

A-70-96

A-70-96

Ken Rubin (*Appellant*)**Ken Rubin** (*appelant*)

v.

c.

The Minister of Transport (*Respondent*)**Le ministre des Transports** (*intimé*)**INDEXED AS: RUBIN v. CANADA (MINISTER OF TRANSPORT) (C.A.)****RÉPERTORIÉ: RUBIN c. CANADA (MINISTRE DES TRANSPORTS) (C.A.)**Court of Appeal, Stone, Linden and McDonald JJ.A.
—Ottawa, September 23 and November 26, 1997.Cour d'appel, juges Stone, Linden et McDonald,
J.C.A.—Ottawa, 23 septembre et 26 novembre 1997.

Access to information — Appeal from F.C.T.D. decision ordering Minister of Transport to disclose only those parts of report prepared following 1991 Nationair DC-8 aircraft crash in Saudi Arabia obtainable through regulatory means without relying on confidential sources — Trial Judge holding exempted from disclosure under Access to Information Act, s. 16(1)(c) i.e. reasonably expected to be injurious to “conduct of lawful investigations” — Holding s. 16(1)(c) contemplating general investigative process, not particular investigation — Trial Judge failed to consider purpose of Act stated in s. 2(1): exemptions to access must be limited, specific — Where ambiguity, Court must choose interpretation least infringing on public's right to access — Trial Judge's interpretation also making other provisions redundant, at odds with principles of statutory construction — S. 16(1)(c) to apply to information, disclosure of which will have impact on specific investigations ongoing or about to be undertaken.

Accès à l'information — Appel d'une décision de la Section de première instance de la Cour fédérale ordonnant au ministre des Transports de communiquer seulement les parties du rapport préparé à la suite de l'écrasement d'un avion DC-8 de Nationair en Arabie saoudite qui auraient pu être obtenues par des voies réglementaires sans avoir recours à des sources confidentielles — Le juge de première instance a statué que le rapport relevait de l'exception prévue à l'art. 16(1)c) de la Loi sur l'accès à l'information, c.-à-d. que la divulgation des renseignements risquerait vraisemblablement de nuire au «dérroulement d'enquêtes licites» — Il a statué que l'art. 16(1)c) visait le processus d'enquête général et non une enquête déterminée — Le juge de première instance n'a pas examiné l'objet de la Loi énoncé à l'art. 2(1), à savoir que les exceptions au droit d'accès doivent être précises et limitées — En cas d'ambiguïté, la Cour doit choisir l'interprétation qui porte le moins atteinte au droit d'accès du public — L'interprétation que donne le juge de première instance rend également superflues d'autres dispositions de la Loi, ce qui est incompatible avec les principes d'interprétation des lois — L'art. 16(1)c) s'applique aux renseignements dont la divulgation aura un effet sur des enquêtes déterminées qui sont en cours ou sur le point de commencer.

Construction of statutes — Access to Information Act, s. 16(1)(c) exempting from disclosure information reasonably expected to be injurious to conduct of lawful investigations — French text employing phrase “dérroulement d'enquêtes licites” to correspond to “conduct of lawful investigations” — “Dérroulement” translating as “development, progress, unfolding” — Having temporal quality not found in “conduite” (used to correspond to “conduct” in other sections) — Suggesting s. 16(1) concerned with unfolding of particular, ongoing investigation, rather than general investigative process — Use of future tense in other sections indicating had Parliament wanted s. 16(1)(c) to refer to future could have so specified — Use of plural of investigations meaning more than one investigation concerning same event may be undertaken — To apply to future, exemption must be limited, specific, known — Examples in 16(1)(c)(i), (ii), (iii) not limiting general nature of s. 16(1)(c).

Interprétation des lois — L'art. 16(1)c) de la Loi sur l'accès à l'information permet de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait de nuire au déroulement d'enquêtes licites — Le législateur a employé l'expression «dérroulement d'enquêtes licites» comme équivalent de l'expression anglaise «conduct of lawful investigations» — Le terme «dérroulement» rend l'idée d'évolution, de progression ou d'avancement — Il a une valeur temporelle que le mot «conduite» n'a pas (l'équivalent du terme anglais «conduct» dans d'autres dispositions) — Il indique que l'art. 16(1) a trait à l'avancement d'une enquête déterminée en cours plutôt qu'à l'avancement d'un processus général d'enquête — Il ressort de l'emploi du futur dans d'autres dispositions que si le législateur avait voulu que l'art. 16(1)c) fasse référence à l'avenir, il l'aurait précisé — L'emploi du mot enquêtes au pluriel veut dire qu'un même événement peut faire l'objet de

Air law — Nationair DC-8 crash in Saudi Arabia kills 263 — Post-Accident Safety Review undertaken under Aeronautics Act, s. 4.2 into carrier's organization, operations, maintenance, management — Access to Information Act requester denied Safety Review Report as exempted under s. 20(1)(b) — F.C.T.D. Judge held reasonable expectation of harm to future Reviews if report disclosed — F.C.A. holds that, on proper interpretation of legislation, disclosure cannot be denied on ground would have chilling effect on future investigations — Should Court's decision negatively impact upon willingness of individuals to participate in Reviews, Parliament could amend Aeronautics Act to provide broader confidentiality protection.

This was an appeal from a decision of the Trial Division ordering the Minister of Transport to disclose only those parts of a Safety Review Report prepared following the 1991 Nationair DC-8 aircraft crash in Saudi Arabia in which 263 people died, which could have been obtained through regulatory means or otherwise, without relying on confidential sources. The Review, conducted under the authority of *Aeronautics Act*, section 4.2, was of the carrier's organization, operations, maintenance and management. *Access to Information Act*, paragraph 16(1)(c) permits the head of a government institution to refuse to disclose any record that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information (i) relating to the existence or nature of a particular investigation, (ii) that would reveal the identity of a confidential source of information or (iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation. On judicial review of the Information Commissioner's decision upholding the Minister's decision not to produce the report under paragraph 16(1)(c), the Trial Judge found that paragraph 16(1)(c) contemplates a situation in which the disclosure of information may reasonably be expected to be injurious to the conduct of lawful investigations in the future. Thus the injury need not be limited to a particular investigation, but can extend to the general investigative process as well. The Trial Judge found that a reasonable expectation of probable harm to the conduct of future accident safety reviews existed if the report was disclosed, and that the public interest in maintaining confidential reviews outweighed the public right to access contemplated in subsection 2(1). Subsection 2(1) provides that the purpose of the Act is to provide a right of

plus d'une enquête — Pour être applicable dans le futur, l'exception doit être précise, limitée et connue — Les exemples donnés à 16(1)(c)(i), (ii) et (iii) ne limitent pas la nature générale de l'art. 16(1)(c).

Droit aérien — Écrasement d'un avion DC-8 de Nationair en Arabie saoudite qui a coûté la vie à 263 personnes — L'examen sur la sécurité à la suite d'un accident entrepris en vertu de l'art. 4.2 de la Loi sur l'aéronautique a porté sur l'organisation, les opérations, la maintenance et la gestion du transporteur — La communication du Rapport sur l'examen de la sécurité a été refusée au motif que ce document contenait des renseignements visés par l'exception prévue à l'art. 20(1)(b) — Le juge de la Section de première instance de la Cour fédérale a conclu que la communication du rapport risquerait vraisemblablement de nuire, à l'avenir, au déroulement d'examen de la sécurité — La Cour d'appel fédérale statue que, selon l'interprétation correcte de la Loi, cette communication ne saurait être refusée au motif qu'elle aurait un effet dissuasif sur des enquêtes à venir — Si la décision de la Cour avait un effet néfaste sur le consentement de particuliers à participer à ces examens, le législateur pourrait modifier la Loi sur l'aéronautique pour assurer la protection généralisée de la confidentialité.

Il s'agissait d'un appel de la décision de la Section de première instance ordonnant au ministre des Transports de communiquer seulement les parties du Rapport sur l'examen de la sécurité préparé à la suite de l'écrasement d'un avion DC-8 de Nationair en Arabie saoudite au cours duquel 263 personnes ont perdu la vie, qui auraient pu être obtenues par des voies réglementaires ou autrement, sans avoir recours à des sources confidentielles. L'examen, qui a été entrepris en vertu de l'article 4.2 de la *Loi sur l'aéronautique*, portait sur l'organisation, les opérations, la maintenance et la gestion du transporteur. L'alinéa 16(1)(c) de la *Loi sur l'accès à l'information* autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites, notamment (i) des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée, (ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle ou (iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête. Dans le cadre du contrôle judiciaire de la décision par laquelle le Commissaire à l'information a confirmé la décision du ministre des Transports de ne pas communiquer le rapport en vertu de l'alinéa 16(1)(c) de la Loi, le juge de première instance a conclu que cet alinéa prévoit la situation où la divulgation de renseignements risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites à l'avenir. Ainsi, le préjudice causé n'a pas besoin de se restreindre à une enquête déterminée, mais peut également l'être au processus général d'enquête. Le juge de première instance a conclu que la communication du rapport risquerait vraisemblablement de nuire, à l'avenir, au déroulement d'examen de la sécurité à la suite d'un accident, et que l'intérêt public qu'il y a à garder les

access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific, and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government. Subsection 4(1) grants the right to be given access to any record under the control of a government institution.

The issue was whether paragraph 16(1)(c) contemplates a situation in which the disclosure of information may reasonably be expected to be injurious to the conduct of lawful investigations in the future or whether the harm is confined to injury to a particular investigation in progress.

Held, the appeal should be allowed.

The Trial Judge erred in law when he found that paragraph 16(1)(c) contemplates a process rather than a particular investigation and can affect past, present and future investigations.

All exemptions must be interpreted in light of subsection 2(1), that is, all exemptions to access must be limited and specific. Where there is ambiguity within a section, the Court must, given the presence of section 2, choose the interpretation that least infringes on the public's stated right to access to information contained in section 4. If the meaning is plain, it is not for any Court to alter it.

The Trial Judge failed to consider the purpose of the Act as stated in subsection 2(1) when defining the ambit of paragraph 16(1)(c). To allow his judgment to stand would protect from public review most non-regulatory investigations—past, present and future—on the nebulous ground that to disclose this information might have a chilling effect on future investigations. As the purpose of the Act is to broaden the public's access to government information, this cannot have been Parliament's intent.

The Trial Judge also erred in that his broad interpretation of paragraph 16(1)(c) effectively makes other provisions of the Act redundant. By interpreting paragraph 16(1)(c) as a process, everything done during an investigation would be incorporated by this section. Information gathered during an investigation (as is specified in paragraph 16(1)(a)) would fall under paragraph 16(1)(c). The 20-year time limit set out in paragraph 16(1)(a) would be meaningless as there is no corresponding time limit found in paragraph 16(1)(c). As long as the information could reasonably be expected to impact on some future investigation, it would remain protected. Similarly, the third party information exemption found in section 20 would also not be necessary if the information in question was obtained in the course of an

examens confidentiels l'emportait sur le droit d'accès du public prévu au paragraphe 2(1). Le paragraphe 2(1) dispose que la Loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. Le paragraphe 4(1) accorde un droit d'accès aux documents relevant d'une institution fédérale.

La question en litige était de savoir si l'alinéa 16(1)c prévoit la situation où la divulgation de renseignements risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites à l'avenir ou si le préjudice se restreint à celui qui est causé à une enquête en cours déterminée.

Arrêt: l'appel doit être accueilli.

Le juge de première instance a commis une erreur de droit lorsqu'il a conclu que l'alinéa 16(1)c envisage un processus plutôt qu'une enquête particulière et peut avoir un effet sur des enquêtes passées, présentes et à venir.

Toutes les exceptions doivent être interprétées à la lumière du paragraphe 2(1), c'est-à-dire que toutes les exceptions au droit d'accès doivent être précises et limitées. Si une disposition renferme une ambiguïté, la Cour doit, vu la présence de l'article 2, choisir l'interprétation qui porte le moins atteinte au droit du public à l'accès à des documents qui est prévu à l'article 4. Si le sens est manifeste, il n'appartient pas à la Cour ou à un autre tribunal de le modifier.

