05) has been dismissed in its entirety. Since the result is divided, the Court shall make no order as to costs.

[213] The Commissioner requested that the Court exercise its jurisdiction under subsection 53(2) of the Act to award costs to the Commissioner even if the Commissioner has not been successful in the result because the Court is of the opinion that these applications raised important new principles in relation to the Act. The Court cannot agree. The Court has applied the existing jurisprudence to the actual records in issue to assess their content and the evidence regarding the circumstances in which the records were created. While the Commissioner asked the Court to interpret the meaning of "control" to mean any record in a minister's office that relates to a departmental matter, this interpretation is not supported by the jurisprudence and, in the Court's view, would stretch the meaning of "control" beyond reason. If that interpretation prevailed, then any document in the minister's office which related to the department would be under the control of the government institution. That would make the government institution synonymous with the minister's office for the purposes of the current Access Act. If Parliament wants such documents open to the public, then Parliament must amend the Access Act.

9. la Cour ne décide pas si des documents tels que les agendas du PM devraient être accessibles au public. Il n'appartient pas à la Cour de légiférer ou de changer la loi. Si le législateur souhaite que les agendas du PM soient accessibles au public, il doit modifier la Loi sur l'accès en ce sens.

## IX. DÉPENS

[212] Les quatre demandes sont rejetées en ce qui concerne la majorité des documents sollicités. Cependant, les demandes sont accueillies pour une petite portion du dossier relatif au ministre de la Défense nationale (dossier T-210-05), une petite portion du dossier relatif au PM (dossier T-1209-05) et une portion importante du dossier relatif à la GRC (dossier T-1210-05). La demande portant sur le dossier relatif au ministre des Transports (dossier T-1211-05) a été rejetée dans son intégralité. Puisque le résultat est partagé, la Cour n'adjugera pas de dépens.

[213] Le commissaire a demandé à la Cour d'exercer le pouvoir que lui confère le paragraphe 53(2) de la Loi, c'est-à-dire de lui accorder les frais et dépens, même s'il a finalement été débouté. En effet, selon le commissaire, les demandes dont il s'agit ici soulevaient d'importants nouveaux principes qui intéressent l'application de la Loi. La Cour ne partage pas cet avis. Elle a appliqué la jurisprudence existante aux documents existants en cause, afin d'évaluer leur contenu et la preuve intéressant les circonstances dans lesquelles les documents ont été préparés. Le commissaire a invité la Cour à interpréter l'expression « relevant de » comme une expression englobant tout document qui se trouve dans le cabinet d'un ministre et qui se rapporte à une affaire ministérielle, mais cette interprétation n'est pas autorisée par la jurisprudence et, de l'avis de la Cour, elle étendrait indûment le sens de l'expression. Si cette interprétation devait être retenue, tout document se trouvant dans le cabinet d'un ministre et se rapportant au ministère relèverait de l'institution fédérale. Institution fédérale serait alors synonyme de cabinet du ministre aux fins de la Loi actuelle sur l'accès. Si le législateur souhaite que tels documents soient accessibles au public, il lui appartient de modifier la Loi sur l'accès.

## JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that:

1. The application for judicial review with respect to the records in the office of the Minister of National Defence in docket T-210-05 is allowed in small part:

(a) the personal notes of the Minister's exempt staff and the e-mail correspondence within the Minister's office are not subject to access under the Act; and

(b) the agendas and the miscellaneous documents for the M5 meetings originally provided to the Deputy Minister and/or the Chief of the Defence Staff are subject to access, while the remainder of the agendas and miscellaneous documents are not subject to access under the Act;

2. The application for judicial review with respect to records in the Prime Minister's Office in docket T-1209-05 is allowed in small part:

(a) the 2 002 pages of the former PM's agendas archived in the PMO are not subject to access under the Act; and

(b) the 4 pages of the edited agendas located in the PCO are subject to access except for portions of the agendas related to the private life of the PM and except for the names of private individuals not employees or officers of the government;

3. The application for judicial review with respect to the former PM's agendas in RCMP premises in docket T-1210-05 is allowed in large part:

(a) the 386 pages of the PM's agendas are subject to access under the Act except for portions related to the private life of the PM and except for the names of private individuals not employees or officers of the government;

## JUGEMENT

LA COUR STATUE QUE :

