

T-754-96

T-754-96

**Ronald W. Tolmie** (*Applicant*)**Ronald W. Tolmie** (*requérant*)

v.

c.

**Attorney General of Canada** (*Respondent*)**Procureur général du Canada** (*intimé*)**INDEXED AS: TOLMIE v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)**  
(*T.D.*)**RÉPERTORIÉ: TOLMIE c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)**  
(*1<sup>re</sup> INST.*)Trial Division, McGillis J.—Ottawa, October 14 and  
24, 1997.Section de première instance, juge McGillis—  
Ottawa, 14 et 24 octobre 1997.

*Access to information — Electronic version of Revised Statutes of Canada exempt from disclosure under Act, s. 68(a) as available to public in CD-ROM format and on Internet — Requester under Act having no right to dictate format in which information to be provided — Respondent entitled to raise additional grounds of exemption after original notification of refusal of disclosure, provided Information Commissioner has opportunity to investigate new grounds and applicant has opportunity to make representations thereon.*

*Accès à l'information — Version électronique des Lois révisées du Canada exemptée de communication par application de l'art. 68a) de la Loi du fait qu'elle est à la disposition du public sous forme de CD-ROM et sur l'Internet — La personne qui demande la communication d'un document n'a pas le droit d'exiger que ce document lui soit communiqué sous une forme donnée — L'intimé pouvait invoquer de nouveaux chefs d'exemption après l'avis initial de refus de communiquer, pourvu que le Commissaire à l'information ait eu la possibilité d'examiner les nouveaux chefs d'exemption invoqués et que le requérant ait eu la possibilité de présenter à ce dernier ses observations concernant cette question.*

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY  
CONSIDERED

## LOIS ET RÈGLEMENTS

*Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss.  
18(b), 41, 68(a).*

*Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch.  
A-1, art. 18b), 41, 68a).*

## COUNSEL:

## AVOCATE:

*Josephine A. L. Palumbo* for respondent.

*Josephine A. L. Palumbo* pour l'intimé.

## APPEARANCE:

## A COMPARU:

*Ronald W. Tolmie* on his own behalf.

*Ronald W. Tolmie* pour son propre compte.

## SOLICITOR:

## PROCUREUR:

*Deputy Attorney General of Canada* for respon-  
dent.

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

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

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

MCGILLIS J.:

LE JUGE MCGILLIS:

FACTS

1 The applicant has applied under section 41 of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, as amended, to review the decision of the respondent refusing to disclose certain records.

2 By letter dated January 6, 1995, the applicant made a request on behalf of IRAD Corporation under the *Access to Information Act* that the respondent provide him with a copy of the Revised Statutes of Canada in electronic form. In his request, he stated that "the preferred format is the existing WordPerfect 5.1 format that is presently used within Justice Canada for creating the Statutes. However, alternative formats such as the Folio format used on the CD-ROM produced for this purpose would be acceptable." In other words, the applicant requested access to a computer-readable version of the Revised Statutes of Canada.

3 By letter dated January 25, 1995, the respondent refused to release an electronic version of the Revised Statutes of Canada to the applicant. The respondent claimed that it was justified in refusing to provide the requested access on the basis of paragraph 18(b) of the *Access to Information Act* in order to protect the economic interests of the government.<sup>1</sup> In refusing the access request, the respondent stated as follows:

As you have pointed out in your letter the Department is planning to make the Revised Statutes of Canada available to members of the public. Negotiations are currently underway to provide this information in CD-ROM format sometime this year. The Department recognizes there are a number of businesses in Canada that specialize in providing access to databases of a legal nature. Providing your company now with a copy of the Revised Statutes would jeopardize departmental plans to sell the information. Thus, we have applied section 18(b) of the *Act* [economic interests of the government] to exempt the information from release.

4 On February 1, 1995, the applicant filed a complaint with the Information Commissioner.

LES FAITS DE LA CAUSE

1 Il y a en l'espèce recours introduit par le requérant sous le régime de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, modifiée, en contrôle judiciaire de la décision par laquelle l'intimé a refusé de lui communiquer certains documents.

2 Invoquant la *Loi sur l'accès à l'information*, le requérant avait, par lettre datée du 6 janvier 1995 au nom d'IRAD Corporation, demandé à l'intimé de lui communiquer un exemplaire des Lois révisées du Canada sous forme de fichier informatique. Dans sa demande, il disait sa préférence pour le [TRADUCTION] «format WordPerfect 5.1 existant, qu'emploie actuellement Justice Canada pour la saisie des Lois révisées. Cependant, d'autres formats comme le format Folio qui sert à la production des CD-ROM à cette fin seraient également acceptables». En d'autres termes, le requérant demandait communication d'une version lisible par ordinateur des Lois révisées du Canada.

