

T-1042-86
T-1090-86
T-1200-86

T-1042-86
T-1090-86
T-1200-86

Information Commissioner of Canada (Applicant)

**Commissaire à l'information du Canada (requé-
rant)**

v.

c.

Minister of External Affairs (Respondent)

Ministre des Affaires extérieures (intimé)

INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (MINISTER OF EXTERNAL AFFAIRS) (T.D.)

b RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES) (1^{re} INST.)

Trial Division, Muldoon J.—Ottawa, April 26 and August 28, 1990.

Section de première instance, juge Muldoon—Ottawa, 26 avril et 28 août 1990.

Access to information — Applications to review deemed refusal to disclose records relating to free trade negotiations with U.S.A. — Respondent conceding extensions of time limits not justified, but arguing application moot as records eventually released — Commissioner entitled to judicial determination under Access to Information Act, s. 42(1)(a) — "Any refusal" in s. 42(1)(a) including deemed refusal — Judicial scrutiny unrestricted — Purpose of review to let other potential respondents know where they stand, not just to secure admission of tardiness in instant case — Purpose of Act to force change of public servants' reluctance to release government information.

c Accès à l'information — Demandes de révision de refus présumés de communiquer des documents relatifs aux négociations sur le libre-échange avec les É.-U. — L'intimé admet que les prorogations de délai n'étaient pas justifiées, mais fait valoir que la demande revêt désormais un caractère théorique, les documents ayant finalement été publiés — Le commissaire a le droit de faire trancher les questions en cause par un tribunal en vertu de l'art. 42(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information — L'expression «any refusal» («refus») à l'art. 42(1)a) comprend un refus présumé — Examen judiciaire illimité — La révision a non seulement pour objet de faire admettre le retard indu en l'espèce, mais également de permettre aux intimés éventuels de savoir ce qu'il en est — L'objectif de la Loi est de faire disparaître l'hésitation des fonctionnaires à communiquer les renseignements que possède le gouvernement.

These were applications for a review under *Access to Information Act*, paragraph 42(1)(a) of the deemed refusal by the Minister of External Affairs to disclose records related to free trade negotiations with the U.S.A. The issues revolved around the tardiness of the respondent's high departmental managers in complying with the requests for access to information within the primary time frame for so doing as well as extended times. The respondent's counsel conceded that their conduct was so tardy as to amount to "deemed refusals" to give access to the information. The requesters complained to the Information Commissioner, who found the complaints to be justified. A week or so after the filing of these applications, or some six to eight months after the original requests, the records were released with an accompanying press kit. In asserting that the Department of External Affairs acted unreasonably and outside the spirit of the Act by obfuscating the reasons for the delays in responding to the access requests, the applicant conceded that she does not assert malice, only very great negligence. The respondent denied any deliberate strategy to delay, or to obfuscate. It conceded that the 120-days' extension invoked in regard to each request was not justified, but urged the Court to decline to accord discretionary declaratory relief because the issues were moot in light of the eventual compliance. Furthermore, it submitted that the Information Commissioner was attempting to use the Court review process as a substitute for her own investigation (under section 32 of the Act) and annual report to

f Il s'agissait en l'espèce de demandes de révision, conformément à l'alinéa 42(1)a) de la Loi sur l'accès à l'information, du refus présumé du ministre des Affaires extérieures de communiquer des documents relatifs aux négociations sur le libre-échange avec les É.-U. Les questions en litige concernaient le retard des gestionnaires du Ministère de l'intimé à donner suite aux demandes de communication de documents dans le délai prescrit pour le faire, de même que dans la prorogation de délai permise. L'avocate de l'intimé a reconnu que les gestionnaires de l'intimé ont tellement tardé à agir que leur conduite valait des «refus présumés» de communication. Les requérants ont porté plainte devant le Commissaire à l'information qui a conclu que leurs plaintes étaient fondées. Une semaine environ après le dépôt de ces demandes, soit environ six à huit mois après le dépôt des demandes originales, les documents ont été communiqués avec un dossier de presse. En faisant valoir que le ministère des Affaires extérieures a agi négligemment et par ignorance de l'esprit de la Loi en rendant obscurs les motifs de ses retards à donner suite aux demandes de communication, le requérant admet qu'il ne prétend pas qu'il y a eu intention de nuire, mais simplement une très grande négligence. L'intimé a nié qu'il y avait eu intention délibérée de retarder les choses ou de les rendre obscures. Il a admis que la prorogation de délai de 120 jours invoquée relativement à chaque demande était injustifiée, mais il a prié la Cour de refuser d'accorder le jugement déclaratoire discrétionnaire parce que les points litigieux revêtaient désormais un caractère théorique, les documents ayant finalement été communiqués. De plus, il a soutenu que le Commissaire à l'information tentait d'exercer un recours en

the Minister (section 38) or special report to Parliament (section 39).

Held, an order should go as asked.

The department had delayed unduly in responding to the access requests; the extensions of time were not justified; the Department acted negligently, ignorantly and outside the spirit of the Act by obfuscating (without malice) the reasons for the delays; and, being unjustified pursuant to section 9, the 120-day extensions amounted to deemed refusals to disclose the requested records. The effect of these findings should accordingly be declared in accordance with section 49.

The Commissioner is entitled to a judicial determination of the matters under review. Paragraph 42(1)(a) accords the choice of proceeding by application to the Court absolutely. That right could not be thwarted by the untimely tendering of concessions.

The term "any refusal" in paragraph 42(1)(a) includes a deemed refusal, defined in subsection 10(3) as failing to give access within the time limits set out in the Act. The content of the "review of any refusal to disclose a record requested under the Act" is unlimited. It means unrestricted judicial scrutiny which may result in the granting of relief which is corrective, directive, instructive and declaratory. This interpretation is supported by the uniform ending expressed in sections 49, 50 and 51: "the Court . . . shall make such other order as the Court deems appropriate".

The purpose of the paragraph 42(1)(a) review is not just to make the respondent acknowledge unreasonable tardiness, but also to let all other potential respondents know where they stand in these matters. Responding to requests is extra work for the government departments, but when, as in the *Access to Information Act*, Parliament lays down these additional responsibilities, there must be compliance. One of the principal purposes of the Act is to force a change of public servants' habitual reluctance to give out government information.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule), ss. 9, 10(3), 32, 38, 39, 40, 41, 42, 49, 50, 51, 53.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Aerlinte Eireann Teoranta v. Canada, [1987] 3 F.C. 383 (T.D.); aff'd A-155-87, Heald J.A., judgment dated 27/2/90, not yet reported; *Mikaeli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 1 F.C. 562 (T.D.).

