

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

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

**Information Commissioner of Canada (*Applicant*)**

v.

**Minister of External Affairs (*Respondent*)**

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

Trial Division, Jerome A.C.J.—Ottawa, December 2, 1987, March 9 and April 15, 1988.

*Access to information — Department of External Affairs invoking Act s. 9(1) to delay access to information concerning free trade negotiations with U.S.A. — Allegation extensions excessive, unjustified — Policy decision to invoke extension provision pending public release of information — Most of material since released — Application to dismiss s. 42 review applications as issue now academic — Whether extensions constituting deemed refusals — Whether Federal Court having jurisdiction to grant declaratory relief in circumstances.*

*Judicial review — Equitable remedies — Declarations — Access to information — External Affairs stonewalling regarding release of information on free trade negotiations by invocation of Act, s. 9(1) — Whether extensions excessive, unjustified — Whether constituting deemed refusals — Information since released — Application to dismiss s. 42 review applications as academic — Under Act, government institutions having on-going relationship with Information Commissioner — Declaration as to requirements for extension assisting both parties in determining proper course under Act.*

*Federal Court jurisdiction — Trial Division — Access to information — S. 42 review of s. 9(1) delay in giving access — Information since disclosed — Argument that issue now academic — Whether jurisdiction lost — Court having to decide whether deemed refusal — Court's powers under s. 49 — Delayed access subject to judicial review.*

These were motions to dismiss applications for review under section 42 of the *Access to Information Act*. The requestors sought disclosure of information relating to the free trade negotiations between Canada and the United States of America. The Department of External Affairs invoked subsection 9(1) of the Act (which provides for extensions of the time limit to provide access or reasons for denial of access). The reasons

**Commissaire à l'information du Canada (*requérant*)**

c.

**Ministre des Affaires extérieures (*intimé*)**

*RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES)*

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Ottawa, 2 décembre 1987, 9 mars et 15 avril 1988.

*Accès à l'information — Le ministère des Affaires extérieures s'est fondé sur l'art. 9(1) de la Loi pour différer de donner communication de renseignements concernant les négociations sur le libre-échange avec les É.-U.A. — Il est allégué que les prorogations étaient excessives et injustifiées — Politique consistant à décider d'invoquer la disposition relative à la prorogation de délai en attendant la communication de renseignements au public — La plupart des renseignements en cause ont depuis été divulgués — Requête en rejet des demandes de révision fondées sur l'art. 42 au motif qu'il s'agissait d'une question théorique — Les prorogations de délai constituent-elles des refus présumés? — La Cour fédérale a-t-elle compétence pour accorder un jugement déclaratoire dans les circonstances?*

*Contrôle judiciaire — Recours en equity — Jugements déclaratoires — Accès à l'information — Au sujet de la communication de renseignements concernant les négociations sur le libre-échange, le ministère des Affaires extérieures a fait de l'obstruction en invoquant l'art. 9(1) de la Loi — Les prorogations de délai sont-elles excessives et injustifiées? — Constituent-elles des refus présumés? — Ces renseignements ont depuis été divulgués — Requête en rejet des demandes de révision fondées sur l'art. 42 au motif qu'il s'agissait d'une question théorique — En vertu de la Loi, les institutions fédérales entretiennent une relation continue avec le Commissaire à l'information — Un jugement déclaratoire énonçant les critères relatifs à une prorogation de délai aiderait les deux parties à établir leurs devoirs en vertu de la Loi.*

*Compétence de la Cour fédérale — Division de première instance — Accès à l'information — Révision, prévue à l'art. 42, du retard dans la communication fondé sur l'art. 9(1) — Les renseignements ont depuis été divulgués — Il est allégué qu'il s'agissait d'une question théorique — Y a-t-il perte de compétence? — La Cour doit décider s'il y avait refus présumé — Pouvoirs de la Cour sous le régime de l'art. 49 — Les délais injustifiés sont susceptibles de contrôle judiciaire.*

Il s'agit de requêtes en rejet des demandes de révision fondées sur l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Les requérants ont demandé la communication de renseignements relatifs aux négociations entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en vue d'un accord sur le libre-échange. Le ministère des Affaires extérieures a invoqué le paragraphe 9(1) de la Loi (qui prévoit les prorogations du délai de communi-

were given in the exact words of paragraphs 9(1)(a) and (b). The requestors complained to the Information Commissioner that the extensions seemed excessive and unjustified. The ensuing investigation revealed that the Minister would soon be publicly releasing some of the requested studies, but that until that time the Department would be invoking an extension with respect to every request for information relating to the free trade negotiations. Studies not so released would have to be examined in order to determine which exemptions from disclosure applied. The Information Commissioner concluded that no substantial reasons had been provided and recommended disclosure of the information requested. No further explanation for the extensions was forthcoming. When the extension periods expired, the Commissioner took the position that there had been a deemed refusal to give access under subsection 10(3), and brought these applications for judicial review. Shortly after, most of the information sought by the requestors was released. Exemptions under the Act were specifically claimed for any information the Department continued to withhold.

The respondent argued that the Court had no jurisdiction to review the taking of an extension under subsection 9(1), as the only remedy provided in the Act for a requestor who objects to an extension is to complain to the Information Commissioner. The second argument was based on the use of the present tense of "refuse" in section 49. Arguably, in that the material requested had already been disclosed, there was no subsisting refusal and the Court had lost jurisdiction to review the matter. Finally, it was submitted that a Court should refuse to entertain an application for declaratory relief when the matter has become academic, unless the declaration would give practical guidance to the parties for their future relations.

*Held*, the motions should be dismissed.

The first argument foundered on the admission that an unauthorized extension may amount to a deemed refusal. If a refusal to disclose is a prerequisite for the exercise of the Court's jurisdiction under section 42 of the Act, then the Court is required, as part of determining the extent of its own jurisdiction, to decide whether there has been a refusal in each case. Where the application is based on an allegedly unauthorized extension under section 9, that enquiry consists of determining whether the extension was properly taken or whether it amounted to a deemed refusal. The Court must be able to review the extension itself and the reasons given therefor. On the basis of the evidence, it was arguable that the extensions constituted deemed refusals. It was therefore arguable that the Court had jurisdiction to review the decision to take the extensions under section 42.

As to the second argument, jurisdiction was not lost as a result of the release of the records requested. The Court's powers under section 49 are not limited to granting an order to disclose, but include the making of "such other order as the Court deems appropriate". The respondent's interpretation would render such other orders unnecessary as there would always be an existing refusal and the relief sought would

ou les motifs du refus de communication). Il a indiqué comme motifs les mots exacts des alinéas 9(1)a) et b). Les requérants ont déposé des plaintes auprès du Commissaire à l'information, soutenant que les prorogations de délai semblaient excessives et injustifiées. L'enquête qui s'est ensuivie a révélé que le ministre avait l'intention de rendre publiques certaines des études qui faisaient l'objet des demandes en cause mais que, jusqu'à ce moment, le Ministère invoquerait une prorogation de délai pour toutes les demandes de renseignements concernant les négociations sur le libre-échange. Les études non rendues publiques devraient être examinées afin d'établir les exemptions applicables. Le Commissaire à l'information a conclu à l'inexistence de bonnes raisons et a recommandé la communication des renseignements demandés. Aucune autre raison pour les prorogations de délai n'a été fournie. À l'expiration des délais prorogés, le Commissaire a estimé qu'il y avait eu refus présumé de donner communication en vertu du paragraphe 10(3), et il a introduit les présentes requêtes en révision judiciaire. Peu de temps après, la plupart des renseignements demandés par les requérants ont été divulgués. Le Ministère a invoqué des exemptions prévues par la Loi pour continuer à refuser de communiquer toute autre information.

