

T-1024-85

T-1024-85

Piller Sausages & Delicatessens Limited (*Applicant*)

v.

Minister of Agriculture (*Respondent*)

and

Information Commissioner of Canada and Jim Romahn (*Party Intervenants*)

INDEXED AS: PILLER SAUSAGES & DELICATESSENS LTD. v. CANADA (MINISTER OF AGRICULTURE)

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, September 8, 9, 10; Ottawa, December 11, 1987.

Access to information — S. 44 application to prevent disclosure of meat inspection team audit reports of meat packaging plants in Kitchener-Waterloo for 1983 to newspaper reporter — Reports of annual audits performed in addition to daily inspections — Applicant relying on s. 20(1)(c) and (d) to prevent disclosure — Applications dismissed — Evidence of harm under s. 20(1)(c) and (d) must show direct causation between disclosure and harm — American cases, combining tests in s. 20(1)(b) and (c), by combining “class” test and “injury” test in one exemption, not applicable — Evidence of likelihood of substantial injury required — Disclosure of reports not reasonably expected to result in material financial loss, prejudice competition or interfere with contractual negotiations — Daily inspections chief source of public information and protection — Consumers unlikely to ignore daily inspections, generally high rating given plants, departmental letter accompanying report setting out limitations of report, date of report, and steps taken to correct deficiencies — Reasonable importer unlikely to rely on reports in face of assurances provided by inspection system — No evidence foreign governments using information to erect non-tariff barriers against Canadian meat products — Unlikely such dated information about minor deficiencies seriously jeopardizing current negotiations — Release of reports not jeopardizing collection of data by federal inspectors as inspection statutory requirement — Public interest in disclosure outweighing risk of harm to applicant.

This is one of fourteen applications under section 44 of the *Access to Information Act* to prevent disclosure of meat inspection team audit reports prepared by the Department of Agricul-

Piller Sausages & Delicatessens Limited (*requérante*)

a c.

Ministre de l’Agriculture (*intimé*)

et

b **Commissaire à l’information du Canada et Jim Romahn** (*parties intervenantes*)

RÉPERTORIÉ: PILLER SAUSAGES & DELICATESSENS LTD. c. CANADA (MINISTRE DE L’AGRICULTURE)

c Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 8, 9 et 10 septembre; Ottawa, 11 décembre 1987.

Accès à l’information — Demande, fondée sur l’art. 44, afin d’empêcher la communication, à un journaliste de la presse écrite, de rapports d’une équipe de vérification de l’inspection des viandes des abattoirs de la région de Kitchener-Waterloo durant l’année 1983 — Rapports de vérifications annuelles effectuées en plus des inspections quotidiennes — La requérante invoque l’art. 20(1)(c) et (d) pour empêcher la communication — Demandes rejetées — La preuve qu’il y a eu préjudice au sens de l’art. 20(1)(c) et (d) doit indiquer un lien direct entre la communication et le préjudice subi — La jurisprudence américaine, qui réunit les critères exposés à l’art. 20(1)(b) et (c) en combinant en une seule exception le critère visant une «catégorie» particulière de renseignements et le critère relatif au «préjudice» causé, ne s’applique pas — La preuve doit établir la vraisemblance d’un préjudice considérable — La communication des rapports ne risque pas vraisemblablement de causer des pertes financières appréciables, de nuire à la compétitivité ou d’entraver des négociations menées en vue de contrats — Les inspections quotidiennes représentent la principale source d’information et de protection pour le public — Il est peu probable que les consommateurs ne fassent pas de cas des inspections quotidiennes, ni de la cote généralement élevée accordée aux usines, ni de la lettre d’accompagnement dans laquelle le Ministère exposait les limites du rapport, ni de la date du rapport, ni du fait que des mesures ont été prises pour corriger les failles reprochées — Il est peu probable qu’un importateur raisonnable se fie aux rapports en dépit des garanties fournies par le système d’inspection — Rien ne prouve que les gouvernements étrangers se serviraient de ces renseignements pour dresser des barrières non tarifaires contre les produits de viande canadiens — Il est peu probable que des renseignements aussi périmés sur des failles mineures compromettent sérieusement des négociations en cours — La communication de ces rapports ne nuira pas à la collecte des données par les inspecteurs fédéraux, car il s’agit d’un système d’inspection imposé par la loi — L’intérêt qu’a le public dans la divulgation des renseignements l’emporte sur tout risque de préjudice causé à la requérante.

j Il s’agit en l’espèce de l’une des quatorze demandes fondées sur l’article 44 de la *Loi sur l’accès à l’information* pour empêcher la communication de rapports d’une équipe de vérifi-

ture. The reports are the result of annual or semi-annual audits by federal meat inspectors and are in addition to the daily on-site inspections. The reports are working documents and do not reveal trade secrets. They are designed to underline problem areas in order to initiate corrective action. In addition, a meat packing and slaughtering plant receives an overall rating. A newspaper reporter filed a request under the Act for the reports on plants in the Kitchener-Waterloo area in 1983. He was advised that certain information would be deleted under paragraphs 20(1)(b) and (c). In response to his subsequent complaint, under subsection 30(1), the Information Commissioner recommended disclosure. The applicant relied upon paragraphs 20(1)(c) and (d) which provide that any record that contains information, the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss to a third party, or to interfere with contractual negotiations of a third party, shall not be disclosed. It argued that the information was negative and inadequate, and that consumers would likely buy a competitor's product, or switch to a substitute product, resulting in financial loss. The applicant was also concerned that disclosure of this information might adversely affect certain contract negotiations with a foreign company in which it was engaged. Finally, the applicant argued against disclosure under subsection 20(6) (which permits disclosure if the public interest outweighs the financial loss to a third party) on the ground that public knowledge would not be increased by the inadequate report, and that communication between meat inspection auditors and the meat packing companies would be endangered by public release of the reports, resulting in diminution of public knowledge.

Held, the application to resist disclosure should be dismissed.

Evidence of harm under paragraphs 20(1)(c) and (d) must be detailed, convincing and describe a direct causation between disclosure and harm. It must not merely provide grounds for speculation as to possible harm: *Sawridge Indian Band v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)*. A high standard of proof is required to establish an exemption from disclosure on grounds of financial harm or contractual interference: *Re Daigle*.

American case law should not be relied upon to interpret the Canadian statute. The American interpretation combines the tests set out in paragraphs 20(1)(b) and (c) of the Canadian Act by combining a "class" test and an "injury" test in one exemption. When considering paragraph 20(1)(c) of the Canadian statute, the test is one of reasonably expected financial or competitive harm, regardless of whether the information disclosed is confidential *per se*. The standard for refusing to disclose must be established with specific reference to the Canadian Act.

cation de l'inspection des viandes préparés par le ministère de l'Agriculture. Ces rapports découlent de vérifications faites annuellement ou semi-annuellement par les inspecteurs fédéraux des viandes et s'ajoutent aux inspections effectuées quotidiennement sur place. Ces rapports sont des documents de travail et ne révèlent pas de secrets industriels. Ils visent à souligner les problèmes dans un établissement et à faire en sorte que des mesures correctives soient prises. De plus, chaque abattoir est classé dans une catégorie. Un journaliste de la presse écrite a déposé une demande en vertu de la Loi pour obtenir des rapports sur les usines existant dans la région de Kitchener-Waterloo en 1983. Il a été informé que certains renseignements seraient supprimés en raison des alinéas 20(1)(b) et (c). En réponse à une plainte ultérieure de sa part, fondée sur le paragraphe 30(1), le Commissaire à l'information a recommandé la communication des renseignements. La requérante a invoqué les alinéas 20(1)(c) et (d), qui prévoient qu'on doit refuser la communication de tout document contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes financières appréciables à un tiers ou d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats. Elle a soutenu que les renseignements étaient défavorables et insuffisants et qu'il y aurait de forts risques que les consommateurs achètent des produits d'un concurrent ou décident d'acheter un produit de remplacement, ce qui entraînerait des pertes financières. La requérante s'est inquiétée également de ce que la divulgation de ces renseignements puisse avoir des effets négatifs sur certaines négociations qu'elle menait avec une compagnie étrangère en vue de contrats. Enfin, la requérante s'est opposée à la divulgation des renseignements en vertu du paragraphe 20(6) (qui permet la divulgation de renseignements si les raisons d'intérêt public justifient les pertes financières pour un tiers) pour le motif que la communication d'un rapport ne contenant pas suffisamment de renseignements ne contribuerait pas à mieux informer le public et que la communication de ces rapports au public mettrait en péril les bonnes relations entre les équipes de vérification et les abattoirs, ce qui entraînerait une diminution de l'information du public.

Jugement: la demande faite à l'encontre de la communication des rapports devrait être rejetée.

La preuve qu'il y a eu préjudice au sens des alinéas 20(1)(c) et (d) doit être détaillée et convaincante et elle doit indiquer un lien direct entre la communication et le préjudice subi. Elle ne doit pas simplement fournir des motifs de se livrer à des conjectures sur un préjudice possible: *Bande indienne de Sawridge c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*. Il faut des éléments de preuve très sérieux pour justifier la non-divulgation fondée sur des conséquences fâcheuses d'ordre pécuniaire ou contractuel: *Re Daigle*.

On ne devrait pas s'appuyer sur des arrêts américains pour interpréter la Loi canadienne. L'interprétation des tribunaux américains réunit les critères exposés aux alinéas 20(1)(b) et (c) de la Loi canadienne en combinant en une seule exception le critère visant une «catégorie» particulière de renseignements et le critère relatif au «préjudice» causé. Si l'on examine l'alinéa 20(1)(c) de notre Loi, on constate qu'il y est question d'un risque vraisemblable de pertes financières et de compétitivité compromise, peu importe que les renseignements divulgués soient ou non confidentiels en eux-mêmes. Le critère applicable à la non-divulgation doit être établi eu égard au contexte particulier de la Loi canadienne.

The American cases do contain some useful statements about the standard of proof. The American test depends upon "evidence revealing actual competition and the likelihood of substantial competitive injury". Actual competitive harm from the disclosure of documents not yet released is impossible to show and is not required. Conclusory and generalized allegations of harm are unacceptable. The evidence must not require pure speculation, but must at least establish a likelihood of substantial injury. This also seems to be the test incorporated in paragraphs 20(1)(c) and (d) in the wording "could reasonably be expected to". The expectation must be reasonable, but it need not be a certainty.

The evidence does not establish that the disclosure of information could reasonably be expected to result in material financial loss to a third party, prejudice the competitive position of a third party, or interfere with the contractual or other negotiations of a third party. The inspections forming the basis of the audit reports are separate from and in addition to the daily inspections which result in the affixing of the legend attesting to the product having satisfied the high standards of purity and cleanliness set out in the *Meat Inspection Act* and Regulations. It is this latter process which informs and protects the public in its day-to-day purchase of meat. The reports reflect a periodic audit of that process, concentrating on the physical condition of the plant and its general operation. It is unlikely that the consumer will ignore the assurances of the daily inspections, the generally high overall rating given these plants, the accompanying letter from the Department setting out the reports' limitations, the fact that the reports are more than three years old and the steps taken to correct any deficiencies.

For the same reasons, a reasonable importer would not rely on the information contained in these reports in the face of the assurances provided by daily meat inspections. In the absence of evidence supporting the allegation that foreign governments will use this information to erect non-tariff barriers against Canadian meat products, there is no real risk to the financial or competitive position of the applicant. The applicant's apprehension of sensational news coverage was not supported by the evidence. It is inconceivable that such dated information about minor deficiencies in the applicant's facilities would seriously jeopardize current negotiations.

There was no evidence that release of these reports will jeopardize the collection of data by government inspectors. The quality of the information gathered does not depend on an atmosphere of cooperation, as the reports are the products of a statutory inspection process.

Any doubt in a case under the *Access to Information Act* must be resolved in favour of disclosure. The inspections which produced these reports were undertaken by public authorities, involved the expenditure of public funds and were made to protect the public. The resulting reports are by their very nature public information. The material does not come within

Les arrêts américains peuvent nous éclairer relativement à la norme de preuve applicable. Le critère américain repose sur «des éléments de preuve révélant une concurrence réelle et la vraisemblance d'une atteinte à la compétitivité d'une partie». Le tort réel causé à la compétitivité d'une partie par la divulgation de documents non encore communiqués est impossible à démontrer, et n'est pas exigé. Des allégations générales et théoriques concluant à un préjudice sont inadmissibles. La preuve ne doit pas faire appel à la pure spéculation, mais elle doit pour le moins établir la vraisemblance d'un préjudice considérable. Cela semble être aussi le critère compris aux alinéas 20(1)c) et d) qui emploient l'expression «risquerait vraisemblablement». Le risque doit être vraisemblable, mais la certitude n'est pas exigée.

Il ne ressort pas de la preuve que la divulgation des renseignements risquerait vraisemblablement de causer des pertes financières appréciables à un tiers, de nuire à sa compétitivité ou d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins. Les inspections qui forment la base des rapports de vérification sont distinctes des inspections quotidiennes à l'issue desquelles est apposée l'estampille attestant que le produit a satisfait aux normes élevées relatives à la pureté et à l'hygiène exposées dans la *Loi sur l'inspection des viandes* et ses règlements d'application. C'est ce procédé qui renseigne et protège le public dans ses achats quotidiens de viande. Les rapports reflètent la vérification périodique de ce procédé et ils se concentrent sur les conditions matérielles de l'usine et de son fonctionnement général. Il est peu probable que le consommateur ne fasse pas de cas des inspections quotidiennes, ni de la cote globale généralement élevée accordée à ces usines, ni de la lettre d'accompagnement dans laquelle le Ministère exposait les limites des rapports, ni du fait que ces rapports datent de trois ans et que des mesures ont été prises pour corriger les failles reprochées.