COUNSEL:

Michael L. Phelan, Patricia J. Wilson and Paul B. Tetro for applicant.

révision devant la Cour au lieu de faire enquête (en vertu de l'article 32 de la Loi) et de présenter un rapport annuel au ministre (article 38) ou un rapport spécial au Parlement (article 39).

Jugement: l'ordonnance demandée devrait être accueillie.

^a Le Ministère a tardé indûment à donner suite aux demandes de communication; les prorogations de délai étaient injustifiées; le Ministère a agi négligemment et par ignorance de l'esprit de la Loi en rendant obscurs (mais sans intention de nuire) les motifs de ses retards et, n'étant pas justifiées par l'article 9, les prorogations de délai de 120 jours valaient des refus présumés de communiquer les documents demandés. Il faudrait donc donner effet à ces conclusions conformément à l'article 49.

^b Le Commissaire a le droit de faire trancher les questions en cause par un tribunal. L'alinéa 42(1)a accorde sans restriction la possibilité de procéder en s'adressant à la Cour. Il ne devrait pas être possible de contrecarrer l'exercice de ce droit en faisant des admissions à la dernière minute.

^c L'expression «*any refusal*» («refus») à l'alinéa 42(1)a comprend un refus présumé, défini au paragraphe 10(3) comme le défaut de communication d'un document dans les délais prévus par la Loi. L'objet de la «révision pour refus de communication . . . d'un document» est illimité. Cela signifie un examen judiciaire illimité qui peut entraîner un redressement ou des mesures qui sont correctrices et déclaratoires, et donnent des directives ou des instructions. Cette interprétation est renforcée par les termes utilisés à la fin de chacun des articles 49, 50 et 51: «la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué».

^d La révision prévue à l'alinéa 42(1)a a non seulement pour objet de faire admettre à l'intimé qu'il a tardé indûment à agir mais aussi de permettre aux autres intimés éventuels de savoir ce qu'il en est. Donner suite à de telles demandes nécessite un travail supplémentaire de la part des ministères du gouvernement, mais lorsque le législateur impose des responsabilités supplémentaires, comme il le fait dans la *Loi sur l'accès à l'information*, il n'y a qu'à obtempérer. L'un des principaux objectifs de la Loi est de faire disparaître l'hésitation des fonctionnaires à fournir les renseignements que possède le gouvernement.

g LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe), art. 9, 10(3), 32, 38, 39, 40, 41, 42, 49, 50, 51, 53.

h JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Aerlinte Eireann Teoranta c. Canada, [1987] 3 C.F. 383 (1^{re} inst.); conf. par A-155-87, juge Heald, J.C.A., jugement daté du 27-2-90, encore inédit; *Mikaeli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 1 C.F. 562 (1^{re} inst.).

AVOCATS:

Michael L. Phelan, Patricia J. Wilson et Paul B. Tetro pour le requérant.

Barbara A. McIsaac for respondent.

Barbara A. McIsaac pour l'intimé.

SOLICITORS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for a
applicant.
Deputy Attorney General of Canada for
respondent.

PROCUREURS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour le
requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé.

The following are the reasons for order rendered in English by

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

MULDOON J.: Considering the subject-matter, these are old files. The respective motions were heard by the Court on April 26, 1990, and counsel indicated that because of the effluxion of time, all sense of urgency had even by then drained out of these matters.

c LE JUGE MULDOON: Compte tenu de l'objet de la demande, il s'agit d'une affaire ancienne. Les diverses requêtes ont été entendues par la Cour le 26 avril 1990, et les avocats ont indiqué qu'en raison du temps écoulé, les questions en cause ont perdu leur urgence.

Each of the applicants made access requests under the *Access to Information Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (the Act), Schedule I, as follows:

d Chacun des requérants a présenté des demandes de communication sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (la Loi), annexe I:

Leslie Shepherd—three; dated November 27, 1985, November 28, 1985, December 17, 1985

e Leslie Shepherd—trois demandes datées du 27 novembre 1985, du 28 novembre 1985 et du 17 décembre 1985;

Bruce Campbell—one; dated December 3, 1985 Mr. Campbell is stated to have been a researcher for Steven Langdon, M.P.,

Bruce Campbell—une demande datée du 3 décembre 1985. Il est mentionné que M. Campbell était chercheur pour le député Steven Langdon;

and

f et

Martin Cohn—two; dated September 30, 1985, December 9, 1985.

Martin Cohn—deux demandes datées du 30 septembre 1985 et du 9 décembre 1985.

All three virtually identical notices of application reveal that an application will be made:

g Les trois avis de requête, qui sont pratiquement identiques, indiquent qu'une demande sera présentée:

... pursuant to paragraph 42(1)(a) of the [Act] ... for a review of the deemed refusal pursuant to subsection 10(3) of the Act by the Respondent Minister ... to disclose certain records requested under the Act by [the three applicants, respectively] namely certain records related to free trade negotiations with the United States of America, as set out in [the above listed] access requests dated [as above noted] copies of which are attached as exhibits ... to the affidavit of James G. Long, filed.

h [TRADUCTION] ... conformément à l'alinéa 42(1)a) de la [Loi] ... afin d'exercer le recours en révision pour refus présumé, conformément au paragraphe 10(3) de la Loi, de la part du ministre intimé ... de communiquer certains documents demandés par [les trois requérants, respectivement], notamment certains documents relatifs aux négociations sur le libre-échange avec les États-Unis, comme l'indiquent les demandes de communication [énumérées ci-dessus] datées [comme ci-dessus], dont des copies sont jointes sous les cotes ... à l'affidavit de James G. Long.

Some ten months after the filing of the three applications, the respondent, in December, 1986, moved in each instance to have the respective applications dismissed ...

i Environ dix mois après le dépôt des trois demandes, l'intimé a sollicité en décembre 1986 le rejet de chacune de celles-ci ...

upon the ground that the applicant seeks a declaration as to an issue which is academic and of no practical consequence ...

j [TRADUCTION] au motif que le requérant sollicite un jugement déclaratoire concernant une question théorique sans conséquences pratiques ...

The aforesaid motions for dismissal came on to be heard by the Associate Chief Justice who, on January 28, 1987, made an order reserving his disposition "until the main motion is heard".

The issues in these cases revolve around the tardiness of the respondent's high departmental managers in complying with the requests for access to information within the primary time frame for so doing as well as extended times. So tardy were the respondent's high officials that, it is conceded by the respondent's counsel, their conduct amounted to "deemed refusals" to give access to the information. This generated the requesters' complaints to the Access to Information Commissioner (hereinafter, sometimes: the Commissioner) and it is conceded that she, the Commissioner, found that the requesters' complaints were well founded.