L'intimé a fait valoir que la Cour n'avait pas compétence pour réviser une prorogation de délai en vertu du paragraphe 9(1), étant donné que le seul recours que la Loi prévoit pour le requérant qui s'oppose à une prorogation de délai est celui de se plaindre au Commissaire à l'information. Le second argument repose sur le fait que la version anglaise de l'article 49 parle du «refus» au temps présent. Selon l'intimé, puisque les documents demandés avaient déjà été divulgués, aucun refus n'existait plus, et la Cour a perdu sa compétence sur l'affaire. L'intimé a soutenu en dernier lieu que la Cour devrait refuser d'examiner une demande de jugement déclaratoire lorsque la question visée est devenue théorique, à moins que le jugement déclaratoire ne soit utile en tant que directive pratique aux parties pour leurs relations futures.

*Jugement*: les requêtes devraient être rejetées.

Le premier argument est tombé lorsque l'avocat a admis qu'une prorogation de délai non autorisée peut équivaloir à un refus présumé. Si le refus de communiquer est une condition préalable à l'exercice de la compétence de la Cour en vertu de l'article 42 de la Loi, elle doit donc, pour établir la portée de sa propre compétence, déterminer dans chaque cas s'il y a eu refus ou non. Lorsque la demande vise une prorogation de délai prétendument non autorisée par l'article 9, cette enquête consiste à établir si la prorogation était justifiée ou si elle équivalait à un refus présumé. La Cour doit pouvoir examiner la prorogation elle-même, ainsi que les raisons invoquées à son appui. D'après la preuve, on peut soutenir que les prorogations en cause constituaient des refus présumés. On peut donc soutenir que l'article 42 confère à la Cour compétence pour réviser la décision d'invoquer lesdites prorogations de délai.

Quant au deuxième argument, la Cour n'a pas perdu sa compétence par suite de la communication des documents demandés. Les pouvoirs conférés à la Cour par l'article 49 ne se limitent pas à la délivrance d'une ordonnance de communication, mais ils comprennent celui de rendre «une autre ordonnance si elle l'estime indiqué». L'interprétation de l'intimé rendrait inutile toute autre ordonnance. Il y aurait toujours un

always be disclosure. Mere physical delivery of documents may not always cure an interference with the right to information. By operation of subsection 10(3) and sections 42 and 49, the legislators have ensured that cases of delayed access may also be reviewed by the Court.

The *Access to Information Act* has established an on-going relationship between the Information Commissioner and every government institution. A declaration as to the requirements for an authorized extension would assist both parties in determining their proper course under the Act. The language of the statute was broad enough to embrace the granting of declaratory relief even though it may be academic in that access delayed is access denied if the information had a timely significance lost after a certain date.

An order forcing the Department to particularize its reasons for taking the extensions would not be granted as the Act gives the Information Commissioner ample means to ascertain them herself.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I), ss. 9(1), 10(3), 42, 49.  
*Federal Court Rules*, C.R.C., c. 663, R. 327.

#### CASES JUDICIALLY CONSIDERED

##### APPLIED:

*Canadian Union of Postal Workers v. Brown, Treasury Board and Public Service Staff Relations Board* (1981), 36 N.R. 583 (F.C.A.).

##### COUNSEL:

*M. L. Phelan, P. J. Wilson and Paul B. Tetro* for applicant.  
*Barbara A. McIsaac* for respondent.

##### SOLICITORS:

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

*The following are the reasons for order rendered in English by*

JEROME A.C.J.: These applications involve information related to the negotiations between Canada and the United States leading to the free trade agreement. Some important preliminary questions have been raised which must be resolved before the applications for review under section 42 can be considered.

refus qui existe encore, et la communication serait toujours le redressement recherché. La simple communication physique de documents ne constitue pas toujours un redressement suffisant suite à une violation du droit d'accès. Par le truchement du paragraphe 10(3) et des articles 42 et 49, le législateur s'est assuré que la Cour a compétence pour réviser également les cas de retards injustifiés à communiquer des documents.

La *Loi sur l'accès à l'information* a établi une relation continue entre le Commissaire à l'information et chaque institution fédérale. Un jugement déclaratoire énonçant les critères relatifs à une prorogation de délai justifiée aiderait les deux parties à établir leurs devoirs en vertu de la Loi. Le texte de la Loi a une portée assez large pour englober l'octroi d'un jugement déclaratoire même si ce dernier n'a peut-être pas de conséquence pratique en ce sens que le retard à communiquer équivaut à un refus de communiquer lorsque l'information recherchée devient désuète après une certaine date.

La Cour ne rendrait pas une ordonnance forçant le Ministère à préciser les raisons pour lesquelles il a invoqué des prorogations de délai, puisque la Loi donne au Commissaire à l'information amplement de moyens pour les obtenir.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I), art. 9(1), 10(3), 42, 49.  
*Règles de la Cour fédérale*, C.R.C., chap. 663, Règle 327.

#### JURISPRUDENCE

##### DÉCISION APPLIQUÉE:

*Syndicat des postiers du Canada c. Brown, Conseil du Trésor et Commission des relations de travail dans la Fonction publique* (1981), 36 N.R. 583 (C.A.F.).

##### AVOCATS:

*M. L. Phelan, P. J. Wilson et Paul B. Tetro* pour le requérant.  
*Barbara A. McIsaac* pour l'intimé.

##### PROCUREURS:

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

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Ces demandes ont trait à des renseignements relatifs aux négociations entre le Canada et les États-Unis en vue d'un accord de libre-échange. Certaines questions préliminaires importantes qui ont été soulevées doivent être tranchées avant que les demandes puissent faire l'objet d'une révision en vertu de l'article 42.

By three applications under paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I)] filed May 9, 1986, the applicant seeks a review of deemed refusals to disclose certain information requested under the Act. Most of the material requested was subsequently released by the respondent Department. On November 26, 1986 the respondent brought three preliminary applications for orders dismissing the section 42 applications as concerning an issue which is academic and of no practical consequence. I heard argument on the respondent's applications on January 28, 1987 but reserved judgment pending hearing of the main applications. On September 25, 1987 the applicant brought three further preliminary applications under the *Federal Court Rules* [C.R.C., c. 663], seeking a trial of an issue under Rule 327 or similar alternative relief. Those matters came on for hearing before me at Ottawa, Ontario on December 2, 1987. Oral judgment was rendered on March 9, 1988.

These reasons will deal with both sets of preliminary matters, but not with the applications for review which have not yet been heard. It was understood by the parties that the applications to dismiss should be considered together with the applications for trial of an issue.

The facts involved in the three files are virtually identical, varying only as to dates. In late 1985 the requestors asked the Department of External Affairs for documents relating to the upcoming free trade negotiations with the United States. As the particulars of the negotiations were not, at that time, public knowledge, it can be assumed that one of the purposes of these requests was to discover more about them. In each case, on the last day of the 30-day period in which the Department was required to respond, the requestor was informed that an extension under subsection 9(1) of the Act would be invoked. One of the extensions was for 60 days, the rest were for 120 days.

