

T-1051-87
T-1169-87
T-1355-87

T-1051-87
T-1169-87
T-1355-87

Information Commissioner (Applicant)

v.

Immigration Appeal Board (Respondent)

T-931-87

Stephen Bindman (Applicant)

v.

Immigration Appeal Board (Respondent)

INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (IMMIGRATION APPEAL BOARD)

Trial Division, Pinard J.—Ottawa, March 30 and April 8, 1988.

Access to information — Application for review of Immigration Appeal Board refusal to disclose records concerning redetermination of Convention refugee status — Hearing held in camera — S. 4 Access to Information Act supersedes in camera order of Immigration Appeal Board — Records subject to Access to Information Act.

Immigration — Refugee status — Redetermination — Immigration Appeal Board allowing motion for in camera hearing — Whether in camera order overcome by request under Access to Information Act — Board is "government institution" within Act — Records subject to disclosure.

These are applications under *Access to Information Act*, section 42, to review the Immigration Appeal Board's refusal to disclose records relating to a decision to grant Convention refugee status. The refusal was based on section 17 of the Act, which provides an exception where release could threaten an individual's safety, and on the ground that the Board was bound by its order that the redetermination hearing be held *in camera*. The Information Commissioner advised that the section 17 exemption had not been justified and that the provisions of the Act requiring disclosure supersede the order of the Immigration Appeal Board.

Held, the records are subject to examination under the Act.

The Immigration Appeal Board is a "government institution", as defined in section 3 and Schedule I of the Act and is, therefore, governed by its provisions. Subsection 4(1) provides that the right of access exists notwithstanding any other Act of Parliament. The provisions which, it is argued, provide for *in camera* hearings are not specifically exempted in Schedule II, nor excepted elsewhere in the statute. Parliament intended the

Commissaire à l'information (requérant)

a
c.

Commission d'appel de l'immigration (intimée)

T-931-87

b **Stephen Bindman (requérant)**

c.

Commission d'appel de l'immigration (intimée)

c *RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (COMMISSION D'APPEL DE L'IMMIGRATION)*

Division de première instance, juge Pinard—Ottawa, 30 mars et 8 avril 1988.

d *Accès à l'information — Demande de révision du refus de la Commission d'appel de l'immigration de communiquer des documents concernant le réexamen du statut de réfugié au sens de la Convention — L'audience a été tenue à huis clos — L'art. 4 de la Loi sur l'accès à l'information a préséance sur l'ordonnance de huis clos de la Commission d'appel de l'immigration — Les dossiers sont assujettis aux dispositions de la Loi sur l'accès à l'information.*

e *Immigration — Statut de réfugié — Réexamen — Commission d'appel de l'immigration accueillant la requête pour une audience à huis clos — Il s'agit de savoir si l'ordonnance de huis clos est annulée par la requête présentée en vertu de la Loi sur l'accès à l'information — La Commission est une «institution fédérale» au sens de la Loi — Les documents sont assujettis à la communication.*

Il s'agit de demandes présentées en vertu de l'article 42 de la *Loi sur l'accès à l'information* en vue de réviser le refus de la Commission d'appel de l'immigration de communiquer des documents se rapportant à la décision d'accorder le statut de réfugié au sens de la Convention. Le refus était fondé sur l'article 17 de la Loi qui prévoit une exception dans les cas où la communication de documents risquerait de nuire à la sécurité d'un individu et sur le motif que la Commission était liée par son ordonnance portant que l'audition de réexamen soit tenue à huis clos. Le Commissaire à l'information a avisé que l'exception prévue à l'article 17 n'avait pas été justifiée et que les dispositions de la Loi exigeant la communication avaient préséance sur l'ordonnance de la Commission d'appel de l'immigration.

i *Jugement*: les documents peuvent être communiqués en vertu de la Loi.

La Commission d'appel de l'immigration est une «institution fédérale» telle que la définissent l'article 3 et l'annexe I de la Loi et elle est donc régie par les dispositions de la Loi. Le paragraphe 4(1) stipule que le droit d'accès existe nonobstant toute autre loi du Parlement. Il est prétendu que les dispositions qui prévoient des audiences à huis clos ne sont pas visées spécifiquement par l'exception à l'annexe II ni ailleurs dans la

Access to Information Act to prevail over other Acts unless a clear and unequivocal exception is stipulated in the Act itself.

Loi. L'intention du Parlement était que la *Loi sur l'accès à l'information* ait préséance sur les autres lois à moins d'une exception claire et précise dans la Loi elle-même.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, ss. 2, 3, 4(1), 17, 24, 37, 40(3), 41(1)(a),(c).

Immigration Act, 1976, S.C. 1976-77, c. 52, ss. 65, 82.
Immigration Appeal Board Rules (Convention Refugees), 1981, SOR/81-420, R. 4.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Information Commissioner (Canada) v. Canada (Minister of Employment and Immigration), [1986] 3 F.C. 63 (T.D.).