The respondent, by counsel, "does not take issue with the reconstruction by the . . . Commissioner and her counsel of the facts relating to the processing of the requests which are in issue in this application". It seems that every document of proximate or remote relevance to these proceedings has been lodged in Court, producing an eye-straining quantity of reading-materials. The facts are recited on 23 foolscap sheets in volume IV of the Commissioner's record. Those who thirst for buckets of detail in the to-ing and fro-ing, may find satisfaction in the reading.

A week or so after the filing of Shepherd's and Campbell's cases in Court by the Commissioner, that is, according to paragraph 55 of the applicant's statement of facts in her motion record, on May 21, 1986, the records were released with an accompanying press kit. Additional information was released on May 29 and 30, 1986. Reference is made to Simon Wade's affidavit, paragraph 26 and to James Gordon Long's affidavit in T-1200-86, both found in the motion record volume I, tabs 10, 11 and 12 and tab 6 respectively. The last-mentioned application, Cohn's, T-1200-86, was instituted on May 26, 1986. The applicant's counsel, in Court, conceded that when he asserts in paragraph 61(f) of volume IV of the applicant's record that the preceding paragraphs 18 to 28

Ces requêtes visant à obtenir le rejet des demandes ont été entendues par le juge en chef adjoint qui, le 28 janvier 1987, a rendu une ordonnance dans laquelle il réservait sa décision [TRADUCTION] «en attendant l'audition de la requête principale».

Les questions en litige dans ces affaires concernent le retard des gestionnaires du Ministère de l'intimé à donner suite aux demandes de communication de documents dans le délai prescrit pour le faire, de même que dans la prorogation de délai permis. Les hauts fonctionnaires de l'intimé ont tellement tardé à agir que, de l'aveu même de l'avocate de l'intimé, leur conduite valait des «refus présumés» de communication. C'est ce qui a amené les requérants à porter plainte devant le Commissaire à l'information (appelé parfois ci-après, le Commissaire), et il est admis que cette dernière, c'est-à-dire le Commissaire, a conclu que les plaintes des requérants étaient fondées.

L'intimé, par l'intermédiaire de son avocate, [TRADUCTION] «ne conteste pas la reconstitution par le Commissaire . . . et son avocat des faits relatifs au traitement des demandes en litige dans la présente requête». Il semble que tous les documents touchant de près ou de loin ces procédures ont été soumis à la Cour, constituant une montagne de documents dont la lecture a de quoi provoquer des maux de tête. Les faits sont exposés sur 23 feuilles de papier ministre dans le volume IV du dossier du Commissaire. Les personnes assoiffées de détails concernant les tenants et aboutissants de l'affaire pourront trouver satisfaction dans la lecture de ces documents.

Une semaine environ après le dépôt par le Commissaire des affaires Shepherd et Campbell, c'est-à-dire le 21 mai 1986 d'après le paragraphe 55 de l'exposé des faits figurant dans le dossier de requête du requérant, les documents ont été communiqués avec un dossier de presse. Des renseignements supplémentaires ont été communiqués les 29 et 30 mai 1986. Il est question du paragraphe 26 de l'affidavit de Simon Wade et de l'affidavit de James Gordon Long produit dans l'affaire T-1200-86, ces deux documents se trouvant dans le volume I du dossier de requête, aux onglets 10, 11 et 12, et 6 respectivement. La dernière demande mentionnée, c'est-à-dire celle de Cohn portant le numéro de greffe T-1200-86, a été déposée le 26 mai 1986. Devant la Cour, l'avocat

show that “the Department [of External Affairs] acted unreasonably and outside the spirit of the Act by obfuscating the reasons for the delays in responding to the access requests during the course of the Information Commissioner’s investigation”, the applicant does not assert malice, only very great negligence. It is just as well that counsel made that concession, for the words surely do seem to convey, if not malice, then very bad faith. On this, the respondent is adamant that there was no deliberate strategy by the respondent’s high officials to delay, or to obfuscate.

Most of the rest of the concessions proceed from the respondent, by counsel, and they save the applicant’s counsel much effort by establishing much of the applicant’s case. Not only did the respondent’s counsel make concessions in her letter dated February 11, 1987, lodged in all three files, but the respondent’s motion record has a confessional air about it, too. It proceeds, thus:

2. With respect to the findings which the Information Commissioner urges at paragraph 61 of her memorandum, the Respondent has conceded from the outset of these proceedings that there was a deemed refusal when the extended time limits for responding to these requests were not met.

3. Similarly, the Respondent has conceded from the outset that, in retrospect, no evidence is available to justify the reasonableness of the 120 day extensions which were taken in respect of these requests.

4. The Respondent has also conceded that it would have been better had it released records to the requestors as they became ready for release, rather than waiting until all of the records were ready.

5. With respect to subparagraph (c) of paragraph 61, it is submitted that there is nothing in the evidence to justify a conclusion that the officials who were working on the processing of these requests proceeded only on the basis of the fact that the extended time periods had not yet expired.

6. With respect to subparagraph (f) of paragraph 61, it is submitted that there is nothing in the evidence to justify a conclusion that the Respondent or officials within the Department deliberately obfuscated the reasons for the delays when responding to the Information Commissioner’s investigation.

7. It is respectfully submitted that the Information Commissioner is attempting to use the Court review process in this case as a substitute for her own investigation, and that she had the power to make a full investigation of the delays, to make

du requérant a admis que lorsqu’il déclare à l’alinéa 61f) du volume IV du dossier du requérant que les paragraphes 18 à 28 indiquent que [TRADUCTION] «le ministère [des Affaires extérieures] a agi négligemment et par ignorance de l’esprit de la Loi en rendant obscurs au cours de l’enquête du Commissaire à l’information les motifs de ses retards à donner suite aux demandes de communication», le requérant ne prétend pas qu’il y a eu intention de nuire, mais simplement une très grande négligence. Heureusement que l’avocat a admis ce fait, car les termes employés semblent indiquer qu’on a fait montre sinon d’une intention de nuire, du moins d’une très mauvaise foi. À cet égard, l’intimé est ferme et soutient que les hauts fonctionnaires de l’intimé n’ont pas délibérément voulu retarder les choses ou les rendre obscures.

La plupart des autres aveux ont été le fait de l’intimé, par l’intermédiaire de son avocate, et ils ont épargné beaucoup d’efforts à l’avocat du requérant en établissant une bonne partie de sa preuve. Non seulement l’avocate de l’intimé a fait des concessions dans sa lettre datée du 11 février 1987 qui a été versée dans les trois dossiers, mais le dossier de requête de l’intimé semble également constituer une reconnaissance des faits à cet égard. Il contient notamment les paragraphes suivants:

[TRADUCTION] 2. En ce qui concerne les conclusions avancées par le Commissaire à l’information au paragraphe 61 de son exposé, l’intimé a admis dès le début des présentes procédures qu’il y a eu refus présumé lorsqu’a pris fin la prorogation du délai pour donner suite à ces demandes.