Le juge de première instance n'a pas examiné l'objet de la Loi tel qu'il est exposé au paragraphe 2(1) pour définir la portée de l'alinéa 16(1)c. Confirmer sa décision en appel reviendrait à soustraire à l'examen du public la plupart des enquêtes, passées, présentes et à venir, qui ne sont pas de nature réglementaire au motif nébuleux que la divulgation des renseignements recueillis pourrait avoir un effet dissuasif sur de futures enquêtes. Comme l'objet de la Loi est d'élargir l'accès du public aux documents de l'administration fédérale, cela ne saurait être l'intention du législateur.

Le juge de première instance a également commis une erreur en ce sens que l'interprétation large qu'il donne de l'alinéa 16(1)c rend superflues, dans les faits, d'autres dispositions de la Loi. Interpréter l'alinéa 16(1)c comme un processus reviendrait à assujettir à cette disposition tout ce qui est fait au cours d'une enquête. Les renseignements recueillis au cours d'une enquête (ainsi qu'il est précisé à l'alinéa 16(1)a) relèveraient de l'alinéa 16(1)c. Cela priverait de sens le délai de vingt ans prévu à l'alinéa 16(1)a puisque l'alinéa 16(1)c ne prévoit aucun délai correspondant. Dans la mesure où ces renseignements risqueraient vraisemblablement de nuire à une enquête à venir, ils demeureraient protégés. De même, l'exception relative aux renseignements de tiers prévus à l'article 20

investigation as it would also be protected under paragraph 16(1)(c).

The Trial Judge's interpretation of paragraph 16(1)(c) was also at odds with the principles of statutory construction, specifically, the modern interpretation rule. Further support that paragraph 16(1)(c) refers to a specific, ongoing investigation is found in the French version of the phrase "conduct of lawful investigations" used in paragraph 16(1)(c). When the word "conduct" is used in other sections of the Act, the French text employs the word "*conduite*", which means direction or management in English. But in paragraph 16(1)(c) Parliament employed the phrase "*déroulement d'enquêtes licites*" to correspond to the English "conduct of lawful investigations". This phrase translates into English as the "development, progress or unfolding" of lawful investigations. The word "*déroulement*" has a temporal nuance or quality which the word "*conduite*" does not have. It suggests that paragraph 16(1)(c) is concerned with the unfolding of a particular, ongoing investigation, rather than the unfolding of a general investigative process. Also, when other sections of the Act speak to the future they use the future tense. Had Parliament wanted the harm contemplated to be harm to future investigations, it would have so specified by using the future tense. Paragraph 16(1)(c) should be interpreted so that the word "conduct" refers to something specific about the development or progress of a particular investigation. It does not refer to the general investigative process. The use of the plural in investigations simply means that more than one investigation concerning the same event may be undertaken and may possibly be affected by the disclosure of information. As to future investigations, it is possible that information may affect an investigation that has not yet been undertaken, but is about to be undertaken. To apply to the future, the exemption must be limited, specific and known. It cannot apply to all safety reviews.

It is possible to protect past information that will have an effect on an investigation currently underway. However, the investigation to be affected must be specified, limited to that one investigation and it must be in progress or about to be undertaken. The examples specified in subparagraphs (i), (ii) and (iii) do not limit the general nature of the words in paragraph 16(1)(c). They are illustrative of the types of information or situations that may be protected under paragraph 16(1)(c). Paragraph 16(1)(c) when read in light of the Act's purpose, is intended to apply to information the disclosure of which will have an impact on specific investigations which are ongoing or about to be undertaken. None of the enumerated examples in subparagraphs (i), (ii) or (iii) refers to a broad investigative process. Instead, they focus on a specific aspect of a single investigation.

serait également inutile si les renseignements en question ont été obtenus au cours d'une enquête puisqu'ils seraient également protégés par l'alinéa 16(1)c.

L'interprétation que le juge de première instance donne de l'alinéa 16(1)c était également incompatible avec les principes d'interprétation des lois, en particulier la règle de l'interprétation moderne. L'équivalent français de l'expression «*conduct of lawful investigations*» employée à l'alinéa 16(1)c appuie également le fait que cette disposition fait référence à une enquête déterminée qui est en cours. Lorsque le terme anglais «*conduct*» est employé dans d'autres dispositions de la Loi, c'est l'équivalent «*conduite*» qui est employé dans la version française, terme qui veut dire «*direction*» ou «*management*» en anglais. Mais à l'alinéa 16(1)c, le législateur a employé l'expression «*déroulement d'enquêtes licites*» comme équivalent de l'expression anglaise «*conduct of lawful investigations*». En anglais, cette expression rend l'idée d'évolution, de progression ou d'avancement d'enquêtes licites. Le terme «*déroulement*» a une valeur temporelle que le mot «*conduite*» n'a pas. Il indique que l'alinéa 16(1)c a trait à l'avancement d'une enquête déterminée en cours plutôt qu'à l'avancement d'un processus général d'enquête. Par ailleurs, lorsque le législateur fait référence à l'avenir dans d'autres dispositions de la Loi, il s'exprime au futur. Si le législateur avait voulu que le préjudice envisagé puisse être causé à des enquêtes à venir, il l'aurait précisé en employant le futur. Il convient d'interpréter l'alinéa 16(1)c de la manière suivante: le mot anglais «*conduct*» fait référence à quelque chose de précis concernant l'évolution ou la progression d'une enquête déterminée. Il ne fait pas référence au processus général d'enquête. L'emploi du mot *enquêtes* au pluriel veut simplement dire qu'un même événement peut faire l'objet de plus d'une enquête que la divulgation de renseignements risque de compromettre. En ce qui concerne les enquêtes à venir, il se peut que la divulgation de renseignements nuise à une enquête qui n'a pas encore été entreprise mais est sur le point de l'être. Pour être applicable dans le futur, l'exception doit être précise, limitée et connue. Elle ne saurait s'appliquer à tous les examens de la sécurité.

Il est possible de protéger des renseignements relatifs au passé qui auront des répercussions sur une enquête en cours. Il doit toutefois s'agir d'une enquête déterminée et limitée qui doit être en cours ou sur le point de commencer. Les exemples donnés aux sous-alinéas (i), (ii) et (iii) ne limitent pas la nature générale des termes employés à l'alinéa 16(1)c. Ils sont représentatifs des genres de renseignements ou de situations qui peuvent être protégés par l'alinéa 16(1)c. Interprété à la lumière de l'objet de la Loi, l'alinéa 16(1)c est censé s'appliquer aux renseignements dont la divulgation aura une incidence sur des enquêtes déterminées qui sont en cours ou sur le point d'être ouvertes. Aucun des exemples qui sont donnés aux sous-alinéas (i), (ii) ou (iii) ne fait référence à un processus d'enquête général. Ces exemples mettent plutôt l'accent sur un aspect particulier d'une enquête donnée.

If there is a negative impact on the willingness of individuals to participate in these reviews due to public disclosure, Parliament can change the *Aeronautics Act* to provide for wide-scale confidentiality protection, or add these reviews to the section 24 category of broad exemptions in the *Access to Information Act*. It is also open to the Minister to protect certain aspects of the report under other exemptions in this Act.

Si la divulgation de renseignements a un effet néfaste sur le consentement de particuliers à participer à ces examens, rien n'empêche le législateur de modifier la *Loi sur l'aéronautique* pour assurer la protection généralisée de la confidentialité, ou d'ajouter ces examens à la catégorie des exceptions générales prévue à l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il est également loisible au ministre de protéger certains aspects du rapport au moyen d'autres exceptions prévues par la Loi.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2(1), 4(1), 14, 15, 16(1)(c),(4), 20(1)(b),(c), 21(1)(a),(b), 22, 24, 25.
Aeronautics Act, R.S.C., 1985, c. A-2, s. 4.2 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1).
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, s. 3.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce, [1984] 1 F.C. 939; (1984), 10 D.L.R. (4th) 417; 8 Admin. L.R. 305; 27 B.L.R. 84 (T.D.); *Information Commissioner (Canada) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 63; (1986), 11 C.P.R. (3d) 81; 5 F.T.R. 287 (T.D.); *Communauté urbaine de Montréal (Société de transport) v. Canada (Minister of Environment)*, [1987] 1 F.C. 610; (1986), 9 F.T.R. 152 (T.D.); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, [1993] 1 F.C. 427; (1992), 12 Admin. L.R. (2d) 81; 49 C.P.R. (3d) 79; 57 F.T.R. 180 (T.D.); *Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*, [1989] 1 F.C. 265; (1988), 52 D.L.R. (4th) 671; 32 Admin. L.R. 196; 21 C.P.R. (3d) 1; 86 N.R. 186 (C.A.); *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403; (1997), 213 N.R. 161; *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1989] 1 F.C. 47; (1988), 53 D.L.R. (4th) 246; 32 Admin. L.R. 178; 26 C.P.R. (3d) 407; 87 N.R. 81 (C.A.).

CONSIDERED:

Rubin v. Canada (Clerk of the Privy Council), [1993] 2 F.C. 391; (1993), 14 Admin. L.R. (2d) 246; 48 C.P.R. (3d) 348; 63 F.T.R. 1 (T.D.); revd [1994] 2 F.C. 707; (1994), 113 D.L.R. (4th) 275; 25 Admin. L.R. (2d) 241; 54 C.P.R. (3d) 511; 167 N.R. 43 (C.A.); *Noël v. Great Lakes Pilotage Authority Ltd.*, [1988] 2 F.C. 77; (1987), 45 D.L.R. (4th) 127; 20 F.T.R. 257 (T.D.); *Slavutych v. Baker et al.*, [1976] 1 S.C.R. 254; (1976), 55 D.L.R.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2(1), 4(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144), 14, 15, 16(1)(c),(4), 20(1)(b),(c), 21(1)(a), b), 22, 24, 25.
Loi sur l'aéronautique, L.R.C. (1985), ch. A-2, art. 4.2 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1).
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 3.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce, [1984] 1 C.F. 939; (1984), 10 D.L.R. (4th) 417; 8 Admin. L.R. 305; 27 B.L.R. 84 (1^{re} inst.); *Commissaire à l'information (Canada) c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 63; (1986), 11 C.P.R. (3d) 81; 5 F.T.R. 287 (1^{re} inst.); *Communauté urbaine de Montréal (Société de transport) c. Canada (ministre de l'Environnement)*, [1987] 1 C.F. 610; (1986), 9 F.T.R. 152 (1^{re} inst.); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)*, [1993] 1 C.F. 427; (1992), 12 Admin. L.R. (2d) 81; 49 C.P.R. (3d) 79; 57 F.T.R. 180 (1^{re} inst.); *Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)*, [1989] 1 C.F. 265; (1988), 52 D.L.R. (4th) 671; 32 Admin. L.R. 196; 21 C.P.R. (3d) 1; 86 N.R. 186 (C.A.); *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; (1997), 213 N.R. 161; *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1989] 1 C.F. 47; (1988), 53 D.L.R. (4th) 246; 32 Admin. L.R. 178; 26 C.P.R. (3d) 407; 87 N.R. 81 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Rubin c. Canada (Greffier du Conseil privé), [1993] 2 C.F. 391; (1993), 14 Admin. L.R. (2d) 246; 48 C.P.R. (3d) 348; 63 F.T.R. 1 (1^{re} inst.); inf. par [1994] 2 C.F. 707; (1994), 113 D.L.R. (4th) 275; 25 Admin. L.R. (2d) 241; 54 C.P.R. (3d) 511; 167 N.R. 43 (C.A.); *Noël c. Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée.*, [1988] 2 C.F. 77; (1987), 45 D.L.R. (4th) 127; 20 F.T.R. 257 (1^{re} inst.); *Slavutych c. Baker et autre.*

(3d) 224; [1975] 4 W.W.R. 620; 75 CLLC 14,263; 38 C.R. (N.S.) 306.