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

Suite à trois demandes déposées le 9 mai 1986 en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I)], le requérant cherche à obtenir une révision des refus présumés de communiquer certains renseignements. Le Ministère intimé a par la suite divulgué la plupart des renseignements en cause. Le 26 novembre 1986, l'intimé a déposé trois requêtes préliminaires visant à obtenir des ordonnances rejetant les demandes faites en vertu de l'article 42 au motif qu'il s'agissait d'une question théorique sans conséquences pratiques. J'ai entendu les arguments sur les demandes de l'intimé le 28 janvier 1987, mais j'ai réservé mon jugement en attendant l'audition des demandes principales. Le 25 septembre 1987, le requérant a déposé trois autres requêtes préliminaires demandant l'instruction d'un point litigieux en vertu de la Règle 327 des *Règles de la Cour fédérale* [C.R.C., chap. 663] ou un redressement subsidiaire. J'ai été saisi de ces questions à Ottawa (Ontario), le 2 décembre 1987. J'ai rendu mon jugement à l'audience le 9 mars 1988.

Les présents motifs visent les deux groupes de questions préliminaires, mais ils ne s'appliquent pas aux demandes de révision qui n'ont pas encore été entendues. Les parties ont convenu que les demandes de rejets seraient examinées avec les requêtes visant l'instruction d'un point litigieux.

Sauf en ce qui concerne les dates, les faits en cause dans les trois dossiers sont à peu près identiques. Vers la fin de 1985, les requérants ont demandé au ministère des Affaires extérieures la communication de documents concernant les négociations prochaines sur le libre-échange avec les États-Unis. Étant donné que les détails sur les négociations n'avaient pas encore été rendus publics, on peut présumer que le but de ces demandes était d'obtenir plus de renseignements à ce sujet. Dans chaque cas, le dernier jour du délai de 30 jours accordé au Ministère pour répondre à la demande, on a informé le requérant qu'on avait l'intention d'invoquer une prorogation de délai en vertu du paragraphe 9(1). L'une des prorogations de délai était de 60 jours, alors que les autres étaient de 120 jours.

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

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

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

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

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

Each requestor received a letter from the Department announcing the extension and citing as reasons the exact words of paragraphs 9(1)(a) and (b). The letters read as follows:

I wish to inform you that an extension of up to 120 days beyond the 30-day statutory limit is required because the Request necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the Department, and consultations with other government institutions are necessary to comply with the Request that cannot reasonably be completed within the original time limit. This extension of the time limit is permitted under Section 9(1)(a) and (b) of the Access to Information Act.

The reason given for the 60-day extension on Mr. Cohn's first request is slightly more specific:

I wish to advise you that we are consulting other government institutions concerning the releasability of certain records. Accordingly, as permitted under Section 9(1)(b) of the Act, I am informing you of the necessity for a 60-day extension beyond the 30-day statutory time limit to complete the processing of your Access Request. Once this consultation has been completed, I will advise you of the outcome.

All of the requestors filed complaints with the Information Commissioner in early 1986. They complained that the 120-day extensions seemed excessive and unjustified as the information must be readily available to department officials. Mr. Cohn also complained that the deadline on his first request, which had been extended 60 days, had now passed.

The Information Commissioner's designated investigator, James Gordon Long, describes in his

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

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

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

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

Chaque requérant a reçu du Ministère une lettre l'informant de la prorogation et indiquant comme motifs les mots exacts des alinéas 9(1)a) et b). Les lettres se lisent comme suit:

[TRADUCTION] Je désire vous informer qu'une prorogation de délai d'au plus 120 jours, au-delà de la limite statutaire de 30 jours, est nécessaire étant donné que l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement du Ministère, et que les consultations nécessaires avec d'autres institutions gouvernementales pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai. Cette prorogation de délai est prévue aux alinéas 9(1)a) et b) de la Loi sur l'accès à l'information.

La raison indiquée pour la prorogation de délai de 60 jours visant la première demande de M. Cohn est un peu plus précise:

[TRADUCTION] Je désire vous informer que nous sommes en consultation avec d'autres institutions fédérales concernant la possibilité de communiquer certains documents. Par conséquent, comme le prévoit l'alinéa 9(1)b) de la Loi, je dois vous aviser qu'une prorogation de délai de 60 jours, au-delà de la limite statutaire de 30 jours, est nécessaire pour répondre à votre demande de communication d'informations. Une fois cette consultation terminée, je vous ferai part de la décision.

Au début de l'année 1986, tous les requérants ont déposé des plaintes auprès du Commissaire à l'information. Ils soutenaient que les prorogations de 120 jours semblaient excessives et non justifiées, étant donné que ces informations devaient être immédiatement accessibles aux fonctionnaires du Ministère. M. Cohn a également indiqué que la date limite sur sa première demande, qui avait été prorogée de 60 jours, était maintenant passée.

L'enquêteur nommé par le Commissaire à l'information, M. James Gordon Long, décrit dans

affidavit the steps he took with respect to these complaints:

6. On January 29, 1986, I met with the Access Co-ordinator at his offices in the Department of External Affairs to investigate the complaints. At that meeting, the Access Co-ordinator told me that, as of January 29, 1986, the Department had received ten access requests for records related to free trade negotiations with the United States. The Access Co-ordinator informed me during the meeting that the Department had invoked a 120 day extension of time for each of the ten requests.

7. The Access Co-ordinator also informed me during our meeting that a decision had been made by officials in the Department to invoke an extension for all access requests received by the Department of External Affairs for records relating to the free trade negotiations with the United States.

8. The purpose of our January 29 meeting was to determine from the Access Co-ordinator why the Department invoked the said 120 day extension of time. The Access Co-ordinator informed me at this meeting that it was planned that the Minister of External Affairs would release some of the requested studies related to the free trade talks in a future public announcement. The Access Co-ordinator indicated that the studies and documents which were requested under the *Access to Information Act* but not publicly released by the Minister would have to be examined and that a decision would have to be made as to which exemptions from disclosure or exclusions in the *Access to Information Act* applied.

9. At our meeting on January 29, 1986, the Access Co-ordinator proposed to arrange a meeting with Program Division Officers in the Department who were responsible for the requested records to explain the reason for the extensions of time. I agreed to attend such a meeting.

10. On February 6, 1986, I was advised by the Access Co-ordinator that the responsible officials in the office of the Task Force Co-ordinator on Free Trade did not have any further information and did not see the need to meet with me.

11. On February 21, 1986, I met again with the Access Co-ordinator and officials from his office. At that meeting, I was advised by them that an officer on the staff of the Task Force Co-ordinator on Free Trade had been assigned that week to review each access request for records relating to the free trade negotiations with the United States. I was advised that recommendations concerning each request had now been made and that the requests were to be reviewed by legal advisors in the Department and by officials in the Privy Council Office.

12. I telephoned the Office of the Access Co-ordinator in the Department on March 10, 1986 to inquire about the status of the access requests. I was advised by an official in the office that no response had yet been made to the Complainant's request.

Following the investigation, an exchange of correspondence took place between the Information Commissioner and the Department of External Affairs. The Commissioner wrote to the Minister on April 2, 1986 describing the three requests, the responses received and the complaints filed. She indicated that no substantial reasons had been

son affidavit les étapes qu'il a suivies en rapport avec ces plaintes:

[TRADUCTION] 6. Le 29 janvier 1986, j'ai rencontré, dans son bureau, le coordonnateur de l'accès à l'information du ministère des Affaires extérieures pour enquêter sur les plaintes. Lors de cette rencontre, celui-ci m'a dit qu'à ce jour le Ministère avait reçu dix demandes de renseignements relatives aux négociations sur le libre-échange avec les États-Unis. Il m'a également informé que le Ministère avait invoqué une prorogation de délai de 120 jours pour chacune des dix demandes.