3. De même, l’intimé a admis dès le départ qu’aucun élément de preuve ne montre le caractère raisonnable des prorogations de délai de 120 jours à l’égard de ces demandes.

4. L’intimé a également admis qu’il aurait été préférable de communiquer les documents aux demandeurs au fur et à mesure qu’ils étaient prêts à être communiqués plutôt que d’attendre qu’ils soient tous prêts à l’être.

5. En ce qui concerne l’alinéa c) du paragraphe 61, il est allégué que rien dans la preuve ne permet de conclure que les fonctionnaires qui s’occupaient de ces demandes ont agi en tenant seulement compte du fait que les périodes de prorogation de délai n’étaient pas encore expirées.

6. En ce qui concerne l’alinéa f) du paragraphe 61, il est allégué que rien dans la preuve ne permet de conclure que l’intimé ou les fonctionnaires du Ministère ont délibérément rendu obscurs, au cours de l’enquête du Commissaire à l’information, les motifs des retards.

7. Il est allégué que le Commissaire à l’information tente en l’espèce d’exercer un recours en révision devant la Cour au lieu de faire enquête, et qu’elle était habilitée à faire une enquête approfondie sur les retards, à tirer des conclusions de fait et à

findings of fact, and to make a report of her findings to the Minister and, if she felt it appropriate, to Parliament. It is again respectfully submitted that the declaratory relief sought by the Commissioner would serve no useful purpose, and that this Court ought to exercise its discretion and decline to make the findings requested by the Commissioner or issue the declaration which [*sic*] has been requested.

At the hearing of these matters, the respondent's counsel noted that the records to which the applicant sought access related to a significant government initiative, free trade with the U.S.A. and to Canada's negotiating position. She asserted, rightly, that the information recorded had to be reviewed very carefully. Granted. Even so, however, that correct assertion does nothing to dilute the concessions stated in the respondent's motion record and earlier in the proceedings.

The Act provides alternative, or rather additional, approaches for the Commissioner to attempt in order to exact compliance with the law on the part of heads of government institutions. The Commissioner may commence an investigation pursuant to section 32 of this Access to Information legislation. More to the point of identifying and, in a sense, denouncing, recalcitrance, bloody-mindedness or negligence by heads of governmental institutions, the Commissioner could comment or complain about it in an annual report (section 38) or a special report (section 39) to Parliament.

It is, surely, for the Commissioner to decide whether the somewhat diffused proceeding of transmitting a report to the respective speakers of the Senate and House of Commons pursuant to section 40, when the complaint involves high officials of the government of the day involved in a significant government initiative—free trade, here—would be as effective as direct application to the Court, an objectively non-partisan adjudicator which may make a review on grounds of law. The choice of proceeding as the Information Commissioner now does, pursuant to paragraph 42(1)(a) of the Act, is accorded absolutely by Parliament, in the Act. The Commissioner's choice is not to be gainsaid by any respondent on any grounds of distaste, inconvenience or tendering late conces-

présenter un rapport au ministre et, si elle l'estime approprié, au Parlement. Il est en outre allégué que le jugement déclaratoire sollicité par le Commissaire ne sera d'aucune utilité, et que la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire et refuser de tirer les conclusions demandées par le Commissaire ou de rendre le jugement déclaratoire sollicité.

À l'audience, l'avocate de l'intimé a fait remarquer que les documents dont le requérant demandait la communication concernaient une entreprise importante du gouvernement, le libre-échange avec les É.-U., et la position du Canada dans ces négociations. Elle a soutenu, à juste titre, que ces renseignements devaient être examinés très attentivement. J'en conviens. Néanmoins, cette prétention correcte n'enlève rien aux concessions faites dans le dossier de requête de l'intimé et plus tôt dans les procédures.

La Loi prévoit des moyens subsidiaires, ou plutôt supplémentaires, par lesquels le Commissaire peut forcer les responsables d'institutions fédérales à se conformer à la loi. Le Commissaire peut procéder à une enquête conformément à l'article 32 de cette loi sur l'accès à l'information. Ce qui est encore plus pertinent pour déterminer et, en un sens, dénoncer la négligence, l'hésitation ou le désir d'embêter tout le monde des responsables d'institutions fédérales, le Commissaire peut faire des commentaires à cet égard ou porter plainte dans un rapport annuel (article 38) ou un rapport spécial (article 39) présenté au Parlement.

Il incombe vraisemblablement au Commissaire de déterminer si la procédure un peu compliquée qui consiste à remettre un rapport au président du Sénat et à celui de la Chambre des communes conformément à l'article 40, lorsque la plainte concerne des hauts fonctionnaires du gouvernement en place s'occupant d'une entreprise importante du gouvernement—en l'espèce, le libre-échange—serait aussi efficace qu'une demande adressée directement à la Cour, cette dernière étant un arbitre impartial et objectif qui peut effectuer une révision en se fondant sur le droit. La possibilité d'agir comme le fait maintenant le Commissaire à l'information, conformément à l'alinéa 42(1)a) de la Loi, lui est accordée sans restriction par le législateur dans la Loi. Aucun intimé ne peut s'opposer au choix du Commissaire en alléguant que ce choix ne lui plaît pas ou lui cause des désagréments ou encore, en faisant des

sions. The Commissioner is entitled to have a judicial determination of the matters under review.

The pertinent legislative provisions are titled "Review by the Federal Court", and they run as follows:

41. Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiry of those forty-five days, fix or allow.

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.

The term "any refusal" must include a deemed refusal defined in subsection 10(3) as failing to give access within the time limits set out in the Act. The concurrence of the French language version of a statutory text with the English language version where the latter expresses "any" and the French language version expresses no specific equivalent word, as is the case in paragraph 42(1)(a), is dealt with in *Aerlinte Eireann Teoranta v. Canada*, [1987] 3 F.C. 383 (T.D.), at page 395, upheld on appeal, A-155-87 [Heald J.A., judgment dated 27/2/90, not yet reported], and more recently in *Mikaeli v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1990] 1 F.C. 562 (T.D.) at page 569. The content of the "review of any refusal to disclose a record requested under the Act" is quite unlimited. It means therefore, nothing less than unrestricted judicial scrutiny which may result in measures or relief which are, at least, corrective, directive, instructive and declaratory. In effect Parliament accords the plenitude of judicial supervision which is the hallmark of a superior Court's jurisdiction. Parliament imposes no restriction here.

concessions à la dernière minute. Le Commissaire a le droit de faire trancher les questions en cause par un tribunal.

Les dispositions législatives pertinentes sont intitulées «Révision par la Cour fédérale»; en voici le texte:

41. La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

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.

