

T-1202-86

T-1202-86

Société de Transport de la Communauté Urbaine de Montréal (Applicant)

v.

Honorable Thomas McMillan, Minister of Environment Canada (Respondent)

and

Attorney General of Canada (Respondent)

INDEXED AS: COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (SOCIÉTÉ DE TRANSPORT) v. CANADA (MINISTER OF ENVIRONMENT)

Trial Division, Dubé J.—Montréal, October 28; Ottawa, November 5, 1986.

Access to information — Application to review decision to release information supplied to respondent by applicant — Regional Director who made decision not designated by order of Minister pursuant to s. 73 of Act — Whether decision taken by proper authority — Non-applicability of theory of implied delegation — Decision set aside — Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I), ss. 2, 3, 20(1), 28, 73.

Environment Canada received an application pursuant to the *Access to Information Act* requesting information earlier supplied to the Department by the Montréal Urban Community Transit Corporation. In its reply to the third party notice sent by the Department, the Corporation opposed such a disclosure. The Regional Director of the Department for the Montréal region nevertheless decided to release the information on the basis that it did not come within any exception to the Act. The issue is whether the Regional Director was entitled to make the decision on behalf of Environment Canada.

Held, the decision is set aside and the case referred back to the Minister.

Paragraph 28(5)(b) requires the institution head to decide whether to disclose the record. The institution head of Environment Canada is the Minister himself. Section 73 gives the Minister the power to delegate and a specific method of doing so, namely "by order". It was admitted that the Minister had not delegated any powers to the Regional Director when he made his decision.

Respondent's argument that the Regional Director had sufficient authority in accordance with the theory of implied delegation must be rejected. While current court decisions demonstrate a more flexible approach to the possibility of implied delegation of governmental duties, such delegation must not conflict with the intention of the legislature. The scheme of the Act indicates that the legislature intended to confer on the Minister himself a considerable discretionary power. Section 73 must be analyzed in that context and be seen as restricting the Minister to delegating his authority in a specific manner, that

Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal (requérante)

a c.

L'honorable Thomas McMillan, ministre d'Environnement Canada (intimé)

et

Procureur général du Canada (intimé)

RÉPERTORIÉ: COMMUNAUTÉ URBAINE DE MONTRÉAL (SOCIÉTÉ DE TRANSPORT) c. CANADA (MINISTRE DE L'ENVIRONNEMENT)

Division de première instance, juge Dubé—Montréal, 28 octobre; Ottawa, 5 novembre 1986.

Accès à l'information — Recours en révision de la décision de communiquer certains renseignements fournis à l'intimé par la requérante — Le directeur régional auteur de la décision n'a pas été mandaté par arrêté du ministre en vertu de l'art. 73 de la Loi — La décision a-t-elle été prise par une autorité compétente? — Non-applicabilité de la théorie de la délégation implicite — Annulation de la décision — Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I), art. 2, 3, 20(1), 28, 73.

Environnement Canada a reçu une demande, fondée sur la *Loi sur l'accès à l'information*, tendant à l'obtention de renseignements préalablement fournis au Ministère par la Société de transport de la Communauté urbaine de Montréal. Dans sa réponse à l'avis aux tiers envoyé par le Ministère, la société s'est opposée à une telle publication. Le directeur régional du Ministère pour la région de Montréal a néanmoins décidé de communiquer les renseignements parce qu'ils ne font pas l'objet d'une exception en vertu de la Loi. La question se pose de savoir si le directeur régional était en droit de rendre la décision au nom d'Environnement Canada.

Jugement: la décision est infirmée et l'affaire renvoyée au ministre.

En vertu de l'alinéa 28(5)(b), c'est le responsable d'une institution qui est tenu de prendre une décision quant à la communication du document. Le responsable d'Environnement Canada est le ministre lui-même. L'article 73 accorde au ministre le pouvoir de délégation, et une méthode précise de déléguer, soit par «arrêté». Il a été admis que le ministre n'avait délégué aucune attribution au directeur régional lorsque ce dernier rendit sa décision.