7. Le coordonnateur m'a également avisé durant notre rencontre que les fonctionnaires du ministère des Affaires extérieures avaient décidé de proroger le délai pour toutes les demandes d'accès qu'ils avaient reçues concernant les négociations sur le libre-échange avec les États-Unis.

8. La rencontre du 29 janvier avait pour but de demander au coordonnateur les raisons pour lesquelles le ministère avait prorogé le délai de 120 jours. Le coordonnateur m'a informé que le ministre des Affaires extérieures avait l'intention de rendre publiques certaines études relatives aux négociations sur le libre-échange qui faisaient l'objet des demandes en cause. Le coordonnateur a indiqué que les études et les documents demandés en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* et non rendus publics par le Ministre devraient être examinés afin d'établir les exemptions ou exclusions applicables en vertu de la Loi.

9. À ladite réunion, le coordonnateur a proposé de fixer un rendez-vous avec des fonctionnaires de la Direction des programmes du Ministère pour discuter de la raison pour laquelle les prorogations de délai étaient nécessaires. J'ai accepté d'assister à une telle réunion.

10. Le 6 février 1986, le coordonnateur m'a avisé que les fonctionnaires responsables du groupe de travail sur le libre-échange n'avaient pas d'autres renseignements et ne voyaient pas la nécessité de me rencontrer.

11. Le 21 février 1986, j'ai de nouveau rencontré le coordonnateur de l'accès à l'information et des fonctionnaires de son bureau. À cette réunion, ils m'ont informé qu'un membre du groupe de travail sur le libre-échange avait été chargé au cours de la semaine d'examiner chaque demande d'accès à des documents relatifs aux négociations sur le libre-échange avec les États-Unis. On m'a avisé que des recommandations visant chaque demande avaient été faites et que des conseillers juridiques du Ministère et des fonctionnaires du Bureau du Conseil privé devaient examiner lesdites demandes.

12. Le 10 mars 1986, j'ai appelé le bureau du coordonnateur de l'accès à l'information pour m'informer de l'état des demandes en question. Un fonctionnaire m'a dit qu'aucune réponse n'avait encore été transmise sur la demande du plaignant.

Suite à l'enquête, un échange de lettres a eu lieu entre le Commissaire à l'information et le ministère des Affaires extérieures. Dans une lettre au ministre en date du 2 avril 1986, le Commissaire à l'information décrit les trois demandes, les réponses reçues et les plaintes déposées. Le Commissaire indique que le Ministère n'a donné aucune bonne

provided by the Department for the 120-day extensions it had invoked:

The requestors allege that there were few documents and as they were clearly identified retrieval of the requested documents should be easy. Our investigation confirms this and attempts at finding explanations for the long delay were not successful. Indeed a meeting planned to give those explanations was cancelled by External Affairs.

During the course of the investigation of these complaints, your officials were asked to substantiate the need for the extensions and the only explanations offered were a reference to section 9 and that directions had been issued to the coordinator to invoke a 120 day extension to all requests on the free trade issue. It appeared that the coordinator had not been briefed or was not authorized to provide our investigator with substantiation. Having received no evidence to justify the extensions, I have tentatively concluded that none exists and in accordance with Section 37(1) of the Access to Information Act, I therefore recommend:

- a) that the records requested be disclosed to the complainant and
- b) that you give me notice no later than April 8, 1986 of any action taken or proposed to be taken to implement this recommendation or provide reasons why no such action has been or is proposed to be taken.

The Department's reply, dated April 7, 1986, pointed out that it was still well within the deadlines set by the 120-day extensions. The letter concluded as follows:

There appears to be some confusion concerning your statement that you have received no evidence to justify the extensions. I am told that the departmental Co-ordinator gave a detailed explanation in his office to your investigator on January 29. A further meeting was not held because it was agreed that there was nothing to add to the explanation already given. Nevertheless, the Co-ordinator and other departmental officers have been, and are, available to discuss the situation at any time.

The Commissioner wrote again on April 14 expressing her dissatisfaction with this answer:

As you have pointed out, the extension deadlines have not yet expired, but my concern remains whether the time extensions of 120 days, which formed the basis of the complaints, were justified. Based upon the explanations provided to our investigator I do not have sufficient facts on which to make such a judgement [*sic*], and your letter merely repeated that an explanation was provided to the investigator on January 29, 1986. My understanding is that the explanations provided at that time were along the lines of those provided in your letter of April 7, 1986 on your file A-180, which indicated that little action was taken on processing the requests pending the establishment of the Trade Negotiations Office.

raison pour les prorogations de délai de 120 jours qu'il a invoquées:

[TRADUCTION] Les requérants allèguent qu'il ne s'agissait que de quelques documents et que, étant donné qu'ils étaient bien identifiés, il devrait être facile de les trouver. Notre enquête a confirmé ces points, et nos efforts pour connaître les raisons du long délai n'ont rien donné. En fait, le ministère des Affaires extérieures a annulé une réunion dont le but était de discuter de ces raisons.

Au cours de l'enquête sur ces plaintes, on a demandé à vos fonctionnaires de justifier les prorogations de délai. Pour toute réponse, ils ont mentionné l'article 9 et le fait que le coordonnateur avait reçu des directives l'enjoignant d'invoquer une prorogation de délai de 120 jours pour toutes les demandes ayant trait à la question du libre-échange. Le coordonnateur ne semblait pas avoir été mis au courant des raisons ou autorisé à fournir des explications à notre enquêteur. N'ayant obtenu aucune justification des prorogations, j'ai conclu que celles-ci étaient, en fait, non justifiées et, conformément au paragraphe 37(1) de la Loi sur l'accès à l'information, j'ai donc recommandé:

- a) que les documents demandés soient communiqués au plaignant et
- b) que vous m'avisiez au plus tard le 8 avril 1986 de toute mesure prise ou proposée visant la mise en œuvre de cette recommandation, ou me fassiez connaître les raisons pour lesquelles vous n'avez pris ou proposé aucune mesure.

Dans sa réponse datée du 7 avril 1986, le Ministère a souligné que les prorogations de délai de 120 jours n'étaient pas encore expirées. La lettre se terminait comme suit:

[TRADUCTION] Il semble y avoir une certaine confusion en ce qui concerne votre déclaration voulant que vous n'avez reçu aucune justification relative aux prorogations de délai. On m'informe que le coordonnateur du Ministère a fourni des explications à ce sujet à votre enquêteur lors d'une rencontre dans son bureau, le 29 janvier. Aucune autre réunion n'a été tenue parce qu'il a été convenu qu'il n'y avait rien à ajouter aux explications déjà fournies. Cependant, le coordonnateur et les autres fonctionnaires du Ministère étaient disposés, et ils le sont toujours, à discuter de l'affaire.