L'expression «*any refusal*» («refus») doit comprendre un refus présumé, défini au paragraphe 10(3) comme le défaut de communication d'un document dans les délais prévus par la Loi. La question de la concordance du texte français d'une loi avec son texte anglais où figure le terme «*any*» alors qu'il n'existe aucun terme précis équivalent dans le texte français, comme c'est le cas à l'alinéa 42(1)a), a été analysée dans l'affaire *Aerlinte Eireann Teoranta c. Canada*, [1987] 3 C.F. 383 (1^{re} inst.), à la page 395, confirmée en appel sous le n° de greffe A-155-87 [le juge Heald, J.C.A., jugement en date du 27-2-90, encore inédit], et plus récemment, dans l'affaire *Mikaeli c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1990] 1 C.F. 562 (1^{re} inst.), à la page 569. L'objet de la «révision pour refus de communication... d'un document» est quasi illimité. Cela signifie, par conséquent, rien de moins qu'un examen judiciaire illimité qui peut entraîner un redressement ou des mesures qui sont, à tout le moins, correctrices et déclaratoires, et donnent des directives ou des instructions. En fait, le législateur confère la plénitude du pouvoir de surveillance judiciaire qui constitue la marque de la compétence d'une cour supérieure. Le législateur n'impose aucune restriction en l'espèce.

The foregoing interpretation of the Court's role in performing the review provided in the Act, is supported by the uniform ending expressed in sections 49, 50 and 51: "the Court . . . shall make such other order as the Court deems appropriate", and "*la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.*"

Since there is no fundamental dispute as to the facts and since the statement of facts together with the relevant body of documents is truly voluminous, there is little point or utility in simply reciting everything here again. A few notations of the course of events will suffice.

Paragraphs 41 through 49 of the stated facts give an authentic appreciation of certain events. Persons and acronyms need to be identified. Mr. Bill Dymond was the contact-person for the Senior Adviser and Coordinator of the Canada/U.S. Trade Task Force, with the remarkable acronym: UGBA. Mr. Derek H. Burney was the Associate Under-Secretary for External Affairs. The Trade Negotiator's Office, (the TNO), was headed by Mr. Simon Reisman. The following are from the Information Commissioner's Motion Record, volume IV:

41. By December 24, 1985, the officers in UGBA and the Access unit had identified and vetted 355 documents. The UGBA officer, however, indicated that he thought relevant documentation consisting primarily of the sectoral studies (Leslie Shepherd's requests) could still remain with UGBA and had not yet been forwarded for processing.

Response to Interrogatories, Motion Record,
Volume II, Tab 16.2B

42. On December 24, 1985, at a departmental meeting chaired by Derek Burney, it was decided that, of the 355 documents retrieved as potentially relevant, only 31 studies and reports needed to be reviewed. This review was to be carried out as a matter of urgency to identify fully-releasable documents for public release by Ministers Clark and Kelleher. The remaining documents were to be processed under the Act. Eventually it was 26 of these 31 records that were released, in whole or in part, to the requestors in response to their requests.

Response to Interrogatories, Motion Record,
Volume II, Tab 16, Para. 3, Tab 16.3A

43. On December 27, 1985, the 355 documents originally identified and recommended for release, severance or exemp-

Cette interprétation du rôle de la Cour lorsqu'elle effectue la révision prévue par la Loi est renforcée par les termes utilisés à la fin de chacun des articles 49, 50 et 51: «*the Court . . . shall make such other order as the Court deems appropriate*», et «*la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.*»

Les faits n'étant pas contestés pour l'essentiel et l'exposé des faits ainsi que les documents pertinents étant vraiment volumineux, il serait peu utile ou pertinent de reprendre ceux-ci en détail encore une fois. Il suffira de signaler certains des événements qui se sont produits.

Les paragraphes 41 à 49 de l'exposé des faits fournissent une appréciation exacte de certains événements. Il n'est pas nécessaire d'indiquer les personnes en cause ni de préciser le sens des acronymes utilisés. M. Bill Dymond était l'agent de liaison du conseiller principal et coordinateur du groupe de travail sur la politique touchant le commerce Canada/É.-U., et dont l'acronyme plutôt remarquable était UGBA. M. Derek H. Burney était sous-secrétaire d'État associé aux Affaires extérieures. Le Bureau des négociations commerciales (le BNC) était présidé par M. Simon Reisman. Les paragraphes qui suivent sont tirés du volume IV du dossier de requête du Commissaire à l'information:

[TRADUCTION] 41. Dès le 24 décembre 1985, les responsables de l'UGBA et du Comité d'accès avaient inventorié et examiné minutieusement 355 documents. Le responsable de l'UGBA a toutefois indiqué qu'il estimait que des documents pertinents comprenant principalement des études sectorielles (demandes présentées par Leslie Shepherd) pouvaient encore rester aux mains de l'UGBA et n'avaient pas encore été transmis pour examen.

Réponse aux interrogatoires, dossier de requête,
volume II, onglet 16.2B

42. Le 24 décembre 1985, il a été décidé, au cours d'une réunion ministérielle présidée par Derek Burney, que des 355 documents mis de côté parce qu'on considérait qu'ils pouvaient être pertinents, seuls 31 rapports et études devaient être examinés. Cet examen devait être effectué d'urgence afin de déterminer les documents dont le contenu pouvait être entièrement rendu public par les ministres Clark et Kelleher. Les autres documents devaient être traités conformément à la Loi. Finalement, 26 de ces 31 rapports ont été communiqués aux requérants, en totalité ou en partie, pour donner suite à leurs demandes.

Réponse aux interrogatoires, dossier de requête,
volume II, onglet 16, par. 3, onglet 16.3A

43. Le 27 décembre 1985, le responsable de l'UGBA et M. Dymond ont examiné les 355 documents inventoriés à

tion, were reviewed by the UGBA officer and Mr. Dymond, and the list of recommendations revised to reflect Mr. Dymond's input. As of December 27, 1985, therefore, the records eventually identified and released or withheld in response to the access requests had been made the subject of recommendations as to releasability by the Department.

Response to Interrogatories, Motion Record,
Volume II, Tab 16.2C

44. On January 10, 1986, Mr. Dymond sent a memorandum to Mr. Burney outlining the access requests received and enclosing a draft press release summarizing seven studies proposed to be made available immediately. The seven studies proposed to be released were the following contracted studies:

- (1) Institute for Research on Public Policy (a survey of existing literature);
- (2) Informetrica Ltd. (macro-economic study);
- (3) Data Resources (macro-economic study);
- (4) Grey, Clark Inc. (the Autopact);
- (5) Arnold and Porter (U.S. trade remedy laws);
- (6) Lane study (the European experience); and
- (7) Stone study (institutional considerations).

The memorandum also indicated that the C.D. Howe Institute papers on issues associated with harmonization would be ready sometime that month and could be considered for release soon after receipt. The memorandum stated that all other material sought would be denied under the appropriate provisions of the Act.