[1976] 1 R.C.S. 254; (1976), 55 D.L.R. (3d) 224; [1975] 4 W.W.R. 620; 75 CLLC 14,263; 38 C.R. (N.S.) 306.

REFERRED TO:

Rubin v. Canada (Clerk of the Privy Council), [1994] 2 F.C. 707; (1994), 113 D.L.R. (4th) 275; 25 Admin. L.R. (2d) 241; 54 C.P.R. (3d) 511; 167 N.R. 43 (C.A.); *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721; (1985), 19 D.L.R. (4th) 1; [1985] 4 W.W.R. 385; 35 Man. R. (2d) 83; 59 N.R. 321; *Schwartz v. Canada*, [1996] 1 S.C.R. 254; (1996) 113 D.L.R. (4th) 289; 17 C.C.E.L. (2d) 141; 10 C.C.P.B. 213; [1996] 1 C.T.C. 303; 96 DTC 6103; 193 N.R. 241; *Air Atonabee Ltd. v. Canada (Minister of Transport)* (1989), 37 Admin. L.R. 245; 27 C.P.R. (3d) 180; 27 F.T.R. 194 (F.C.T.D.).

DÉCISIONS CITÉES:

Rubin c. Canada (Greffier du Conseil privé), [1994] 2 C.F. 707; (1994), 113 D.L.R. (4th) 275; 25 Admin. L.R. (2d) 241; 54 C.P.R. (3d) 511; 167 N.R. 43 (C.A.); *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721; (1985), 19 D.L.R. (4th) 1; [1985] 4 W.W.R. 385; 35 Man. R. (2d) 83; 59 N.R. 321; *Schwartz c. Canada*, [1996] 1 R.C.S. 254; (1996) 113 D.L.R. (4th) 289; 17 C.C.E.L. (2d) 141; 10 C.C.P.B. 213; [1996] 1 C.T.C. 303; 96 DTC 6103; 193 N.R. 241; *Air Atonabee Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)* (1989), 37 Admin. L.R. 245; 27 C.P.R. (3d) 180; 27 F.T.R. 194 (C.F. 1^{re} inst.).

AUTHORS CITED

Rankin, Murray "Case Comment: *Maislin Indust. Ltd. v. Min. of Industry, Trade and Commerce*" (1985), 8 Admin. L.R. 314.

Report of the Commission of Inquiry on Aviation Safety, Vol. 1, Ottawa: Supply and Services Canada, 1981. (Commissioner: Charles L. Dubin).

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

DOCTRINE

Rankin, Murray «Case Comment: *Maislin Indust. Ltd. v. Min. of Industry, Trade and Commerce*» (1985), 8 Admin. L.R. 314.

Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne, vol. 1, Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1981. (Commissaire: Charles L. Dubin).

Sullivan, Ruth. *Driedger on the Construction of Statutes*, 3rd ed. Toronto: Butterworths, 1994.

APPEAL from a Trial Division decision (*Rubin v. Canada (Minister of Transport)* (1995), 39 Admin. L.R. (2d) 301; 105 F.T.R. 81) ordering the Minister of Transport to disclose only those parts of the 1991 Post-Accident Review Report into Nationair Canada's operations which could have been obtained without relying on confidential sources. Appeal allowed.

APPEL d'une décision de la Section de première instance (*Rubin c. Canada (Ministre des Transports)* (1995), 39 Admin. L.R. (2d) 301; 105 F.T.R. 81) ordonnant au ministre des Transports de communiquer uniquement les parties du Rapport sur l'examen de la sécurité à la suite d'un accident effectué en août 1991 sur les opérations de Nationair au Canada qui auraient pu être obtenues sans avoir recours à des sources confidentielles. Appel accueilli.

COUNSEL:

Geoffrey S. Lester for respondent.

AVOCAT:

Geoffrey S. Lester pour l'intimé.

APPEARANCE:

Ken Rubin on his own behalf.

COMPARUTION:

Ken Rubin en son nom personnel.

SOLICITOR:

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

PROCUREUR:

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

APPELLANT ON HIS OWN BEHALF:

Ken Rubin, Ottawa.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] MCDONALD J.A.: This is an appeal from a decision of the Trial Division dated December 21, 1995 [(1995), 39 Admin. L.R. (2d) 301], ordering the Minister of Transport to disclose only those parts of a Post-Accident Review Report conducted in August 1991 into Nationair Canada's operations which could have been obtained through regulatory means or otherwise, without relying on confidential sources.

Facts

[2] This case arose as a result of a request made by the appellant, Mr. Ken Rubin, under the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1. Mr. Rubin submitted an *Access to Information Act* application to Transport Canada asking for the August 1991 Nationair Safety Review Report and for records relevant to Nationair's safety and licence status. The Post-Accident Review was undertaken as a result of the Nationair DC-8 aircraft crash in Jeddah, Saudi Arabia on July 11, 1991. In that crash, 249 Nigerian passengers and 14 Canadian crew members were killed. It was the worst airline disaster in Canadian history. The review was undertaken at the direction of the Assistant Deputy Minister, Aviation under the authority of section 4.2 of the *Aeronautics Act* [R.S.C., 1985, c. A-2 (as enacted by R.S.C., 1985 (1st Supp.), c. 33, s. 1)]. The Review was into the organizational, operational, maintenance and management components of Nationair Canada's operation in planning, executing and supporting certain commercial arrangements undertaken by that company. Transport Canada denied Mr. Rubin the Nationair Safety Review Report on the grounds that it fell under the paragraph 20(1)(b) exemption of the *Access to Information Act*.

L'APPELANT EN SON NOM PERSONNEL:

Ken Rubin, Ottawa.

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

[1] LE JUGE MCDONALD, J.C.A.: Il s'agit de l'appel de la décision en date du 21 décembre 1995 [(1995), 39 Admin. L.R. (2d) 301] par laquelle la Section de première instance a ordonné au ministre des Transports de communiquer seulement les parties du Rapport sur l'examen de la sécurité, effectué en août 1991 relativement aux opérations de Nationair au Canada, à la suite d'un accident, qui auraient pu être obtenues par des voies réglementaires ou autrement, sans avoir recours à des sources confidentielles.

Les faits

[2] C'est une demande présentée par l'appellant, M. Ken Rubin, en application de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, qui est à l'origine du litige. M. Rubin a présenté à Transports Canada une demande d'accès à l'information afin d'obtenir le Rapport sur l'examen de la sécurité effectué en août 1991 à la suite d'un accident de Nationair et des documents relatifs à la situation de Nationair en ce qui a trait au permis et à la sécurité. L'examen sur la sécurité à la suite d'un accident a été entrepris à la suite de l'écrasement d'un avion DC-8 de Nationair à Jeddah, en Arabie saoudite, le 11 juillet 1991. Cet accident a coûté la vie à 249 passagers nigériens et à 14 membres d'équipage canadiens. Il s'agissait de la pire catastrophe aérienne de l'histoire canadienne. L'examen a été entrepris à la demande du sous-ministre adjoint, Aviation, en vertu de l'article 4.2 de la *Loi sur l'aéronautique* [L.R.C. (1985), ch. A-2 (édicte par L.R.C. (1985) (1^{er} suppl.), ch. 33, art. 1)]. Il a porté sur les composantes organisationnelles, opérationnelles, de maintenance et de gestion de l'exploitation de Nationair au Canada relativement à la planification, à la signature et au soutien de certaines ententes commerciales prises par cette société. Transports Canada a refusé de communiquer à M. Rubin le Rapport sur l'examen de la sécurité à la suite d'un accident au motif que ce document relevait de l'except-

[3] Mr. Rubin complained about Transport Canada's refusal to disclose the report to the Information Commissioner on February 14, 1992. Almost one year later, January 13, 1993, Transport Canada added to its list of reasons for denying Mr. Rubin's request, the paragraphs 16(1)(c) and 20(1)(c) exemptions of the Act. The Information Commissioner upheld the Minister of Transport's decision not to produce the report under paragraph 16(1)(c) of the Act. In the Commissioner's opinion, the entire report was protected from disclosure by this section.

[4] Mr. Rubin wrote a letter to the Commissioner expressing his concerns with the decision and proceeded on April 19, 1993, to file an application for judicial review of the Commissioner's decision. He also filed another Court application dated September 2, 1993, requesting the Court to review both the remaining records exempted and the incomplete production of records requested. On November 14, 1994, the Minister of Transport Canada informed the Court that it would no longer be relying on the paragraphs 20(1)(b) and (c) exemptions.

Decision of the Court Below

[5] As mentioned, the Trial Judge, by order dated December 21, 1995, ordered the Minister of Transport to disclose only those parts of the 1991 report which could have been obtained through regulatory means or otherwise, without relying on confidential sources.

[6] In his reasons, the Trial Judge found that the review was an investigation within the meaning of subsection 16(4) and that it fell under the exemption in paragraph 16(1)(c). He also found that paragraph 16(1)(c) is not restricted to a specific investigation but relates to records that fall within the general language of that paragraph. He stated that paragraph 16(1)(c) contemplates a situation in which the disclosure of

tion prévue à l'alinéa 20(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

[3] Le 14 février 1992, M. Rubin s'est plaint au Commissaire à l'information du refus de Transports Canada de communiquer le rapport demandé. Presque un an plus tard, soit le 13 janvier 1993, Transports Canada a invoqué d'autres motifs au soutien de son refus de communiquer ce document, soit les exceptions prévues aux alinéas 16(1)c) et 20(1)c) de la Loi. Le Commissaire à l'information a confirmé la décision du ministre des Transports de ne pas communiquer le rapport en vertu de l'alinéa 16(1)c) de la Loi. De l'avis du commissaire, cette disposition permettait au rapport tout entier d'échapper à la communication.

[4] M. Rubin a envoyé au commissaire une lettre dans laquelle il exprimait ses craintes concernant la décision et a déposé, le 19 avril 1993, une demande de contrôle judiciaire de la décision du commissaire. Il a également déposé une autre demande, en date du 2 septembre 1993, dans laquelle il demandait à la Cour de procéder à un contrôle judiciaire à l'égard des documents restants exemptés et de la production incomplète des documents demandés. Le 14 novembre 1994, le ministre des Transports Canada a informé la Cour que les exceptions prévues aux alinéas 20(1)b) et c) ne seraient plus invoquées.

La décision de la juridiction inférieure

[5] Ainsi qu'il vient d'être mentionné, le juge de première instance, par ordonnance en date du 21 décembre 1995, a ordonné au ministre des Transports de communiquer seulement les parties du rapport de 1991 qui auraient pu être obtenues par des voies réglementaires ou autrement, sans avoir recours à des sources confidentielles.

[6] Dans ses motifs, le juge de première instance a conclu que l'examen était une enquête au sens du paragraphe 16(4) et relevait de l'exception prévue à l'alinéa 16(1)c). Il a également conclu que l'alinéa 16(1)c) ne se restreint pas à une enquête déterminée mais concerne les documents visés par le libellé général de cette disposition. Il a déclaré que l'alinéa 16(1)c) prévoit la situation où la divulgation de

information may reasonably be expected to be injurious to the conduct of lawful investigations in the future. Thus, the injury does not need to be limited to a particular investigation but can be to the general investigative process as well.

[7] In discussing the test that must be met under paragraph 16(1)(c), the Trial Judge found that a reasonable expectation of probable harm to the conduct of future post-accident safety reviews exists if the report is disclosed, and that the public interest in maintaining confidential reviews outweighs the public right to access contemplated in subsection 2(1) of the Act. The Trial Judge also found that while subsection 2(1) is to be considered, there is no obligation to consult the public interest as an independent step in the analysis leading to the decision of whether or not to disclose.

[8] The Trial Judge further found that the respondent's refusal to disclose certain information under paragraphs 21(1)(a) and (b) of the Act was justified, as the information refused was information that falls within these exemptions. He also held that the obligation to sever under section 25 had been met in this case, and that there was insufficient evidence to support an allegation of missing records.

[9] On the issue of the timing of the Minister of Transport's decision to invoke paragraph 16(1)(c) as a grounds for refusal, the Trial Judge held that the Commissioner had the opportunity to investigate the grounds relied upon in Court and therefore Transport Canada was not barred from using this section.