L'argument de l'intimé selon lequel le directeur régional possédait un pouvoir suffisant selon la théorie de la délégation implicite doit être rejeté. Bien que la jurisprudence actuelle se soit assouplie en ce qui concerne la possibilité de délégation implicite au niveau gouvernemental, cette délégation ne doit pas entrer en conflit avec l'intention du législateur. L'économie de la Loi indique que le législateur a eu l'intention de confier au ministre un pouvoir discrétionnaire important. L'article 73 doit être analysé dans ce contexte et considéré comme autorisant le ministre à ne déléguer son autorité que de façon contrôlée,

is, by order. Therefore, as the Regional Director was not authorized by an order from the Minister, he had no authority to decide to disclose the information.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Ramawad v. Minister of Manpower and Immigration, [1978] 2 S.C.R. 375.

CONSIDERED:

Carltona, Ltd. v. Works Comrs., [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.); *Ahmad v. Public Service Commission*, [1974] 2 F.C. 644 (C.A.); *R. v. Harrison*, [1977] 1 S.C.R. 238.

COUNSEL:

Daniel Robert for applicant.
Michelle Joubert and *Marcelle Bourassa* for respondents.

SOLICITORS:

Nadeau, Robert, Montréal, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondents.
Lang Michener Lash Johnston, Ottawa, for Information Commissioner.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

DUBÉ J.: This is an application to review a decision by Environment Canada to proceed with the disclosure of certain information earlier supplied to that Department by the applicant. The proceeding at bar concerns in particular the first part of this application, as to the legality of the procedure followed by the respondent, and specifically the letter of May 7, 1986 signed by Georges Mezzetta, Regional Director of the Department for the Montréal region. The relevant paragraph of the said letter reads as follows:

[TRANSLATION] We have examined your arguments and found that the information disclosure of which has been requested is not covered by an exception pursuant to subsection 20(1) of the *Access to Information Act*.

The aforesaid subsection 20(1) provides that the head of a government institution shall refuse to disclose records in certain cases. Section 3 of the

c'est-à-dire à procéder par arrêté. En conséquence, le directeur régional n'étant pas mandaté par arrêté du ministre, il n'avait pas l'autorité de décider de communiquer l'information.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Ramawad c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration, [1978] 2 R.C.S. 375.

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Carltona, Ltd. v. Works Comrs., [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.); *Ahmad c. Commission de la Fonction publique*, [1974] 2 C.F. 644 (C.A.); *R. c. Harrison*, [1977] 1 R.C.S. 238.

AVOCATS:

Daniel Robert pour la requérante.
Michelle Joubert et *Marcelle Bourassa* pour les intimés.

PROCUREURS:

Nadeau, Robert, Montréal, pour la requérante.
Le sous-procureur général du Canada pour les intimés.
Lang Michener Lash Johnston, Ottawa, pour le Commissaire à l'information.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE DUBÉ: Il s'agit ici d'une requête en révision d'une décision émanant d'Environnement Canada de procéder à la communication de certaines informations préalablement fournies à ce Ministère par la requérante. En l'espèce, il s'agit plus précisément du premier volet de cette requête à savoir la légalité de la procédure suivie par l'intimé et plus particulièrement de la lettre du 7 mai 1986 signée par Georges Mezzetta, directeur régional du Ministère pour la région de Montréal. Le paragraphe pertinent de ladite lettre se lit comme suit:

Nous avons examiné vos arguments et avons jugé que l'information dont la communication a été demandée ne fait pas l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 20(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le paragraphe 20(1) précité stipule que le responsable d'une institution fédérale est tenu dans certains cas de refuser la communication de docu-

*Access to Information Act*¹ defines "head" in respect of a government institution as follows:

"head", in respect of a government institution, means

- (a) in the case of a department or ministry of state, the member of the Queen's Privy Council for Canada presiding over that institution, or
- (b) in any other case, the person designated by order in council pursuant to this paragraph and for the purposes of this Act to be the head of that institution.

As the institution in question here is a department, the head of Environment Canada is the Minister himself. The power of a head of a government institution to delegate is covered by section 73:

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

Counsel for the respondent admitted at the start of the hearing that, on the date of the aforesaid letter, namely May 7, 1986, the Minister had not delegated any powers to the Regional Director, Georges Mezzetta, by order in council. Counsel for the applicant, as might be expected, asked that the said decision be set aside.

For a clear understanding of the problem it is necessary to review the essential facts of the case at bar and consider them in relation to the scheme of the Act.