Response to Interrogatories, Motion Record,
Volume II, Tab 16-12B

45. On January 27, 1986, Mr. Burney sent a memorandum to Mr. Reisman at the Trade Negotiations Office discussing the proposed release of the contracted studies and stressing the urgency of the need for a decision "before delinquency itself becomes the issue".

Productions to Wade Affidavit, Confidential
Motion Record, Volume III, Tab 22

46. The Trade Negotiations Office responded on February 10, 1986 with its concurrence and comments about release of the seven studies.

Productions to Wade Affidavit, Confidential
Motion Record, Volume III, Tab 23

47. On February 21, 1986, the Access Coordinator sought advice from departmental legal services about the applicability of some of the proposed exemptions in respect of the 31 reports. A preliminary response was provided on March 3, 1986. A final response was provided on March 20, 1986.

Productions to Wade Affidavit, Confidential
Motion Record, Volume III, Tabs 25, 26

48. On April 11, 1986, the Access Coordinator sent the 31 documents to the Trade Negotiations Office for its review. The Trade Negotiations Office provided its recommendations on the documents on April 16 and 21, 1986. The Trade Negotiations

l'origine et dont on avait recommandé la communication, la séparation ou l'application d'une exception; la liste des recommandations a ensuite été revue de manière à tenir compte des commentaires de M. Dymond. Par conséquent, dès le 27 décembre 1985, les documents finalement inventoriés et communiqués ou non pour donner suite aux demandes de communication avaient fait l'objet de recommandations par le Ministère quant à la possibilité de les communiquer.

Réponse aux interrogatoires, dossier de requête,
volume II, onglet 16.2C

44. Le 10 janvier 1986, M. Dymond a envoyé à M. Burney une note de service dans laquelle il exposait les grandes lignes des demandes de communication reçues et joignait un projet de communiqué de presse résumant les sept études qu'on se proposait de communiquer immédiatement. Ces sept études avaient été effectuées sous contrat par les organismes suivants:

- (1) Institut de recherches politiques (un examen général de la documentation existante);
- (2) Informetrica Ltd. (étude macro-économique);
- (3) Data Resources (étude macro-économique);
- (4) Grey, Clark Inc. (Pacte de l'automobile);
- (5) Arnold and Porter (lois américaines sur les sanctions commerciales);
- (6) Étude de Lane (l'expérience européenne);
- (7) Étude de Stone (considérations d'ordre institutionnel).

La note de service indiquait également que les documents préparés par l'Institut C.D. Howe relativement aux questions concernant l'harmonisation seraient prêts au cours de ce mois, et qu'on pourrait examiner la possibilité de les communiquer dès qu'ils auraient été reçus. La note de service précisait que tous les autres documents demandés seraient refusés en vertu des dispositions applicables de la Loi.

Réponse aux interrogatoires, dossier de requête,
volume II, onglet 16-12B

45. Le 27 janvier 1986, M. Burney a fait parvenir à M. Reisman du Bureau des négociations commerciales, une note de service où il était question de la communication projetée des études effectuées sous contrat et où on soulignait l'urgence de prendre une décision «avant que l'omission de le faire ne devienne elle-même l'objet du litige».

Documents joints à l'affidavit de Wade, dossier de requête confidentiel, volume III, onglet 22

46. Le Bureau des négociations commerciales a donné sa réponse le 10 février 1986; il a donné son accord et commenté la communication des sept études.

Documents joints à l'affidavit de Wade, dossier de requête confidentiel, volume III, onglet 23

47. Le 21 février 1986, le coordonnateur de l'accès à l'information a consulté le contentieux du Ministère relativement à l'applicabilité de certaines des exceptions aux 31 rapports. Une réponse préliminaire a été fournie le 3 mars 1986, et la réponse finale le 20 mars 1986.

Documents joints à l'affidavit de Wade, dossier de requête confidentiel, volume III, onglets 25, 26

48. Le 11 avril 1986, le coordonnateur de l'accès à l'information a transmis les 31 documents au Bureau des négociations commerciales aux fins de leur examen. Le Bureau des négociations commerciales a fait part de ses recommandations les 16 et

Office noted in its correspondence that one deadline for responding had already passed and several were immediately pending when it received the records for review.

Productions to Wade Affidavit, Motion Record, Volume II, Tab 14.24;

Response to Interrogatories, Motion Record, Volume II, Tab 16.13A, 16.13B

49. On or about April 28, 1986, Mr. Burney sent a memorandum to the Minister of International Trade seeking approval for the release of three of the contracted studies. By this time two of the previously identified contracted studies had already been published.

Productions to Wade Affidavit, Motion Record, Volume II, Tab 14.27

In regard to the 120-days' extension which the respondent's officials invoked in regard to each request, the respondent's counsel had to admit in oral argument, "It now seems clear that the 120 days extension was, in fact, not justified." The evidence surely bears out counsel's admission, as indicated in the statement of facts, paragraphs 50 through 54. It is apparent that the consultations which were undertaken by External Affairs with other involved departments of government were not initiated until March, 1986. They could have started in December, 1985 or, more generously, in January, 1986; and they could have been concluded by late January or early February, 1986.

Section 9 of the *Access to Information Act* states not only time limits, but also principles which inform and vivify the Act and its operations:

9. (1) The head of a government institution may extend the time limit set out in section 7 or subsection 8(1) in respect of a request under this Act for a reasonable period of time, having regard to the circumstances, if

(a) the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution,

(b) consultations are necessary to comply with the request that cannot reasonably be completed within the original time limit, or

(c) notice of the request is given pursuant to subsection 28(1)

by giving notice of the extension and, in the circumstances set out in paragraph (a) or (b), the length of the extension, to the person who made the request within thirty days after the request is received, which notice shall contain a statement that the person has a right to make a complaint to the Information Commissioner about the extension.

21 avril 1986. Il a signalé qu'un des délais pour donner suite aux demandes était déjà écoulé et que plusieurs autres étaient sur le point de l'être lorsqu'il a reçu les dossiers pour les examiner.

a Documents joints à l'affidavit de Wade, dossier de requête, volume II, onglet 14.24;

Réponse aux interrogatoires, dossier de requête, volume II, onglet 16.13A, 16.13B

b 49. Aux environs du 28 avril 1986, M. Burney a fait parvenir au ministre du Commerce extérieur une note de service dans laquelle il demandait l'approbation de la communication de trois des études effectuées sous contrat. À cette époque, deux des études indiquées plus haut avaient déjà été publiées.