Pour les mêmes raisons, un importateur raisonnable ne se fierait pas aux renseignements contenus dans les rapports en question en dépit des garanties fournies par les inspections quotidiennes des viandes. En l'absence de toute preuve à l'appui de l'allégation selon laquelle les gouvernements étrangers se serviraient de ces renseignements pour dresser des barrières non tarifaires contre les produits de viande canadiens, il n'y a pas de risque réel pour la requérante sur le plan concurrentiel ou pécuniaire. Les éléments de preuve fournis ne justifient pas la crainte de la requérante que les rapports seront exploités par la presse à sensation. Il est inconcevable que des renseignements aussi périmés sur des failles mineures des installations de la requérante puissent compromettre sérieusement des négociations en cours.

Il n'existe aucune preuve que la communication de ces rapports nuira à la collecte des données effectuée par les inspecteurs du gouvernement. La qualité des renseignements recueillis ne dépend pas d'une bonne atmosphère de collaboration, car les rapports sont le résultat d'un système d'inspection établi par la loi.

Tout doute dans une affaire intéressant la *Loi sur l'accès à l'information* doit se résoudre en faveur de la divulgation. Les inspections à la source des rapports ont été effectuées par les autorités publiques, elles entraînaient la dépense de deniers publics et elles avaient pour objet la protection du public. Les rapports qui en sont résultés sont de par leur nature

paragraph 20(1)(c) or (d), but in any case, the public interest in disclosure outweighs any risk of harm to the applicant, and the reports should be released under subsection 20(6).

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, ss. 20(1)(b),(c),(d),(6), 44.
Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (1970).
Meat Inspection Act, S.C. 1985, c. 17.
Right to Information Act, S.N.B. 1978, c. R-10.3, s. 6.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Sawridge Indian Band v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development) (1987), 10 F.T.R. 48 (T.D.); *Re Daigle* (1980), 30 N.B.R. (2d) 209 (Q.B.).

CONSIDERED:

National Parks and Conservation Ass'n v. Morton, 498 F.2d 765 (D.C. Cir. 1974); *National Parks and Conservation Ass'n v. Kleppe*, 547 F.2d 673 (D.C. Cir. 1976); *Public Citizen Health Research Group v. Food and Drug Admin.*, 704 F.2d 1280 (D.C. Cir. 1983).

REFERRED TO:

Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce, [1984] 1 F.C. 939 (T.D.); *DMR & Associates v. Minister of Supply and Services* (1984), 11 C.P.R. (3d) 87 (F.C.T.D.); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 63; 11 C.P.R. (3d) 81 (T.D.).

COUNSEL:

Ronald E. Mark for applicant Piller Sausages & Delicatessens Limited.
P. L. Seitz for applicant J. M. Schneider Inc.
Colin L. Campbell, Q.C. for applicants Canada Packers Inc., F. W. Fearman Company Limited, Toronto Abattoirs Limited and Oscar Mayer Foods Corporation.
John J. Chapman for applicants Gainers Inc. and Burns Meats Ltd.
Robert H. McKercher, Q.C. for applicant Intercontinental Packers Limited.
Gary A. Maavara for applicant IBP Inc.
G. N. Sparrow for respondent Minister of Agriculture.

même des renseignements publics. Les documents ne sont pas visés par les alinéas 20(1)c) et d), mais, de toute façon, l'intérêt qu'a le public dans leur divulgation l'emporte sur tout risque de préjudice causé à la requérante, et les rapports devraient être communiqués en application du paragraphe 20(6).

LOIS ET RÈGLEMENTS

Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (1970).
Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 20(1)b),c),d), (6), 44.
Loi sur le droit à l'information, S.N.-B. 1978, chap. R-10.3, art. 6.
Loi sur l'inspection des viandes, S.C. 1985, chap. 17.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Bande indienne de Sawridge c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien) (1987), 10 F.T.R. 48 (1^{re} inst.); *Re Daigle* (1980), 30 N.B.R. (2d) 209 (B.R.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

National Parks and Conservation Ass'n v. Morton, 498 F.2d 765 (D.C. Cir. 1974); *National Parks and Conservation Ass'n v. Kleppe*, 547 F.2d 673 (D.C. Cir. 1976); *Public Citizen Health Research Group v. Food and Drug Admin.*, 704 F.2d 1280 (D.C. Cir. 1983).

DÉCISIONS CITÉES:

Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce, [1984] 1 C.F. 939 (1^{re} inst.); *DMR & Associates c. Ministre des Approvisionnements et Services* (1984), 11 C.P.R. (3d) 87 (C.F. 1^{re} inst.); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 63; 11 C.P.R. (3d) 81 (1^{re} inst.).

AVOCATS:

Ronald E. Mark pour la requérante Piller Sausages & Delicatessens Limited.
P. L. Seitz pour la requérante J. M. Schneider Inc.
Colin L. Campbell, c.r. pour les requérantes Canada Packers Inc., F. W. Fearman Company Limited, Toronto Abattoirs Limited et Oscar Mayer Foods Corporation.
John J. Chapman pour les requérantes Gainers Inc. et Burns Meats Ltd.
Robert H. McKercher, c.r. pour la requérante Intercontinental Packers Limited.
Gary A. Maavara pour la requérante IBP Inc.
G. N. Sparrow pour l'intimé, le ministre de l'Agriculture.

Hilde M. English for intervenant (requestor) Jim Romahn in T-1024-85, T-1025-85, T-1456-85, T-1471-85, T-1491-85, T-1506-85 and T-2338-86.

Michael L. Phelan for intervenant Information Commissioner of Canada in T-1024-85, T-1025-85 and T-1026-85.

APPEARANCE:

Ken Rubin on his own behalf as intervenant (requestor) in T-1118-85, T-1119-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1253-85, T-1291-85.

SOLICITORS:

Sutherland, Hagarty, Mark & Somerville, Kitchener, Ontario, for applicant Piller Sausages & Delicatessens Limited.

Mackay, Artindale, Wunder, Kitchener, Ontario, for applicant J. M. Schneider Inc.

McCarthy and McCarthy, Toronto, for applicants Canada Packers Inc., F. W. Fearman Company Limited, Toronto Abattoirs Limited and Oscar Mayer Foods Corporation.

Miller, Thompson, Sedgewick, Ferris & Healy, Toronto, for applicants Gainers Inc. and Burns Meats Ltd.

McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon, Saskatchewan, for applicant Intercontinental Packers Limited.

Borden & Elliott, Toronto, for applicant IBP Inc.

Deputy Attorney General of Canada for respondent Minister of Agriculture.

Haney, White, Ostner, English & Linton, Waterloo, Ontario for intervenant (requestor) Jim Romahn in T-1024-85, T-1025-85, T-1456-85, T-1471-85, T-1491-85, T-1506-85 and T-2338-86.

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for intervenant Information Commissioner of Canada in T-1024-85, T-1025-85 and T-1026-85.

Hilde M. English pour l'intervenant (demandeur) Jim Romahn dans les dossiers n^{os} T-1024-85, T-1025-85, T-1456-85, T-1471-85, T-1491-85, T-1506-85 et T-2338-86.

Michael L. Phelan pour l'intervenant, le Commissaire à l'information du Canada, dans les dossiers n^{os} T-1024-85, T-1025-85 et T-1026-85.

A COMPARU:

Ken Rubin pour son propre compte à titre d'intervenant (demandeur) dans les dossiers n^{os} T-1118-85, T-1119-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1253-85, T-1291-85.

PROCUREURS:

Sutherland, Hagarty, Mark & Somerville, Kitchener (Ontario), pour la requérante Piller Sausages & Delicatessens Limited.

Mackay, Artindale, Wunder, Kitchener (Ontario), pour la requérante J. M. Schneider Inc.

McCarthy and McCarthy, Toronto, pour les requérantes Canada Packers Inc., F. W. Fearman Company Limited, Toronto Abattoirs Limited et Oscar Mayer Foods Corporation.

Miller, Thompson, Sedgewick, Ferris & Healy, Toronto, pour les requérantes Gainers Inc. et Burns Meats Ltd.

McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon (Saskatchewan), pour la requérante Intercontinental Packers Limited.

Borden & Elliott, Toronto, pour la requérante IPB Inc.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé, le ministre de l'Agriculture.

Haney, White, Ostner, English & Linton, Waterloo (Ontario), pour l'intervenant (demandeur) Jim Romahn dans les dossiers n^{os} T-1024-85, T-1025-85, T-1456-85, T-1471-85, T-1491-85, T-1506-85 et T-2338-86.

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour l'intervenant, le Commissaire à l'information du Canada, dans les dossiers n^{os} T-1024-85, T-1025-85 et T-1026-85.

INTERVENANT ON HIS OWN BEHALF:

Ken Rubin as intervenant (requestor) in T-1118-85, T-1119-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1253-85, T-1291-85.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: This is one of fourteen applications under section 44 of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I] which came on for hearing before me on September 8, 1987 in Toronto, Ontario. While the specific facts of each application vary slightly, the principles involved are the same. These reasons, with minor variations, will also apply, therefore, to the Federal Court files numbered T-2338-86, T-1291-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1506-85, T-1025-85, T-1471-85, T-1026-85, T-1118-85, T-1119-85, T-1253-85, T-1456-85 and T-1491-85.

A—BACKGROUND

In these applications, ten of the meat packing and slaughtering companies which operate in Canada seek to prevent the disclosure under the *Access to Information Act* of meat inspection team audit reports prepared by the federal Department of Agriculture. The reports in question were products of the federal meat inspection system, which was the subject of very extensive affidavit evidence on behalf of all parties. A description of that system will be necessary here, and the affidavit of David Adams, General Manager of the Canadian Meat Council contains the following overview:

5. The federal meat inspection system, as it presently operates, commenced in the early 1900's. The federal meat inspection system was developed to ensure the highest standards of hygiene in the production of Canadian meat products. Initially, the purpose of the inspection was to facilitate the export of Canadian meat products to foreign markets.

6. Over the years, Canadian meat products from federally inspected plants have been accepted for export in accordance with the health and sanitary standards of more countries than the meat products of any other nation. The Canadian inspection system is acknowledged to have the highest standards and to provide the broadest export market for Canadian meat products. This system has ensured and maintained the highest standards of hygiene in the meat products industry. This is

INTERVENANT POUR SON PROPRE COMPTE:

Ken Rubin à titre d'intervenant (demandeur) dans les dossiers nos T-1118-85, T-1119-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1253-85 et T-1291-85.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Il s'agit en l'espèce de l'une des quatorze demandes fondées sur l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I], que j'ai entendues le 8 septembre 1987 à Toronto (Ontario). Bien que les faits particuliers de chacune d'elles varient quelque peu, les principes en jeu sont les mêmes. À quelques différences près, les présents motifs s'appliqueront donc également aux dossiers de la Cour fédérale portant les numéros T-2338-86, T-1291-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1506-85, T-1025-85, T-1471-85, T-1026-85, T-1118-85, T-1119-85, T-1253-85, T-1456-85 et T-1491-85.

A—AVANT-PROPOS

En l'espèce, dix compagnies canadiennes d'emballage des viandes et d'abattage cherchent à empêcher la communication, sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information*, de rapports d'une équipe de vérification de l'inspection des viandes préparés par le ministère fédéral de l'Agriculture dans le cadre du système fédéral d'inspection des viandes, qui a fait l'objet d'une preuve par affidavit très élaborée, présentée pour le compte de toutes les parties. Une description de ce système s'impose en l'espèce et l'affidavit de David Adams, directeur général du Conseil des viandes du Canada en donne un aperçu général:

[TRADUCTION] 5. Le système fédéral d'inspection des viandes, tel qu'il fonctionne actuellement, a été mis sur pied au début de ce siècle pour s'assurer que les produits de viande canadiens soient conformes aux normes d'hygiène les plus strictes. À l'origine, l'inspection avait pour but de faciliter l'exportation des produits de viande canadiens vers les marchés étrangers.

6. Au cours des années, les produits de viande canadiens provenant des usines inspectées par le gouvernement fédéral ont pu être exportés en conformité avec les normes de santé et d'hygiène d'un plus grand nombre de pays, en comparaison avec les produits de viande de toute autre nation. Le système d'inspection canadien est reconnu pour imposer des normes très élevées et pour fournir un marché d'exportation très étendu pour les produits de viande canadiens. Ce système a permis

essential because the world market is very competitive at the present time.

7. The management of the meat inspection system has recognized the highly competitive international market and the increased competition in the domestic market not only from imported meats but also from other high protein foods. The federal meat inspection system utilizes resident on-site federal government inspectors, regional supervisors and headquarters inspectors from Ottawa.

8. In the largest plants there may be as many as 30 or more resident on-site federal meat inspectors who continually monitor and approve all meat products on a day-to-day basis. Their work in turn is reviewed by regional supervisors who perform monthly supervisory audits of the various plants in their jurisdiction to ensure consistency of application of federal meat products standards.

9. Finally, federal meat inspectors from headquarters in Ottawa perform annual and for large volume exporting plants semi-annual or quarterly audit inspections to ensure consistency throughout all of the meat processing and slaughtering plants in Canada.

It should be noted that the daily, on-site inspectors referred to by Mr. Adams have considerable power under the *Meat Inspection Act*, S.C. 1985, c. 17. They control the use of the inspection legend indicating approval for human food, without which the product may not be marketed or exported. Similarly, if at any time an inspector discovers that the plant's operations are not in conformity with national standards, he may seize and detain any meat product at his discretion. Their work and the general condition of the plant are subject to an annual or semi-annual audit conducted by the Meat Hygiene division of the Department's Ottawa headquarters. Ms. Kristine Stolarik, Acting Head of the Access to Information and Privacy Unit of Agriculture Canada, described the audit process in more detail in her affidavit:

2. National Veterinary Auditors employed in the Meat Hygiene Division, Food Production and Inspection Branch of the Department of Agriculture Canada ("Agriculture Canada") review meat slaughter and processing plants at least once a year. The review is completed in the form of a visit to the establishment.