As can be seen from the affidavit of its Secretary, Jean Y. Nadeau, the applicant ("S.T.C.U.M.") is a public corporation created pursuant to the *Act respecting the Communauté urbaine de Montréal*² and its function is to provide public transportation within the boundaries of the Communauté urbaine de Montréal. On December 18, 1985 Environment Canada received an application pursuant to the Act requesting a list of electrical equipment containing PCBs, their location in the city of Montréal territory and their volume in PCBs. This information had already been provided to the Department by the S.T.C.U.M.

¹ S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I).

² R.S.Q., c. C-37.2.

ments. L'article 3 de la *Loi sur l'accès à l'information*¹ définit ainsi le «responsable d'institution fédérale»:

a «responsable d'institution fédérale»

- a) Le membre du Conseil privé de la Reine pour le Canada sous l'autorité de qui est placé un ministère ou un département d'État;
- b) la personne désignée par décret du conseil, conformément au présent alinéa, en qualité de responsable, pour l'application de la présente loi, d'une institution fédérale autre que celles mentionnées à l'alinéa a).

Attendu qu'il s'agit ici d'un ministère, le responsable d'Environnement Canada est le ministre lui-même. Le pouvoir de délégation du responsable d'une institution fédérale est prévu à l'article 73:

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

Le procureur de l'intimé a admis au début de l'audition que le ministre n'avait pas, à la date de la lettre précitée, soit le 7 mai 1986, délégué par arrêté aucune attribution au directeur régional Georges Mezzetta. Le procureur de la requérante, on l'a déjà deviné, demande donc l'annulation de ladite décision.

Afin de mieux cerner le problème il est nécessaire de reprendre les faits essentiels de cette affaire et de les considérer en fonction de l'économie de la Loi.

Tel qu'en fait foi l'affidavit de son secrétaire Jean Y. Nadeau, la requérante («S.T.C.U.M.») est une entreprise à caractère public créée en vertu de la *Loi sur la Communauté urbaine de Montréal*² et sa mission est d'assurer le transport en commun dans les limites de la Communauté urbaine de Montréal. Le 18 décembre 1985, Environnement Canada a reçu une demande en vertu de la Loi requérant l'inventaire des équipements électriques contenant des BPC, leur localisation sur le territoire de la Ville de Montréal et leur volume en BPC. De tels renseignements avaient déjà été fournis par la S.T.C.U.M. au Ministère.

¹ S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I).

² L.R.Q., chap. C-37.2.

The notice from the Department to the S.T.C.U.M. constituted a notice to third parties within the meaning of section 28 of the Act. Subsection 28(1) provides that the head of a government institution who intends to disclose any record must, if he has reason to believe that the record contains trade secrets or other information described in section 20, give the third party written notice within thirty days after the request is received of his intention to disclose the said record. Under paragraph 28(5)(a), the institution head must give the third party twenty days to make representations as to why the record should not be disclosed.

On January 16, 1986 the S.T.C.U.M. informed the Department of its objections to such a disclosure "on grounds relating to public safety, the list of electrical equipment containing PCBs and their location in the territory of the city of Montréal". The S.T.C.U.M. further observed that it "feels that the consequences will be damaging . . . all this equipment could be vulnerable to sabotage or vandalism".

Under the provisions of paragraph 28(5)(b), the institution head is required to make a decision within thirty days after the aforesaid notice is given as to whether to disclose the record and give notice of his decision to the third party. It is this decision which was given to the S.T.C.U.M., not by the head of the institution, the Minister, but as mentioned above by the Regional Director.

At this point it should be noted that the Act contains a clause setting out the purpose of this legislation. The existence of such a clause is worth emphasizing since it is quite rare and therefore significant. The two subsections of section 2 are reproduced below:

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.

(2) This Act is intended to complement and not replace existing procedures for access to government information and is not intended to limit in any way access to the type of government information that is normally available to the general public.

Cet avis de la part du Ministère à la S.T.C.U.M. constituait un avis aux tiers tel que prévu à l'article 28 de la Loi. Le paragraphe 28(1) stipule que le responsable d'une institution fédérale qui a l'intention de donner communication d'un document est tenu, si le document est susceptible de contenir des secrets industriels ou d'autres renseignements prévus à l'article 20, de donner au tiers, dans les trente jours suivant la réception de la demande, avis écrit de son intention de divulguer ledit document. En vertu de l'alinéa 28(5)a) le responsable doit accorder au tiers vingt jours pour présenter ses observations sur les raisons qui justifieraient un refus de communication.