Documents joints à l'affidavit de Wade, dossier de requête, volume II, onglet 14.27

c Pour ce qui est de la prorogation de délai de 120 jours invoquée par les fonctionnaires de l'intimé relativement à chaque demande, l'avocate de l'intimé a dû reconnaître au cours de la plaidoirie, [TRADUCTION] «Il semble désormais évident que la prorogation de délai de 120 jours était, en fait, injustifiée.» La preuve confirme certainement cet aveu de l'avocate, comme l'indiquent les paragraphes 50 à 54 de l'exposé des faits. Il est évident que les Affaires extérieures n'ont commencé les consultations des autres Ministères concernés qu'en mars 1986. Ces consultations auraient pu commencer en décembre 1985 ou, si on veut se montrer généreux, en janvier 1986; et elles auraient dû être terminées à la fin de janvier ou au début de février 1986.

L'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit non seulement des délais, il contient également des principes qui clarifient la Loi et son application:

g 9. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai mentionné à l'article 7 ou au paragraphe 8(1) d'une période que justifient les circonstances dans les cas où:

h a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande;

b) les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai;

i c) avis de la demande a été donné en vertu du paragraphe 28(1).

Dans l'un ou l'autre des cas prévus aux alinéas a), b) et c), le responsable de l'institution fédérale envoie à la personne qui a fait la demande, dans les trente jours suivant sa réception, un avis de prorogation de délai, en lui faisant part de son droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information; dans les cas prévus aux alinéas a) et b), il lui fait aussi part du nouveau délai.

(2) Where the head of a government institution extends a time limit under subsection (1) for more than thirty days, the head of the institution shall give notice of the extension to the Information Commissioner at the same time as notice is given under subsection (1).

Given the statutory scope of this review, quite properly invoked by the Commissioner, and in view of the concessions and admissions made on the respondent's behalf in regard to the undisputed facts presented, the Court, upon review of each of the requesters' cases, is surely in a position to make further findings, like the above conclusion about the 120-days' extension, and declarations of principle. The respondent's counsel argues as persuasively as possible that the issues are all now moot, and so would be declaratory relief. She notes that the according of declaratory relief is discretionary, and she urges the Court to decline to accord it, because of the futility of these proceedings brought by the Information Commissioner, in view of the respondent's late compliance after the institution of these proceedings in two of the cases. Conceding that the evidence shows, with 20-20 hindsight that the requests could have been processed more quickly, on the respondent's behalf, she accepts that in responding to these and future requests the respondent "must, however, proceed as expeditiously as possible". Counsel's ultimate plea at the hearing was that in view of the foregoing, the applications ought to be dismissed, because the Court's discretion to allow them ought to be declined.

These are not cases for declining to exercise the salutary powers of review conferred on the Court by Parliament. Confession that such requests ought to be processed as expeditiously as possible may be good for an individual's soul, but it has no didactic energy in gaining the attention of government departments. It has no effect in actually providing legally that less than expeditious processing of requests for information is breaking the law, as it surely is. The purpose of the review is not just to make the particular respondent acknowledge unreasonable tardiness. It is, also, to let all the other potential respondents know where they stand in these matters. The Court is quite con-

(2) Dans les cas où la prorogation de délai visée au paragraphe (1) dépasse trente jours, le responsable de l'institution fédérale en avise en même temps le Commissaire à l'information et la personne qui a fait la demande.

a Compte tenu de la portée législative de cet examen, invoquée à juste titre par le Commissaire, et des concessions et aveux faits au nom de l'intimé relativement aux faits non contestés de l'espèce, la *b* Cour après avoir examiné chacune des demandes des requérants est certes en position pour faire d'autres déclarations de principe et tirer des conclusions supplémentaires, comme celle figurant ci-dessus relativement à la prorogation de délai de *c* 120 jours. L'avocate de l'intimé allègue de la manière la plus convaincante possible que les points litigieux revêtent maintenant un caractère théorique et qu'il s'agirait donc d'un jugement déclaratoire. Elle signale que le prononcé d'un *d* jugement déclaratoire est discrétionnaire, et elle prie instamment la Cour de refuser de prononcer un tel jugement en raison de la futilité des procédures intentées par le Commissaire à l'information, l'intimé ayant donné suite tardivement aux *e* demandes dans deux des cas, une fois ces poursuites intentées. Admettant que la preuve indique, rétrospectivement, que l'intimé aurait pu traiter plus rapidement les demandes, elle reconnaît que pour donner suite à ces demandes et à des demandes ultérieures, l'intimé [TRADUCTION] «doit toutefois agir aussi rapidement que possible». Le dernier moyen de défense invoqué par l'avocate à l'audience était qu'étant donné ce qui précède, les *f* demandes devraient être rejetées, la Cour devant *g* refuser d'exercer son pouvoir discrétionnaire de les accueillir.

Il ne s'agit pas de cas où il y a lieu pour la Cour de refuser d'exercer les pouvoirs salutaires de révision que lui confère le législateur. Le fait d'admettre que de telles demandes doivent être traitées aussi rapidement que possible peut être satisfaisant pour un simple individu, mais cela n'a aucune utilité pour attirer l'attention des ministères du gouvernement. Il est inutile de prévoir légalement qu'un traitement des demandes de renseignements qui n'est pas effectué rapidement viole la loi, car tel est sûrement le cas. La révision a non seulement pour objet de faire admettre à l'intimé qu'il a tardé indûment à agir, mais aussi de permettre aux autres intimés éventuels de savoir ce qu'il en est.

scious that responding to such requests is truly "extra work" which is extraneous to the line responsibilities and very *raison d'être* of government departments and other information-holding organizations of government. But when, as in the *Access to Information Act*, Parliament lays down these pertinent additional responsibilities, then one must comply.

After much consideration, the Court concludes that the findings and declarations sought by the Commissioner are amply supported by the evidence, and are all justified, except for any possible inference of deliberately "obfuscating the reasons for the delays in responding to the access requests during the course of the Information Commissioner's investigation". The evidence, rather, suggests confusion, ignorance and negligence which are at least not ignoble, but constitute no reason to award laurels, either. It cannot be doubted that one principal purpose of the Act is to force a change of public servants' habitual, ingrained reluctance to give out the government's information, even apart from the obvious, stated limitations on access.

The Court finds, therefore, that

(a) the respondent's department delayed unduly in responding to the access requests, which could have been achieved easily by late January or early February, 1986 instead of by late May, 1986;

(b) the 120-day extensions of time invoked in response to the requesters' access requests were not justified under section 9 of the *Access to Information Act*;

(c) the respondent's department acted unreasonably in processing the access requests with only the extended deadlines in mind, rather than processing them, and each and every one of them as expeditiously as possible, and it thereby breached the requirements of section 9 of the *Access to Information Act*;

(d) the respondent's department breached the requirements of section 9 of that Act by invoking the same 120-day extensions for all of the access

La Cour comprend fort bien qu'un «travail supplémentaire» n'ayant rien à voir avec les responsabilités et la véritable raison d'être des ministères et des autres organismes du gouvernement détenant des renseignements est nécessaire pour donner suite à de telles demandes. Néanmoins, lorsque le législateur impose des responsabilités supplémentaires, comme il le fait dans la *Loi sur l'accès à l'information*, il n'y a qu'à obtempérer.