3. The review of a slaughter establishment is usually started at the finished product area and progresses from the shipping

d'établir et de maintenir des normes d'hygiène très élevées dans l'industrie des produits de viande, ce qui est essentiel car le marché mondial est très concurrentiel à l'heure actuelle.

7. La direction du système d'inspection des viandes a reconnu qu'il existait un marché international très compétitif et une concurrence accrue sur le marché intérieur, qui provient non seulement des viandes importées mais d'autres aliments comportant un nombre élevé de protéines. Le système fédéral d'inspection des viandes fait appel à des inspecteurs fédéraux résidant sur place, à des surveillants régionaux et à des inspecteurs de l'Administration centrale à Ottawa.

8. Dans les usines les plus importantes, il peut y avoir trente inspecteurs fédéraux ou plus résidant sur place qui surveillent et approuvent tous les produits de viande sur une base quotidienne. Leur travail est contrôlé par des surveillants régionaux qui inspectent chaque mois les différentes usines se trouvant sur leur territoire pour s'assurer que les normes fédérales relatives aux produits de viande sont appliquées de façon uniforme.

9. Enfin, les inspecteurs fédéraux qui travaillent au bureau de l'Administration centrale à Ottawa contrôlent tous les trois ou six mois les usines qui exportent des produits de viande sur une base annuelle et en grande quantité, afin d'assurer l'uniformité parmi toutes les usines de transformation de la viande et d'abattage au Canada.

Il faut souligner que les inspecteurs journaliers qui travaillent sur place et dont M. Adams a fait mention possèdent des pouvoirs étendus en vertu de la *Loi sur l'inspection des viandes*, S.C. 1985, chap. 17. Ils contrôlent l'utilisation de l'estampille qui indique que les aliments sont approuvés pour consommation humaine et sans laquelle le produit ne peut être commercialisé ou exporté. De même, si un inspecteur découvre que les opérations d'une usine ne sont pas conformes aux normes nationales, il peut saisir et détenir tout produit de viande à sa discrétion. Le travail des inspecteurs et la condition générale des usines sont assujettis à une vérification annuelle ou semestrielle effectuée par la division de l'hygiène des viandes de l'Administration centrale du Ministère à Ottawa. M^{me} Kristine Stolarik, chef par intérim du service de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels d'Agriculture Canada, a décrit le processus de vérification de façon détaillée dans son affidavit:

[TRADUCTION] 2. Les vérificateurs vétérinaires nationaux au service de la division de l'hygiène des viandes, direction générale de la production et de l'inspection des aliments du ministère de l'Agriculture du Canada (Agriculture Canada) contrôlent les usines d'abattage et de transformation au moins une fois l'an. Le contrôle se termine par une visite de l'établissement.

3. Le contrôle d'un établissement d'abattage commence habituellement à l'aire des produits finis et se poursuit en passant

dock, through the packaging, processing, boning, cut-up, coolers, kill floor and livestock areas.

4. At the end of the physical review of the facility, a meeting is held with plant management at the establishment to discuss the deficiencies encountered during the review, any action required and commitments from plant management in respect of corrective action.

5. After the review and discussion, the National Veterinary Auditor makes an audit report entitled "Inspection Report" in respect of the particular establishment copies of which are given to plant management, the Regional Office of Agriculture Canada and to the Audit Chief in the Meat Hygiene Division, Food Production and Inspection Branch of Agriculture, Canada.

6. No unique processes, or trade secrets are revealed in the said Inspection Reports. The Inspection Report is a working document for Agriculture Canada and is a necessary tool in the national meat inspection system. The Inspection Report, because it is designed to underline problem areas at an establishment in order to initiate corrective action, does not typically list or detail favourable information about the facilities and operations at that establishment. The focus of this working document is a determination of either "acceptable" or "unacceptable" conditions.

The audit team usually includes a "Foreign Review Officer" which, in the case of plants which export to the United States, is a member of the U.S. Department of Agriculture. The FRO accompanies the National Veterinary Auditors, asks his own questions and observes the inspection. After the audit he prepares a report of each establishment which is sent to Washington. His report contains much of the same information as the Canadian reports and rates the plant as "satisfactory" or "unsatisfactory" by Canadian standards. (*Meat Hygiene Manual*, Agriculture Canada, April, 1982, pages 1-10.)

In addition to an "acceptable" or "unacceptable" indication in each of the inspected areas, the Canadian audit reports also give an overall rating to each establishment in one of the following categories:

- A — Excellent
- B — Good
- C — Satisfactory (meeting only minimum standards)
- D — Critical
- F — Failed

(*Meat Hygiene Manual*, *ibid*, pages 1-12)

par la plate-forme d'expédition et les aires d'emballage, de transformation, de désossement, de débitage, de réfrigération, d'abattage et des animaux vivants.

4. À la fin du contrôle physique de l'installation, on y tient une réunion avec la direction de l'usine pour discuter des failles notées au cours du contrôle, des mesures à prendre et des engagements de la part de la direction de l'usine concernant ces mesures correctives.

5. Après le contrôle et la discussion, le vérificateur vétérinaire national rédige un rapport de vérification intitulé «Rapport d'inspection», portant sur l'établissement en cause et des copies dudit rapport sont remises à la direction de l'usine, au bureau régional d'Agriculture Canada et au vérificateur-chef de la division de l'hygiène des viandes, direction générale de la production et de l'inspection des aliments d'Agriculture Canada.

6. Lesdits rapports d'inspection ne révèlent aucun procédé inédit ni aucun secret industriel. Il s'agit d'un document de travail à l'usage d'Agriculture Canada et c'est un outil nécessaire pour les fins du système national d'inspection des viandes. Parce qu'il vise à souligner les problèmes dans un établissement et à faire en sorte que des mesures correctives soient prises, le rapport d'inspection n'énumère habituellement aucune information favorable au sujet des installations et des opérations de cet établissement. Ce document de travail tente plutôt de déterminer les conditions «acceptables ou «inacceptables».

L'équipe de vérification comprend habituellement [TRADUCTION] «un agent de contrôle-étranger» qui, dans le cas des usines qui exportent leurs produits aux États-Unis, est un membre du département de l'Agriculture des États-Unis. L'agent en question accompagne les vérificateurs vétérinaires nationaux, pose des questions et observe l'inspection. Après la vérification, il prépare, pour chaque établissement, un rapport qui est envoyé à Washington. Son rapport contient à peu près les mêmes renseignements que ceux qui figurent dans les rapports canadiens et il cote l'usine «satisfaisante» ou «non satisfaisante» suivant les normes canadiennes. (*Manuel de l'hygiène des viandes*, Agriculture Canada, avril 1982, pages 1 à 10.)

En plus d'attribuer la cote «acceptable» ou «inacceptable» à chacune des aires inspectées, les rapports de vérification canadiens classent chaque établissement dans l'une ou l'autre des catégories suivantes:

- A — Excellent
- B — Bon
- C — Satisfaisant (répond aux normes minimales)
- D — Cas problème
- F — Insatisfaisant

(*Manuel de l'hygiène des viandes*, *ibid*, pages 1 à 12)

It is important to note that the audit reports reflect an examination of the physical plant, the slaughter and packing operations and the inspection process. The audit may involve a close inspection of a small sample of meat products at various stages, but it plays no part in the approval process related to the products themselves. That falls entirely to the daily on-site personnel.

^a Il est important de noter que les rapports de vérification examinent l'usine elle-même, les opérations d'abattage et d'emballage et le processus d'inspection. La vérification peut comporter une inspection minutieuse d'un petit échantillon de produits de viande à différentes étapes mais elle n'a rien à voir avec le processus d'approbation relié aux produits eux-mêmes. Cette opération relève uniquement du personnel travaillant sur place à tous les jours.

^c

B—FACTS GIVING RISE TO THIS APPLICATION

On June 20, 1983, Jim Romahn, a reporter from the *Kitchener-Waterloo Record* filed a request under the *Access to Information Act* for "Canadian meat inspection team audit reports on plants in this area so far in 1983". He listed several firms by name, including Piller Sausages and Delicatessens Ltd. of Waterloo and two of the other applicants involved here. The applicants were advised of this request by the Department of Agriculture on July 26, 1983 pursuant to section 28 of the Act. Piller Sausages and the other two named applicants filed objections to the release of the reports. In November, 1983 the requestor was advised by the Department that the records would be disclosed but that information described in paragraphs 20(1)(b),(c) and (d) of the Act would be deleted. (The exemption under paragraph 20(1)(d) was later withdrawn.) In January, 1984 the requestor filed a complaint under subsection 30(1) to the Information Commissioner. An investigation resulted and on March 25, 1985 the Commissioner sent the following report to the Minister of Agriculture:

The investigation of Mr. Romahn's complaint by our office did not disclose sufficient reason to support the refusal to release the meat inspection reports in their entirety. Objections to the release of information exempted under paragraph 20(1)(c) of the Act must, in my opinion, show a reasonable expectation of a defined injury to the third parties on such disclosure. In accordance with the Act, all firms that made representations to your department in 1983 were invited to make representations to this office in late June 1984.

B—FAITS À L'ORIGINE DE LA PRÉSENTE DEMANDE

Le 20 juin 1983, Jim Romahn, un journaliste du *Kitchener-Waterloo Record* a déposé une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir [TRADUCTION] «des rapports d'une équipe de vérification de l'inspection des viandes sur les usines existant dans cette région en 1983». Il a énuméré un grand nombre d'entreprises, y compris Piller Sausages and Delicatessens Ltd. de Waterloo et deux autres requérantes en l'espèce. Le ministère de l'Agriculture a avisé les requérantes de cette demande le 26 juillet 1983, conformément à l'article 28 de la Loi. Piller Sausages et les deux autres requérantes nommées ont déposé des objections à la communication des rapports. Au mois de novembre 1983, le Ministère a informé le demandeur que les documents seraient communiqués mais que les renseignements décrits aux alinéas 20(1)b), c) et d) de la Loi seraient supprimés. (L'exemption prévue à l'alinéa 20(1)d) a été subséquemment retirée.) En janvier 1984, le demandeur a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information en vertu du paragraphe 30(1). Une enquête a ensuite eu lieu et, le 25 mars 1985, le Commissaire a envoyé au ministre de l'Agriculture le rapport suivant:

[TRADUCTION] L'enquête effectuée par notre bureau au sujet de la plainte de M. Romahn n'a révélé aucune raison suffisante justifiant le refus de communiquer intégralement les rapports d'inspection. Les objections à la communication de renseignements exemptés par l'alinéa 20(1)c) de la Loi doivent, à mon avis, montrer qu'une telle communication est susceptible de causer un certain préjudice aux tiers. Conformément à la Loi, toutes les entreprises qui ont présenté des observations à votre Ministère en 1983 ont été invitées à nous soumettre leurs observations à la fin du mois de juin 1984.

The representations from some of the meat-packing firms emphasized that deficiencies recorded by the inspectors were minor, but without explanation, such remarks could give the public the false impression that plant conditions or processing were generally substandard, leading to a decline in the demand for products from those firms. I have noted this and other concerns voiced in the representations from the third parties and your department, and am not convinced that disclosure of the information refused under paragraph 20(1)(c) of the Act could reasonably be expected to result in material loss or gain to, or prejudice the competitive position of third parties. These representations have not included any persuasive examples of the injuries contemplated by the exempting paragraph.

I note that before 1981, unedited copies of meat inspection reports were available on request from your department, but no evidence of the injury contemplated under paragraphs (b), (c) and (d) has been provided to me. As well, while reports prepared by Canadian and U.S. meat inspectors filed in Washington have been released by the U.S. Department of Agriculture under their Freedom of Information Act since 1972, the United States Department of Agriculture officials are not aware of any firms in the North American meat industry that have suffered business losses as a result of these disclosures.

I would also draw to your attention, the provision of subsection 20(6) of the Act, wherein the head of the government institution may disclose any record containing information described in paragraphs 20(1)(b), (c) and (d), if such disclosure would be in the interest of public health, and if the public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, or prejudice to the competitive position of a third party. Since the mandate for your meat inspection personnel states, in part, "to provide consumers with sound, safe, wholesome, correctly labelled meat products . . .", a concern for public health appears to be the purpose of the inspections. The exempted comments by the meat inspectors relate to non-compliance with sanitary or processing standards in the plants and disclosure of information, which reflects non-compliance with the departmental requirements would allow the public, on whose behalf the department acts, to be properly informed on those packing plants not adhering to the appropriate standards. Furthermore, officials may wish to make explanatory remarks when releasing the records.

In conclusion, I do not consider the justifications which have been provided for the exemptions claimed in respect of Mr. Romahn's request for access to be valid, and in accordance with subsection 37(1) of the Access to Information Act, I therefore recommend that disclosure of information relating to inspection comments be made in accordance with the Act on or before April 15, 1985, or that you give me notice 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.

In compliance with this recommendation and section 28 of the Act, the Department notified the

Les observations faites par quelques-unes des entreprises d'emballage de viande ont mis l'accent sur le fait que les failles notées par les inspecteurs étaient mineures, mais si ces remarques étaient faites sans explication, le public pourrait avoir la fausse impression que les conditions d'une usine ou ses activités de transformation ne satisfaisaient généralement pas aux normes, ce qui entraînerait une diminution de la demande de ses produits. J'ai pris note de cette préoccupation et de bien d'autres découlant des observations faites par des tiers et par votre Ministère, et je ne suis pas convaincu que la divulgation des renseignements refusée en vertu de l'alinéa 20(1)(c) de la Loi risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à des tiers ou de nuire à leur compétitivité. Ces observations n'ont pas donné d'exemples convaincants des préjudices envisagés par l'alinéa en question.