Issues

[10] The parties indicate that there are three issues on appeal:

1. What is the scope of paragraph 16(1)(c) of the *Access to Information Act*?

renseignements risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites à l'avenir. Ainsi, le préjudice causé n'a pas besoin de se restreindre à une enquête déterminée, mais peut également l'être au processus général d'enquête.

[7] Dans son analyse du critère à respecter en vertu de l'alinéa 16(1)c), le juge de première instance a conclu que la communication du rapport risquerait vraisemblablement de nuire, à l'avenir, au déroulement d'examen de la sécurité à la suite d'un accident et que l'intérêt public qu'il y a à garder les examens confidentiels l'emporte sur le droit d'accès du public prévu au paragraphe 2(1) de la Loi. Le juge de première instance a également conclu que bien que le paragraphe 2(1) doive entrer en ligne de compte, il n'est pas obligatoire de prendre en considération l'intérêt public en tant qu'étape distincte de l'analyse menant à la décision de divulguer ou non un document.

[8] Le juge de première instance a en outre conclu que le refus de l'intimé de communiquer certains renseignements en vertu des alinéas 21(1)a) et b) de la Loi était justifié puisque les renseignements refusés étaient visés par ces exceptions. De plus, il a statué que l'obligation de faire des prélèvements prévue à l'article 25 avait été respectée en l'espèce, et que la preuve était insuffisante pour appuyer la prétention relative à des documents manquants.

[9] Pour ce qui est de la question du moment auquel le ministre des Transports a décidé d'invoquer l'alinéa 16(1)c) comme motif de refus, le juge de première instance a statué que le commissaire avait eu la possibilité d'examiner les motifs invoqués devant la Cour et, partant, que rien n'empêchait Transport Canada d'invoquer cette disposition.

Les questions en litige

[10] Les parties précisent qu'il y a trois questions litigieuses en l'espèce:

1. Quelle est la portée de l'alinéa 16(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*?

2. Were the evidentiary and threshold requirements necessary to prove reasonable harm met in this case?

3. What is the role of subsection 2(1) in the interpretation of paragraph 16(1)(c) of the *Access to Information Act*?

[11] The central issue in this case is the correct interpretation of paragraph 16(1)(c) and, in particular, whether the Trial Judge erred in law in holding that paragraph 16(1)(c) contemplates a situation in which the disclosure of information may reasonably be expected to be injurious to the conduct of lawful investigations in the future or, whether the harm is confined to injury to a particular investigation in progress?

Appellant's Submissions

[12] The appellant's submissions are quite long and can be summarized as follows: The essence of the appellant's argument is that paragraph 16(1)(c) only refers to specific investigations where past problems are reviewed and cannot be invoked once an investigation is completed. The appellant claims that the judgment of Rothstein J. in *Rubin v. Canada (Clerk of the Privy Council)*¹ holding that this section is limited to specific investigations is to be preferred to the Trial Judge's interpretation, as paragraph 16(1)(c) does not apply to existing and future investigations. The Act is records-based and does not contemplate a broad information process. Upon completion of an investigation, it is only subject to section 25 and very specific exemptions.

[13] The appellant also argues that investigations (plural) refers to more than one specific investigation. It does not imply a process. The word conduct refers to a means or method and not a process.

Respondent's Submissions

[14] The respondent argues that paragraph 16(1)(c) should not be confined to the conduct of a specific

2. A-t-on satisfait aux exigences en matière de preuve et aux conditions minimales nécessaires pour prouver la vraisemblance d'un préjudice en l'espèce?

3. Quel est le rôle du paragraphe 2(1) dans l'interprétation de l'alinéa 16(1)(c) de la *Loi sur l'accès à l'information*?

[11] La question fondamentale en l'espèce est l'interprétation correcte de l'alinéa 16(1)(c) et, en particulier, celle de savoir si le juge de première instance a commis une erreur de droit en statuant que l'alinéa 16(1)(c) prévoit la situation où la divulgation de renseignements risquerait vraisemblablement de nuire au déroulement d'enquêtes licites à l'avenir, ou si le préjudice se restreint à celui qui est causé à une enquête en cours déterminée?

Les prétentions de l'appelant

[12] Les prétentions de l'appelant sont fort longues et peuvent être résumées ainsi qu'il suit. L'essentiel de la thèse de l'appelant est que l'alinéa 16(1)(c) ne vise que des enquêtes déterminées portant sur des problèmes qui se sont posés dans le passé et ne peut être invoqué une fois qu'une enquête est close. L'appelant soutient que la décision rendue par le juge Rothstein dans l'affaire *Rubin c. Canada (Greffier du Conseil privé)*¹, à savoir que cette disposition se limite à des enquêtes déterminées, doit l'emporter sur l'interprétation du juge de première instance puisque l'alinéa 16(1)(c) ne s'applique pas à des enquêtes en cours ou à venir. La Loi est fondée sur des documents et ne prévoit pas un processus général d'information. Une fois terminée, une enquête n'est visée que par l'article 25 et des exceptions très précises.

[13] L'appelant soutient en outre que le terme enquêtes (pluriel) fait référence à plus d'une enquête déterminée. Il ne sous-entend pas un processus. Le mot déroulement fait référence à un moyen ou une méthode, et non à un processus.

Les prétentions de l'intimé

[14] L'intimé soutient que l'alinéa 16(1)(c) ne devrait pas se restreindre au déroulement d'une enquête licite

lawful investigation and also should not be restricted to physical activity. The respondent claims that the Trial Judge's interpretation of paragraph 16(1)(c) is the correct one as the opening paragraph speaks of investigations in the plural. The use of the plural investigations underlines the fact that the injury may be to the investigative process and not only to a particular investigation. The respondent further argues that as a matter of statutory construction paragraph 16(1)(c) must be wider than the enumerated subparagraphs. The respondent also claims that subparagraphs (i) and (iii) which refer to investigations in the singular should not be determinative and should instead be seen as illustrations of the principle laid down in paragraph 16(1)(c). They should not be read as limiting paragraph 16(1)(c).

[15] The respondent also argues that conduct should be regarded as a process and not an action because if it is regarded as an action, disclosing information cannot injure the conduct of an investigation that has already been completed. Subparagraphs (i), (ii) and (iii) also point to the conclusion that conduct is not necessarily active but can be a process. Although an investigation has been completed, disclosing the existence or nature of a particular investigation or, revealing the identity of a confidential source of information could injure the process of investigations. The example given is through a chilling effect on informants or other sources of information. Indeed, the argument of the respondent in this case is that it cannot disclose the Post-Accident Review Report because to do so would harm the way it does future post-accident reviews. The Trial Judge accepted these arguments.

Analysis

[16] This appeal is important because how this Court decides to interpret the scope of the paragraph 16(1)(c) exemption will obviously impact on what the government can refuse to disclose under this subsec-

déterminée ni à une activité concrète. L'intimé prétend que l'interprétation que le juge de première instance donne de l'alinéa 16(1)c) est la bonne puisque le terme enquêtes est employé au pluriel dans la partie introductive de cette disposition. L'emploi du pluriel met en évidence le fait que le préjudice peut être causé au processus d'enquête et non seulement à une enquête déterminée. L'intimé soutient en outre que, du point de vue de l'interprétation des lois, l'alinéa 16(1)c) doit être plus général que les sous-alinéas qu'il renferme. De plus, l'intimé prétend que les sous-alinéas (i) et (iii), dans lesquels le mot enquête est employé au singulier, ne devraient pas être déterminants et devraient plutôt être considérés comme des illustrations du principe énoncé à l'alinéa 16(1)c). Ils ne devraient pas être interprétés comme limitant l'alinéa 16(1)c).

[15] Par ailleurs, l'intimé affirme que le terme déroulement devrait être considéré comme un processus et non comme une action parce que s'il est considéré comme une action, la divulgation de renseignements ne peut pas nuire au déroulement d'une enquête qui est close. Les sous-alinéas (i), (ii) et (iii) permettent également de conclure que le terme déroulement n'a pas forcément une connotation active mais peut être un processus. En dépit du fait qu'une enquête soit close, la divulgation de renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée, ou qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle pourrait nuire au processus d'enquête. L'exemple donné est celui de l'effet dissuasif produit sur des informateurs ou d'autres sources de renseignements. De fait, selon la thèse de l'intimé en l'espèce, le Rapport sur l'examen de la sécurité à la suite d'un accident ne peut pas être communiqué parce que la communication de ce document nuirait à la façon dont il effectuera des examens à l'avenir. Le juge de première instance a accepté ces prétentions.

Analyse

[16] Le présent appel est important parce que la façon dont la Cour décide d'interpréter la portée de l'exception prévue à l'alinéa 16(1)c) aura manifestement des répercussions sur les renseignements que le

tion of the Act. It is also important because the decision of this Court may affect how the other exemptions in the Act are construed. Indeed, this appeal raises questions that go much beyond this Court's interpretation of the scope of paragraph 16(1)(c)—it raises questions that go to the meaning and interpretation of the entire Act. In particular, it raises the issue of how important a role subsection 2(1) of the Act should play in future decisions of this Court that examine and interpret the exceptions to disclosure contained in the Act.

[17] Because this section has been the subject of so little review, and because the issue of the interplay between subsection 2(1) and the exemption provisions in the Act deserves greater attention than it has received in the past, I will comment generally on the role subsection 2(1) plays in interpreting the rest of the Act. Before doing so, however, I will first set out the relevant provisions of the *Access to Information Act*.

Relevant Provisions

2. (1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific, and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

. . .

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 the *Immigration Act*,

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

. . .

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

gouvernement peut refuser de divulguer en vertu de cette disposition législative. De plus, le présent appel est important parce que la décision de la Cour peut avoir une incidence sur la façon dont d'autres exceptions prévues par la Loi sont interprétées. De fait, le présent appel soulève des questions qui vont bien au-delà de l'interprétation que donne la Cour de la portée de l'alinéa 16(1)c); il soulève des questions qui touchent à la signification et à l'interprétation de la Loi tout entière. En particulier, il soulève la question de l'importance du rôle que devrait jouer le paragraphe 2(1) de la Loi dans des décisions ultérieures de la Cour qui examinent et interprètent les exceptions au droit à la communication prévues par la Loi.

[17] Comme cette disposition a été fort peu analysée et comme la question de l'interaction entre le paragraphe 2(1) et les dispositions portant exception de la Loi mérite qu'on lui accorde plus d'attention qu'elle n'en a reçu dans le passé, je ferai des remarques générales sur le rôle du paragraphe 2(1) dans l'interprétation du reste de la Loi. Mais auparavant j'exposerai les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Les dispositions pertinentes

2. (1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

. . .

4. (1) [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144] 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 de la *Loi sur l'immigration*.

. . .

16. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents:

...
 (c) information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(i) relating to the existence or nature of a particular investigation,

(ii) that would reveal the identity of a confidential source of information, or

(iii) that was obtained or prepared in the course of an investigation; or

...

(4) For the purposes of paragraphs 1(b) and (c) "investigation" means an investigation that

(a) pertains to the administration or enforcement of an Act of Parliament;

(b) is authorized by or pursuant to an Act of Parliament; or

(c) is within a class of investigations specified in the regulations

...
 c) contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites, notamment:

(i) des renseignements relatifs à l'existence ou à la nature d'une enquête déterminée,

(ii) des renseignements qui permettraient de remonter à une source de renseignements confidentielle,

(iii) des renseignements obtenus ou préparés au cours d'une enquête;

...

(4) Pour l'application des alinéas (1)b) et c), «enquête» s'entend de celle qui:

a) se rapporte à l'application d'une loi fédérale;

b) est autorisée sous le régime d'une loi fédérale;

c) fait partie d'une catégorie d'enquêtes précisée dans les règlements.

The Role of the Purpose Clause in Interpreting the Exemption Provisions contained in the Act.