1. La demande de contrôle judiciaire se rapportant aux documents du cabinet du ministre de la Défense nationale dans le dossier T-210-05 est accueillie d'une manière restreinte :

a) les notes personnelles du personnel exonéré du ministre et les courriels échangés au sein du cabinet du ministre ne sont pas susceptibles d'accès en vertu de la Loi;

b) les agendas et les documents divers relatifs aux réunions M5 et initialement remis au sous-ministre et/ou au chef d'état-major de la Défense sont susceptibles de divulgation, tandis que le reste des agendas et des documents divers ne l'est pas;

2. La demande de contrôle judiciaire se rapportant aux documents du Cabinet du Premier ministre dans le dossier T-1209-05 est accueillie d'une manière restreinte :

a) les 2 002 pages des agendas de l'ancien PM qui sont archivés au CPM ne sont pas susceptibles de divulgation en vertu de la Loi;

b) les quatre pages des agendas révisés se trouvant au BCP sont susceptibles de divulgation, sauf les portions des agendas qui concernent la vie personnelle du PM et les noms des particuliers qui ne sont pas des employés ou des cadres de l'administration fédérale;

3. La demande de contrôle judiciaire se rapportant aux agendas de l'ancien PM et se trouvant dans les locaux de la GRC dans le dossier T-1210-05 est pour l'essentiel accueillie :

a) les 386 pages des agendas du PM sont susceptibles de divulgation en vertu de la Loi, sauf les portions se rapportant à la vie personnelle du PM et les noms des particuliers qui ne sont pas des employés ou cadres de l'administration fédérale;



4. The application for judicial review with respect to the records in the office of the former minister of Transport in docket T-1211-05 is dismissed:

(a) the abridged and unabridged agendas of the former minister of Transport are not subject to access under the Act;

5. Within 60 days of the date of this judgment the respondents shall disclose to the access requesters the portions of the records subject to access under the Act after severing the portions identified above. If there is a disagreement with any disclosure or severance, the Commissioner may refer the matter back to this Court within 30 days after the respondents have completed the severance and disclosure; and

6. There is no order as to costs.

4. La demande de contrôle judiciaire se rapportant aux documents du cabinet de l'ancien ministre des Transports dans le dossier T-1211-05 est rejetée :

a) les agendas abrégés et non abrégés de l'ancien ministre des Transports ne sont pas susceptibles de divulgation en vertu de la Loi;

5. Dans un délai de 60 jours après la date du présent jugement, les défendeurs communiqueront aux auteurs des demandes d'accès les portions des documents susceptibles de divulgation en vertu de la Loi, après en avoir prélevé les portions indiquées ci-dessus. S'il y a désaccord sur une divulgation ou un prélèvement, le commissaire pourra renvoyer l'affaire à la Cour dans un délai de 30 jours après que les défendeurs auront achevé le travail de prélèvement et de divulgation;

6. Aucuns dépens ne sont adjugés.

#### APPENDIX A

##### 1. *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1

3. In this Act,

“government institution” means

(a) any department or ministry of state of the Government of Canada, or any body or office, listed in Schedule I, and

(b) any parent Crown corporation, and any wholly-owned subsidiary of such a corporation, within the meaning of section 83 of the *Financial Administration Act*;

“head”, in respect of a government institution, means

(a) in the case of a department or ministry of state, the member of the Queen's Privy Council for Canada who presides over the department or ministry, or

(b) in any other case, either the person designated under subsection 3.2(2) to be the head of the institution for the purposes of this Act or, if no such person is designated, the chief executive officer of the institution, whatever their title;

#### APPENDICE A

##### 1. *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi

« institution fédérale »

a) Tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe I;

b) toute société d'État mère ou filiale à cent pour cent d'une telle société, au sens de l'article 83 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*.

[...]

« responsable d'institution fédérale »

a) Le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada sous l'autorité duquel est placé un ministère ou un département d'État;

b) la personne désignée en vertu du paragraphe 3.2(2) à titre de responsable, pour l'application de la présente loi, d'une institution fédérale autre que celles visées à l'alinéa a) ou, en l'absence d'une telle désignation, le premier dirigeant de l'institution, quel que soit son titre.

...

[...]

4. (1) Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person who is

4. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi mais nonobstant toute autre loi fédérale, ont droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale et peuvent se les faire communiquer sur demande :

(a) a Canadian citizen, or

a) les citoyens canadiens;

(b) a permanent resident within the meaning of subsection 2(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*,

b) les résidents permanents au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*.

has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.

...

[...]