Je note qu'avant 1981, votre Ministère fournissait des copies non publiées de rapports sur l'inspection des viandes aux personnes qui en faisaient la demande, mais on ne m'a fourni aucune preuve du préjudice dont il est fait mention aux alinéas b), c) et d). Et même si les rapports préparés par les inspecteurs de viande canadiens et américains et déposés à Washington sont publiés depuis 1972 par le département de l'Agriculture des États-Unis en vertu de la *Freedom of Information Act* de ce pays, les fonctionnaires dudit département ne connaissent aucune entreprise nord-américaine œuvrant dans ce secteur qui a subi des pertes commerciales à la suite de ces divulgations.

J'aimerais également attirer votre attention sur le paragraphe 20(6) de la Loi en vertu duquel le responsable d'une institution fédérale peut communiquer tout document contenant les renseignements visés aux alinéas 20(1)(b), c) et d) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers: pertes ou profits financiers et atteintes à sa compétitivité. Puisque le mandat de votre personnel chargé de l'inspection des viandes consiste notamment «à offrir aux consommateurs des produits de viande sains, sûrs, simples, bien étiquetés . . .», le but des inspections semble être une question touchant la santé publique. Les commentaires faits librement par les inspecteurs des viandes portent sur le non-respect des normes d'hygiène ou de transformation dans les usines et la divulgation des renseignements, qui indiquent le non-respect des exigences gouvernementales, permettrait au public, au nom duquel agit le ministère, de savoir que ces usines d'emballage ne se conforment pas aux normes voulues. En outre, les fonctionnaires peuvent vouloir faire des remarques explicatives lorsqu'ils publient les documents.

En conclusion, je ne crois pas que les raisons qui ont été fournies pour faire échec à la demande de M. Romahn visant à obtenir l'accès aux documents soient valables et conformes au paragraphe 37(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*; je recommande par conséquent que les renseignements portant sur les commentaires relatifs à l'inspection soient divulgués conformément à la Loi au plus tard le 15 avril 1985 ou que vous m'avisiez de toute mesure prise ou que vous entendez prendre pour appliquer cette recommandation ou que vous m'expliquiez pourquoi une telle mesure n'a pas été prise ou n'est pas censée l'être.

Conformément à cette recommandation et à l'article 28 de la Loi, le Ministère a informé les

applicants on April 22, 1985 that the audit reports would be released in their entirety, with the exception of the deletions under paragraph 20(1)(b). The applicants responded by issuing notices of applications to review that decision under section 44. On May 27, 1985 all the reports requested were released to the requestor, with the remaining deletions, except those concerning the three companies who had filed applications for review. The Department included a covering letter which explained the nature of the audit reports and the concerns expressed by the meat packing companies. It stated in part:

Many of the third parties have expressed concern that the inspection reports could be misinterpreted by someone unfamiliar with the inspection system. The purpose of the reports is to point out deficiencies in facilities and operations for the corrective action of plant management. The reports contain objective comments on plant conditions which existed at the time of the inspection but which do not necessarily relate to the present situation. As equipment and buildings wear gradually, maintenance and repairs is an ongoing function and it is almost impossible to achieve a state of zero deficiencies at any given time. The report does not give a fair assessment of the overall operations of a plant in the sense that satisfactory conditions are not commented upon.

The statutory basis for this application is subsection 20(1) of the Act:

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

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

C—APPLICANT'S ARGUMENTS

This applicant concentrates its arguments on paragraphs 20(1)(c) and (d). It characterizes the information as negative and inadequate and contends that serious financial harm could result from its release.

requérantes en date du 22 avril 1985 que les rapports de vérification seraient divulgués intégralement, à l'exception des suppressions fondées sur l'alinéa 20(1)b). Les requérantes ont répondu en produisant des avis des demandes de révision de cette décision en vertu de l'article 44. Tous les rapports demandés ont été communiqués au demandeur le 27 mai 1985, avec les suppressions qui restaient, à l'exception de ceux concernant les trois compagnies qui avaient déposé des demandes de révision. Le Ministère a inclus une lettre qui expliquait la nature des rapports de vérification et l'inquiétude exprimée par les compagnies d'emballage de viande. Il disait notamment:

[TRADUCTION] Plusieurs tierces parties craignent que les rapports d'inspection puissent être mal interprétés par quiconque ne connaît pas le système d'inspection. Les rapports ont pour but de souligner les lacunes existant dans les installations et les opérations pour que la direction de l'usine prenne des mesures correctives. Les rapports contiennent des commentaires objectifs sur les conditions de l'usine qui existaient au moment de l'inspection mais qui ne reflètent pas nécessairement la situation présente. Étant donné l'usure graduelle de l'équipement et des bâtiments, l'entretien et les réparations constituent des activités permanentes et il est presque impossible de ne trouver aucune faille à quelque moment que ce soit. Le rapport ne présente pas une juste évaluation de l'ensemble des opérations d'une usine car il n'y a aucun commentaire sur les conditions satisfaisantes.

La présente demande se fonde sur le paragraphe 20(1) de la Loi:

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

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

C—ARGUMENTS DE LA REQUÉRANTE

La requérante fait porter son argumentation tout particulièrement sur les alinéas 20(1)c) et d). Elle qualifie les renseignements de défavorables et d'insuffisants et soutient que leur divulgation pourrait causer un préjudice financier appréciable.

The supporting evidence filed by all applicants is of two types: first, the opinion of experts as to the nature of the meat industry's market and the probable impact of negative information and second, facts pertaining to each applicant's past experience of vulnerability to negative information. This litigation was complicated by applicants' concern over confidentiality of their evidence. At their request, all material was filed in sealed envelopes and cross-examination of the affidants was conducted in such a way as to restrict access to transcripts.

Turning first to the expert testimony filed, two experts submitted affidavits to be relied upon by all applicants. These were Mr. David Adams, General Manager of the Canadian Meat Council, some of whose evidence has been referred to above, and Professor Donald M. Thompson, a professor of Administrative Studies at York University. Professor Thompson's opinion is based on a review of samples of the audit reports of various applicants' premises and copies of news articles on the meat products industry, some of which were written by the requestor here, Jim Romahn. His evidence is summarized by this applicant at paragraphs 13 to 16 of its memorandum of fact and law as follows:

13. The release of the negative information contained in the Meat Inspection Reports will have a negative impact on the respective meat packing plant by encouraging the consumer to purchase meat products from a competitor. A more substantial risk to the Canadian meat industry as a whole, is that the consumer who is exposed to this type of negative reporting might make the consumer decision to purchase a substitute product, thereby reducing the demand for meat products in Canada.

14. The meat industry is then faced with the extreme difficulty of having the purchaser "switch back" to meat products. Since meat is considered to be a low involvement product, it is difficult, and perhaps impossible, to overcome negative information through advertising. This is due to the fact that advertising for a low involvement product is intended to create awareness and familiarity through repetition. It is difficult or impossible to deliver complex and varied messages dealing with the desired product benefit about a low involvement product

Les éléments de preuve présentés par toutes les requérantes à l'appui de leur thèse sont de deux sortes: premièrement, l'avis de certains experts sur la nature du marché de l'industrie des viandes et les répercussions probables des renseignements défavorables et, deuxièmement, des faits concernant les expériences que chacune des requérantes a connues à cause de renseignements défavorables. Le présent litige est devenu plus complexe en raison de l'inquiétude exprimée par les requérantes au sujet du caractère confidentiel de leurs éléments de preuve. À leur demande, tous les documents ont été déposés dans des enveloppes scellées, et le contre-interrogatoire des déposants s'est déroulé de façon à limiter l'accès aux transcriptions.

En ce qui concerne d'abord les témoignages d'experts qui ont été déposés, deux experts ont présenté des affidavits sur lesquels devaient s'appuyer toutes les requérantes. Ce furent M. David Adams, directeur général du Conseil des viandes du Canada, dont une partie du témoignage a déjà été mentionnée, et le professeur Donald M. Thompson, qui enseigne l'administration à l'université York. L'avis du professeur Thompson se fonde sur l'examen d'échantillons des rapports de vérification de différents établissements des requérantes et sur des copies d'articles de journaux portant sur l'industrie des produits de la viande, dont certains ont été rédigés par le demandeur en l'espèce, Jim Romahn. Son témoignage est résumé ainsi aux paragraphes 13 à 16 de l'exposé des faits et du droit de la présente requérante:

[TRADUCTION] 13. La divulgation des renseignements défavorables qui figurent dans les rapports d'inspection des viandes auront des répercussions défavorables sur les usines d'emballage des viandes en incitant le consommateur à acheter des produits de viande d'un concurrent. Ce qui représente un risque plus important encore pour l'industrie canadienne des viandes dans son ensemble, c'est le fait que le consommateur qui est exposé à ce genre de reportages défavorables pourrait décider d'acheter un produit de remplacement, faisant ainsi baisser la demande de produits de viande au Canada.

14. L'industrie des viandes est alors placée dans la situation extrêmement difficile de faire «revenir» l'acheteur aux produits de viande. Vu que la viande est considérée comme un produit suscitant peu d'intérêt, il est difficile, et peut-être même impossible, d'annuler les effets de renseignements défavorables par la publicité. Cela est dû au fait que la publicité destinée à un produit suscitant peu d'intérêt vise à sensibiliser et à familiariser le consommateur par la répétition du message. Il est difficile ou impossible de livrer des messages compliqués et

and thus try to overcome negative information. Consumers simply do not care enough to pay attention.

15. It may be possible to overcome negative information for low involvement product by cutting price. Generally the promotional price incentive must be maintained long enough to induce repeat purchase of the brand. The success of this strategy depends on the initiator being able to sustain the price cuts over a period of time, and on competitors not simply matching (and thus negating) the price cuts. This will obviously result in significant financial loss to the producer over the period of time necessary to recapture the lost market share.

16. In the export markets, if negative information about Canadian products or producers were to become available to foreign governments, in an industry where similar information about competing suppliers in other countries was not available, export sales could be permanently harmed. Perhaps more important, importing countries searching for useful non-tariff barriers to exclude Canadian meat products might well seize on such information as a basis for exclusion.

Mr. Adams' evidence alleges that the meat industry enjoys a low profit margin and that the loss of even a small portion of profit share from the decline of domestic or international sales could have a very serious impact on the profit position of these applicants.

Piller Sausages illustrates its own position in this regard by reference to negotiations it has recently undertaken with a foreign company which, if successful, would result in a dramatic increase in its sales per annum. The success of these negotiations is said to be based primarily on the applicant's fine reputation for producing high quality meats. Any damage to that reputation based on negative information could have a direct impact on the outcome of these negotiations.

With specific reference to subsection 20(1) of the Act, it is argued that the disclosure of the meat inspection audit reports could reasonably be expected to result in material financial loss to the applicant and to prejudice its competitive position in the Canadian meat industry and in the international market. The disclosure of the reports could also reasonably be expected to interfere with the

variés traitant des avantages procurés par le produit désiré dans le cas d'un produit suscitant peu d'intérêt, et d'essayer ainsi d'annuler les effets de renseignements défavorables. Les consommateurs ne s'en soucient tout simplement pas assez pour y prêter attention.

^a 15. Il est peut-être possible d'annuler les effets de renseignements défavorables dans le cas d'un produit suscitant peu d'intérêt en réduisant le prix. En général, il faut maintenir assez longtemps le prix d'une promotion pour inciter le consommateur à acheter à plusieurs reprises le produit de la marque en question. Le succès de cette stratégie dépend de la possibilité pour le promoteur de maintenir les réductions de prix pendant un certain temps, et du fait que les concurrents ne recourront pas simplement à des réductions de prix équivalentes (pour en annuler ainsi les effets). Cela entraînera évidemment des pertes financières importantes pour le producteur pendant la période au cours de laquelle il lui faudra reprendre la part du marché perdue antérieurement.

^b ^c 16. Si, sur les marchés d'exportation, des gouvernements étrangers devaient disposer de renseignements défavorables sur des produits ou des producteurs canadiens, dans une industrie où il ne serait pas possible d'obtenir des renseignements similaires au sujet de fournisseurs concurrents dans d'autres pays, il pourrait en résulter un préjudice permanent en ce qui concerne les ventes à l'exportation. Ce qui est peut-être plus important encore, c'est que des pays importateurs à la recherche de barrières non tarifaires afin d'écarter les produits de viande venant du Canada pourraient bien se servir de renseignements de ce genre pour parvenir à une telle fin.

^d ^e Au dire de M. Adams, l'industrie des viandes jouirait d'une marge étroite de profits, et même la perte d'une petite partie des profits à la suite d'une baisse des ventes au pays ou à l'étranger pourrait avoir des répercussions très graves sur la rentabilité des requérantes.

^f ^g La compagnie Piller Sausages décrit sa propre position à cet égard en prenant comme base les négociations qu'elle a entamées récemment avec une société étrangère et qui, en cas de succès, entraîneraient une augmentation marquée de ses ventes annuelles. Le succès de ces négociations reposerait principalement sur la bonne réputation de la requérante dans la production de viandes de haute qualité. Tout accroc à cette réputation en raison de renseignements défavorables pourrait avoir un effet direct sur l'issue de ces négociations.