Le 14 avril, le Commissaire indique que cette réponse est insatisfaisante dans une lettre qui se lit comme suit:

[TRADUCTION] Comme vous l'avez souligné, les prorogations de délai ne sont pas encore expirées, mais il reste à savoir si les prorogations de délai de 120 jours, qui constituent le fondement même des plaintes, étaient justifiées. Les explications fournies à l'enquêteur ne sont pas suffisantes pour me permettre de conclure que lesdites prorogations étaient justifiées et, dans votre lettre, vous ne faites que répéter que des explications ont été fournies à l'enquêteur le 29 janvier 1986. Si je comprends bien, les raisons données à ce moment-là étaient semblables à celles fournies dans votre lettre du 7 avril 1986, sur votre dossier A-180, où vous indiquez que vous n'aviez à peu près rien fait pour donner suite aux demandes en attendant la mise sur pied du Bureau des négociations commerciales.

In order to evaluate the validity of the time extensions involved, details are required in regard to each case of the exact volume of records involved, what action was taken from the time the access request was received, when this action was taken, what further action remains to be taken, what consultations have been carried out, when they were carried out, what consultations are planned, and how providing these records sooner would unreasonably interfere with the operation of the department.

As stated in my letter of April 2, 1986, as we have not received evidence to justify the extensions I am left with little choice but to conclude that none exists. I therefore request that I be provided with the details requested above by no later than April 18, 1986.

The Department's final response was dated April 18, 1986. It stated, in part:

It seems to me, at this stage, that the important question is to complete the processing of these requests as rapidly as possible, and certainly before the deadlines. We are pressing ahead with this but, despite every effort, the work is not yet completed.

In light of this, I think the 120-day extensions we took for these requests were realistic. A detailed explanation was given to your investigator on January 29 and February 21 at meetings in our Co-ordinator's office.

In essence, our problem has involved the time required for the establishment by the Government of the machinery for trade negotiations with the United States. Within this context, there was a need for consultation with Ministers and with a number of Departments concerning the releasability of the requested documents. This process is now nearing completion.

No further explanation for the extensions was ever given by the respondent Department. The Commissioner reported to the complainants by letter that her investigation had found no acceptable evidence that would justify the need for an extension and that she was recording the complaints as well-founded. The letters, sent at the end of April and beginning of May, also indicated that the extension periods, justified or not, had now expired and that there had therefore been a deemed refusal to give access under subsection 10(3). The Commissioner advised the complainants of their right to judicial review under the Act and offered to bring an application on their behalf. The complainants all consented to this proposal, and the three applications under section 42 were filed on May 9, May 14 and May 26, 1986.

On May 21, 1986 the free trade negotiations began in Ottawa. On the same day most of the information sought by these requestors was

Afin d'être en mesure d'évaluer le bien-fondé desdites prorogations de délai, il nous faut des détails sur chaque cas: nombre exact de documents en cause, mesures qui ont été prises depuis la réception de la demande, date à laquelle ces mesures ont été prises, autres mesures qui restent à prendre, consultations qui ont été faites, date à laquelle elles ont été faites, consultations qui sont envisagées et façons dont le fonctionnement du Ministère aurait été entravé si ces documents avaient été communiqués plus tôt.

Comme je l'indique dans ma lettre du 2 avril 1986, étant donné que nous n'avons reçu aucune justification relative aux dites prorogations, je suis obligée de conclure qu'il n'en existe aucune. Par conséquent, j'exige que vous me fournissiez les détails susmentionnés au plus tard le 18 avril 1986.

La réponse finale du Ministère, datée du 18 avril 1986, se lisait en partie comme suit:

[TRADUCTION] Il me semble que ce qui importe maintenant est d'acheminer ces demandes aussitôt que possible et certainement avant l'expiration des délais. Malheureusement, malgré tous nos efforts, le travail n'est pas encore terminé.

À mon avis, ceci est une indication que les prorogations de délai de 120 jours pour le traitement de ces demandes étaient réalistes. Lors des rencontres du 29 janvier et du 21 février au bureau de notre coordonnateur, des explications détaillées ont été fournies à votre enquêteur à ce sujet.

Essentiellement, il s'agissait d'un problème de temps pour mettre sur pied l'appareil gouvernemental nécessaire pour les négociations sur les échanges commerciaux avec les États-Unis. C'est pourquoi, des consultations avec les ministres et avec un certain nombre de ministères sur l'opportunité de communiquer les documents demandés étaient nécessaires. Ces consultations sont presque terminées.

Le Ministère intimé n'a jamais fourni d'autres raisons pour les prorogations de délai. Dans une lettre adressée aux plaignants, le Commissaire a indiqué qu'aucune preuve acceptable pouvant justifier une prorogation de délai n'avait été recueillie au cours de son enquête et que les plaintes étaient inscrites comme étant bien fondées. Dans ses lettres, expédiées à la fin d'avril et au début de mai, le Commissaire a également indiqué que les délais prorogés, justifiés ou non, étaient maintenant expirés et que, par conséquent, il y avait refus présumé de communiquer les documents au sens du paragraphe 10(3). Le Commissaire a avisé les plaignants de leur droit à une révision judiciaire en vertu de la Loi et a offert de déposer une requête en leur nom. Tous ont accepté cette offre et les trois demandes en vertu de l'article 42 ont été déposées les 9, 14 et 26 mai 1986.

Le 21 mai 1986, les négociations sur le libre-échange ont commencé à Ottawa. La plupart des renseignements que ces requérants avaient cherché



released. Further documents were disclosed on May 29 and 30. Exemptions under the Act were specifically claimed for any information the Department continued to withhold.

The applications filed under section 42 of the Act were for a review of the respondent's "deemed refusals", pursuant to subsection 10(3), to disclose the information requested. Subsections 10(3) and 42(1) read:

10. ...

(3) Where the head of a government institution fails to give access to a record requested under this Act or a part thereof within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.

42. (1) The Information Commissioner may

(a) apply to the Court, within the time limits prescribed by section 41, for a review of any refusal to disclose a record requested under this Act or a part thereof in respect of which an investigation has been carried out by the Information Commissioner, if the Commissioner has the consent of the person who requested access to the record; [Emphasis added.]

By the wording of section 42, an application for review must be based on a refusal to disclose. The applicant submits that these requests were subject to two deemed refusals. First, she claims that the extensions invoked under subsection 9(1) were not authorized by that section. If so, the head of the institution was exceeding a time limit set out in the Act and should be deemed to have refused to disclose under subsection 10(3). The respondent concedes, at paragraph 9 of its Memorandum of Points of Argument, that an unauthorized extension under subsection 9(1) can amount to a deemed refusal:

9. With respect to the issue of the reasonableness of the extension of time, or the issue of whether or not the criteria set out in paragraphs 9(1)(a) or (b) of the Act are met, the Respondent concedes that if an extension is unreasonable or if the criteria for extension are not met, the extension is not authorized by the Act, and there will be a deemed refusal.

à obtenir ont été rendus publics le même jour. D'autres documents ont été divulgués les 29 et 30 mai. Le Ministère a invoqué des exemptions prévues par la Loi pour continuer à refuser de communiquer toute autre information.

Les demandes déposées en vertu de l'article 42 de la Loi visaient une révision des refus présumés de l'intimé, au sens du paragraphe 10(3), de communiquer les renseignements demandés. Les paragraphes 10(3) et 42(1) se lisent comme suit:

10. ...

(3) Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication.