10. (1) Where the head of a government institution refuses to give access to a record requested under this Act or a part thereof, the head of the institution shall state in the notice given under paragraph 7(a)

10. (1) En cas de refus de communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi, l'avis prévu à l'alinéa 7a) doit mentionner, d'une part, le droit de la personne qui a fait la demande de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information et, d'autre part :

(a) that the record does not exist, or

a) soit le fait que le document n'existe pas;

(b) the specific provision of this Act on which the refusal was based or, where the head of the institution does not indicate whether a record exists, the provision on which a refusal could reasonably be expected to be based if the record existed,

b) soit la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou, s'il n'est pas fait état de l'existence du document, la disposition sur laquelle il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait.

and shall state in the notice that the person who made the request has a right to make a complaint to the Information Commissioner about the refusal.

(2) The head of a government institution may but is not required to indicate under subsection (1) whether a record exists.

(2) Le paragraphe (1) n'oblige pas le responsable de l'institution fédérale à faire état de l'existence du document demandé.

...

[...]

17. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

17. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus.

...

[...]

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*.

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

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

(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*.

...

**21.** (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) advice or recommendations developed by or for a government institution or a minister of the Crown,

(b) an account of consultations or deliberations in which directors, officers or employees of a government institution, a minister of the Crown or the staff of a minister participate;

(c) positions or plans developed for the purpose of negotiations carried on or to be carried on by or on behalf of the Government of Canada and considerations relating thereto, or

(d) plans relating to the management of personnel or the administration of a government institution that have not yet been put into operation,

if the record came into existence less than twenty years prior to the request.

(2) Subsection (1) does not apply in respect of a record that contains

(a) an account of, or a statement of reasons for, a decision that is made in the exercise of a discretionary power or an adjudicative function and that affects the rights of a person; or

(b) a report prepared by a consultant or an adviser who was not a director, an officer or an employee of a government institution or a member of the staff of a minister of the Crown at the time the report was prepared;

...

**25.** Notwithstanding any other provision of this Act, where a request is made to a government institution for access to a record that the head of the institution is authorized to refuse to disclose under this Act by reason of information or other material contained in the record, the head of the institution shall

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*.

[...]

**21.** (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant :

a) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre;

b) des comptes rendus de consultations ou délibérations auxquelles ont participé des administrateurs, dirigeants ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou son personnel;

c) des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations menées ou à mener par le gouvernement du Canada ou en son nom, ainsi que des renseignements portant sur les considérations qui y sont liées;

d) des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale et qui n'ont pas encore été mis en œuvre.

(2) Le paragraphe (1) ne s'applique pas aux documents contenant :

a) le compte rendu ou l'exposé des motifs d'une décision qui est prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire ou rendue dans l'exercice d'une fonction judiciaire ou quasi-judiciaire et qui touche les droits d'une personne;

b) le rapport établi par un consultant ou un conseiller qui, à l'époque où le rapport a été établi, n'était pas un administrateur, un dirigeant ou un employé d'une institution fédérale ou n'appartenait pas au personnel d'un ministre, selon le cas.

[...]

**25.** Le responsable d'une institution fédérale, dans les cas où il pourrait, vu la nature des renseignements contenus dans le document demandé, s'autoriser de la présente loi pour refuser la communication du document, est cependant tenu, nonobstant les autres dispositions de la présente loi, d'en

disclose any part of the record that does not contain, and can reasonably be severed from any part that contains, any such information or material.

**26.** The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act or any part thereof if the head of the institution believes on reasonable grounds that the material in the record or part thereof will be published by a government institution, agent of the Government of Canada or minister of the Crown within ninety days after the request is made or within such further period of time as may be necessary for printing or translating the material for the purpose of printing it.

...

**30.** (1) Subject to this Act, the Information Commissioner shall receive and investigate complaints

(a) from persons who have been refused access to a record requested under this Act or a part thereof;

(b) from persons who have been required to pay an amount under section 11 that they consider unreasonable;

(c) from persons who have requested access to records in respect of which time limits have been extended pursuant to section 9 where they consider the extension unreasonable;

(d) from persons who have not been given access to a record or a part thereof in the official language requested by the person under subsection 12(2), or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate;

(d.1) from persons who have not been given access to a record or a part thereof in an alternative format pursuant to a request made under subsection 12(3), or have not been given such access within a period of time that they consider appropriate;

(e) in respect of any publication or bulletin referred to in section 5; or

(f) in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under this Act.