^h ⁱ ^j En se reportant précisément au paragraphe 20(1) de la Loi, elle allègue que la communication des rapports de vérification de l'inspection des viandes risquerait vraisemblablement de lui causer des pertes financières appréciables et de nuire à sa compétitivité dans l'industrie canadienne des viandes et sur le marché international. La communication des rapports risquerait vraisemblablement

contractual negotiations of the applicant with the foreign company referred to above. The applicant admits that the deviations from standards indicated in the reports are, in general, quite minor. Its fear is that particularly colourful incidents could be drawn from the reports and used for sensational media reporting, leaving the reputation and integrity of the plants open to attack and, ultimately, resulting in serious financial loss. The respondent should therefore be prohibited from disclosing this material by operation of paragraphs 20(1)(c) and 20(1)(d).

The applicant also refers to subsection 20(6), relied on in part by the Information Commissioner in her recommendation. It reads as follows:

20. ...

(6) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act, or any part thereof, that contains information described in paragraph (1)(b), (c) or (d) if such disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment and, if such public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, prejudice to the competitive position of or interference with contractual or other negotiations of a third party.

The applicant's submissions on this issue are contained in paragraphs 11 and 12 of its memorandum of fact and law:

11. The disclosure of the information contained in the Meat Audit Inspection Reports would not, in any material respect whatsoever, enhance the knowledge or information of the public with respect to the public health issue of meat packing at the Applicant's plant. There is inadequate information in the Report for any uninvolved individual to make a determination of the net result of the Report. The information which is being withheld, if fairly and clearly explained to each member of the public, would not affect his or her decision to either purchase or not purchase the product produced by the Applicant. The public interest as it relates to public health has therefore been adequately protected by the process of the inspection itself. The disclosure of the Report would not significantly enhance the public knowledge and runs the real risk of significantly misinforming the public.

12. It is submitted that disclosure of the information contained in the Meat Audit Inspection Reports would misinform as opposed to inform the public of the public health issue. The public has received the protection and assurance of safe meat products through the daily inspections and through the daily surveillance of the Canadian meat inspectors and the annual and semi-annual reports. Compliance with these standards is evidenced by the Canadian meat inspection stamp on all meat

également d'entraver des négociations menées par elle en vue de contrats avec la compagnie étrangère mentionnée ci-dessus. La requérante reconnaît que les dérogations aux normes indiquées dans les rapports sont, en général, plutôt mineures. Elle craint que des incidents particulièrement frappants soient tirés des rapports et servent à réaliser des reportages à sensation, exposant ainsi aux attaques la réputation et l'intégrité de ses usines et occasionnant ultimement des pertes financières graves. Il faudrait donc interdire à l'intimé de communiquer ces documents en application des alinéas 20(1)c) et 20(1)d).

La requérante se reporte également au paragraphe 20(6), sur lequel le Commissaire à l'information se fonde en partie dans sa recommandation. Ce paragraphe est ainsi libellé:

20. ...

(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés aux alinéas (1)b), c) et d) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers: pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

Les allégations de la requérante sur ce point figurent aux paragraphes 11 et 12 de son exposé des faits et du droit:

[TRADUCTION] 11. La divulgation des renseignements figurant dans les rapports de vérification de l'inspection des viandes ne contribuerait d'aucune façon appréciable à mieux informer le public sur la question de la santé publique relativement à l'emballage des viandes à l'usine de la requérante. Le rapport ne contient pas suffisamment de renseignements pour permettre à une personne qui n'est pas intervenue dans le processus de se prononcer sur la conclusion du rapport. Si les renseignements non divulgués étaient expliqués de façon juste et claire à chacun des citoyens, cela n'influerait pas sur sa décision d'acheter ou non le produit fabriqué par la requérante. En ce qui a trait à la santé publique, l'intérêt public a donc été protégé de façon adéquate par le processus même de l'inspection. La communication du rapport ne contribuerait pas de façon importante à mieux informer le public et risque même de très mal le renseigner.

12. Il est allégué que la divulgation des renseignements figurant dans les rapports de vérification de l'inspection des viandes renseignerait mal le public sur la question de la santé publique, au lieu de l'informer à ce sujet. Le public a obtenu l'assurance que les produits de viande étaient sans danger, grâce aux inspections effectuées et à la surveillance exercée quotidiennement par les inspecteurs canadiens des viandes et grâce également aux rapports annuels et semi-annuels. Le respect de ces

products produced through Canadian meat packing plants. The public is fully protected and informed through these procedures. The potential financial loss and prejudice to the competitive position, together with the interference with the contractual negotiations of the Applicant with the U.S. Company, clearly outweighs in importance the public interest in disclosure.

In this connection the applicant also argues that full and liberal communication between the audit teams and the inspected companies would be endangered by public release of the reports, resulting in a diminution, rather than an enhancement, of public awareness and safety.

D—RESPONDENT'S AND INTERVENORS' ARGUMENTS

The respondent asks me to reject any suggestion that the applicant will suffer harm from these disclosures. It points out that the applicant's principal concern, as revealed in the cross-examination of its President, is not the content of the reports themselves, but the treatment they will be given by the newspapers. An unbiased story, reflecting the limitations of the audit reports would not produce the same cause for concern. However, it is not disputed that the applicant itself has never suffered financially as a result of bad publicity, either concerning its own company or the meat industry in general, so it is only a possibility that financial harm would occur as a result of negative press.

Cross-examination of the applicant's expert witnesses elicited the following admissions:

1) Professor Thompson acknowledged that "the important thing in sales loss is not that (the inspection reports) are available from the Government, but (that) they are publicized to consumers in an essentially negative fashion". He also agreed that many variables would affect the impact of a story. Cross-Examination of Donald Thompson, page 38, question 94.

2) Agriculture Canada released the audit reports to requestors between 1981 and 1983. Cross-Examination of Kristine Stolarik, response to undertakings.

3) The United States Department of Agriculture releases the American version of these reports to requestors under the American Freedom of Information Act.

normes est attesté par le cachet canadien d'inspection des viandes apposé sur tous les produits de viande préparés dans les différentes usines d'emballage des viandes au Canada. Le public est pleinement protégé et informé par ces moyens. Les pertes financières éventuelles et les atteintes possibles à la compétitivité, ainsi que les entraves aux négociations que la requérante mène avec la compagnie américaine en vue de contrats, l'emportent nettement sur le droit du public à la divulgation des renseignements.

À cet égard, la requérante soutient que la communication de ces rapports au public mettrait en péril les bonnes relations entre les équipes de vérification et les compagnies inspectées, ce qui entraînerait une diminution, et non pas une amélioration, de l'information et de la protection du public.

D—ARGUMENTS DE L'INTIMÉ ET DES INTERVENANTS

L'intimé me demande de rejeter toute allégation selon laquelle la requérante subirait un préjudice à la suite de la divulgation des renseignements en question. Il fait remarquer que la principale source de préoccupation de la requérante, ainsi que l'a indiqué le contre-interrogatoire de son président, n'est pas le contenu des rapports eux-mêmes mais le traitement que les journaux leur accorderont. Un article impartial qui refléterait les limites des rapports de vérification n'engendrerait pas la même cause d'inquiétude. Toutefois, on ne conteste pas que la requérante elle-même n'a jamais subi de pertes financières à la suite d'une mauvaise publicité concernant sa propre compagnie ou l'industrie des viandes en général, de sorte qu'il s'agit seulement d'une possibilité qu'une couverture de presse négative entraînerait des pertes financières.

Le contre-interrogatoire des témoins experts de la requérante a donné lieu aux aveux suivants:

[TRADUCTION] 1) Le professeur Thompson a admis que «ce qui est important dans la perte des ventes, ce n'est pas que (les rapports d'inspection) puissent être obtenus du gouvernement mais qu'ils soient communiqués aux consommateurs d'une façon essentiellement défavorable». Il a également convenu qu'un grand nombre de variables influeraient sur les répercussions d'un article.

Contre-interrogatoire de Donald Thompson, page 38, question 94.

2) Agriculture Canada a communiqué les rapports de vérification à ceux qui en faisaient la demande entre 1981 et 1983. Contre-interrogatoire de Kristine Stolarik, réponse à des engagements.

3) Le département de l'Agriculture des États-Unis communique la version américaine de ces rapports à ceux qui en font la

Cross-Examination of Donald Thompson, page 38, question 94.
Cross-Examination of David Adams, page 71, question 197.

4) Mr. Adams knew of no harmful news stories resulting from either of the above forms of disclosure.
Cross-Examination of David Adams, page 71, question 198—page 72, questions 201-203.

5) Unbranded meat would be less affected by publicity than branded meats.
Cross-Examination of Donald Thompson, page 71, question 175.

6) 70% of all meat sold in Canada is unbranded.
Cross-Examination of David Adams, page 52, question 129.

7) The Meat Council of Canada has approved for release a new meat inspection audit report form which would constitute a quarterly summary of the information conveyed by the current reports, omitting minor and temporary deficiencies.
Cross-Examination of David Adams, pages 66-70; page 88; Exhibit 3.

The respondent argues that the applicant has failed to satisfy the onus of showing that this material falls within paragraphs 20(1)(c) or (d). This applicant did not seriously dispute that, as the party resisting disclosure, it bears the burden of persuading me that clear grounds exist to justify exempting these documents from disclosure. (See *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*, [1984] 1 F.C. 939 (T.D.)) With respect to paragraph 20(1)(c) the respondent alleges that the applicant has shown no concrete examples of financial harm caused by negative publicity. In addition, the harm alleged is too remote. The paragraph requires evidence of direct causation: that the disclosure itself will result in harm, not possible media coverage. The respondent also claims that the exemption is not justified under paragraph 20(1)(d) as the only contractual negotiations alleged to be endangered are the applicant's negotiations with a U.S. firm which admittedly does its own inspection of the premises. All other customers obtain information about the applicant's premises and products from a variety of sources, of which these reports would

demande sous le régime de la Freedom of Information Act de ce pays.

Contre-interrogatoire de Donald Thompson, page 38, question 94.

Contre-interrogatoire de David Adams, page 71, question 197.

4) M. Adams n'avait pas entendu parler d'articles de journaux ayant pu causer un préjudice à la suite de l'un des deux modes de divulgation susmentionnés.

Contre-interrogatoire de David Adams, page 71, question 198—page 72, questions 201 à 203.

5) Les produits de viande sans nom seraient moins touchés par la publicité que les produits de marque.

Contre-interrogatoire de Donald Thompson, page 71, question 175.

6) 70 % de toutes les viandes vendues au Canada ne portent pas de marque.

Contre-interrogatoire de David Adams, page 52, question 129.

7) Le Conseil des viandes du Canada a approuvé, pour fins de divulgation, une nouvelle formule de rapport d'inspection des viandes qui présenterait un résumé trimestriel des renseignements transmis par les derniers rapports, sans qu'il soit fait mention des failles mineures et temporaires.

Contre-interrogatoire de David Adams, pages 66 à 70; page 88; annexe 3.

L'intimé allègue que la requérante n'a pas satisfait à l'obligation de prouver que les présents renseignements sont visés par les alinéas 20(1)(c) et (d). Ladite requérante n'a pas contesté sérieusement que, en qualité de partie qui s'oppose à la divulgation des renseignements, il lui incombe de me persuader qu'il existe des motifs évidents pour lesquels ces documents ne devraient pas être communiqués. (Voir *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*, [1984] 1 C.F. 939 (1^{re} inst.)) En ce qui concerne l'alinéa 20(1)(c), l'intimé soutient que la requérante n'a présenté aucun cas concret de pertes financières occasionnées par une publicité défavorable. De plus, le préjudice allégué est trop éloigné. Cet alinéa exige la preuve de l'existence d'un lien direct de cause à effet: la preuve que c'est la divulgation elle-même des renseignements, et non pas leur couverture éventuelle par les médias, qui causera un préjudice. L'intimé fait également valoir que l'exemption n'est pas permise par l'alinéa 20(1)(d) car les seules négociations menées en vue de contrats et qui seraient en danger sont les négociations de la requérante avec la société américaine qui, de l'aveu général, procède à sa propre inspection des établissements. Tous les autres consommateurs obtiennent des renseignements sur les établissements et les produits de la requérante d'un certain nombre de sources, et ces rapports ne

only be one. And, in any case, the release of reports which are over three years old could hardly jeopardize current contractual negotiations.

As one intervenor, the Information Commissioner adds to these submissions on paragraphs 20(1)(c) and (d) the following: a reasonable person reading the reports will recognize their limitations and will also note the acceptability and letter rating of each plant, which provide a more balanced overview. The unpleasant nature of the information is not in itself grounds for refusing to disclose. The letter included with the reports already disclosed sets out the applicant's concerns in this regard and would reduce any negative impact in the mind of the reasonable reader. Releasing the reports with the letter is no different from releasing the quarterly summaries already approved by the Meat Council. The applicant has remedies at common law in the event of any misleading or inaccurate information published as a result of the disclosure of the reports.

In addition the parties intervenant argue that, even if the reports can be shown to come within paragraphs 20(1)(c) or (d), they should still be disclosed by the operation of subsection 20(6).

20. ...

(6) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act, or any part thereof, that contains information described in paragraph (1)(b), (c) or (d) if such disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety or protection of the environment and, if such public interest in disclosure clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, prejudice to the competitive position of or interference with contractual or other negotiations of a third party.

The intervenors argue that disclosure of this information would be very much in the public interest. The purpose of the inspection system which produced these reports is to protect the public and ensure that it continues to enjoy the highest standards of meat hygiene. Therefore, disclosure of the reports would protect the public interest in having available information about the health and safety of food. The applicant's concerns that the public will only be misinformed by the

constitueraient que l'une d'entre elles. Et, de toute façon, la communication de rapports qui datent de plus de trois ans pourrait difficilement entraver des négociations menées actuellement en vue de contrats.