Le 16 janvier 1986 la S.T.C.U.M. informait le Ministère de ses objections à une telle publication «pour des motifs touchant la sécurité publique, l'inventaire des équipements électriques contenant des BPC et leur localisation sur le territoire de la Ville de Montréal». La S.T.C.U.M. observait également qu'elle «ne peut qu'appréhender les néfastes conséquences . . . tous ces équipements ne pourraient qu'être vulnérables au sabotage ou au vandalisme».

Selon les dispositions de l'alinéa 28(5)b), le responsable est tenu de prendre dans les trente jours suivant la transmission de l'avis précité une décision quant à la communication du document et de donner avis de sa décision au tiers. C'est cette décision qui a été communiquée à la S.T.C.U.M., non pas par le responsable de l'institution, soit le ministre, mais bien par le directeur régional tel que mentionné plus haut.

Il y a lieu de souligner à ce stade que la Loi comprend une clause exposant l'objet de cette législation. L'existence d'une telle clause mérite d'être particulièrement soulignée puisqu'elle est plutôt rare et donc significative. Les deux paragraphes de l'article 2 sont ici reproduits:

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.

(2) La présente loi a pour objet de compléter les modalités d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès aux renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public.

It is thus clear from this statement of principle that the purpose of the Act is to give the public greater access to government records. On the other hand, the necessary exceptions to this wide access must be specific and limited, since “decisions on the disclosure of government information should be reviewed”.

It should also be noted that the Act reserves important decisions for the “head . . . of a government institution”. Finally, section 73 gives the head the power to delegate and a specific method of doing so, namely “by order”.

The first reaction of counsel for the applicant, and mine as well, was that the legislature does not speak in vain: if it indicates a specific method of delegation, this is the method which the head must follow.

Counsel for the respondents, on the other hand, cited *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*³ and the theory of implied delegation which has been to some extent adopted by contemporary judgments of Canadian courts. It is thus necessary to review as briefly as possible the background and nature of the delegation of administrative powers.

In principle, legislation confers powers on an individual. However, the complexity and diversity of the duties assigned to administrators in a modern state inevitably require that certain powers be delegated to subordinates. The head of a department obviously cannot perform all the tasks assigned to him personally. His effectiveness will thus be enhanced by delegating the exercise of his duties. In some statutes this power is expressly mentioned. However, in the absence of any provision in this regard it is generally assumed that at least some administrative duties can be delegated by implication.

As Professor Patrice Garant observes in his text *Droit Administratif*, 2nd ed., 1985, at pages 266 *et seq.*, current court decisions appear to be taking a much more flexible approach to the possibility of implied delegation of governmental duties. The writer refers in particular to *Ahmad v. Public*

Il ressort donc clairement de cette exposition de principe que le but de la Loi est d'offrir au public une ouverture plus grande aux documents du gouvernement. Par contre, les exceptions indispensables à cet accès généreux devront être précises et limitées, vu que «des décisions quant à la communication [sont] susceptibles de recours».

Il faut retenir également que la Loi réserve les décisions importantes au «responsable d'institution fédérale». Finalement, l'article 73 accorde au responsable le pouvoir de délégation et une méthode précise de déléguer, soit «par arrêté».

La première réaction du procureur de la requérante, et la mienne également, c'est que le législateur ne parle pas pour rien dire: s'il a prévu une méthode précise de délégation, c'est précisément cette méthode que le responsable doit suivre.

Par contre, le procureur des intimés se replie sur l'arrêt *Carltona, Ltd. v. Works Comrs.*³ et la théorie de délégation implicite adoptée dans une certaine mesure par la jurisprudence contemporaine au Canada. Il devient donc nécessaire de reprendre, aussi brièvement que possible, l'historique et la nature de la délégation des pouvoirs administratifs.

En principe, la législation prévoit un titulaire. Cependant, la complexité et la diversité des tâches confiées aux chefs administratifs dans un état moderne nécessitent inévitablement la délégation de pouvoirs à des subalternes. Le responsable d'un ministère ne peut évidemment remplir lui-même toutes les tâches qui lui sont dévolues. Son efficacité sera donc accrue par la délégation de l'exercice de ses fonctions. Dand certaines législations ce pouvoir est explicitement prévu. Toutefois, en l'absence de toute stipulation à cet effet, il est généralement acquis qu'au moins certaines tâches administratives peuvent être implicitement déléguées.