CONSIDERED:

Shaw v. R. in Right of British Columbia (1985), 61 B.C.L.R. 68 (C.A.); *Ex Parte Sasges* (1974), 56 D.L.R. (3d) 309 (B.C.S.C.).

REFERRED TO:

Re Chalifoux and Dmytrash (1974), 47 D.L.R. (3d) 51 (Alta. C.A.); *Re Thompson and Lambton County Board of Education* (1972), 30 D.L.R. (3d) 32 (Ont. H.C.); *R. v. Drybones*, [1970] S.C.R. 282.

COUNSEL:

Michael L. Phelan, Pat J. Wilson and Paul B. Tetro for Information Commissioner.
Barbara A. McIsaac for respondent.
Richard G. Dearden for Stephen Bindman.
Robert E. Houston, Q.C. for Dewey Go Dee.

SOLICITORS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for Information Commissioner.
Deputy Attorney General of Canada, Ottawa, for respondent.
Gowling & Henderson, Ottawa, for Stephen Bindman.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, for Dewey Go Dee.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 2, 3, 4(1), 17, 24, 37, 40(3), 41(1)a,c).

Loi sur l'immigration de 1976, S.C. 1976-77, chap. 52, art. 65, 82.

Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (réfugié au sens de la Convention), DORS/81-420, Règle 4.

JURISPRUDENCE

DÉCISION APPLIQUÉE:

Commissaire à l'information (Canada) c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration), [1986] 3 C.F. 63 (1^{re} inst.).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Shaw v. R. in Right of British Columbia (1985), 61 B.C.L.R. 68 (C.A.); *Ex Parte Sasges* (1974), 56 D.L.R. (3d) 309 (C.S.C.-B.).

DÉCISIONS MENTIONNÉES:

Re Chalifoux and Dmytrash (1974), 47 D.L.R. (3d) 51 (C.A. Alb.); *Re Thompson and Lambton County Board of Education* (1972), 30 D.L.R. (3d) 32 (H.C. Ont.); *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282.

AVOCATS:

Michael L. Phelan, Pat J. Wilson et Paul B. Tetro pour le Commissaire à l'information.
Barbara A. McIsaac pour l'intimée.
Richard G. Dearden pour Stephen Bindman.
Robert E. Houston, c.r., pour Dewey Go Dee.

PROCUREURS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour le Commissaire à l'information.
Le sous-procureur général du Canada, Ottawa, pour l'intimée.
Gowling & Henderson, Ottawa, pour Stephen Bindman.
Soloway, Wright, Houston, Greenberg, O'Grady, Morin, Ottawa, pour Dewey Go Dee.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

PINARD J.: These are applications by the Information Commissioner of Canada (Court files T-1051-87, T-1169-87, T-1355-87) pursuant to paragraph 42(1)(a) of the *Access to Information Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, and by Stephen Bindman (Court file T-931-87), pursuant to section 41 of the *Access to Information Act*, for a review of the decision of the Immigration Appeal Board to refuse to disclose records relating to its decision to grant Convention refugee status to Dewey Go Dee.

The access to information requests for the records which are the subject of these applications were made in 1986 by Alan Merridew, Brian M. Power, John Honderich and Stephen Bindman. The records requested by Messrs. Merridew, Power, Honderich and Bindman under the *Access to Information Act* were not otherwise available to them as a public record of the Board because the Immigration Appeal Board had, on June 17, 1985, ordered that Mr. Dee's application for a redetermination of his status as a Convention refugee be heard *in camera* and that the record in his application be sealed.

By letters dated February 21, 1986, April 2, 1986, May 23, 1986 and October 2, 1986, the Immigration Appeal Board rejected the requests, relying on section 17 of the *Access to Information Act*. That provision reads:

17. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to threaten the safety of individuals.

The requestors complained to the Information Commissioner, who investigated their complaints. By letter dated July 4, 1986, to M. Falardeau-Ramsey reporting the results of her investigation, the Information Commissioner advised the respondent of her finding that there was not identified sufficient justification to support the total exemption of the records on the basis claimed by the Immigration Appeal Board, that of section 17 of the *Access to Information Act*. Pursuant to section 37 of the Act, the Information Commis-

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

LE JUGE PINARD: Il s'agit de demandes présentées par le Commissaire à l'information du Canada (nos de greffe T-1051-87, T-1169-87, T-1355-87) en vertu de l'alinéa 42(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I et par Stephen Bindman (n° de greffe T-931-87) conformément à l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir la révision de la décision de la Commission d'appel de l'immigration refusant la communication de documents relatifs à sa décision d'accorder le statut de réfugié au sens de la Convention à Dewey Go Dee.