À titre d'intervenant, le Commissaire à l'information ajoute ce qui suit à ces observations sur les alinéas 20(1)(c) et (d): à la lecture des rapports, toute personne raisonnable reconnaîtra leurs limites et relèvera le caractère satisfaisant et la cote de chaque usine, qui donnent une vue d'ensemble plus équilibrée. Le caractère déplaisant des renseignements ne constitue pas en soi un motif de refuser leur divulgation. La lettre jointe aux rapports qui ont déjà été communiqués expose les préoccupations de la requérante à cet égard et réduirait tout effet défavorable dans l'esprit du lecteur raisonnable. Il n'y a pas de différence entre la communication des rapports accompagnés de la lettre et la communication des résumés trimestriels déjà approuvés par le Conseil des viandes. La requérante possède des recours en *common law* advenant la publication de tout renseignement trompeur ou inexact à la suite de la communication des rapports.

En outre, les intervenants soutiennent que, même s'il peut être démontré que les rapports sont visés par les alinéas 20(1)(c) ou (d), ils devraient être communiqués en application du paragraphe 20(6).

20. ...

(6) Le responsable d'une institution fédérale peut communiquer, en tout ou en partie, tout document contenant les renseignements visés aux alinéas (1)(b), (c) et (d) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers: pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins.

Les intervenants allèguent que la communication desdits renseignements servirait grandement l'intérêt public. Le système d'inspection qui a donné lieu à ces rapports vise à protéger le public et à permettre qu'il continue de jouir des normes les plus élevées d'hygiène pour ce qui concerne les viandes. Par conséquent, la communication des rapports protégerait l'intérêt public en permettant d'obtenir des renseignements concernant le caractère sain et la sécurité des aliments. Les préoccu-

reports should, according to these parties, be alleviated by the explanatory letter which will accompany them. Disclosure will also serve the public interest by encouraging all plants to achieve high standards of hygiene for competitive reasons.

E—THE LAW

The *Access to Information Act* is a relatively young statute. While the jurisprudence interpreting it has grown quite rapidly over the past few years, there have been very few decisions dealing with third party applications under section 44 and not all have dealt in any detail with the requirements for exemption under paragraphs 20(1)(c) and (d). Their major thrust was to establish, first, that the burden of proof rests with the party opposing disclosure (as this applicant admits) and second, that having regard to the purpose of the Act, as stated in section 2, any exemption from disclosure must be limited and exceptional, confined to those specifically set out in the statute. (See *Maislin Industries Limited, supra*; *DMR & Associates v. Minister of Supply & Services* (1984), 11 C.P.R. (3d) 87 (F.C.T.D.); and *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 63; 11 C.P.R. (3d) 81 (T.D.) (section 42 application).)

In a more recent decision, *Sawridge Indian Band v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)* (1987), 10 F.T.R. 48 (F.C.T.D.), my colleague, Martin J. considered the specific paragraphs which concern us here. In that case an Indian Band sought to restrain the disclosure of their membership rules, claiming that they intended to recoup the expenses connected with their preparation by charging a fee to other Bands who wished to obtain a copy as precedent. The issues under paragraphs 20(1)(c) and (d) arose in connection with a review of the Minister's decision not to issue a notice under section 28 of the Act as he did not consider the third party to be affected in any of the ways set out in subsection 20(1). The Court's review was confined to a con-

patations de la requérante selon lesquelles le public ne sera que mal renseigné par les rapports devraient, selon ces parties, être apaisées par la lettre explicative qui les accompagnera. La communication des rapports servira également l'intérêt public en incitant toutes les usines à atteindre des normes élevées d'hygiène en raison de la concurrence.

b E—LE DROIT

La *Loi sur l'accès à l'information* est assez récente. Bien que la jurisprudence qui interprète cette Loi se soit développée assez rapidement au cours des dernières années, il y a eu très peu de décisions qui se sont prononcées sur des demandes présentées par un tiers en vertu de l'article 44, et elles n'ont pas toutes traité en détail des conditions pour qu'il y ait exemption en vertu des alinéas 20(1)c) et d). Elles ont surtout cherché à établir, premièrement, que la charge de la preuve incombe à la partie qui s'oppose à la communication des documents (ainsi que la requérante le reconnaît en l'espèce) et, deuxièmement, que, eu égard à l'objet de la Loi, qui est exposé à l'article 2, les exceptions à la communication des documents doivent être limitées et occasionnelles et se restreindre à celles qui sont mentionnées précisément dans la Loi. (Voir *Maislin Industries Limited, précité*; *DMR & Associates c. Ministre des Approvisionnements et Services* (1984), 11 C.P.R. (3d) 87 (C.F. 1^{re} inst.); et *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 63; 11 C.P.R. (3d) 81 (1^{re} inst.) (demande fondée sur l'article 42).)

Dans une décision plus récente *Bande indienne de Sawridge c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)* (1987), 10 F.T.R. 48 (C.F. 1^{re} inst.), mon collègue le juge Martin a étudié précisément les alinéas qui nous intéressent en l'espèce. Dans cette affaire, une bande indienne tentait d'empêcher la communication de ses règles d'appartenance, alléguant qu'elle entendait rentrer dans les dépenses afférentes à leur élaboration en demandant des droits aux autres bandes désireuses d'en obtenir une copie à titre de modèle. Les questions visant les alinéas 20(1)c) et d) ont été soulevées dans le cadre de la révision de la décision du ministre de ne pas donner l'avis prévu à l'article 28 de la Loi parce qu'il estimait que la tierce partie n'était touchée d'aucune des façons décrites

sideration of whether that decision had been properly made. Martin J. also went on to say that he would have made the same determination on the facts before the Minister. His reasons reflect the degree of evidence required to discharge the onus on an applicant seeking to apply these provisions [at pages 56-57]:

If the applicant has been able to obtain some benefit for his Band by allowing other Bands to use the rules as a precedent for drafting their own rules he has indeed been fortunate. In this respect the evidence is neither detailed nor convincing. Apparently a number of copies of the rules were given to other Bands. No money which could be directly attributed to the release by the applicant of the rules was received in return. Instead the evidence indicates that the Band received certain benefits by way of support for actions it has against the federal Government.

Given the information which the respondent had at the time he decided not to proceed under s. 28 of the Act, and in particular the rules themselves, and given the representations which were made subsequently, including the material in support of this application, the respondent could not then and could not now be expected to conclude that the release of the rules would or might effect any of the results described in s. 20(1)(c) or (d). To expect the respondent to conclude that the release of the rules would or might give rise to such results would be to expect him to engage in the height of speculation.

I endorse the sense of these remarks that evidence of harm under paragraphs 20(1)(c) and (d) must be detailed, convincing and describe a direct causation between disclosure and harm. It must not merely provide grounds for speculation as to possible harm.

Perhaps due to the small number of cases under the federal statute, all briefs include decisions from the New Brunswick Court of Queen's Bench which deal with a similar New Brunswick statute, the *Right to Information Act*, S.N.B. 1978, c. R-10.3. One of these, *Re Daigle* (1980), 30 N.B.R. (2d) 209 dealt with a request from the provincial Leader of the Opposition to the New Brunswick Electric Power Commission for disclosure of a "work sampling study" prepared by a consultant regarding the construction of a nuclear generating

au paragraphe 20(1). Dans son examen, la Cour se limitait à rechercher si la décision avait été rendue régulièrement. Le juge Martin a ajouté à la page 56 qu'il aurait rendu la même décision que le ministre, compte tenu des faits portés à la connaissance de ce dernier. Ses motifs reflètent l'importance de la preuve requise pour satisfaire à l'obligation qui incombe au requérant qui invoque l'application des dispositions en cause [aux pages 56 et 57]:

Si le requérant a réussi à obtenir quelque avantage pour sa bande en autorisant d'autres bandes à s'inspirer du code pour établir le leur, il doit en fait s'en féliciter. À cet égard, la preuve n'est ni détaillée ni convaincante. Il paraît qu'on a donné un certain nombre d'exemplaires du code à d'autres bandes. Aucun paiement qui puisse être directement imputé à la communication du Code n'a été reçu en retour. La preuve révèle cependant que la bande a reçu certains avantages sous forme d'appui pour des actions qu'elle a intentées contre le gouvernement fédéral.

Étant donné les renseignements dont disposait l'intimé au moment où il a décidé de ne pas agir sous le régime de l'article 28 de la Loi, en particulier le code lui-même, et étant donné les observations qui ont été ultérieurement faites, notamment les éléments d'information à l'appui de la présente requête, on ne pouvait à l'époque, pas plus qu'on ne peut maintenant, s'attendre à ce que l'intimé conclue que la divulgation du code donnerait lieu ou pourrait donner lieu aux conséquences prévues aux alinéas 20(1)c) ou d). S'attendre à ce que l'intimé conclue que la divulgation du code donnerait lieu ou pourrait donner lieu à ces conséquences reviendrait à s'attendre à ce qu'il se livre à la plus pure spéculation.

Je souscris à ces remarques, c'est-à-dire que la preuve qu'il y a eu préjudice au sens des alinéas 20(1)c) et d) doit être détaillée et convaincante, et elle doit indiquer la présence d'un lien direct entre la communication et le préjudice subi. Elle ne doit pas simplement fournir des motifs de se livrer à des conjectures sur un préjudice possible.

Peut-être en raison du nombre très peu important des litiges visant la loi fédérale, tous les dossiers des avocats renvoient à des décisions de la Cour du Banc de la Reine du Nouveau-Brunswick qui traitent d'une loi semblable de cette province, la *Loi sur le droit à l'information*, S.N.-B. de 1978, chap. R-10.3. L'une de ces décisions, *Re Daigle* (1980), 30 N.B.R. (2d) 209 portait sur une demande par laquelle le chef provincial de l'Opposition réclamait à la Commission d'énergie électrique du Nouveau-Brunswick la communication d'une [TRADUCTION] «étude d'indice d'attente» qu'un expert-conseil avait faite relativement à la construction d'une centrale nucléaire. La Commis-

station. Disclosure was refused by the Commission, in part, on the basis of paragraph 6(c) of the New Brunswick Act, which reads:

6. There is no right to information under this Act where its release

(c) would cause financial loss or gain to a person or department, or would jeopardize negotiations leading to an agreement or contract;

Stevenson J. dealt with the arguments presented under paragraph 6(c) as follows [at pages 215-216]:

It is my view, however, that the application of paragraph 6(c) of the Act—so far as the question of financial loss or gain is concerned—must be determined on a narrower ground. In my opinion, to successfully rely on that exclusion, it must be established that the loss or gain would result directly from disclosure of the information. Here the Minister relies on what can only be characterized as a speculative future gain or loss to the contractors.

With respect to the contention that disclosure would cause financial loss to the Power Commission in weakening the position of the Commission in attempting to improve the performance of a specific contractor or in negotiating the settlement of contractual claims or in potential litigation of contractual claims, I need say only this: I cannot accept that any responsible contractor will be less likely to desire to improve his performance when his past performance has been subjected publicly to constructive criticism—logic dictates that the converse would be true. The general reference in Mr. Ganong's affidavit to "the settlement of contractual claims or in potential litigation of contractual claims" is of little evidentiary value. There is no clear evidence that there are in fact outstanding claims which would be affected. More specific evidence is necessary to support exclusion from disclosure on that ground.

It is objected that disclosure of the information could cause financial loss to The Emerson Consultants Inc. in the future. The material in the Study is presented clearly, candidly and objectively. One would expect nothing less from a firm of management consultants. Such a presentation enhances rather than detracts from the ability or reputation of the consultant. If the consultant were to voluntarily disclose the contents of a confidential report, potential clients would have cause for concern. But third parties cannot fault the consultant for a disclosure made not by the consultant but rather compelled by statute. Furthermore, the future possible loss alluded to is wholly speculative and would not be a direct result of the disclosure. I note finally that Mr. Creaghan did not press this argument strongly.

There is the additional contention that disclosure would jeopardize negotiations for a collective agreement between the craft unions and the Lorneville Bargaining Authority. The short answer to this objection is that assessments of work

sion avait refusé de divulguer cette étude, en se fondant en partie sur l'alinéa 6c) de la Loi du Nouveau-Brunswick, qui dit notamment:

6. Le droit à l'information conféré par la présente loi est suspendu lorsque la communication d'informations

c) pourrait occasionner des gains ou des pertes financières pour une personne ou un ministère, ou pourrait compromettre des négociations en vue d'aboutir à la conclusion d'un accord ou d'un contrat;

Le juge Stevenson a dit ce qui suit sur les arguments ayant trait à l'alinéa 6c) [aux pages 215 et 216]:

[TRADUCTION] J'estime toutefois que l'application de l'alinéa 6c) de la Loi, en ce qui concerne les pertes ou les gains financiers, doit se décider selon un contexte plus étroit. À mon avis, pour invoquer avec bonheur cette exclusion, il faut établir que la perte ou le gain découlerait directement de la divulgation des renseignements. En l'espèce, le ministre s'appuie sur ce que l'on ne peut appeler que le gain ou la perte escompté(e) des entrepreneurs.

Pour ce qui est de la proposition selon laquelle la divulgation infligerait à la Commission d'énergie électrique une perte en nuisant à ses efforts en vue d'améliorer la prestation d'un entrepreneur particulier ou de négocier le règlement de revendications contractuelles, ou encore en affaiblissant sa position dans d'éventuelles procédures visant à régler des revendications contractuelles, il me suffit de dire ce qui suit: je ne puis admettre qu'un entrepreneur sérieux sera moins enclin à tenter d'améliorer sa prestation lorsque son travail passé aura fait publiquement l'objet de critiques constructives; la logique veut que le contraire se produise. La mention générale dans l'affidavit de M. Ganong relative au «règlement de revendications contractuelles et à d'éventuelles procédures visant à régler des revendications contractuelles» a peu de valeur probante. Il n'existe aucune preuve distincte qu'il existe bel et bien des revendications non réglées qui seraient compromises. Des éléments de preuve plus précis doivent être apportés pour justifier la non-divulgation fondée sur ce motif.