Tel que l'affirme le professeur Patrice Garant dans son tome de *Droit Administratif*, 2^e édition, 1985 aux pages 266 et suivantes, la jurisprudence actuelle semble s'être considérablement assouplie en ce qui concerne la possibilité de délégation implicite au niveau gouvernemental. L'auteur se

³ [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.).

³ [1943] 2 All E.R. 560 (C.A.).

Service Commission,⁴ in which the Federal Court of Appeal adopts the rules stated by Lord Green in *Carltona*, cited above, a judgment of the House of Lords. Essentially what Lord Green said was that in the administration of government in England the functions which are given to Ministers are so multifarious that the powers are normally exercised under the authority of Ministers by responsible officials of the department: [at page 651] "Public business could not be carried on if that were not the case". However, the Minister is responsible to Parliament, and must answer to it for the actions of his subordinates.

In *Ahmad*, cited above, the Federal Court of Appeal *per* Jaccett C.J. applied the same principles to the responsibilities of the deputy head of a Canadian department. This official is responsible for giving personal attention to all matters involved in administering the department, and [at page 651] "there is a necessary implication, in the absence of something expressly or implicitly to the contrary, that ministers' powers, and deputy ministers' powers, are exercised on their behalf by their departmental organizations as long as they are of an administrative character".

This approach is also taken by the Supreme Court of Canada in *R. v. Harrison*,⁵ and Dickson J. [as he then was] observed that [at page 246] "any other approach would but lead to administrative chaos and inefficiency".

On the other hand, the Minister's power to delegate cannot be unlimited and must not conflict with the intention of the legislature. In *Ramawad v. Minister of Manpower and Immigration*,⁶ the Supreme Court of Canada again discussed this problem and observed that though the power of delegation is often implicit, it all depends on the legislation. At page 381, Pratte J. referred to the observation by Dickson J. in the above-cited case:

Whether such power exists however or, in other words, whether it may be presumed that the act will be performed not by the Minister but by responsible officers in his Department will depend on the intent of Parliament as it may be derived from,

⁴ [1974] 2 F.C. 644.

⁵ [1977] 1 S.C.R. 238.

⁶ [1978] 2 S.C.R. 375.

réfère plus précisément à la décision *Ahmad c. La Commission de la fonction publique*⁴, où la Cour d'appel fédérale adopte les principes énoncés par lord Green dans l'arrêt *Carltona* précité de la House of Lords. Ce que lord Green disait, en gros, c'est que dans le régime d'administration publique de l'Angleterre les fonctions conférées aux ministres sont si variées que les pouvoirs sont normalement exercés sous leur autorité par les fonctionnaires responsables du ministère: [à la page 651] «S'il en était autrement, tout l'appareil de l'État serait paralysé». Par contre, le ministre est responsable et doit répondre au Parlement des actions de ses fonctionnaires.

Dans l'affaire *Ahmad* précitée, la Cour d'appel fédérale, sous la plume du juge en chef Jaccett, reprend les mêmes principes à l'endroit des responsabilités du sous-chef d'un ministère canadien. C'est à ce fonctionnaire de s'occuper personnellement de toutes les questions soulevées dans l'administration du ministère et [à la page 651] «il en découle nécessairement, en l'absence d'indication contraire expresse ou implicite, que les pouvoirs des ministres et des sous-ministres, dans la mesure où ils revêtent un caractère administratif, sont exercés en leur nom par les instances de leur ministère».

Cette philosophie est également retenue par la Cour suprême du Canada dans *R. c. Harrison*⁵ et le juge Dickson [tel était alors son titre] remarque que [à la page 246] «toute autre solution n'aboutirait qu'au chaos administratif et à l'incurie».

D'un autre côté, ce pouvoir du ministre de déléguer ne peut être illimité et ne doit pas entrer en conflit avec la volonté du législateur. Dans *Ramawad c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*⁶ la Cour suprême du Canada se penchait encore sur ce même problème et remarquait que même si le pouvoir de délégation est souvent implicite, tout dépend de la législation. À la page 381 le juge Pratte rapportait la déclaration du juge Dickson dans l'affaire précitée:

L'existence de ce pouvoir ou, en d'autres termes, la présomption que l'acte sera posé non pas par le Ministre mais par des fonctionnaires responsables de son ministère dépend toutefois de l'intention du législateur que l'on peut déterminer à partir du

⁴ [1974] 2 C.F. 644.