42. (1) Le Commissaire à l'information a qualité pour:

a) exercer lui-même, à l'issue de son enquête et dans les délais prévus à l'article 41, le recours en révision pour refus de communication totale ou partielle d'un document, avec le consentement de la personne qui avait demandé le document;

b) comparaître devant la Cour au nom de la personne qui a exercé un recours devant la Cour en vertu de l'article 41;

c) comparaître, avec l'autorisation de la Cour, comme partie à une instance engagée en vertu des articles 41 ou 44. [C'est moi qui souligne.]

Selon la formulation de l'article 42, une demande de révision doit être fondée sur un refus de communiquer. Le requérant soutient que ces demandes ont fait l'objet de deux refus présumés. Premièrement, il maintient que les prorogations de délai dont s'est prévalu l'intimé n'étaient pas autorisées par le paragraphe 9(1). Le responsable de l'institution a donc dépassé le délai prévu par la Loi et il y a donc un refus présumé de communiquer en vertu du paragraphe 10(3). L'intimé convient, au paragraphe 9 de son exposé des points d'argument, qu'une prorogation de délai non autorisée par le paragraphe 9(1) peut constituer un refus présumé:

[TRADUCTION] 9. En ce qui concerne le caractère raisonnable de la prorogation de délai, ou la question de savoir si les critères énoncés aux alinéas 9(1)a) ou b) de la Loi sont satisfaits, l'intimé concède que, lorsqu'une prorogation de délai ne peut pas être qualifiée de raisonnable ou lorsque les critères en question ne sont pas satisfaits, ladite prorogation n'est pas autorisée par la Loi et, par conséquent, peut constituer un refus présumé.

Second, there was clearly a deemed refusal when the extended deadlines were exceeded by the Department. This is admitted by the respondent at paragraph 8 of its Memorandum of Points of Argument:

8. With respect to item (i), it has been conceded that there was unquestionably a deemed refusal in each case when the Respondent failed to reply to the request within the extended time period.

Given these concessions, the applicant asks me to review the taking of the extensions under section 42. It is argued that unless the Court has this power, the extension power will be invoked repeatedly by departments seeking to delay disclosure of information until after a critical date. Such a proceeding would frustrate the right to timely disclosure. In addition, according to the applicant, it should make no difference to the Court's power of review that the requested documents have already been released in this case. If the subsequent release of requested documents is permitted to cure an unjustified extension or delay, no remedy will remain for requestors who are denied access until the passage of time has rendered worthless the information sought. Finally, the Information Commissioner urges that the Court's powers under section 49 are quite broad enough to encompass the relief she seeks.

The respondent asks me to dismiss the section 42 applications for three basic reasons:

1) The Court has no jurisdiction to review the taking of an extension under subsection 9(1) as the only remedy provided in the Act for a requestor who objects to an extension is to complain to the Information Commissioner. That Officer has sufficient powers to properly address such a complaint and to bring any abuses of the extension power to the attention of Parliament. There is no need to impute to the legislators an intention that the Court also be empowered to review a decision under section 9. Such a review is not mandated by the plain meaning of the statute.

2) Since the material requested has already been released, there is no longer any refusal to disclose.

Deuxièmement, le refus présumé était clair lorsque les délais prorogés ont expiré. L'intimé l'a admis au paragraphe 8 de son exposé des points d'argument:

[TRADUCTION] 8. En ce qui touche le point (i), il a été admis qu'il y a définitivement eu refus présumé dans chaque cas, étant donné que l'intimé n'a pas répondu à la demande à l'intérieur du délai prorogé.

Compte tenu de cet aveu, le requérant me demande d'examiner le bien-fondé des prorogations de délai en vertu de l'article 42. Il soutient que, à moins que la Cour ne soit autorisée à le faire, les ministères utiliseront constamment ce pouvoir de prorogation pour retarder la communication d'informations au-delà d'une date critique. Pareille procédure aurait pour effet de rendre inefficace le droit d'une personne à une communication opportune. En outre, selon le requérant, le fait que, en l'espèce, les documents demandés ont déjà été rendus publics ne devrait pas modifier le pouvoir de révision de la Cour. Si l'on estime que le fait d'avoir par la suite rendu publics les documents demandés constitue un redressement suffisant, le requérant qui se voit refuser une communication jusqu'à ce que le seul passage du temps rende celle-ci inutile n'a plus alors aucun recours. Finalement, le Commissaire à l'information soutient que le pouvoir que confère à la Cour l'article 49 est suffisamment étendu pour englober le redressement qu'elle recherche.

L'intimé m'incite à rejeter les demandes présentées en vertu de l'article 42 pour trois raisons fondamentales:

1) La Cour n'a pas compétence pour réviser une prorogation de délai en vertu du paragraphe 9(1), étant donné que le seul recours que la Loi prévoit pour le requérant qui s'oppose à une prorogation de délai est celui de se plaindre au Commissaire à l'information. Celui-ci a suffisamment d'autorité pour régler une plainte et porter à l'attention du Parlement tout abus du pouvoir de prolonger un délai. Il n'est pas nécessaire d'imputer au législateur l'intention de conférer également à la Cour un pouvoir de révision d'une décision prise en vertu de l'article 9. Une telle révision n'est pas exigée par les termes mêmes de la Loi.

2) Étant donné que les documents demandés ont déjà été rendus publics, le refus de communiquer

Therefore, the Court has no jurisdiction whatever in this case as the power to review is dependent on a subsisting refusal.

3) If the Court does have jurisdiction to hear these applications, the relief claimed is unavailable. The powers under the Act do not extend to the granting of a declaration, which is the only remedy left to the applicant. Even if they do, no useful purpose could be served by granting such an order in this case.

The respondent's first contention appears to founder on its own admission that an unauthorized extension may amount to a deemed refusal. If a refusal to disclose is a prerequisite for this Court to exercise its jurisdiction under section 42 of the Act, then the Court is required, as part of determining the extent of its own jurisdiction, to decide whether there has been a refusal in each case. Where the application is based on an allegedly unauthorized extension under section 9, that enquiry consists of determining whether the extension was properly taken or whether it amounts to a deemed refusal. To perform that task, it is inescapable that the Court must be able to review the extension itself and the reasons given therefor.

On the basis of the evidence already contained in the record, much of which is quoted above, it is at least arguable that the extensions in this case constituted deemed refusals. It is therefore arguable that this Court has jurisdiction to review the decision to take the extensions under section 42. No more determinative finding on this point is needed in order to dispose of the motions to dismiss. A full exploration of extensions and their reasons must wait until the applications for review are heard.

The respondent's second and major argument is that, because the material requested has been disclosed, the Court no longer has jurisdiction to review either form of deemed refusal, as there is no longer any refusal to review. It is submitted that disclosure cures any previous refusals and removes the Court's jurisdiction under sections 42 and 49. Section 49 reads:

n'existe plus. Par conséquent, la Cour n'a plus compétence sur l'affaire, car son pouvoir de révision repose sur un refus qui existe toujours.

3) Si la Cour a compétence pour entendre lesdites demandes, le redressement demandé ne peut être accordé. Les pouvoirs conférés par la Loi ne comprennent pas le jugement déclaratoire, qui serait le seul redressement encore disponible pour le requérant. Même si c'était le cas, une telle ordonnance ne servirait aucune fin utile en l'espèce.