[18] As set out above, Parliament has deemed it fit to include in this Act a clause setting out the purpose of the Act. In my opinion, this is significant and should not be ignored. As M. Murray Rankin points out, "[e]ven hortatory preambles are increasingly rare; it is significant, therefore, that a purpose clause of this sort is contained in the body of the statute itself."² Both this Court and the Trial Division have commented on the significance of subsection 2(1) of the Act. Indeed, any examination of this section must begin with the judgment of Jerome A.C.J. in *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*.³ In that case, Jerome A.C.J. commented on the principles underlying the Act. He stated:

There was no disagreement that the burden of proof rests upon the applicant Maislin. It should be emphasized however, that since the basic principle of these statutes is to

Le rôle de la disposition de déclaration d'objet dans l'interprétation des dispositions portant exception de la Loi

[18] Ainsi qu'il vient d'être mentionné, le législateur a jugé bon d'inclure dans la Loi une disposition qui expose l'objet. À mon avis, ce fait est important et mérite qu'on s'y attarde. Comme M. Murray Rankin le souligne, [TRADUCTION] «même les préambules de recommandation sont de plus en plus rares; il est donc révélateur qu'une disposition de déclaration d'objet de ce genre figure dans le corps de la loi même»². Tant cette Cour que la Section de première instance ont fait des commentaires sur l'importance du paragraphe 2(1) de la Loi. De fait, il faut commencer l'analyse de cette disposition par la décision rendue par le juge en chef adjoint Jerome dans l'affaire *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*³. Dans cette affaire, le juge en chef adjoint Jerome a fait des commentaires sur les principes qui sous-tendent la Loi. Il a déclaré:

Toutes les parties admettent que le fardeau de la preuve incombe à la requérante Maislin. Il faut cependant souligner que, puisque le principe de base de ces lois est de codifier

codify the right of public access to Government information two things follow: first, that such public access ought not to be frustrated by the courts except upon the clearest grounds so that doubt ought to be resolved in favour of disclosure; second, the burden of persuasion must rest upon the party resisting disclosure whether, as in this case, it is the private corporation or citizen, or in other circumstances, the Government. It is appropriate to quote subsection 2(1).⁴

[19] He repeated the need to have regard to subsection 2(1) of the Act in *Information Commissioner (Canada) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*⁵ where he stated: “To repeat, the purpose of the *Access to Information Act* is to codify the right of access to information held by the government. It is not to codify the government’s right of refusal. Access should be the normal course. Exemptions should be exceptional and must be confined to those specifically set out in the statute.”

[20] In *Communauté urbaine de Montréal (Société de transport) v. Canada (Minister of Environment)*⁶ Mr. Justice Dubé wrote that, “[t]he existence of such a clause is worth emphasizing since it is quite rare and therefore significant.” Mr. Justice Rothstein in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*⁷ has also stated that, “When Parliament has been explicit in setting forth the purpose of an enactment and principles to be applied in construing it, I am of the opinion that such purpose and principles must form the foundation on which to interpret the operative provisions of the Act.”⁸

[21] This Court has also had a chance to comment on the significance of subsection 2(1) of the Act. In *Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*⁹ Heald J.A. (with whom Urie J.A and Stone J.A. concurred) examined the exemption contained in paragraph 21(1)(b) of the Act, and stated in his reasons for judgment:

... it is incumbent upon the institutional head (or his delegate) to have regard to the policy and object of the *Access to Information Act* when exercising the discretion conferred by Parliament pursuant to the provisions of subsection 21(1). When it is remembered that subsection 4(1) of the Act confers upon every Canadian citizen and

le droit du public à l'accès aux documents du gouvernement, deux conséquences en découlent: d'abord, les tribunaux ne doivent pas neutraliser ce droit sauf pour les motifs les plus évidents, de sorte qu'en cas de doute, il faut permettre la communication; deuxièmement, le fardeau de convaincre la cour doit incomber à la partie qui s'oppose à la communication, qu'il s'agisse, comme en l'espèce, d'une société privée ou d'un citoyen ou, dans d'autres cas, du gouvernement. Il convient de citer le paragraphe 2(1).⁴

[19] Il a répété qu'il faut tenir compte du paragraphe 2(1) de la Loi dans l'affaire *Commissaire à l'information (Canada) c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*⁵, dans laquelle il a déclaré: «Je le répète, la *Loi sur l'accès à l'information* vise à codifier le droit d'accès aux renseignements détenus par le gouvernement. Il ne s'agit pas de codifier le droit du gouvernement de refuser cet accès. L'accès devrait être la règle, et les exemptions qui constituent l'exception doivent être expressément prévues par la Loi.»

[20] Dans l'affaire *Communauté urbaine de Montréal (Société de transport) c. Canada (ministre de l'Environnement)*⁶, le juge Dubé a écrit que «[l]'existence d'une telle clause mérite d'être particulièrement soulignée puisqu'elle est plutôt rare et donc significative». Dans l'affaire *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)*⁷, le juge Rothstein a également déclaré que «[p]uisque le législateur a expressément énoncé l'objet du texte ainsi que les principes à appliquer pour son interprétation, cet objet et ces principes doivent constituer le fondement sur lequel on doit interpréter les dispositions de fond de la Loi»⁸.

[21] La Cour a également eu l'occasion de commenter l'importance du paragraphe 2(1) de la Loi. Dans l'affaire *Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)*⁹, le juge d'appel Heald (aux motifs duquel ont souscrit les juges d'appel Urie et Stone) a analysé l'exception prévue au sous-alinéa 21(1)(b) de la Loi et a déclaré dans ses motifs de jugement:

... il incombe au responsable d'une institution (ou à son délégué) de tenir compte de la politique et de l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* dans l'exercice du pouvoir discrétionnaire qu'il tient du législateur en vertu du paragraphe 21(1). Lorsqu'on se rappelle que le paragraphe 4(1) de la Loi confère aux citoyens canadiens et aux résidents

permanent resident of Canada a general right to access and that the exemptions to that general rule must be limited and specific, I think it clear that Parliament intended the exemptions to be interpreted strictly.

Later on in his judgment, Heald J.A. stated that, “[t]he general rule is disclosure, the exception is exemption and the onus of proving the entitlement to the benefit of the exception rests upon those who claim it.”¹⁰

[22] In *Rubin v. Canada (Clerk of the Privy Council)*¹¹ this Court also affirmed the significance of subsection 2(1) of the Act. The Supreme Court of Canada has also highlighted the importance of the underlying purpose of the Act in construing its provisions. In *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*,¹² Justice La Forest made the following remarks:¹³

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.

[23] In my opinion, therefore, all exemptions must be interpreted in light of this clause. That is, all exemptions to access must be limited and specific. This means that where there are two interpretations open to the Court, it must, given Parliament’s stated intention, choose the one that infringes on the public’s right to access the least. It is only in this way that the purpose of the Act can be achieved. It follows that an interpretation of an exemption that allows the government to withhold information from public scrutiny weakens the stated purpose of the Act.

[24] It is important to emphasize that this does not mean that the Court is to redraft the exemptions found in the Act in order to create more narrow exemptions. A court must always work within the language it has been given. If the meaning is plain, it is not for this Court, or any other court, to alter it. Where, however, there is ambiguity within a section, that is, it is open to two interpretations (as paragraph 16(1)(c) is here), then this Court must, given the presence of section 2,

permanents un droit général d’accès et que les exemptions à cette règle doivent être précises et limitées, le législateur a, à mon avis, clairement voulu que les exemptions fassent l’objet d’une interprétation stricte.

Un peu plus loin dans ses motifs, le juge d’appel Heald a déclaré que «[l]a communication est la règle générale et l’exemption, l’exception, et c’est à ceux qui réclament l’exemption de prouver leur droit à cet égard»¹⁰.

[22] Dans l’affaire *Rubin c. Canada (Greffier du Conseil privé)*¹¹, la Cour a également confirmé l’importance du paragraphe 2(1) de la Loi. La Cour suprême du Canada a aussi mis en lumière l’importance de l’objet fondamental de la Loi pour interpréter ses dispositions. Dans l’arrêt *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*¹², le juge La Forest a fait les remarques suivantes¹³:

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.

[23] Selon moi, donc, toutes les exceptions doivent être interprétées à la lumière de cette disposition. C’est-à-dire que toutes les exceptions au droit d’accès doivent être précises et limitées. Cela signifie que lorsque deux interprétations sont possibles, la Cour doit, vu l’intention déclarée du législateur, choisir celle qui porte le moins atteinte au droit d’accès du public. C’est seulement de cette façon que la réalisation de l’objet de la Loi est possible. Il s’ensuit qu’une interprétation (d’une exception) qui permet au gouvernement de cacher des renseignements au public affaiblit l’objet déclaré de la Loi.

[24] Il importe de souligner que cela ne signifie pas que la Cour doit remanier les exceptions prévues par la Loi afin de créer des exceptions plus limitées. Un tribunal doit toujours travailler avec le libellé qui lui a été soumis. Si le sens est manifeste, il n’appartient pas à la Cour ou à un autre tribunal de le modifier. Toutefois, si une disposition renferme une ambiguïté, c’est-à-dire qu’elle peut être interprétée de deux façons (comme l’alinéa 16(1)c) en l’espèce), alors la

choose the interpretation that infringes on the public's stated right to access to information contained in section 4 of the Act the least.

The Appropriate Scope of paragraph 16(1)(c)

[25] Having read the reasons of the Trial Judge, it is with the greatest respect that I find myself unable to agree with his decision. In my opinion, where the Trial Judge went wrong in his interpretation of paragraph 16(1)(c) was when he failed to consider the stated purpose of the Act as set out in subsection 2(1) when defining the ambit of paragraph 16(1)(c). Indeed, to allow his judgment to stand, would protect from public review most non-regulatory investigations—past, present and future—on the nebulous ground that to disclose this information might have a chilling effect on future investigations. Given that the purpose of the Act is to broaden the public's access to government information, this cannot have been Parliament's intent. Indeed, in my opinion, had Parliament wished to create such a broad exemption that would protect from public scrutiny all future post-accident safety reviews it would have done so in a manner similar to that found under section 24 of the Act.¹⁴

[26] A second reason for holding that the Trial Judge erred, is that his broad interpretation of paragraph 16(1)(c) effectively makes other provisions of the Act redundant. For example, paragraph 16(1)(a) might not be necessary as everything listed in that section could now be protected under section 16(1)(c).¹⁵ By interpreting paragraph 16(1)(c) as a process, everything done during an investigation would be incorporated by this section. This means that information gathered during an investigation (as is specified in paragraph 16(1)(a)) would fall under paragraph 16(1)(c). This makes the 20-year time limit set out in paragraph 16(1)(a) meaningless as there is no corresponding time limit found in paragraph 16(1)(c). As long as the information can reasonably be expected to impact on some future investigation, it would remain protected.

Cour doit, vu la présence de l'article 2, choisir l'interprétation qui porte le moins atteinte au droit du public à l'accès à des documents qui est prévu à l'article 4 de la Loi.

La portée exacte de l'alinéa 16(1)c

[25] J'ai lu les motifs du juge de première instance et, à mon humble avis, il me semble impossible de souscrire à sa décision. À mon avis, c'est quand il a omis d'examiner l'objet déclaré de la Loi tel qu'il est exposé au paragraphe 2(1) pour définir la portée de l'alinéa 16(1)c que le juge de première instance s'est trompé dans son interprétation de cette disposition. À vrai dire, confirmer sa décision en appel reviendrait à soustraire à l'examen du public la plupart des enquêtes, passées, présentes et à venir, qui ne sont pas de nature réglementaire au motif nébuleux que la divulgation des renseignements recueillis pourrait avoir un effet dissuasif sur de futures enquêtes. Comme l'objet de la Loi est d'élargir l'accès du public aux documents de l'administration fédérale, cela ne saurait être l'intention du législateur. Je suis en effet d'avis que si le législateur avait voulu créer une exception générale au point de soustraire à l'examen du public tous les futurs rapports sur l'examen de la sécurité à la suite d'un accident, il l'aurait fait en procédant de la même façon qu'à l'article 24 de la Loi¹⁴.