Après un long examen, la Cour conclut que les jugements et conclusions sollicités par le Commissaire sont amplement corroborés par la preuve et justifiés, à l'exception de la conclusion que l'intimé a agi délibérément en [TRADUCTION] «rendant obscurs au cours de l'enquête du Commissaire à l'information les motifs de ses retards à donner suite aux demandes de communication». La preuve semble plutôt indiquer qu'il y a eu confusion, ignorance et négligence ce qui n'est pas indigne, mais qui ne constitue pas non plus un motif de louanges. Il est indubitable que l'un des principaux objectifs de la Loi est de faire disparaître l'hésitation habituelle et tenace des fonctionnaires à fournir les renseignements que possède le gouvernement, même hors du cadre des limites claires fixées relativement au droit à la communication.

La Cour statue par conséquent que:

a) le Ministère de l'intimé a tardé indûment à donner suite aux demandes de communication, ce qu'il aurait pu facilement faire dès la fin de janvier ou le début de février 1986, plutôt qu'à la fin de mai 1986;

b) les prorogations de délai de 120 jours invoquées en réponse aux demandes de communication présentées par les requérants n'étaient pas justifiées par l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*;

c) le Ministère de l'intimé a agi déraisonnablement en traitant les demandes de communication en ayant seulement à l'esprit les prorogations de délai, plutôt qu'en traitant chacune de ces demandes aussi rapidement que possible et, par conséquent, il a contrevenu aux exigences de l'article 9 de la *Loi sur l'accès à l'information*;

d) le Ministère de l'intimé a contrevenu aux exigences de l'article 9 de la Loi en invoquant les mêmes prorogations de délai de 120 jours pour

requests, even although the records were being processed at the same time;

(e) the respondent's department breached the requirements of section 9 by withholding records ready for release until all the records had been processed rather than releasing the records as they became available;

(f) the Department acted negligently and ignorantly outside of the spirit of the Act by obfuscating (without malice) the reasons for the delays in responding to the access requests during the course of the Information Commissioner's investigation;

(g) the respondent's department's obfuscation breached section 9 of the Act by evading any valid reason for taking the 120-day extension, because, in order to show that extensions are for "a reasonable period of time" pursuant to subsection 9(1) of the *Access to Information Act*, the department must state cogent, genuine reasons for the extension, and for its length;

(h) being unjustified pursuant to section 9 of the Act, the 120-day extensions amounted to deemed refusals to disclose the requested records pursuant to subsection 10(3) of the *Access to Information Act*.

The Court will declare the effect of the above findings in accordance with section 49 of the Act, as sought by the applicant Commissioner. Ordinarily costs follow the event, as stated in section 53, even although in this instance, one emanation of the federal government, the Information Commissioner, will be entitled to payment from another, the Minister of External Affairs, both emanations being supported by the taxpayers' money. That may seem to be bizarre, but given the important nature of the Commissioner's role in society such disposition of costs was obviously contemplated by Parliament. In any event such disposition of costs may be seen to be somewhat functional in that the Information Commissioner retained outside counsel and, in view of her vindication herein, the applicant's budget should not be the government pool of taxpayers' money to bear the party-and-party costs which the Court awards

toutes les demandes de communication, même si tous les documents étaient traités en même temps;

e) le Ministère de l'intimé a contrevenu aux exigences de l'article 9 en retenant les documents qui étaient prêts à être communiqués jusqu'à ce que tous les documents aient été traités, plutôt qu'en communiquant les documents au fur et à mesure qu'ils pouvaient l'être;

f) le Ministère a agi négligemment et par ignorance de l'esprit de la Loi en rendant obscurs (mais sans intention de nuire) au cours de l'enquête du Commissaire à l'information les motifs de ses retards à donner suite aux demandes de communication;

g) par son manque de clarté, le Ministère de l'intimé a violé l'article 9 de la Loi car il a ainsi pu éviter de fournir des motifs valables pour justifier la prorogation de délai de 120 jours, en effet, afin de prouver que les prorogations sont d'une «période que justifient les circonstances» conformément au paragraphe 9(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le Ministère doit fournir des motifs convaincants et sérieux, justifiant la prorogation et sa durée;

h) n'étant pas justifiées par l'article 9 de la Loi, les prorogations de délai de 120 jours valaient, conformément au paragraphe 10(3) de la *Loi sur l'accès à l'information*, des refus présumés de communiquer les documents demandés.

La Cour donnera effet aux conclusions ci-dessus conformément à l'article 49 de la Loi, comme l'a demandé le Commissaire requérant. Habituellement, les frais suivent le sort du principal, comme le prévoit l'article 53, même si en l'espèce une émanation du gouvernement fédéral, le Commissaire à l'information, aura le droit de recevoir un paiement d'une autre émanation du gouvernement fédéral, le ministre des Affaires extérieures, ces deux émanations utilisant l'argent des contribuables. Cela peut sembler bizarre, mais en raison de l'importance du rôle du Commissaire dans la société, il est évident que le législateur avait envisagé une telle mesure quant aux frais. De toute manière, on peut considérer qu'il s'agit d'une manière pratique d'assurer le paiement des frais, le Commissaire à l'information ayant retenu les services d'avocats indépendants et, compte tenu de la justification invoquée par le Commissaire aux pré-

in the applicant's favour. Costs will be paid by the Minister out of his department's pool of taxpayers' money. Thus, in accordance with subsection 53(1) of the Act, do costs follow the event.

The applicant may write to the Court by letter, to suggest the disposition of the "Confidential Motion Record of the Applicant" (volume III), after the expiry of an appropriate length of time.

The signed copy of these reasons shall be lodged in file T-1042-86, and a photocopy shall be lodged in each of files T-1090-86 and T-1200-86, to serve for the Court's reasons therein.

entes, les fonds du Trésor ne devraient pas servir à supporter les frais entre parties adjugés au requérant par la Cour. Le ministre paiera les frais en utilisant les deniers des contribuables qui sont alloués à son Ministère. Ainsi, les frais suivent le sort du principal conformément au paragraphe 53(1) de la Loi.

Le requérant pourra écrire à la Cour pour indiquer la manière de disposer du «dossier de requête confidentiel du requérant» (volume III), après l'expiration du délai approprié.

Une fois signés, les présents motifs devront être versés dans le dossier T-1042-86 et une photocopie de ceux-ci devra être versée dans les dossiers T-1090-86 et T-1200-86 respectivement, à titre de motifs de la Cour dans ces affaires.