On a objecté que la divulgation des renseignements pourrait causer à l'avenir des pertes financières à The Emerson Consultants Inc. L'objet de l'étude est présenté de façon claire, franche et objective. On ne saurait s'attendre à moins de la part d'une société de conseillers en gestion. Une telle présentation rehausse plutôt qu'elle ne ternit les aptitudes et la réputation d'un expert-conseil. Si ce dernier devait révéler volontairement le contenu d'un rapport confidentiel, ses clients éventuels seraient fondés à s'inquiéter. Mais les tiers ne peuvent reprocher à un expert-conseil d'avoir divulgué des renseignements non pas de son propre chef, mais parce qu'il y était tenu par la loi. De plus, la perte possible à laquelle il est fait allusion relève entièrement du domaine de la spéculation, et elle ne résulterait pas directement de la divulgation. Je souligne d'ailleurs que M. Creaghan n'a pas insisté sur cet argument.

On a de plus avancé que la divulgation compromettrait les négociations en vue d'une convention collective entre les syndicats professionnels et la Lorneville Bargaining Authority. La réponse évidente à cet argument est que l'appréciation de

performances made some three years ago are now so remote in time that it is inconceivable to me that their disclosure could jeopardize or prejudice current negotiations.

Again we note the high standard of proof which is necessary to establish an exemption from disclosure on grounds of financial harm or contractual interference.

Finally, all parties also draw upon American decisions which deal with the much older *Freedom of Information Act* of that country (5 U.S.C. § 552 (1970)). As the Information Commissioner points out in her submission, however, reliance on American case law for purposes of interpreting the Canadian statute can be dangerous. The relevant provision of the *Freedom of Information Act* reads:

552. ...

(3) ... each agency, on request for identifiable records made in accordance with published rules stating the time, place, fees to the extent authorized by statute, and procedure to be followed, shall make the records promptly available to any person. On complaint, the district court of the United States in the district in which the complainant resides, or has his principal place of business, or in which the agency records are situated, has jurisdiction to enjoin the agency from withholding agency records and to order the production of any agency records improperly withheld from the complaint [*sic*]. In such a case the court shall determine the matter *de novo* and the burden is on the agency to sustain its action.

(b) This section does not apply to matters that are—

(4) trade secrets and commercial or financial information obtained from a person and privileged or confidential;

This exemption has been interpreted by the U.S. Court of Appeals to require the following two-stage test:

[4] To summarize, commercial or financial matter is "confidential" for purposes of the exemption if disclosure of the information is likely to have either of the following effects: (1) to impair the Government's ability to obtain necessary information in the future; or (2) to cause substantial harm to the competitive position of the person from whom the information was obtained. [*National Parks and Conservation Ass'n v. Morton*, 498 F.2d 765 (D.C. Cir. 1974), at page 770.]

The Information Commissioner argues that this interpretation combines the tests set out in paragraphs 20(1)(b) and (c) of the Canadian Act by

certain travaux faite quelque trois années plus tôt est si lointaine aujourd'hui qu'il me semble inconcevable que sa divulgation puisse compromettre des négociations actuelles ou leur nuire.

a Ici encore, on constate le caractère très sérieux des éléments de preuve requis pour justifier la non-divulgation fondée sur des conséquences fâcheuses d'ordre pécuniaire ou contractuel.

b Finalement, toutes les parties invoquent aussi des décisions rendues aux États-Unis qui portent sur la *Freedom of Information Act* beaucoup plus ancienne de ce pays (5 U.S.C. § 552 (1970)). Toutefois, comme l'a souligné le Commissaire à l'information dans ses observations, il peut être dangereux de s'appuyer sur des arrêts américains pour interpréter la loi canadienne. Les dispositions pertinentes de la *Freedom of Information Act* sont libellées comme suit:

d [TRADUCTION] 552. ...

(3) ... chaque institution gouvernementale à qui l'on demande des dossiers identifiables de façon conforme aux règles établies qui mentionnent le délai, le lieu et les droits prévus par la Loi ainsi que les formalités applicables, doit promptement transmettre ces dossiers à qui les demande. Dans l'éventualité d'une plainte, la Cour de district des États-Unis du district dans lequel le plaignant réside ou a son principal établissement, ou dans lequel sont conservés les dossiers requis, est habilitée à interdire à l'institution gouvernementale visée de retenir ces derniers et à ordonner la production de tout dossier de l'institution gouvernementale indûment refusé au plaignant. Dans de telles circonstances, la cour juge l'affaire *de novo* et il appartient à l'institution gouvernementale de justifier son refus.

b) Ne sont pas visés par le présent article:

g (4) les secrets industriels et les renseignements d'ordre commercial ou financier obtenus d'un individu et qui sont privilégiés ou confidentiels;

h La U.S. Court of Appeals a statué que cette exemption supposait l'application d'un critère à deux volets:

[TRADUCTION] [4] En résumé, un renseignement commercial ou financier est «confidentiel» aux fins de l'exemption si la communication du renseignement peut avoir l'un ou l'autre des effets suivants: (1) compromettre la capacité du gouvernement d'obtenir à l'avenir des renseignements nécessaires; ou (2) nuire sérieusement à la compétitivité de la personne qui a fourni le renseignement. [*National Parks and Conservation Ass'n v. Morton*, 498 F.2d 765 (D.C. Cir. 1974), à la page 770.]

j Le Commissaire à l'information soutient que cette interprétation réunit les critères exposés aux alinéas 20(1)(b) et c) de la Loi canadienne en combi-

combining a "class" test and an "injury" test in one exemption. When considering paragraph 20(1)(c) of our statute, however, the test is one of reasonably expected financial or competitive harm, regardless of whether the information disclosed is confidential *per se*. Therefore, while the American jurisprudence is helpful in seeking an understanding of similar terminology, the standard for refusing to disclose must be established with specific reference to the Canadian Act.

The American cases, however, do make some useful statements about the standard of proof in access to information applications. Two examples will suffice to show the thrust of the jurisprudence in this respect. In *National Parks and Conservation Ass'n v. Kleppe*, 547 F.2d 673 (D.C. Cir. 1976), at page 683, the Court of Appeals found that the District Court had not erred in finding that disclosure would cause substantial competitive harm:

[8] With the exception of these two concessioners, appellees have also met their burden of proving that disclosure would be likely to cause substantial competitive harm. The district court found that it would, J.A. 289, 292, 295-96, and substantial evidence in the record supports the necessary inferences leading to that conclusion. No actual adverse effect on competition need be shown, nor could it be, for the requested documents have not been released. The court need only exercise its judgment in view of the nature of the material sought and the competitive circumstances in which the concessioners do business, relying at least in part on relevant and credible opinion testimony.

An even more useful summary of the law as taken from several precedents was found in *Public Citizen Health Research Group v. Food and Drug Admin.*, 704 F.2d 1280 (D.C. Cir. 1983), at pages 1290-1291:

[6,7] The relevant question thus becomes whether the commercial information submitted to the FDA by the IOL manufacturers is "confidential" within the meaning of Exemption 4. Commercial information is confidential for purposes of the exemption if its disclosure would either "(1) ... impair the Government's ability to obtain necessary information in the future; or (2) ... cause substantial harm to the competitive position of the person from whom the information was obtained." *National Parks I*, 498 F.2d at 770 (footnote omitted). Under the second prong of this test—the only one at issue

nant en une seule exception le critère visant une «catégorie» particulière de renseignements et le critère relatif au «préjudice» causé. Toutefois, si l'on examine l'alinéa 20(1)c) de notre Loi, on constate qu'il y est question d'un risque vraisemblable de pertes financières et de compétitivité compromise, peu importe que les renseignements divulgués soient ou non confidentiels en eux-mêmes. Par conséquent, bien que la jurisprudence américaine nous aide à comprendre la terminologie semblable à la nôtre, le critère applicable à la non-divulgaration doit être établi eu égard au contexte particulier de la Loi canadienne.

Les arrêts américains peuvent toutefois nous éclairer relativement à la norme de preuve applicable aux demandes de communication de renseignements. Deux exemples suffiront à indiquer l'orientation de la jurisprudence à cet égard. Dans l'arrêt *National Parks and Conservation Ass'n v. Kleppe*, 547 F.2d 673 (D.C. Cir. 1976), à la page 683, la Court of Appeals a décidé que la District Court n'avait pas commis d'erreur en concluant que la divulgation de renseignements nuirait considérablement à la compétitivité des intimés:

[TRADUCTION] [8] À l'exception de ces deux concessionnaires, les intimés se sont aussi déchargés de l'obligation qui leur incombait de prouver que la divulgation serait susceptible de nuire considérablement à leur compétitivité. La District Court a conclu que tel serait le cas, J.A. 289, 292, 295-96, et le dossier appuie abondamment les inférences nécessaires conduisant à cette conclusion. Il n'était pas besoin de démontrer aucune incidence défavorable sur la compétitivité des intimés, ce qui eut d'ailleurs été impossible, les documents demandés n'ayant pas encore été communiqués. Le tribunal n'a à exercer son jugement qu'eu égard à la nature des documents recherchés et aux circonstances concurrentielles dans lesquelles les concessionnaires font affaire, en s'appuyant au moins en partie sur des témoignages pertinents et crédibles.

L'arrêt *Public Citizen Health Research Group v. Food and Drug Admin.*, 704 F.2d 1280 (D.C. Cir. 1983), aux pages 1290 et 1291 fournit un résumé encore plus utile du droit applicable, tiré de diverses décisions faisant jurisprudence:

[TRADUCTION] [6,7] La question pertinente consiste donc à savoir si les renseignements commerciaux fournis au FDA par les fabricants IOL sont «confidentiels» au sens de l'exemption n° 4. Les renseignements commerciaux sont confidentiels aux fins de l'exemption si leur communication peut avoir l'un ou l'autre des effets suivants «(1) ... compromettre la capacité du gouvernement d'obtenir à l'avenir des renseignements nécessaires; ou (2) ... nuire sérieusement à la compétitivité de la personne qui a fourni le renseignement.» *National Parks I*, 498 F.2d à la page 770 (omission de la note en bas de page). Selon

here—the court need not conduct a sophisticated economic analysis of the likely effects of disclosure. *National Parks II*, 547 F.2d at 681. Conclusory and generalized allegations of substantial competitive harm, of course, are unacceptable and cannot support an agency's decision to withhold requested documents. See *id.* at 680; *Pacific Architects & Engineers, Inc. v. Renegotiation Board*, 505 F.2d 383, 384-85 (D.C. Cir. 1974). But the parties opposing disclosure need not “show actual competitive harm”; evidence revealing “[a]ctual competition and the likelihood of substantial competitive injury” is sufficient to bring commercial information within the realm of confidentiality. *Gulf & Western Industries v. United States*, 615 F.2d at 530.

The American test, then, depends upon “evidence revealing actual competition and the likelihood of substantial competitive injury”. Actual competitive harm from the disclosure of documents not yet released is, of course, impossible to show and is not required. Conclusory and generalized allegations of harm are, however, unacceptable. While the actual terms of the exemption in the U.S. statute may differ, this standard of proof seems to coincide with the tests set out in the Canadian cases referred to above. The evidence must not require pure speculation, but must at least establish a likelihood of substantial injury. This also seems to be the test incorporated in paragraphs 20(1)(c) and (d) of the Canadian Act where the wording used is “could reasonably be expected to” result in harm. The expectation must be reasonable, but it need not be a certainty.

F—CONCLUSION

The principle of the *Access to Information Act* requires the party opposing disclosure to establish that the information in issue comes within one of the specific exemptions set out in the statute. In this case, the exemptions pleaded are paragraphs 20(1)(c) and (d). In order to establish a case for non-disclosure on those grounds the applicants must show that this is information the disclosure of which could reasonably be expected to:

- 1) result in material financial loss or gain to a third party,

le second volet de ce critère—le seul qui soit contesté en l'espèce—le tribunal n'a pas à se livrer à une analyse économique compliquée des effets vraisemblables de la communication. *National Parks II*, 547 F.2d à la page 681. Des allégations générales et théoriques concluant à une atteinte importante à la compétitivité d'une personne sont évidemment inadmissibles et elles ne sauraient justifier la décision d'une institution gouvernementale de retenir les documents requis. Voir la décision précitée, à la page 680; *Pacific Architects & Engineers, Inc. v. Renegotiation Board*, 505 F.2d 383, 384-85 (D.C. Cir. 1974). Cependant, les parties qui s'opposent à la communication ne sont pas tenues de «démontrer qu'il est effectivement porté atteinte à leur compétitivité»; des éléments de preuve révélant «une concurrence réelle et la vraisemblance d'une atteinte à la compétitivité» d'une partie suffisent à donner aux renseignements commerciaux un caractère confidentiel. *Gulf & Western Industries v. United States*, 615 F.2d à la page 530.

Le critère américain repose donc sur «des éléments de preuve révélant une concurrence réelle et la vraisemblance d'une atteinte à la compétitivité d'une partie». Le tort réel causé à la compétitivité d'une partie par la divulgation de documents non encore communiqués est naturellement impossible à démontrer, et n'est pas exigé. Des allégations générales et théoriques concluant à un préjudice sont cependant inadmissibles. Bien que le libellé de l'exemption prévue par la loi américaine puisse différer du nôtre, la norme de preuve qui s'en dégage semble correspondre aux critères exposés dans les arrêts canadiens cités plus haut. La preuve ne doit pas faire appel à la pure spéculation, mais elle doit pour le moins établir la vraisemblance d'un préjudice considérable. Cela semble être aussi le critère compris aux alinéas 20(1)c) et d) de la Loi canadienne qui emploie l'expression «risquerait vraisemblablement» d'avoir des conséquences défavorables. Le risque doit être vraisemblable, mais la certitude n'est pas exigée.