[26] Il existe une deuxième raison de statuer que le juge de première instance a commis une erreur: l'interprétation large qu'il donne de l'alinéa 16(1)c rend superflues, dans les faits, d'autres dispositions de la Loi. À titre d'exemple, l'alinéa 16(1)a pourrait bien être inutile puisque tout ce qui est mentionné dans cette disposition pourrait maintenant être protégé par l'alinéa 16(1)c¹⁵. Interpréter l'alinéa 16(1)c comme un processus reviendrait à assujettir à cette disposition tout ce qui est fait au cours d'une enquête. Cela veut dire que les renseignements recueillis au cours d'une enquête (ainsi qu'il est précisé à l'alinéa 16(1)a) relèveraient de l'alinéa 16(1)c. Cela prive de sens le délai de vingt ans prévu à l'alinéa 16(1)a puisque l'alinéa 16(1)c ne prévoit aucun délai correspondant. Dans la mesure où ces renseignements risqueraient vraisemblablement de nuire à une enquête à venir, ils demeureraient protégés.

[27] Similarly, the third party information exemption found in section 20 would also not be necessary if the information in question was obtained in the course of an investigation as it would also be protected under paragraph 16(1)(c).¹⁶ Indeed, the respondent seeks to expand section 20 by way of paragraph 16(1)(c) as well as circumvent the test for confidentiality, as its central argument is that the information it obtained during its Post-Accident Review should not be disclosed as it is of a confidential nature. If this information is disclosed, it may affect future investigations because individuals will not be quite as forthcoming or will not participate in future Post-Accident Safety Reviews.

[28] It is not surprising that the respondent now attempts to rely on paragraph 16(1)(c) given the test that must be met for confidentiality. In *Noël v. Great Lakes Pilotage Authority Ltd.*¹⁷ Dubé J. stated that the test for protecting a record as confidential is the test adopted by the Supreme Court of Canada in *Slavutych v. Baker et al.*¹⁸

“(1) The communications must originate in a *confidence* that they will not be disclosed.

(2) This element of *confidentiality must be essential* to the full and satisfactory maintenance of the relation between the parties.

(3) The *relation* must be one which, in the opinion of the community ought to be sedulously *fostered*.

(4) The *injury* that would inure to the relation by the disclosure of the communications must be *greater than the benefit* thereby gained for the correct disposal of the litigation.”¹⁹

As this is an onerous test to meet, paragraph 16(1)(c) becomes an attractive, alternative exemption.

[29] A third reason for rejecting the Trial Judge’s interpretation of paragraph 16(1)(c) is that it is at odds with the principles of statutory construction, specifically, the modern interpretation rule. Indeed, this rule

[27] De même, l’exception relative aux renseignements de tiers prévue à l’article 20 serait également inutile si les renseignements en question ont été obtenus au cours d’une enquête puisqu’ils seraient également protégés par l’alinéa 16(1)c)¹⁶. En fait, l’intimé cherche à élargir la portée de l’article 20 au moyen de l’alinéa 16(1)c) ainsi qu’à contourner le critère relatif à la confidentialité, étant donné que le principal moyen qu’il invoque est que les renseignements qu’il a obtenus au cours de l’examen de la sécurité à la suite d’un accident ne devraient pas être divulgués en raison de leur caractère confidentiel. La divulgation de ces renseignements peut nuire à de futures enquêtes parce que les gens ne seront pas aussi communicatifs ou ne participeront pas à de futurs examens de la sécurité à la suite d’un accident.

[28] Il n’est pas étonnant que l’intimé tente maintenant d’invoquer l’alinéa 16(1)c) compte tenu du critère auquel il faut satisfaire en matière de confidentialité. Dans l’affaire *Noël c. Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée*¹⁷, le juge Dubé a déclaré que le critère qui s’applique pour tenir un document confidentiel est celui qu’a adopté la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Slavutych c. Baker et al.*¹⁸.

[TRADUCTION] «(1) les communications doivent avoir été transmises *confidentiellement* avec l’assurance qu’elles ne seraient pas divulguées.

(2) le caractère *confidentiel* doit être un *élément essentiel* au maintien complet et satisfaisant des relations entre les parties.

(3) les *relations* doivent être de la nature de celles qui, selon l’opinion de la collectivité, doivent être *entretenu*es assidûment.

(4) le *préjudice* permanent que subiraient les relations par la divulgation des communications doit être *plus considérable* que l’avantage à retirer d’une juste décision»¹⁹.

Comme il s’agit d’un critère exigeant à respecter, l’alinéa 16(1)(c) devient une exception de remplacement attrayante.

[29] Il existe une troisième raison de rejeter l’interprétation que le juge de première instance donne de l’alinéa 16(1)(c): cette interprétation est incompatible avec les principes d’interprétation des lois, en particu-

confirms the approach I suggested at the outset of my reasons—that where there is more than one plausible interpretation of a section the one that accords best with the purpose of the Act (which in this case is that exemptions are to be limited and specified) should be chosen. As is stated in, *Driedger on the Construction of Statutes*:²⁰

There is only one rule in modern interpretation, namely, courts are obliged to determine the meaning of legislation in its total context, having regard to the purpose of the legislation, the consequences of proposed interpretations, the presumptions and special rules of interpretation, as well as admissible external aids. In other words, the courts must consider and take into account all relevant and admissible indicators of legislative meaning. After taking this into account, the court must then adopt an interpretation that is appropriate. An appropriate interpretation is one that can be justified in terms of (a) its plausibility, that is, its compliance with the legislative text; (b) its efficacy, that is, its promotion of the legislative purpose; and (c) its acceptability, that is, the outcome is reasonable and just.

[30] This Court has adopted this as the correct method of statutory construction to be adopted when interpreting subsection 2(1) of the *Access to Information Act*. MacGuigan J.A. in *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*²¹ stated:

The words-in-total-context approach to statutory interpretation which this Court has followed in *Lor-Wes Contracting Ltd v. The Queen* . . . requires that we view the statutory language in these paragraphs in their total context, which must here mean particularly in the light of the purpose of the Act as set out in section 2. Subsection 2(1) provides a clear statement that the Act should be interpreted in the light of the principle that government information should be available to the public and that exceptions to the public's right of access should be "limited and specific". With such a mandate, I believe one must interpret the exceptions to access in paragraphs (c) and (d) to require a reasonable expectation of probable harm.

[31] I find further support that paragraph 16(1)(c) refers to a specific, ongoing investigation in the French version of the phrase "conduct of lawful investigations" used in paragraph 16(1)(c). As Canadian jurisprudence has consistently affirmed, both

lier la règle de l'interprétation moderne. Cette règle confirme la démarche que j'ai proposée au début des présents motifs, à savoir que si une disposition peut faire l'objet de plus d'une interprétation plausible, celle qui est la plus compatible avec l'objet de la Loi (celle qui veut, en l'espèce, que les exceptions soient précises et limitées) devrait être retenue. Ainsi qu'il est dit dans *Driedger on the Construction of Statutes*²⁰.

[TRADUCTION] Il n'existe qu'une seule règle d'interprétation moderne: les tribunaux sont tenus d'interpréter un texte législatif dans son contexte global, en tenant compte de l'objet du texte en question, des conséquences des interprétations proposées, des présomptions et des règles spéciales d'interprétation, ainsi que des sources acceptables d'aide extérieure. Autrement dit, les tribunaux doivent tenir compte de tous les indices pertinents et acceptables du sens d'un texte législatif. Cela fait, ils doivent ensuite adopter l'interprétation qui est appropriée. L'interprétation appropriée est celle qui peut être justifiée en raison a) de sa plausibilité, c'est-à-dire sa conformité avec le texte législatif; b) de son efficacité, dans le sens où elle favorise la réalisation de l'objet du texte législatif; et c) de son acceptabilité, dans le sens où le résultat est raisonnable et juste.

[30] La Cour a adopté cet énoncé comme la méthode d'interprétation des lois qu'il convient d'adopter pour interpréter le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le juge d'appel MacGuigan a déclaré dans l'arrêt *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*²¹:

La méthode d'interprétation des lois qui consiste à examiner les termes dans leur contexte global et que cette Cour a suivie dans l'affaire *Lor-Wes Contracting Ltd. c. La Reine* . . . exige que nous examinions le texte de ces alinéas dans leur contexte global, c'est-à-dire en tenant compte en l'espèce particulièrement de l'objet énoncé à l'article 2 de la Loi. Le paragraphe 2(1) énonce clairement que la Loi devrait être interprétée en tenant compte du principe que les documents de l'administration fédérale devraient être mis à la disposition du public et que les exceptions au droit d'accès du public devraient être «précises et limitées». Avec un tel mandat, j'estime qu'on doit interpréter les exceptions au droit d'accès figurant aux alinéas c) et d) comme exigeant un risque vraisemblable de préjudice probable.

[31] L'équivalent français de l'expression «conduct of lawful investigations» employée à l'alinéa 16(1)c) me conforte également dans mon opinion que cette disposition fait référence à une enquête déterminée qui est en cours. Comme la jurisprudence canadienne l'a

versions of a bilingual statute have equal authority and authenticity in construing the meaning of a given provision.²² When the word “conduct” is used in other sections of the Act, such as sections 14 and 15, the French text employs the word “*conduite*”, which means direction or management in English. However, instead of using the French “*conduite*” in paragraph 16(1)(c), Parliament chose instead to employ the phrase “*déroulement d’enquêtes licites*” to correspond to the English “conduct of lawful investigations”. This phrase translates into English as the “development, progress or unfolding” of lawful investigations. In my view, the word “*déroulement*” has a temporal nuance or quality which the word “*conduite*” does not have. It suggests that paragraph 16(1)(c) is concerned with the unfolding of a particular, ongoing investigation, rather than the unfolding of a general investigative process.

[32] Similarly, when other sections of the Act speak to the future they use the future tense. For example, paragraphs 14(b), 15(1)(g) and section 22 all use the words “to be.”²³ It follows that if Parliament had wanted paragraph 16(1)(c) to refer to the future, that is, that the harm contemplated could be harm to future investigations, then it would have specified so by using the future tense.

[33] Thus, in my opinion, paragraph 16(1)(c) should be interpreted in the following manner: the word conduct refers to something specific about the development or progress of a particular investigation. It does not refer to the general investigative process. The use of investigations in the plural simply means that more than one investigation concerning the same event may be undertaken and may possibly be affected by the disclosure of information. As for future investigations, it is possible that information may affect an investigation that has not yet been undertaken but is about to be undertaken. An example of this is if a criminal investigation was also going to be undertaken as a result of an accident but had not yet officially begun. It cannot, however, refer to future investigations generally, such as all future post-accident safety reviews. To apply to the future, the exemption must

toujours affirmé, les deux versions d’une loi bilingue font également foi et ont la même authenticité pour ce qui est d’interpréter le sens d’une disposition donnée²². Lorsque le terme anglais «conduct» est employé dans d’autres dispositions de la Loi, comme les articles 14 et 15, c’est l’équivalent «conduite» qui est employé dans la version française, terme qui veut dire «direction» ou «management» en anglais. Cependant, au lieu d’employer le terme français «conduite» à l’alinéa 16(1)c), le législateur a plutôt décidé d’employer l’expression «déroulement d’enquêtes licites» comme équivalent de l’expression anglaise «conduct of lawful investigations». En anglais, cette expression rend l’idée d’évolution, de progression ou d’avancement d’enquêtes licites. À mon avis, le terme «déroulement» a une valeur temporelle que le mot «conduite» n’a pas. Il indique que l’alinéa 16(1)c) a trait à l’avancement d’une enquête déterminée en cours plutôt qu’à l’avancement d’un processus général d’enquête.

[32] Par ailleurs, lorsque le législateur fait référence à l’avenir dans d’autres dispositions de la Loi, il s’exprime au futur. Ainsi, dans la version anglaise des alinéas 14b) et 15(1g) et de l’article 22, le législateur emploie les mots «to be»²³. Il s’ensuit que si le législateur avait voulu que l’alinéa 16(1)c) fasse référence à l’avenir, c’est-à-dire que le préjudice envisagé puisse être causé à des enquêtes à venir, il l’aurait précisé en employant le futur.