3 Par lettre en date du 25 janvier 1995, l'intimé a refusé de lui communiquer un exemplaire des Lois révisées du Canada sous forme de fichier informatique, et ce en invoquant l'alinéa 18b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, portant protection des intérêts économiques de l'État<sup>1</sup>. Voici ce qu'on peut lire dans la lettre de refus:

[TRADUCTION] Ainsi que vous l'avez fait remarquer dans votre lettre, notre ministère prévoit de mettre les Lois révisées du Canada à la disposition du public. Les négociations sont en cours en vue de leur production sur CD-ROM au cours de cette année. Notre ministère se rend compte qu'il y a au Canada des entreprises qui ont pour spécialité d'assurer l'accès à des bases de données juridiques. De mettre maintenant à la disposition de votre compagnie un exemplaire des Lois révisées compromettrait le projet que fait notre ministère de mettre en vente cette information. Nous avons donc appliqué l'alinéa 18b) de la *Loi* [intérêts économiques de l'État] pour l'exempter de la communication.

4 Le 1<sup>er</sup> février 1995, le requérant a porté plainte auprès du Commissaire à l'information.

5 During the course of the Information Commissioner's investigation, the respondent took the position that the records were excluded from access under paragraph 68(a) of the *Access to Information Act* on the basis that they were published material already publicly available in print.<sup>2</sup>

6 On August 20, 1995, the respondent established the Department of Justice Internet Web Site to provide the public with access to various types of information, including all federal laws. At the same time, the respondent announced that CD-ROMs containing the consolidated versions of the Revised Statutes of Canada and the Regulations would be released in the near future, and would be updated twice a year.

7 In October 1995, the CD-ROM version of the Revised Statutes of Canada was released publicly for sale at a cost of \$225.

#### THE INFORMATION COMMISSIONER'S DECISION

8 By letter dated February 16, 1995, the Information Commissioner advised the applicant that his complaint against the respondent was not substantiated. In his report, the Information Commissioner concluded that, at the time of the applicant's request, the non-disclosure of the records was justified under paragraph 18(b) of the *Access to Information Act* on the basis of the economic interests of the government. He further concluded that, at present, paragraph 68(a) of the *Access to Information Act* would apply to exempt the records from disclosure given the availability of the electronic version of the statutes on CD-ROM and on the Internet. In his decision, the Information Commissioner stated, in part, as follows:

Based upon my investigation, I am satisfied that, at the time of your request, section 18 justified non-disclosure. It would appear that the project to market the Revised Statutes of Canada and Regulations was well on the way at the time of your request. It was also reasonable to believe that disclosure of this information at that time could have prejudiced the department's ability to market the information.

It is my view that the machine-readable version of the Revised Statutes and Regulations was properly exempted

5 Durant l'enquête du Commissaire à l'information, l'intimé a soutenu que les documents en question étaient exemptés de communication par l'alinéa 68a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, du fait qu'il s'agit de documents publiés, déjà mis à la disposition du public sous forme imprimée<sup>2</sup>.

6 Le 20 août 1995, l'intimé a créé le site web du ministère de la Justice sur l'Internet pour donner au public accès à divers types d'informations, dont toutes les lois fédérales. En même temps, il a annoncé que les CD-ROM contenant les textes refondus des Lois révisées du Canada et des Règlements seraient rendus publics dans un proche avenir, avec mise à jour deux fois par an.

7 En octobre 1995, la version CD-ROM des Lois révisées du Canada est mise en vente au prix de 225 \$.

#### LA DÉCISION DU COMMISSAIRE À L'INFORMATION

8 Par lettre en date du 16 février 1995, le Commissaire à l'information a fait savoir au requérant que sa plainte contre l'intimé n'était pas fondée. Dans son compte rendu, le Commissaire conclut qu'au moment de la demande de communication du requérant, le refus de communiquer les documents en question était justifié en vertu de l'alinéa 18b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, du fait des intérêts économiques de l'État. Il conclut aussi qu'à la date de sa décision, c'était l'alinéa 68a) de la même Loi qui s'appliquait pour exempter ces documents de la communication, puisqu'ils étaient déjà disponibles sous forme de CD-ROM et sur l'Internet. Dans sa décision, le Commissaire à l'information fait notamment observer ce qui suit:

[TRADUCTION] Je conclus de mon enquête qu'au moment de votre demande de communication, l'article 18 justifiait le refus de communiquer. Il appert que le projet de mettre en vente les Lois révisées du Canada et les Règlements en était déjà à un stade avancé au moment de votre demande. Il était aussi raisonnable de croire que la communication de cette information aurait pu compromettre l'aptitude du ministère à mettre cette information en vente.