La première prétention de l'intimé semble contredire son propre aveu voulant qu'une prorogation de délai non autorisée peut constituer un refus présumé. Si le refus de communiquer est une condition préalable à l'exercice de la compétence de cette Cour en vertu de l'article 42 de la Loi, elle doit donc, pour établir la portée de sa propre compétence, déterminer dans chaque cas s'il y a eu ou non refus. Lorsque la demande vise une prorogation de délai supposément non autorisée par l'article 9, cette enquête consiste à établir si la prorogation était justifiée ou si elle pourrait constituer un refus présumé. Pour ce faire, la Cour doit nécessairement pouvoir examiner la prorogation elle-même, ainsi que les raisons invoquées à son appui.

D'après la preuve déjà au dossier, dont une bonne partie a été citée ci-dessus, on peut au moins soutenir que les prorogations en cause constituent des refus présumés. Par conséquent, on peut aussi soutenir que l'article 42 confère à cette Cour compétence pour réviser la décision de l'intimé d'invoquer lesdites prorogations de délai. Pour statuer sur les présentes requêtes, il n'est pas nécessaire de faire d'autres constatations sur ce point. Avant d'examiner à fond les prorogations de délai et leurs raisons, il faut attendre que les demandes de révision aient été entendues.

La deuxième prétention, qui constitue l'argument principal de l'intimé, est que, du fait que les documents demandés ont été divulgués, la Cour n'a plus compétence pour réviser l'un ou l'autre type de refus présumés, puisqu'il n'y a plus de refus à réviser. Il soutient que la communication est le redressement de tout refus antérieur et elle enlève à la Cour la compétence que lui confèrent les articles 42 et 49. L'article 49 se lit comme suit:

49. Where the head of a government institution refuses to disclose a record requested under this Act or a part thereof on the basis of a provision of this Act not referred to in section 50, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized to refuse to disclose the record or part thereof, order the head of the institution to disclose the record or part thereof, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the person who requested access to the record, or shall make such other order as the Court deems appropriate. [Emphasis added.]

The respondent submits that since the words "refuses" and "is not authorized to refuse" are used in section 49 in the present tense, the Court's jurisdiction to review is dependent on an outstanding refusal to disclose.

I do not draw any such implication from the use of these words. I would agree that there has to have been a refusal of some kind for the Court's jurisdiction to arise (including, of course, a deemed refusal). However, I do not believe that jurisdiction is lost by the release of the records requested. The Court's powers as described in section 49 are not limited to granting an order to disclose. They expressly include the making of "such other order as the Court deems appropriate". If the interpretation proposed by the respondent were the correct one, it is hard to imagine cases where any other order would be necessary. There would always be an existing refusal and the relief sought would always be disclosure. It appears to me that Parliament has contemplated that in a statute which establishes a right to information there will be occasions on which mere physical delivery of documents will not cure an infringement of that right. By operation of subsection 10(3) and sections 42 and 49 the legislators have ensured that cases of delayed access may also, in some circumstances, be reviewed by the Court. I do not find that release of the documents has removed the Court's jurisdiction to entertain these applications.

Finally, the respondent submits that, generally speaking, a Court will refuse to entertain an application for declaratory relief when the matter has become academic, unless the declaration would serve a useful purpose by giving practical guidance to the parties in respect of future relations, or situations which might subsequently arise.

49. La Cour, dans les cas où elle conclut au bon droit de la personne qui a exercé un recours en révision d'une décision de refus de communication totale ou partielle d'un document fondée sur des dispositions de la présente Loi autres que celles mentionnées à l'article 50, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner à cette personne communication totale ou partielle; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué. [C'est moi qui souligne.]

L'intimé soutient que, puisque l'article 49, dans sa version anglaise, emploie «*refuses*» (refus) et «*is not authorized to refuse*» au temps présent, la Cour a compétence pour réviser en autant que le refus de communiquer existe toujours.

Je ne tire aucune conclusion de ce genre de l'utilisation de ces mots. Je conviens qu'il doit y avoir eu un refus de quelque sorte pour que la Cour ait la compétence nécessaire (y compris, bien sûr, un refus présumé). Cependant, je ne crois pas que la Cour perde sa compétence du fait que les documents demandés ont été rendus publics. Les pouvoirs conférés à la Cour par l'article 49 ne se limitent pas à la délivrance d'une ordonnance de communication. Ils comprennent expressément celui de rendre «une autre ordonnance si elle l'estime indiqué». Si l'interprétation que préconise l'intimé était juste, il serait difficile d'imaginer des cas où une autre ordonnance serait nécessaire. Il y aurait toujours un refus qui existe encore, et la communication serait toujours le redressement recherché. Selon moi, en adoptant une loi établissant un droit d'accès à l'information, le législateur a envisagé des occasions où la simple communication physique de documents ne constituerait pas un redressement suffisant suite à une violation de ce droit. Par le truchement du paragraphe 10(3) et des articles 42 et 49, le législateur s'est assuré de conférer à la Cour la compétence pour réviser également les cas de retards injustifiés à communiquer des documents dans certaines circonstances. Je ne puis constater que la divulgation des documents en cause enlève à la Cour la compétence pour examiner ces demandes.

Finalement, l'intimé soutient que, de façon générale, la Cour refusera d'examiner une demande de jugement déclaratoire lorsque la question visée est devenue théorique, à moins que le jugement déclaratoire ne soit utile en tant que directive pratique aux parties pour leurs relations futures, ou dans des situations qui sont susceptibles

It cites in support of this position the case of *Canadian Union of Postal Workers v. Brown, Treasury Board and Public Service Staff Relations Board* (1981), 36 N.R. 583 (F.C.A.). In that case certain questions concerning the powers of the PSSRB, which arose out of a postal strike, had been resolved by subsequent legislation settling the strike. Nevertheless, the Federal Court of Appeal decided [at page 586] that the action for a declaration should proceed because, despite its "theoretical" nature, it was

... an important matter capable of affecting the future relations of the parties, and one which probably could only be decided by the court in the context of proceedings lacking any immediate practical significance.

Those words seem to me to exactly describe this case. By the terms of the *Access to Information Act* there is an on-going relationship between the Information Commissioner and every government institution. That is evidenced by the presence in most departments of an Access to Information Co-ordinator whose job is to facilitate requests for information to that department and to handle inquiries from the Commissioner's office. The two parties to this application have therefore a real interest in obtaining guidelines to assist their future relations. Any taking of an extension may be the subject of a complaint to the Commissioner and a subsequent investigation. A declaration as to the requirements for an authorized extension would assist both parties in determining their proper course under the Act.

Indeed, this question is more likely to arise in situations where the order sought will lack any more practical consequence. The concern here is with delay, not with an outright refusal to release information. It is not disputed that in some cases access delayed is access denied, particularly where information has a timely significance which will be lost after a certain date. If "practical consequence" in this context is deemed to mean the ability of the Court to order release of documents currently withheld, then it is true that this question will rarely arise in proceedings leading to that relief. The most common conditions for a complaint of this kind is where an extension has been

de se produire dans l'avenir. À l'appui de cette prétention, il cite l'arrêt *Syndicat des postiers du Canada c. Brown, Conseil du Trésor et Commission des relations de travail dans la Fonction publique* (1981), 36 N.R. 583 (C.A.F.). Dans cette décision, certaines questions concernant les pouvoirs de la CRTFP, qui avaient fait surface à l'occasion d'une grève des postiers, avaient été résolues par une loi mettant fin à la grève. Néanmoins, la Cour d'appel fédérale a statué [à la page 586] que l'action visant un jugement déclaratoire devait être instruite malgré sa nature «théorique», en déclarant qu'il s'agissait:

... d'une question importante susceptible de modifier les relations futures des parties, et qui pourrait probablement n'être décidée que par une cour dans le cadre de procédures sans intérêt pratique immédiat.