[33] Je suis donc d’avis qu’il convient d’interpréter l’alinéa 16(1)c) de la manière suivante: le mot anglais «conduct» fait référence à quelque chose de précis concernant l’évolution ou la progression d’une enquête déterminée. Il ne fait pas référence au processus général d’enquête. L’emploi du mot enquêtes au pluriel veut simplement dire qu’un même événement peut faire l’objet de plus d’une enquête que la divulgation de renseignements risque de compromettre. En ce qui concerne les enquêtes à venir, il se peut que la divulgation de renseignements nuise à une enquête qui n’a pas encore été entreprise mais est sur le point de l’être. Mentionnons à titre d’exemple le cas d’une enquête criminelle qui devait également être entreprise à la suite d’un accident, mais qui n’avait pas encore été officiellement ouverte. L’exception ne saurait toutefois viser de futures enquêtes en général, comme

be limited, specific and known. It cannot apply to all safety reviews. It can, however, have an impact on a particular safety review investigation, but to be able to do this, that investigation must have been undertaken or be about to be undertaken. Thus, one cannot refuse to disclose information under paragraph 16(1)(c) on the basis that to disclose would have a chilling effect on future investigations.

[34] Having said this, I am also of the view that the appellant is incorrect in arguing that all past information is excluded from protection under this section. I believe it is quite possible, and in line with this section, to protect past information that will have an effect on an investigation currently underway. However, again, the investigation to be affected must be specified, limited to that one investigation and it must be in progress or about to be undertaken. I would also like to point out that I agree with the respondent when he states that the examples specified in subparagraphs (i), (ii) and (iii) do not limit the general nature of the words in paragraph 16(1)(c). However, they are illustrative of the types of information or situations that may be protected under section 16(1)(c). I would also note that there is strong support for this view in the case law, most significantly the decisions in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)* and *Schwartz v. Canada*.²⁴ In *Dagg*, the Supreme Court of Canada examined the scope of section 3 of the *Privacy Act*, [R.S.C., 1985, c. P-21] which includes opening words similar to those in paragraph 16(1)(c) of the *Access to Information Act*. The Court maintained (at page 436) that the phrase “including, without restricting the generality of the foregoing” reveals that:

... the list of specific examples that follows the general definition is not intended to limit the scope of the former. As this Court has recently held, this phraseology indicates that the general opening words are intended to be the primary source of interpretation. The subsequent enumeration merely identifies examples of the type of subject matter encompassed by the general definition.

This principle of interpretation does not alter my view, however, that paragraph 16(1)(c), when read in light

tous les futurs examens de la sécurité à la suite d'un accident. Pour être applicable dans le futur, l'exception doit être précise, limitée et connue. Elle ne saurait s'appliquer à tous les examens de la sécurité. Elle peut toutefois avoir des répercussions sur une enquête déterminée effectuée dans le cadre d'un examen de la sécurité, mais pour qu'il puisse en être ainsi, l'enquête doit avoir été ouverte ou être sur le point de commencer. Par conséquent, on ne peut refuser de divulguer des renseignements par application de l'alinéa 16(1)(c) au motif que cette divulgation aurait un effet dissuasif sur des enquêtes à venir.

[34] Cela dit, je suis en outre d'avis que l'appelant a tort de prétendre que cette disposition ne protège aucun renseignement relatif au passé. Selon moi, il est tout à fait possible, et conforme à cette disposition, de protéger des renseignements relatifs au passé qui auront des répercussions sur une enquête en cours. Il convient toutefois de rappeler qu'il doit s'agir d'une enquête déterminée et limitée qui doit être en cours ou sur le point de commencer. J'aimerais également signaler que je suis d'accord avec l'intimé lorsqu'il déclare que les exemples donnés aux sous-alinéas (i), (ii) et (iii) ne limitent pas la nature générale des termes employés à l'alinéa 16(1)(c). Toutefois, ils sont représentatifs des genres de renseignements ou de situations qui peuvent être protégés par l'alinéa 16(1)(c). Je tiens également à faire remarquer que ce point de vue bénéficie de solides appuis dans la jurisprudence, principalement dans les arrêts *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)* et *Schwartz c. Canada*.²⁴ Dans l'arrêt *Dagg*, la Cour suprême du Canada a examiné la portée de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21], dont les mots introductifs ressemblent à ceux de l'alinéa 16(1)(c) de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Cour suprême a affirmé (à la page 436) que l'emploi du mot «notamment» montre que:

... la liste des exemples particuliers qui suit la définition générale n'a pas pour effet d'en limiter la portée. Comme l'a récemment jugé notre Cour, cette phraséologie indique que la disposition liminaire générale doit servir de principale source d'interprétation. L'énumération subséquente ne fait que donner des exemples du genre de sujets visés par la définition générale.

Ce principe d'interprétation ne modifie toutefois pas mon opinion que l'alinéa 16(1)(c), interprété à la

of the Act's purpose, is intended to apply to information the disclosure of which will have an impact on specific investigations which are ongoing or about to be undertaken. In this regard, it is noteworthy that none of the enumerated examples in subparagraph, (i), (ii) or (iii) refers to a broad investigative process. Instead, they focus on a specific aspect of a single investigation. I also agree with the respondent and the Trial Judge that the Post-Accident Review is an investigation as defined by subsection 16(4) of the Act.

[35] In reaching my conclusion with regards to the correct interpretation of paragraph 16(1)(c), I am not unaware of the important role safety review reports play in the overall framework of ensuring safety for the public in the aeronautics industry. However, if, as the respondent suggests, there is a negative impact on the willingness of individuals to participate in these reviews due to public disclosure, then there is nothing to preclude Parliament from changing the *Aeronautics Act* to provide for wide-scale confidentiality protection, or, from adding these reviews to the section 24 category of broad exemptions in the *Access to Information Act*. It is also open to the Minister to protect certain aspects of the report under other exemptions in this Act. Indeed, the respondent decided not to pursue a section 20 confidentiality claim. I will not comment on this, except to say that this avenue is open to the respondent for future investigations.

[36] Having stated the important role that post-accident safety reviews play in the overall safety of the aeronautics industry, I think it is also important not to underestimate the public's interest in disclosure and the positive impact disclosure may have on the regulation of the aeronautics industry. It should not be forgotten that in passing this Act, Parliament has specified the important role public scrutiny of government information plays in a democratic system. Indeed, as Justice La Forest recently affirmed in *Dagg*, "The overarching purpose of access to information legislation . . . is to facilitate democracy. It does so in two related ways. It helps to ensure first, that

lumière de l'objet de la Loi, est censé s'appliquer aux renseignements dont la divulgation aura une incidence sur des enquêtes déterminées qui sont en cours ou sur le point d'être ouvertes. À cet égard, il convient de souligner qu'aucun des exemples qui sont donnés aux sous-alinéas (i), (ii) ou (iii) ne fait référence à un processus d'enquête général. Ces exemples mettent plutôt l'accent sur un aspect particulier d'une enquête donnée. Je conviens également avec l'intimé et le juge de première instance que l'examen de la sécurité à la suite d'un accident est une enquête au sens du paragraphe 16(4) de la Loi.

[35] Pour me prononcer comme je le fais sur l'interprétation correcte de l'alinéa 16(1)c), je tiens compte du rôle important que jouent les rapports sur l'examen de la sécurité dans le contexte global de la protection de la sécurité du public dans l'industrie aéronautique. Mais si, comme l'intimé l'indique, la divulgation de renseignements a un effet néfaste sur le consentement de particuliers à participer à ces examens, alors rien n'empêche le législateur de modifier la *Loi sur l'aéronautique* pour assurer la protection généralisée de la confidentialité, ou d'ajouter ces examens à la catégorie des exceptions générales prévue à l'article 24 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Il est également loisible au ministre de protéger certains aspects du rapport au moyen d'autres exceptions prévues par la Loi. De fait, l'intimé a décidé de ne plus invoquer l'exception relative à la confidentialité prévue à l'article 20. Je ne ferai pas de commentaires là-dessus, sauf pour dire que l'intimé peut opter pour cette solution lors d'enquêtes à venir.

[36] Je reconnais que les examens de la sécurité à la suite d'un accident jouent un rôle important dans la protection de la sécurité générale de l'industrie aéronautique, mais il me paraît également important de ne pas sous-estimer les raisons d'intérêt public qui justifient la divulgation de renseignements et les répercussions positives qu'une divulgation peut avoir sur la réglementation de l'industrie aéronautique. Il convient de rappeler qu'en adoptant la *Loi sur l'accès à l'information*, le législateur a précisé le rôle important que joue l'accès du public aux renseignements détenus par l'État dans un régime démocratique. En effet, comme le juge La Forest l'a récemment affirmé

citizens have the information required to participate meaningfully in the democratic process, and secondly, that politicians and bureaucrats remain accountable to the citizenry.”²⁵ (Although La Forest J. was writing in dissent, the majority of the Supreme Court explicitly agreed with this approach to interpreting the Act.) As for the fear that there may be a chilling effect, I take comfort in the remarks of Mr. Justice Dubin. Although dealing with a different context (witness statements in accident reports and whether privilege should attach), Mr. Justice Dubin addressed the “chilling effect” argument in his *Report of the Commission of Inquiry on Aviation Safety*. I feel his comments with regards to this argument are relevant and should be emphasized here. In his report, Mr. Justice Dubin stated:

The main ground advanced by those asserting that a privilege should be attached to all statements obtained by the investigators in the course of their investigations is that witnesses would refuse to provide information to accident investigators if these statements could become admissible in legal proceedings. Those who advanced this position opined that this would happen. These opinions were equally matched with the opinions of others that no such result would flow. It has not been the experience of the National Transportation Safety Board in the United States, where witnesses’ statements enjoy no privilege that their sources of information have dried up. Conversely, there is a danger that witnesses who are assured that their information will not be challenged, nor come under public scrutiny may take liberties with the facts. This may impair public confidence in the reliability of accident reports.

...
In my opinion no satisfactory arguments have been advanced which would warrant any rule of absolute privilege to be attached to witnesses’ statements.²⁶

[37] I am therefore of the view that, in order to respect the purpose of the Act and not to render it a

dans l’arrêt *Dagg*, «[l]a loi en matière d’accès à l’information a . . . 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»²⁵. (Bien que le juge La Forest ait prononcé des motifs dissidents, les juges majoritaires de la Cour suprême ont expressément souscrit à cette façon d’interpréter la Loi.) Quant à la crainte d’un éventuel effet dissuasif, je trouve du réconfort dans les remarques faites par le juge Dubin. Bien qu’il l’ait fait dans un contexte différent (déclarations de témoins relatées dans des rapports d’accident et question de savoir si ces déclarations devraient être tenues pour confidentielles), le juge Dubin a examiné l’argument relatif à l’«effet dissuasif» dans son *Rapport de la Commission d’enquête sur la sécurité aérienne*. Selon moi, les remarques qu’il a faites sur ce point sont pertinentes et méritent d’être mises en évidence dans les présents motifs. Voici ce que le juge Dubin a déclaré dans son rapport:

La raison principale présentée jusqu’à présent par ceux qui avancent que toute déclaration obtenue par les enquêteurs au cours de leur enquête devrait être tenue pour confidentielle repose sur le fait que les témoins refuseraient de fournir des renseignements aux enquêteurs d’accident si leurs déclarations devenaient admissibles au cours de procédures judiciaires. Les opinions à ce sujet sont partagées; ceux qui adhèrent à cette proposition prétendent que c’est ce qui va arriver, alors que d’autres opinions affirment que cela ne se produira pas. Le National Transportation Safety Board des États-Unis n’a jusqu’à présent pas constaté que ses sources d’information aient diminué parce que les déclarations des témoins ne jouissent pas d’un caractère confidentiel. Réciproquement, il existe le danger que les témoins qui reçoivent l’assurance que leurs déclarations ne seront pas mises en doute ni révélées au public, puissent prendre certaines libertés en relatant les faits; une telle situation pourrait diminuer la confiance du public dans la crédibilité des rapports d’accident.