À mon avis, l'exemption de la version lisible par ordinateur des Lois révisées et des Règlements était justifiée au

at the time of the request. This said, Justice has since made the Revised Statutes available on Internet. Since that has been done, I am of the view that paragraph 18(b) no longer justifies non-disclosure. I must, therefore, consider the matter of section 68.

...

Since the electronic form of the statutes was not available to the general public at the time of your request, it is my view that section 68 did not apply at that time. As I said previously, however, the electronic version of the statutes is now available, both on the Internet and in CD-ROM from CCG. Moreover, the price of \$250 for the CD-ROM version is, in my view, reasonable. At this time, then, section 68 does apply and, for that reason, I do not intend to recommend to the department that a machine-readable version now be disclosed to you.

#### ISSUE

- 9 The question to be determined is whether the applicant is entitled to have access to a computer-readable version of the Revised Statutes of Canada.

#### ANALYSIS

- 10 Despite the able argument of the applicant, I have concluded that the requested records are presently exempt from disclosure under paragraph 68(a) of the *Access to Information Act* on the basis that an electronic version of the Revised Statutes of Canada is available to the public in a CD-ROM format or on the Internet. Since the information is publicly available in electronic format, the provisions of the *Access to Information Act* have no application in this matter. The applicant is therefore not entitled to have access to the requested records, even though he may wish to obtain them in the particular electronic format in which they are held by the respondent. Under the *Access to Information Act*, a person may seek access to information, but he has no right to dictate that the information be provided to him in a particular format.

- 11 Given my conclusion that the records are exempted from disclosure under paragraph 68(a) of the *Access to Information Act*, it is unnecessary for

moment de votre demande. Cela dit, Justice a depuis mis les Lois révisées à la disposition du public sur l'Internet. Dès lors, le refus de communiquer n'est plus justifié au regard de l'alinéa 18b). Je dois donc examiner l'affaire à la lumière de l'article 68.

...

Les textes de loi en question n'étant pas à la disposition du public sous forme de fichier informatique au moment de votre demande, j'estime que l'article 68 ne s'appliquait pas à ce moment-là. Comme je l'ai déjà dit, cependant, leur version informatique est maintenant disponible, à la fois sur l'Internet et sous forme de CD-ROM. Au surplus, le prix de 250 \$ pour la version CD-ROM est raisonnable à mon avis. À présent, donc, c'est l'article 68 qui s'applique et, pour cette raison, je n'envisage pas de recommander au ministère de mettre à votre disposition une version lisible par ordinateur.

#### LE POINT LITIGIEUX

- 9 La question à trancher est de savoir si le requérant a droit à la communication d'une version des Lois révisées du Canada lisible par ordinateur.

#### ANALYSE

- 10 Malgré l'argumentation éloquentes du requérant, je conclus que les documents demandés sont exemptés de communication par application de l'alinéa 68a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, du fait qu'une version électronique des Lois révisées du Canada est à la disposition du public sous forme de CD-ROM ou sur l'Internet. Puisque cette information est à la disposition du public sous forme de fichier informatique, les dispositions de cette dernière Loi n'ont pas application en l'espèce. Le requérant n'a donc pas droit à la communication des documents en question, quand bien même il souhaiterait les obtenir sous la forme particulière de fichier informatique que détient l'intimé. Sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information*, une personne peut demander la communication d'un document, mais elle n'a pas le droit d'exiger que ce document lui soit communiqué sous une forme donnée.

- 11 Ayant conclu que les documents en question sont exemptés de communication par application de l'alinéa 68a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, il est

me to consider whether the respondent was justified in refusing disclosure on the basis of the economic interests of the government under paragraph 18(b).

- 12 In his oral and written submissions, the applicant stated that he had not been provided with an opportunity to make representations to the Information Commissioner on the question of whether the respondent could rely on paragraph 68(a) of the *Access to Information Act* in this matter. He adduced no evidence to indicate that the Information Commissioner had denied him the right to make submissions on that point. To the contrary, the Information Commissioner stated as follows in his letter dated February 16, 1995:

Throughout our investigation, we received many thoughtful representations from you on the various issues in your complaint. Let me assure you that in making my finding I have taken all of your representations into consideration. They have been helpful and I am grateful for your participation.

This said, I want to deal with your suggestion that it is improper for a department to add new exemptions after it has notified a requester of the basis of its decision to refuse disclosure. A similar problem was discussed recently by Mr. Justice Dubé during the course of section 41 application. In this case, the applicant (one of our previous complainants) raised the issue as to whether the head of an institution was bound by the grounds originally stated in its notice of refusal. This Court found that the applicant would not suffer any prejudice by the claim of the additional exemption as I had an opportunity to investigate the new grounds of exemption which were relied upon.