(2) Nothing in this Act precludes the Information Commissioner from receiving and investigating complaints of a nature described in subsection (1) that are submitted by a person authorized by the complainant to act on behalf of the complainant, and a reference to a complainant in any other section includes a reference to a person so authorized.

communiquer les parties dépourvues des renseignements en cause, à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.

**26.** Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication totale ou partielle d'un document s'il a des motifs raisonnables de croire que le contenu du document sera publié en tout ou en partie par une institution fédérale, un mandataire du gouvernement du Canada ou un ministre dans les quatre-vingt-dix jours suivant la demande ou dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression.

[...]

**30.** (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Commissaire à l'information reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes :

a) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication totale ou partielle d'un document qu'elles ont demandé en vertu de la présente loi;

b) déposées par des personnes qui considèrent comme excessif le montant réclamé en vertu de l'article 11;

c) déposées par des personnes qui ont demandé des documents dont les délais de communication ont été prorogés en vertu de l'article 9 et qui considèrent la prorogation comme abusive;

d) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la traduction visée au paragraphe 12(2) ou qui considèrent comme contre-indiqué le délai de communication relatif à la traduction;

d.1) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication des documents ou des parties en cause sur un support de substitution au titre du paragraphe 12(3) ou qui considèrent comme contre-indiqué le délai de communication relatif au transfert;

e) portant sur le répertoire ou le bulletin visés à l'article 5;

f) portant sur toute autre question relative à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la présente loi.

(2) Le Commissaire à l'information peut recevoir les plaintes visées au paragraphe (1) par l'intermédiaire d'un représentant du plaignant. Dans les autres articles de la présente loi, les dispositions qui concernent le plaignant concernent également son représentant.

(3) Where the Information Commissioner is satisfied that there are reasonable grounds to investigate a matter relating to requesting or obtaining access to records under this Act, the Commissioner may initiate a complaint in respect thereof.

...

**38.** The Information Commissioner shall, within three months after the termination of each financial year, submit an annual report to Parliament on the activities of the office during that financial year.

...

**42.** (1) The Information Commissioner may

(a) apply to the Court, within the time limits prescribed by section 41, for a review of any refusal to disclose a record requested under this Act or a part thereof in respect of which an investigation has been carried out by the Information Commissioner, if the Commissioner has the consent of the person who requested access to the record;

(b) appear before the Court on behalf of any person who has applied for a review under section 41; or

(c) with leave of the Court, appear as a party to any review applied for under section 41 or 44.

(2) Where the Information Commissioner makes an application under paragraph (1)(a) for a review of a refusal to disclose a record requested under this Act or a part thereof, the person who requested access to the record may appear as a party to the review.

...

**48.** In any proceedings before the Court arising from an application under section 41 or 42, the burden of establishing that the head of a government institution is authorized to refuse to disclose a record requested under this Act or a part thereof shall be on the government institution concerned.

...

**53.** (1) Subject to subsection (2), the costs of and incidental to all proceedings in the Court under this Act shall be in the discretion of the Court and shall follow the event unless the Court orders otherwise.

(2) Where the Court is of the opinion that an application for review under section 41 or 42 has raised an important new principle in relation to this Act, the Court shall order that costs be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result.

(3) Le Commissaire à l'information peut lui-même prendre l'initiative d'une plainte s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être menée sur une question relative à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la présente loi.

[...]

**38.** Dans les trois mois suivant la fin de chaque exercice, le Commissaire à l'information présente au Parlement le rapport des activités du commissariat au cours de l'exercice.

[...]

**42.** (1) Le Commissaire à l'information a qualité pour :

a) exercer lui-même, à l'issue de son enquête et dans les délais prévus à l'article 41, le recours en révision pour refus de communication totale ou partielle d'un document, avec le consentement de la personne qui avait demandé le document;

b) comparaître devant la Cour au nom de la personne qui a exercé un recours devant la Cour en vertu de l'article 41;

c) comparaître, avec l'autorisation de la Cour, comme partie à une instance engagée en vertu des articles 41 ou 44.

(2) Dans le cas prévu à l'alinéa (1)a), la personne qui a demandé communication du document en cause peut comparaître comme partie à l'instance.

[...]

**48.** Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41 ou 42, la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d'un document incombe à l'institution fédérale concernée.

[...]

**53.** (1) Sous réserve du paragraphe (2), les frais et dépens sont laissés à l'appréciation de la Cour et suivent, sauf ordonnance contraire de la Cour, le sort du principal.