⁵ [1977] 1 R.C.S. 238.

⁶ [1978] 2 R.C.S. 375.

amongst other things, the language used in the statute as well as the subject matter of the discretion entrusted to the Minister. [My emphasis.]

In that case the Supreme Court allowed the appeal and vacated the decision of the Special Inquiry Officer.

In his text on administrative law mentioned above, the writer Patrice Garant formulates eight rules to be used as a legal basis for the delegation and subdelegation of powers. The third rule applies here:

[TRANSLATION] In the case of a government department, the courts have held that implicit subdelegation of the Minister's discretionary powers to his subordinates is perfectly legal, unless it appears from the scheme of the Act and regulations that the legislature intended to confer a wide discretionary power to be exercised by the Minister personally. [My emphasis.]

In my view, the scheme of the *Access to Information Act* indicates that the legislature intended to confer on the Minister a considerable discretionary power to be exercised by him personally, or at least to be closely controlled by him. As mentioned above, the purpose of the Act is to provide greater access to records of the federal government and it specifies that the number of necessary exceptions is to be controlled by the head of the department. Moreover, several sections, including the sections applicable to the decisions at issue here, state that it is the head who must decide, and in section 3 the "head" is specifically and expressly defined as the Minister in the case of a department. Finally, section 73, recognizing the great responsibility of the Minister, authorizes him to delegate his authority in a specific manner, that is by order, and therefore does not allow officials to assume for themselves an implicit right to act in his name.

I accordingly conclude that as the official Georges Mezzetta was not authorized by an order from the Minister, he had no authority to decide that the relevant information was not covered by an exception under section 20(1) of the *Access to Information Act*. His decision must be set aside. The case is therefore referred back to the Minister to be decided by him personally or for him to authorize an official to do so by order.

The application is allowed with costs.

texte de la loi comme de l'objet du pouvoir discrétionnaire conféré au Ministre. [C'est moi qui souligne.]

Et dans cette affaire la Cour suprême accueillait le pourvoi et invalidait la décision de l'enquêteur spécial.

Dans son volume précité sur le droit administratif l'auteur Patrice Garant ébauche huit règles pouvant constituer le régime juridique de la délégation et de la sous-délégation de pouvoirs. En l'espèce, la troisième règle est à retenir:

Au niveau de l'Administration gouvernementale ministérielle, la jurisprudence est à l'effet qu'une sous-délégation implicite de pouvoir discrétionnaire du ministre à ses fonctionnaires est parfaitement légale, sauf s'il ressort de l'ensemble de la loi et des règlements que le législateur a eu l'intention de conférer un large pouvoir discrétionnaire à être exercé personnellement par le ministre. [C'est moi qui souligne.]

À mon sens, l'économie de la *Loi sur l'accès à l'information* indique que le législateur a eu l'intention de confier au ministre un pouvoir discrétionnaire important à être exercé personnellement par lui, ou du moins à être contrôlé étroitement par lui. Tel que mentionné plus haut, l'objet de la Loi préconise l'élargissement de l'accès aux documents de l'administration fédérale et veut que le nombre d'exceptions indispensables soit contrôlé par le responsable. De plus, plusieurs articles, y compris les articles gouvernant les décisions qui nous concernent, indiquent que c'est le responsable qui doit décider et le responsable est précisément et explicitement défini à l'article 3 comme étant le ministre dans le cas d'un ministère. Finalement, l'article 73, reconnaissant la haute responsabilité du ministre, l'autorise à déléguer de façon contrôlée son autorité, c'est-à-dire à procéder par arrêté et donc de ne pas permettre aux fonctionnaires de s'arroger eux-mêmes le droit implicite d'agir en son nom.

En conséquence, je dois conclure que le fonctionnaire Georges Mezzetta, n'étant pas mandaté par arrêté du ministre, n'avait pas l'autorité de juger que l'information pertinente ne faisait pas l'objet d'une exception en vertu du paragraphe 20(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Sa décision doit être annulée. L'affaire est donc retournée au ministre pour qu'il en décide lui-même ou qu'il mandate, par arrêté, un fonctionnaire pour remplir cette tâche.

La requête est accueillie avec dépens.