...
À notre sens, aucun argument avancé jusqu’à présent ne justifie que les déclarations des témoins devraient en toute circonstance être considérées comme confidentielles²⁶.

[37] Je suis donc d’avis que, pour respecter l’objet de la Loi et ne pas affaiblir ce texte législatif, il faut

legislative instrument without teeth, the interpretation of paragraph 16(1)(c) advanced in these reasons must prevail. This is because my interpretation provides for a more limited and specific exemption which respects the purpose of the Act more than the broad blanket exemption accepted by the Trial Judge.

[38] I would therefore allow the appeal on the grounds that the Trial Judge made an error in law that warrants interference by this Court when he found that paragraph 16(1)(c) contemplates a process rather than a particular investigation and can affect past, present as well as future investigations.

[39] Given my reasons on the interpretation of paragraph 16(1)(c), I find it unnecessary to deal with the second issue concerning the evidentiary and threshold requirements necessary to prove reasonable expectation of probable harm under paragraph 16(1)(c).

[40] As for the third issue, of whether or not to consider the public interest as an independent step under the test for reasonable expectation of probable injury, my opening remarks on the importance of respecting the purpose of the Act as set out in subsection 2(1) illuminate this point. It is therefore not necessary to comment on whether this is an independent step in the process of determining whether there is a reasonable expectation of probable injury. Suffice it to say that I am in general agreement with the method adopted by the Trial Judge.

[41] I would allow the appeal with costs, set aside the judgment of the Trial Division and order Transport Canada to produce the August 1991 National Post-Accident Safety Review Report in full to the appellant.

STONE J.A.: I agree.

LINDEN J.A.: I. agree.

que l'interprétation de l'alinéa 16(1)c) recommandé dans les présents motifs l'emporte. Il en est ainsi parce que mon interprétation prévoit une exception plus précise et limitée, qui respecte l'objet de la Loi plus que ne le fait l'exception générale acceptée par le juge de première instance.

[38] Je suis donc d'avis d'accueillir l'appel au motif que le juge de première instance a commis une erreur de droit qui justifie l'intervention de la Cour lorsqu'il a conclu que l'alinéa 16(1)c) envisage un processus plutôt qu'une enquête particulière et peut avoir un effet sur des enquêtes passées, présentes et à venir.

[39] Vu les motifs que j'ai prononcés sur l'interprétation de l'alinéa 16(1)c), il me paraît inutile d'examiner la deuxième question, soit les exigences en matière de preuve et les conditions minimales nécessaires pour prouver l'existence d'un risque vraisemblable de préjudice probable en vertu de l'alinéa 16(1)c).

[40] En ce qui concerne la troisième question, soit celle de savoir s'il faut prendre en considération l'intérêt public en tant qu'étape indépendante en vertu du critère du risque vraisemblable de préjudice probable, les remarques que j'ai faites au début des présents motifs sur l'importance de respecter l'objet de la Loi exposé au paragraphe 2(1) éclairent ce point. Il est donc inutile de faire des commentaires sur la question de savoir s'il s'agit d'une étape indépendante dans le cadre du processus visant à déterminer s'il existe un risque vraisemblable de préjudice probable. Je me contenterai de dire que j'approuve de manière générale la méthode adoptée par le juge de première instance.

[41] Je suis d'avis d'accueillir l'appel avec dépens, d'annuler la décision de la Section de première instance et d'ordonner à Transports Canada de fournir à l'appelant, dans son intégralité, le Rapport sur l'examen de la sécurité effectué en août 1991 à la suite d'un accident de National.

LE JUGE STONE, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

LE JUGE LINDEN, J.C.A.: Je souscris à ces motifs.

¹ [1993] 2 F.C. 391 (T.D.) rev'd on other grounds [1994] 2 F.C. 707 (C.A.) on a different point. Rothstein J. stated at

¹ [1993] 2 C.F. 391 (1^{re} inst.) inf. pour d'autres motifs par [1994] 2 C.F. 707 (C.A.), sur un point différent. Le juge

pp. 404-405: "I do not read paragraph 16(1)(c) to be a procedural provision that justifies confidentiality in respect of the investigative process of the Information Commissioner. To interpret paragraph 16(1)(c) as an all-encompassing procedural exemption justifying confidentiality in all cases where representations are sought would, to all intents and purposes, render much of section 35 redundant."

² Murray Rankin, "Case Comment: *Maislin Indust. Ltd. v. Min. of Industry, Trade and Commerce*" (1985), 8 *Admin. L.R.* 314, at p. 317.

³ [1984] 1 F.C. 939 (T.D.).

⁴ *Id.*, at pp. 942-943.

⁵ [1986] 3 F.C. 63 (T.D.), at p. 69.

⁶ [1987] 1 F.C. 610 (T.D.), at p. 613.

⁷ [1993] 1 F.C. 427 (T.D.).

⁸ *Id.*, at p. 441.

⁹ [1989] 1 F.C. 265 (C.A.), at p. 274.

¹⁰ *Id.*, at p. 276.

¹¹ [1994] 2 F.C. 707 (C.A.), at pp. 711-712.

¹² [1997] 2 S.C.R. 403.

¹³ *Id.*, at pp. 433-434.

¹⁴ S. 24(1) sets out that "The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II." Schedule II lists a series of Acts and provisions to which the *Access to Information Act* does not apply.

¹⁵ S. 16(1) states:

16. (1) "The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains (a) information obtained or prepared by any government institution, or party of any government institution, that is an investigative body specified in the regulations in the course of lawful investigations pertaining to

- (i) the detection, prevention or suppression of crime,
- (ii) the enforcement of any law of Canada or a province, or
- (iii) activities suspected of constituting threats to the security of Canada within the meaning of the *Canadian Security Intelligence Service Act*,

if the record came into existence less than twenty years prior to the request.

As this section is clearly dealing with what can be labelled "sensitive investigations", it would be illogical to have this exemption subject to a 20 year time period but not to have s. 16(1)(c), which deals with less sensitive investigations, free from such a time period. Thus, Parliament could not have intended that s. 16(1)(c) be interpreted as a process that contemplates the future.

Rothstein a déclaré aux p. 404 et 405: «Je n'interprète pas l'alinéa 16(1)(c) comme une disposition procédurale qui justifie la confidentialité à l'égard du processus d'enquête du Commissaire à l'information. Interpréter l'alinéa 16(1)(c) comme une exception procédurale qui engloberait tous les cas et qui justifierait la confidentialité dans tous les cas où la communication d'observations est demandée rendrait à toutes fins utiles la plupart des dispositions de l'article 35 superflues.»

² Murray Rankin, «Case Comment: *Maislin Indust. Ltd. v. Min. of Industry, Trade and Commerce*» (1985), 8 *Admin. L.R.* 314, à la p. 317.

³ [1984] 1 C.F. 939 (1^{re} inst.).

⁴ *Id.*, aux p. 942 et 943.

⁵ [1986] 3 C.F. 63 (1^{re} inst.), à la p. 69.

⁶ [1987] 1 C.F. 610 (1^{re} inst.), à la p. 613.

⁷ [1993] 1 C.F. 427 (1^{re} inst.).

⁸ *Id.*, à la p. 441.

⁹ [1989] 1 C.F. 265 (C.A.), à la p. 274.

¹⁰ *Id.*, à la p. 276.

¹¹ [1994] 2 C.F. 707 (C.A.), aux p. 711 et 712.

¹² [1997] 2 R.C.S. 403.

¹³ *Id.*, aux p. 433 et 434.

¹⁴ L'art. 24(1) dispose que «[l]e responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II.» L'annexe II énumère les lois et les dispositions auxquelles la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'applique pas.

¹⁵ L'art. 16(1) dispose:

16. (1) «Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents:

- a) datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant des renseignements obtenus ou préparés par une institution fédérale, ou par une subdivision d'une institution, qui constitue un organisme d'enquête déterminé par règlement, au cours d'enquêtes licites ayant trait:

- (i) à la détection, la prévention et la répression du crime,
- (ii) aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales,
- (iii) aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada au sens de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*.

Comme cette disposition porte clairement sur ce qu'on peut appeler des «enquêtes de nature confidentielle», il serait illogique d'assujettir cette exception à un délai de vingt ans et d'exempter de l'application d'un tel délai l'art. 16(1)(c), qui porte sur des enquêtes de nature moins confidentielle. Par conséquent, le législateur ne saurait avoir voulu que l'art. 16(1)(c) soit interprété comme un processus orienté vers l'avenir.

¹⁶ S. 20(1) states:

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

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

¹⁷ [1988] 2 F.C. 77 (T.D.), at p. 86.

¹⁸ [1976] 1 S.C.R. 254, at p. 260.

¹⁹ This test was also applied by MacKay J. in *Air Atonabee Ltd. v. Canada (Minister of Transport)* (1989), 37 Admin. L.R. 245 (F.C.T.D.), at p. 270.

²⁰ 3rd ed. by Ruth Sullivan (Toronto: Butterworths, 1994), at p. 131.

²¹ [1989] 1 F.C. 47 (C.A.), at p. 60.

²² See for example *Reference re Manitoba Language Rights*, [1985] 1 S.C.R. 721.

²³ S. 14 lists the federal-provincial affairs exemption. Paragraph (b) states: "on strategy or tactics adopted or to be adopted by the Government of Canada relating to the conduct of federal-provincial affairs."

S. 15 contains the international affairs and defence exemption. Paragraph (1)(g) states: "on the positions adopted or to be adopted by the Government of Canada, governments of foreign states or international organizations of states for the purpose of present or future international negotiations."

Finally, s. 22 falls under the "Operations of Government" section and sets out that, "The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information relating to testing or auditing procedures or techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted if the disclosure would prejudice the use or results of particular tests or audits." [Emphasis added.]

²⁴ [1996] 1 S.C.R. 254, at p. 290.

²⁵ *Supra*, at pp. 432-433.

²⁶ *Report of the Commission of Inquiry on Aviation Safety*, Vol. I, Ottawa: Supply and Services Canada, 1981 (Commissioner: Charles L. Dubin), at pp. 239-240.

¹⁶ L'art. 20(1) dispose:

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

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

¹⁷ [1988] 2 C.F. 77 (1^{re} inst.), à la p. 86.

¹⁸ [1976] 1 R.C.S. 254, à la p. 260.

¹⁹ Ce critère a également été appliqué par le juge MacKay dans l'affaire *Air Atonabee Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)* (1989), 37 Admin. L.R. 245 (C.F. 1^{re} inst.), à la p. 270.

²⁰ 3^e éd. par Ruth Sullivan (Toronto: Butterworths, 1994), à la p. 131.

²¹ [1989] 1 C.F. 47 (C.A.), à la p. 60.

²² Voir par exemple *Renvoi relatif aux droits linguistiques au Manitoba*, [1985] 1 R.C.S. 721.

²³ L'art. 14 prévoit l'exception relative aux affaires fédéro-provinciales. L'alinéa b) dispose: «on strategy or tactics adopted or to be adopted by the Government of Canada relating to the conduct of federal-provincial affairs.»

L'art. 15 prévoit l'exception relative aux affaires internationales et à la défense. L'alinéa 15(1)g) dispose: «on the positions adopted or to be adopted by the Government of Canada, governments of foreign states or international organizations of states for the purpose of present or future international negotiations.»

Enfin, l'art. 22, qui figure sous la rubrique «Activités du gouvernement», dispose: «The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information relating to testing or auditing procedures or techniques or details of specific tests to be given or audits to be conducted if the disclosure would prejudice the use or results of particular tests or audits.» [Sans soulignements dans l'original.]

²⁴ [1996] 1 R.C.S. 254, à la p. 290.

²⁵ Précité, aux p. 432 et 433.

²⁶ *Rapport de la Commission d'enquête sur la sécurité aérienne*, vol. 1, Ottawa: Approvisionnement et Services Canada, 1981 (Commissaire: Charles L. Dubin), aux p. 267 et 268.