It is clear from the decision that only when grounds for exemption are claimed after the investigation by the Information Commissioner, would the Court not permit such exemptions. For your convenience, I am enclosing a copy of the Rubin decision and the Davidson case to which it refers. While I can well understand your frustration, I have no other choice than to permit departments to claim additional exemptions during the course of the investigation.

- 13 A review of the Information Commissioner's decision indicates that he expressly considered the question of whether the respondent could rely on an additional ground of exemption raised during the course of the investigation. Furthermore, he appears to have considered representations made by the

inutile que j'examine si l'intimé était fondé à refuser de les communiquer en invoquant les intérêts économiques de l'État, que protège l'alinéa 18b).

Dans son argumentation orale et écrite, le requérant a soutenu qu'il n'avait pas eu la possibilité de présenter au Commissaire à l'information ses observations sur la question de savoir si l'intimé pouvait invoquer l'alinéa 68a) de la *Loi sur l'accès à l'information* en la matière. Il n'a produit aucune preuve que le Commissaire lui avait nié le droit de présenter des conclusions sur ce point. Par contre, on peut lire ce qui suit dans la lettre en date du 16 février 1995 de ce dernier:

[TRADUCTION] Tout au long de notre enquête, vous nous avez présenté nombre d'observations réfléchies sur les divers points de votre plainte. Soyez assuré qu'avant de parvenir à ma conclusion en la matière, j'ai pris toutes vos observations en considération. Elles ont été utiles et je vous en remercie.

Cela dit, j'en viens à votre argument qu'un ministère n'est pas recevable à ajouter d'autres chefs d'exemption après avoir notifié au demandeur le fondement de sa décision de refuser la communication. Un cas semblable a été récemment examiné par le juge Dubé, dans le cadre d'un recours fondé sur l'article 41. Dans cette affaire, le requérant (un de nos plaignants antérieurs) posait la question de savoir si le responsable de l'institution fédérale concernée était lié par les motifs figurant dans l'avis initial de refus de communiquer. La Cour a conclu que le nouveau chef d'exemption ne se traduirait par aucun préjudice pour le requérant, puisque j'avais la possibilité d'examiner les nouveaux chefs d'exemption invoqués.

On peut voir de cette décision que seuls sont inadmissibles les chefs d'exemption proposés après que le Commissaire à l'information a mis fin à son enquête. À titre d'information, ci-joint une copie de la décision Rubin et de la cause Davidson qui y est citée. Je comprends votre sentiment de frustration, mais je n'ai d'autre choix que de permettre aux ministères d'invoquer de nouveaux chefs d'exemption dans le cours de l'enquête.

13 Il ressort de la décision du Commissaire à l'information qu'il a expressément examiné la question de savoir si l'intimé pouvait invoquer un nouveau chef d'exemption, soulevé dans le cours de l'enquête. Au surplus, il a visiblement pris en considération les observations faites par le requérant à ce sujet. Dans

applicant on that very point. In the circumstances, I have concluded that there is no merit to the applicant's argument that he was denied the right to make representations on the additional ground of exemption raised by the respondent. I have also concluded that the Information Commissioner properly determined, in the context of the facts of this case, that the respondent was entitled to raise, during the course of the Information Commissioner's investigation, an additional ground of exemption under the provisions of the *Access to Information Act*.

### DECISION

14 The application for review is dismissed. There is no order as to costs.

<sup>1</sup> S. 18(b) of the *Access to Information Act* provides as follows:

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

...  
(b) information the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution;

<sup>2</sup> S. 68(a) of the *Access to Information Act* provides as follows:

**68.** This Act does not apply to

(a) published material or material available for purchase by the public;

ce contexte, je rejette comme non fondée l'assertion faite par le requérant qu'il s'était vu nier le droit de faire des observations sur le nouveau chef d'exemption soulevé par l'intimé. Je conclus aussi que le Commissaire à l'information était fondé à conclure, eu égard aux faits de la cause, que l'intimé était recevable à soulever, dans le cours de l'enquête du Commissaire à l'information, un nouveau chef d'exemption sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### DÉCISION

La demande de contrôle judiciaire est rejetée. Il n'y a aucune adjudication de dépens. 14

<sup>1</sup> L'art. 18b) de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit ce qui suit:

**18.** Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant:

...  
b) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale;

<sup>2</sup> L'art. 68a) de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit ce qui suit:

**68.** La présente loi ne s'applique pas aux documents suivants:

a) les documents publiés ou mis en vente dans le public;