(2) Dans les cas où elle estime que l'objet des recours visés aux articles 41 et 42 a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente loi, la Cour accorde les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours.

...

[...]

**69.** (1) This Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,

- (a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;
- (b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;
- (c) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;
- (d) records used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;
- (e) records the purpose of which is to brief ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d);
- (f) draft legislation; and
- (g) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (a) to (f).

(2) For the purposes of subsection (1), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(3) Subsection (1) does not apply to

- (a) confidences of the Queen's Privy Council for Canada that have been in existence for more than twenty years; or
- (b) discussion papers described in paragraph (1)(b)
  - (i) if the decisions to which the discussion papers relate have been made public, or
  - (ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

## 2. National Defence Act, R.S.C., 1985, c. N-5

**3.** There is hereby established a department of the Government of Canada called the Department of National Defence over which the Minister of National Defence appointed by commission under the Great Seal shall preside.

**69.** (1) La présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux :

- a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;
- b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;
- c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;
- d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;
- e) documents d'information à l'usage des ministres sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);
- f) avant-projets de loi ou projets de règlement;
- g) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à f).

(2) Pour l'application du paragraphe (1), « Conseil » s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

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

- a) aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;
- b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)b), dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

## 2. Loi sur la défense nationale, L.R.C. (1985), ch. N-5

**3.** Est constitué le ministère de la Défense nationale, placé sous l'autorité du ministre de la Défense nationale. Celui-ci est nommé par commission sous le grand sceau.



4. The Minister holds office during pleasure, has the management and direction of the Canadian Forces and of all matters relating to national defence and is responsible for

- (a) the construction and maintenance of all defence establishments and works for the defence of Canada; and
- (b) research relating to the defence of Canada and to the development of and improvements in materiel.

3. Department of Transport Act, R.S.C., 1985, c. T-18

3. (1) There is hereby established a department of the Government of Canada called the Department of Transport over which the Minister of Transport appointed by commission under the Great Seal shall preside.

(2) The Minister holds office during pleasure and has the management and direction of the Department.

4. Library and Archives of Canada Act, S.C. 2004, c. 11

7. The objects of the Library and Archives of Canada are

- (a) to acquire and preserve the documentary heritage;
- (b) to make that heritage known to Canadians and to anyone with an interest in Canada and to facilitate access to it;
- (c) to be the permanent repository of publications of the Government of Canada and of government and ministerial records that are of historical or archival value;
- (d) to facilitate the management of information by government institutions;
- (e) to coordinate the library services of government institutions; and
- (f) to support the development of the library and archival communities.

5. Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21

3. In this Act,

“personal information” means information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing,

4. Le ministre occupe sa charge à titre amovible et est responsable des Forces canadiennes; il est compétent pour toutes les questions de défense nationale, ainsi que pour :

- a) la construction et l'entretien des établissements et ouvrages de défense nationale;
- b) la recherche liée à la défense nationale et à la mise au point et au perfectionnement des matériels.

3. Loi sur le ministère des Transports, L.R.C. (1985), ch. T-18

3. (1) Est constitué le ministère des Transports, placé sous l'autorité du ministre des Transports. Celui-ci est nommé par commission sous le grand sceau.

(2) Le ministre occupe sa charge à titre amovible; il assure la direction et la gestion du ministère.

4. Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada, L.C. 2004, ch. 11

7. Bibliothèque et Archives du Canada a pour mission:

- a) de constituer et de préserver le patrimoine documentaire;
- b) de faire connaître ce patrimoine aux Canadiens et à quiconque s'intéresse au Canada, et de le rendre accessible;
- c) d'être le dépositaire permanent des publications des institutions fédérales, ainsi que des documents fédéraux et ministériels qui ont un intérêt historique ou archivistique;
- d) de faciliter la gestion de l'information par les institutions fédérales;
- e) d'assurer la coordination des services de bibliothèque des institutions fédérales;
- f) d'appuyer les milieux des archives et des bibliothèques.

5. Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« renseignements personnels » Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment :

(a) information relating to the race, national or ethnic origin, colour, religion, age or marital status of the individual,

(b) information relating to the education or the medical, criminal or employment history of the individual or information relating to financial transactions in which the individual has been involved,

(c) any identifying number, symbol or other particular assigned to the individual,

(d) the address, fingerprints or blood type of the individual,

(e) the personal opinions or views of the individual except where they are about another individual or about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to another individual by a government institution or a part of a government institution specified in the regulations,

(f) correspondence sent to a government institution by the individual that is implicitly or explicitly of a private or confidential nature, and replies to such correspondence that would reveal the contents of the original correspondence,

(g) the views or opinions of another individual about the individual,

(h) the views or opinions of another individual about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to the individual by an institution or a part of an institution referred to in paragraph (e), but excluding the name of the other individual where it appears with the views or opinions of the other individual, and

(i) the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual or where the disclosure of the name itself would reveal information about the individual,

but, for the purposes of sections 7, 8 and 26 and section 19 of the *Access to Information Act*, does not include

(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,

(i) the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution,

(ii) the title, business address and telephone number of the individual,

a) les renseignements relatifs à sa race, à son origine nationale ou ethnique, à sa couleur, à sa religion, à son âge ou à sa situation de famille;

b) les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels ou à des opérations financières auxquelles il a participé;

c) tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui lui est propre;

d) son adresse, ses empreintes digitales ou son groupe sanguin;

e) ses opinions ou ses idées personnelles, à l'exclusion de celles qui portent sur un autre individu ou sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à octroyer à un autre individu par une institution fédérale, ou subdivision de celle-ci visée par règlement;

f) toute correspondance de nature, implicitement ou explicitement, privée ou confidentielle envoyée par lui à une institution fédérale, ainsi que les réponses de l'institution dans la mesure où elles révèlent le contenu de la correspondance de l'expéditeur;

g) les idées ou opinions d'autrui sur lui;

h) les idées ou opinions d'un autre individu qui portent sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à lui octroyer par une institution, ou subdivision de celle-ci, visée à l'alinéa e), à l'exclusion du nom de cet autre individu si ce nom est mentionné avec les idées ou opinions;

i) son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d'autres renseignements personnels le concernant ou lorsque la seule divulgation du nom révélerait des renseignements à son sujet;

toutefois, il demeure entendu que, pour l'application des articles 7, 8 et 26, et de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant :

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment:

(i) le fait même qu'il est ou a été employé par l'institution,

(ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail,

(iii) the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual,

(iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment, and

(v) the personal opinions or views of the individual given in the course of employment,

(k) information about an individual who is or was performing services under contract for a government institution that relates to the services performed, including the terms of the contract, the name of the individual and the opinions or views of the individual given in the course of the performance of those services,

(l) information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit, and

(m) information about an individual who has been dead for more than twenty years;

(iii) la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste,

(iv) son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu'il a établi au cours de son emploi,

(v) les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de son emploi;

k) un individu qui, au titre d'un contrat, assure ou a assuré la prestation de services à une institution fédérale et portant sur la nature de la prestation, notamment les conditions du contrat, le nom de l'individu ainsi que les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de la prestation;

l) des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages;

m) un individu décédé depuis plus de vingt ans.

6. Financial Administration Act, R.S.C., 1985, c. F-11

2. In this Act,

“public officer” includes a minister of the Crown and any person employed in the federal public administration;

7. Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21

2. (1) In this Act,

“public officer” includes any person in the federal public administration who is authorized by or under an enactment to do or enforce the doing of an act or thing or to exercise a power, or on whom a duty is imposed by or under an enactment;

8. Canada Evidence Act, R.S.C., 1985, c. C-5

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

6. Loi sur la gestion des finances publiques, L.R.C. (1985), ch. F-11

2. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« fonctionnaire public » Ministre ou toute autre personne employée dans l'administration publique fédérale.

7. Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21

2. (1) Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

« fonctionnaire public » Agent de l'administration publique fédérale dont les pouvoirs ou obligations sont prévus par un texte.

8. Loi sur la preuve au Canada, L.R.C. (1985), ch. C-5

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

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

(a) a memorandum the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(b) a discussion paper the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(c) an agendum of Council or a record recording deliberations or decisions of Council;

(d) a record used for or reflecting communications or discussions between ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) a record the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are brought before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d); and

(f) draft legislation.

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

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

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

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

(i) if the decisions to which the discussion paper relates have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

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

a) une note destinée à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) un document de travail destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l’examen du Conseil;

c) un ordre du jour du Conseil ou un procès-verbal de ses délibérations ou décisions;

d) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) un document d’information à l’usage des ministres sur des questions portées ou qu’il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l’objet des communications ou discussions visées à l’alinéa d);

f) un avant-projet de loi ou projet de règlement.

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

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

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

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