F—CONCLUSION

L'esprit de la *Loi sur l'accès à l'information* veut que la partie qui s'oppose à la communication établisse que les renseignements contestés sont visés par l'une des exemptions particulières exposées dans la Loi. En l'espèce, les exemptions invoquées sont les alinéas 20(1)c) et d). Pour justifier la non-divulgation pour ces motifs, les requérants doivent démontrer qu'il s'agit de renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement:

- 1) de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers,

- 2) prejudice the competitive position of a third party, or
 3) interfere with the contractual or other negotiations of a third party.

Applying the tests set out above, does the evidence in this case establish those propositions? I find that it does not, for several reasons. The first and most important consideration is the nature of the meat inspection audit reports themselves. The inspections which form the subject-matter of the reports are separate from and in addition to the daily, continuous production inspections by on-site Agriculture Canada officials. It is those daily inspections which result in the affixing of the meat inspection legend, without which no meat product can be marketed in or exported from Canada. The legend attests to the product having satisfied the high standards of purity and cleanliness set out in the *Meat Inspection Act* and Regulations. As admitted by this applicant in argument, it is this process which chiefly informs and protects the public in its day-to-day purchase of meat for consumption. Any product that doesn't meet the standards is detained by the inspectors and never reaches the store shelves.

The reports at issue here reflect a periodic audit of that process, concentrating chiefly on the physical condition of the plant and its general operation. The applicants claim that the public will not differentiate between the plant's facilities, whose deficiencies are commented on in the reports, and the meat produced there. To support that claim, they necessarily argue that those negative comments will cause consumers to ignore the assurances derived from the daily, constant inspection of the product and facilities. The consumer is also expected to ignore the generally high overall rating given these plants in the reports, the accompanying letter from Agriculture Canada setting out the reports' limitations, the fact that these reports are more than three years old and the steps taken by the plants to correct any deficiencies. In the face of all this positive information, the consumer, they conclude, will turn away from the products of the subject producers and, ultimately, from all red meat products to substitutes like poultry and fish. It is an argument I cannot accept, particularly in

- 2) de nuire à sa compétitivité,
 3) d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

^a Les éléments de preuve en l'espèce satisfont-ils aux critères précités? Je ne le crois pas, pour plusieurs raisons. La première considération, et la plus importante, vise la nature des rapports de vérification de l'inspection des viandes. Les inspections qui font l'objet des rapports sont distinctes des inspections quotidiennes et continues faites par les fonctionnaires sur place d'Agriculture Canada, et elles s'y ajoutent. C'est à l'issue de ces inspections quotidiennes qu'est apposée l'estampille sans laquelle aucun produit de viande ne peut être introduit sur le marché canadien ni être exporté à partir du Canada. L'estampille atteste que le produit concerné a satisfait aux normes élevées relatives à la pureté et à l'hygiène exposées dans la *Loi sur l'inspection des viandes* et ses règlements d'application. Comme l'a reconnu la présente requérante au cours des débats, c'est ce procédé qui renseigne et protège principalement le public dans ses achats quotidiens de viande destinée à la consommation. Tout produit non conforme aux normes établies est retenu par les inspecteurs et n'est jamais offert en vente.

^f Les rapports litigieux en l'espèce reflètent la vérification périodique de ce procédé, et ils se concentrent principalement sur les conditions matérielles de l'usine et son fonctionnement général. Les requérantes soutiennent que le public ne fera pas de distinction entre les installations de l'usine, dont les rapports mentionnent les failles, et les viandes produites dans ces établissements. À l'appui de cette prétention, les requérantes prétendent nécessairement que ces commentaires défavorables amèneront les consommateurs à ne pas faire de cas des garanties fournies par l'inspection quotidienne et continue des produits et des installations. Elles s'attendent aussi à ce que le consommateur ne fasse aucun cas de la cote globale généralement élevée accordée à ces usines dans les rapports, ni de la lettre d'accompagnement dans laquelle Agriculture Canada exposait les limites du rapport, pas plus que du fait que ces rapports datent de plus de trois ans et que les usines concernées ont pris des mesures pour corriger les failles reprochées. Malgré tous ces renseignements favorables, le con-

view of the applicant's own admission that these reports, properly understood, should not affect the public's decision to purchase the applicant's products.

The same problems arise with respect to the applicant's concerns about the export market. All applicants indicated, with deserved pride, that Canada's standards for meat hygiene are the highest in the world and that our meat products are well respected abroad. At the same time, however, they argue that any negative information about their operations would damage their competitive position with respect to suppliers from other countries in which such information is not available. I find it hard to imagine that a reasonable importer would rely on the information contained in these reports in the face of the assurances provided by Canada's highly respected meat inspection system, as evidenced by the meat inspection legend on all exported products. The applicant also maintains that foreign governments will use this information to erect non-tariff barriers against Canadian meat products. No examples of such use of Canadian or American inspection reports could be found and in the absence of any evidence to support this allegation, I am not prepared to conclude it represents a real risk to the financial or competitive position of the applicants.

This gap in credibility is not overcome by the applicant's apprehensions of sensational news coverage of the reports. Those apprehensions are simply not supported by the evidence. Several examples of news reporting on the meat packing industry are included in the affidavits filed in support of this application. Only one refers to reports similar to these, which, it will be remembered, were available from Canadian authorities between 1981 and 1983 and from Washington since 1972. A perusal of the latter article illustrates the inconsequential nature of the complaints expressed in the reports. I also note that the article, written by the requestor here, Jim

sommateur, concluent les requérantes, va se détourner des produits des fabricants visés et, en fin de compte, de tous les produits de viande rouge pour leur substituer la volaille et le poisson. C'est
a un argument que je ne puis admettre, d'autant plus que la requérante a concédé que ces rapports, bien compris, ne devraient pas modifier la décision du public d'acheter ses produits.

b Les mêmes problèmes se posent à l'égard des inquiétudes de la requérante relativement au marché d'exportation. Toutes les requérantes ont souligné, avec une légitime fierté, que les normes canadiennes d'hygiène applicables à la viande sont
c les plus élevées au monde et que nos produits de viande sont bien cotés à l'étranger. Mais ils soustiennent néanmoins que tout renseignement défavorable sur leurs opérations nuirait à leur compétitivité face aux fournisseurs d'autres pays où des
d renseignements de ce genre ne sont pas disponibles. J'ai peine à croire qu'un importateur raisonnable se fierait aux renseignements contenus dans les rapports en question en dépit des garanties fournies par notre système d'inspection des viandes
e fort estimé, et dont fait foi l'estampille qui figure sur tous les produits exportés. La requérante avance aussi que les gouvernements étrangers se serviraient de ces renseignements pour dresser des barrières non tarifaires contre les produits de viande canadiens. Aucun exemple n'a pu être
f trouvé d'un tel emploi des rapports d'inspection canadiens ou américains, et en l'absence de toute preuve à l'appui de cette allégation, je ne suis pas
g disposé à conclure qu'il représente un risque réel pour les requérants, sur le plan concurrentiel ou pécuniaire.

h Ce manque de crédibilité n'est pas racheté par la crainte des requérants que les rapports seront exploités par la presse à sensation. Les éléments de preuve ne justifient tout simplement pas cette crainte. Plusieurs articles sur l'industrie de l'emballage des viandes figurent dans les affidavits produits à l'appui de cette demande. Un seul mentionne des rapports semblables aux rapports litigieux, lesquels, on s'en souviendra, pouvaient être obtenus des autorités canadiennes entre 1981 et 1983 et de Washington à compter de 1972. Une lecture attentive de ce dernier article illustre le peu de gravité des plaintes formulées dans ces rapports. Je souligne également que l'article en question,

Romahn, specifically comments on the minor nature of many of the complaints and chronicles the steps taken by criticized firms to correct any deviation from standards. I do not find it to be an unbalanced or biased account and certainly not one which would unduly alarm the consumer.

As for contractual interference, the same reasons apply to show that potential trading partners cannot be reasonably expected to abandon negotiations as a result of these reports. As Stevenson J. said in *Re Daigle, supra*, the fact that these reports are over three years old would surely be taken into account by a reasonable customer. It is inconceivable that such dated information about minor deficiencies in the applicant's facilities would seriously jeopardize current negotiations.

There is also no evidence that release of these reports will in any way jeopardize the collection of data by government inspectors, as alleged by the applicant. We are not dealing here with a situation in which information is voluntarily supplied to the government by the industry. In other words, this is not a case where the quality of the information gathered depends on an atmosphere of cooperation. The concern in the American cases cited by the applicants is that people may hold back useful information from government agencies for fear of publication. These reports are the products of a statutory inspection process. To maintain their registration as licensed meat packing plants, they must submit not only to a periodic audit, but to continual, on-site inspections. There is no way the inspectors or auditors can be prevented from observing and recording plant conditions. Unlike a voluntary information-gathering service, these inspections are not dependent on industry cooperation for the quality of the information collected. In addition, I am not convinced that cooperation would suffer. Publication of these reports may make it even more desirable for competitive reasons, for these firms to meet or surpass national standards. Communication and cooperation with

rédigé par le demandeur en l'espèce, Jim Romahn, mentionne spécifiquement le caractère bénin des plaintes et il retrace les mesures que les entreprises critiquées ont prises pour rectifier toute violation des normes établies. Je ne trouve pas qu'il s'agisse-là d'un compte rendu partial ou tendancieux, et certainement pas d'un article susceptible d'inquiéter indûment les consommateurs.

Pour ce qui est des obstacles aux négociations menées en vue de contrats, les motifs exposés plus haut servent à démontrer que l'on ne peut raisonnablement s'attendre à ce que d'éventuels partenaires commerciaux mettent fin à des négociations en raison desdits rapports. Comme l'a dit le juge Stevenson dans l'arrêt *Re Daigle*, cité plus haut, le consommateur raisonnable ne manquerait sûrement pas de tenir compte du fait que les rapports en litige datent de plus de trois ans. Il est inconcevable que des renseignements aussi périmés sur des failles mineures des installations de la requérante puissent compromettre sérieusement des négociations en cours.

Il n'existe non plus aucune preuve que la communication de ces rapports nuira de quelque façon à la collecte des données effectuée par les inspecteurs du gouvernement, comme le prétend la requérante. Il ne s'agit pas ici de renseignements qui sont volontairement fournis au gouvernement par l'industrie des viandes. En d'autres termes, la qualité des renseignements recueillis ne dépend pas de la collaboration de ceux qui les fournissent. Dans les affaires américaines citées par les requérantes, on exprimait la crainte que d'utiles renseignements soient cachés aux institutions gouvernementales de peur qu'ils ne soient publiés. Or, en l'espèce, les rapports litigieux sont le résultat d'un système d'inspection établi par la loi. Pour conserver leur agrément en qualité d'usines agréées d'emballage des viandes, les entreprises concernées doivent se soumettre non seulement à une vérification périodique mais aussi à des inspections sur place effectuées de façon continue. Rien ne peut empêcher les inspecteurs ou les vérificateurs de constater et de consigner par écrit les conditions matérielles qui existent dans une usine. Contrairement à ce qui est le cas pour les services de collecte de renseignements volontaires, la qualité des renseignements recueillis au cours des inspections en

federal authorities would be the best way to achieve that goal.

I said in *Maislin Industries, supra*, that any doubt in a case under the *Access to Information Act* must be resolved in favour of disclosure. The information at issue here is a textbook case of material which ought to be available to requestors. The inspections which produced these reports were undertaken by public authorities, involved the expenditure of public funds and were made for the purpose of protecting the public. The resulting reports are by their very nature public information. The applicants have not discharged the onus of persuading me they should not be disclosed. I do not find that this material comes within paragraph 20(1)(c) or (d) of the Act. Even if I am wrong in that conclusion, the public interest in disclosure in this case clearly outweighs any risk of harm to the applicant and the reports should be released under subsection 20(6) of the Act.

For these reasons, I have concluded that the meat inspection audit reports may be disclosed in the form proposed by the Department of Agriculture. The application to resist disclosure is therefore dismissed with costs.

cause ne dépend pas de la collaboration de l'industrie des viandes. Je ne suis d'ailleurs pas convaincu que cette collaboration serait compromise. La publication des rapports visés pourrait inciter ^a davantage ces entreprises, aiguillonnées par la concurrence, à respecter ou même à dépasser les normes nationales. La meilleure façon d'atteindre ce but serait encore la communication des renseignements aux autorités fédérales et la collaboration ^b avec ces dernières.

J'ai dit dans l'arrêt *Maislin Industries*, précité, que tout doute dans une affaire intéressant la *Loi sur l'accès à l'information* doit se résoudre en faveur de la divulgation. Les renseignements litigieux en l'espèce constituent un exemple classique d'informations qui devraient être mis à la disposition de ceux qui en font la demande. Les inspections à la source des rapports en cause ont été effectuées par les autorités publiques, elles entraînaient la dépense des deniers publics et elles avaient pour objet la protection du public. Les rapports qui en sont résultés sont de par leur nature même des renseignements publics. Les requérantes ne se sont pas acquittées de l'obligation qui leur incombait de me persuader qu'ils ne devaient pas être divulgués. Je ne trouve pas que les documents sont visés par les alinéas 20(1)(c) ou (d) de la Loi. Même si cette conclusion était erronée, l'intérêt qu'a le public dans leur divulgation ^f l'emporte carrément sur tout risque de préjudice causé à la requérante, et les rapports devraient être communiqués en application du paragraphe 20(6) de la Loi.

^g Pour ces motifs, j'ai conclu que les rapports d'inspection des viandes peuvent être communiqués dans la forme proposée par le ministère de l'Agriculture. La demande faite à l'encontre de la communication est donc rejetée avec dépens.