Ces mots me semblent décrire exactement le cas qui nous intéresse. Les termes de la *Loi sur l'accès à l'information* sous-entendent une relation continue entre le Commissaire à l'information et chaque institution fédérale. La présence d'un coordonnateur de l'accès à l'information dans presque tous les ministères, dont la fonction consiste à faciliter les demandes d'information adressées à son ministère et à s'occuper des demandes de renseignements du Commissaire à l'information, en est la preuve. Par conséquent, les deux parties à la présente demande ont tout intérêt à obtenir des directives pour les aider dans leurs futures relations. Toute prorogation de délai peut faire l'objet d'une plainte auprès du Commissaire et d'une enquête subséquente. Un jugement déclaratoire énonçant les critères relatifs à une prorogation de délai justifiée aiderait les deux parties à établir leurs devoirs en vertu de la loi.

En fait, c'est une question qui est plus susceptible de se présenter dans des situations où l'ordonnance recherchée n'a plus de conséquences pratiques. En l'espèce, il s'agit du retard, et non pas d'un refus catégorique de communiquer des informations. Tous conviennent qu'il y a des cas où le retard à communiquer équivaut à un refus de communiquer, particulièrement lorsque la communication de l'information recherchée devient inopportune après une certaine date. Si dans ce contexte on estime que «conséquences pratiques» s'entend du pouvoir de la Cour d'ordonner la communication de documents qui ont fait l'objet d'un refus, il est alors vrai que cette question se

taken so that release may lawfully be postponed until after the crucial date. In such circumstances, by the time the matter comes on for hearing before the Court, the documents will almost always have been released.

In the result, therefore, while the order which results from these applications may very well be declaratory in nature, I am not prepared to find, at this preliminary stage, that the language of sections 42 and 49 excludes that possibility. Indeed, the final words of section 49 are quite broad enough to embrace this sort of order and I find nothing in the statute to support the contrary intention. Upon the particular facts of this case, such an order may be entirely appropriate.

I turn now to deal with the applicant's preliminary applications. Having found that the review process under section 49 should proceed, and is broad enough to encompass the order sought, it would be inappropriate for me to order the trial of an issue. I am aware that the notices of motion list, in addition, a number of alternative forms of relief. These include requiring the respondent to file a statement of defence, ordering the respondent to produce witnesses for cross-examination, and "such other order as may be just to require the respondent to disclose its reasons for invoking and its use of the 120-day extension of time to respond". The Information Commissioner clearly desires a Court order forcing the Department to particularize its reasons for taking the extensions. I am not prepared to make such an order. The Information Commissioner has no need of the Court's assistance in order to establish the reasons behind the decision to extend time limits in this case. That is her job, mandated by statute, and she has been given ample means to carry it out.

The respondent, in turn, is free to decide whether and to what extent he wishes to counter the

présentera rarement dans une instance menant à ce redressement. La possibilité pour une institution fédérale d'invoquer une prorogation de délai pour s'abstenir légalement de communiquer des informations avant une date cruciale est le motif le plus susceptible d'entraîner une plainte de ce genre. Dans de telles circonstances, lorsque la Cour est prête à entendre l'affaire, les documents auront presque toujours été rendus publics.

Par conséquent, bien que l'ordonnance visant ces demandes pourrait bien être de nature déclaratoire, je ne saurais conclure, à ce stade préliminaire, que la formulation des articles 42 et 49 exclut cette possibilité. En fait, les derniers mots de l'article 49 ont une portée suffisamment large pour englober ce genre d'ordonnance, et je ne vois rien dans la Loi à l'appui d'une intention contraire. Compte tenu des faits en l'espèce, une telle ordonnance peut être tout à fait appropriée.

Je passe maintenant à l'examen des demandes préliminaires du requérant. Étant donné que j'ai conclu que l'article 49 confère à cette Cour la compétence pour réviser la présente affaire, et que cette compétence est suffisamment étendue pour permettre à la Cour de rendre l'ordonnance recherchée, il ne conviendrait pas que j'ordonne l'examen d'un point litigieux. Je sais que dans les avis de requêtes on énumère d'autres genres de redressements, par exemple: exiger que l'intimé dépose une défense, ordonner à l'intimé de faire comparaître des témoins pour qu'ils soient contre-interrogés et [TRADUCTION] «toute autre ordonnance appropriée enjoignant à l'intimé d'exposer les raisons pour lesquelles il a invoqué une prorogation de délai de 120 jours, et comment il a utilisé ce délai pour répondre à la demande». Il est évident que le Commissaire à l'information désire obtenir une ordonnance obligeant le Ministère à préciser les raisons pour lesquelles il a invoqué des prorogations de délai. Je n'ai pas l'intention de rendre une telle ordonnance. Le Commissaire à l'information n'a pas besoin de l'aide de la Cour pour obtenir les raisons qui sous-tendent la décision d'invoquer des prorogations de délai en l'espèce. La Loi l'autorise à le faire et elle lui donne amplement de moyens pour s'acquitter de ce devoir.

L'intimé, en retour, est libre de décider s'il conteste ou non la preuve du requérant et dans

applicant's evidence—always given the risk that, unless challenged, the applicant's case will succeed. The applicant argues that the Court cannot undertake a proper review of the deemed refusals without all the available evidence as to why the extensions were taken. I do not find it necessary for a review under section 42 to deprive the respondent of the right to make his case as he sees fit. The normal powers and procedures provided by the *Access to Information Act* are quite sufficient for the proper conduct of a review of these matters.

That said, however, I will repeat what I mentioned in my oral reasons: it would greatly assist the resolution of this matter on the merits if more complete reasons for the extensions were provided. As a result, while I am not prepared to grant the applicant's preliminary motions, I would urge respondent's counsel to seriously consider filing further affidavit evidence.

For the above reasons, an order will go dismissing both sets of preliminary applications. Hearing of the original applications for a review under section 42 may proceed in the usual manner. Costs in the cause.

quelle mesure il le fera—toujours en tenant compte du fait que, s'il s'abstient de le faire, le requérant gagnera sa cause. Ce dernier soutient que la Cour ne peut pas faire une révision adéquate des refus présumés sans connaître les raisons pour lesquelles l'intimé a invoqué une prorogation de délai. Pour effectuer une révision en vertu de l'article 42, je ne vois pas qu'il soit nécessaire de priver l'intimé de son droit de présenter sa cause de la façon qu'il estime appropriée. Les procédures et pouvoirs ordinaires prévus dans la *Loi sur l'accès à l'information* sont suffisants pour que l'on puisse effectuer une révision adéquate de ces questions.

Cela dit, je réitère ce que j'ai déjà mentionné dans mes motifs rendus verbalement: il serait beaucoup plus facile de trancher la présente affaire sur le fond si l'intimé pouvait fournir des raisons plus précises pour les prorogations de délai. Par conséquent, bien que je ne sois pas disposé à accueillir les requêtes préliminaires du requérant, j'incite l'avocat de l'intimé à considérer sérieusement la possibilité de déposer des preuves additionnelles par affidavit.

Pour les motifs susmentionnés, les deux groupes de requêtes préliminaires sont rejetés. Les demandes originales de révision en vertu de l'article 42 peuvent être acheminées de la façon normale. Les frais suivront l'issue de la cause.