Les demandes d'accès à l'information visant les documents qui font l'objet des présentes demandes ont été déposées en 1986 par Alan Merridew, Brian M. Power, John Honderich et Stephen Bindman. Les dossiers demandés par MM. Merridew, Power, Honderich et Bindman en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ne leur étaient pas autrement accessibles comme documents publics de la Commission d'appel de l'immigration parce que cet organisme, le 17 juin 1985, avait ordonné que la demande de M. Dee sollicitant le réexamen de son statut de réfugié au sens de la Convention soit entendue à huis clos et que le document accompagnant sa demande soit mis sous scellé.

Dans des lettres en date du 21 février, du 2 avril, du 23 mai et du 2 octobre 1986, la Commission d'appel de l'immigration, s'appuyant sur l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information*, a rejeté les demandes en question. Cette disposition est ainsi libellée:

17. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus.

Les requérants ont déposé des plaintes auprès du Commissaire à l'information, qui a fait enquête. Dans une lettre en date du 4 juillet 1986 adressée à M. Falardeau-Ramsey qui faisait rapport sur son enquête, le Commissaire à l'information a avisé l'intimée qu'elle n'avait pas trouvé de motifs suffisants pour justifier l'exemption totale des documents sur le fondement invoqué par la Commission d'appel de l'immigration, l'article 17 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Commissaire à l'information, conformément à l'article 37 de la Loi, a

sioner recommended to the respondent that the records be released subject to the Act.

By letter dated July 14, 1986, from M. J. Denis, Executive Director of the Immigration Appeal Board, to the Information Commissioner, the Immigration Appeal Board refused to disclose the records, on grounds that the Board was bound by an order of a quorum of the Board on June 17, 1985, allowing a motion for an *in camera* hearing in the Dewey Go Dee application. In her letter, the Executive Director of the Board wrote, in part, as follows:

I find myself in a rather difficult situation. Section 65 of the Immigration Act, 1976, reads in part, as follows:

65(1) The Board is a court of record and shall have an official seal, which shall be judicially noticed.

(2) The Board has, as regards the attendance, swearing and examination of witnesses, the production and inspection of documents, the enforcement of its orders and other matters necessary or proper for the due exercise of its jurisdiction, all such powers, rights and privileges as are vested in a superior court of record and, without limiting the generality of the foregoing may, . . .

Section 82 reads:

An appeal to the Board shall be heard in public but if any party thereto so requests the Board may in its discretion direct that the appeal be heard in camera.

On June 17, 1985, a quorum of the Board designated to hear the Dee case, delivered a decision from the Bench allowing a motion for an in camera hearing. An order of the Board was issued to that effect. (Generally the record is public information. An in camera hearing is very rarely ordered.)

I find no authority to vary that decision.

Even though section 82 of the *Immigration Act, 1976* [S.C. 1976-77, c. 52] is referred to in that letter, it was recognized by the Immigration Appeal Board itself, in its reasons for the decision granting the hearing *in camera*, that section 82 does not apply in the case of an application for redetermination of Convention refugee status; however, the Board found that both the provisions of section 65 of the *Immigration Act, 1976* and Rule 4 of the *Immigration Appeal Board Rules (Convention Refugees), 1981* [SOR/81-420] are wide enough to cover such a situation.

recommandé à l'intimée de rendre les documents en question accessibles dans le respect des dispositions de la Loi.

Dans une lettre en date du 14 juillet 1986 adressée par M. J. Denis, directeur exécutif de la Commission d'appel de l'immigration, au Commissaire à l'information, la Commission d'appel de l'immigration a refusé la communication des documents en cause au motif qu'elle était liée par une ordonnance en date du 17 juin 1985 d'une formation de la Commission accueillant une requête d'ordonnance à huis clos dans la demande de Dewey Go Dee. Dans cette lettre, le directeur exécutif de la Commission dit, notamment:

[TRADUCTION] La situation dans laquelle je me trouve est plutôt inconfortable. L'article 65 de la Loi sur l'immigration de 1976 est, en partie, libellé de la manière suivante:

65(1) La Commission est une cour d'archives; elle a un sceau officiel dont l'authenticité est admise d'office.

(2) La Commission a, en ce qui concerne la présence, la prestation de serment et l'interrogatoire des témoins, la production et l'examen des documents, l'exécution de ses ordonnances, et toute autre question relevant de sa compétence, tous les pouvoirs, droits et privilèges d'une cour supérieure d'archives et peut notamment . . .

L'article 82 porte:

L'appel est entendu en audience publique; cependant, à la requête d'une partie, la Commission peut ordonner le huis clos.

Le 17 juin 1985, une formation de la Commission constituée pour entendre l'affaire Dee a rendu à l'audience une décision accueillant la requête d'audience à huis clos. Une ordonnance de la Commission a été prononcée à cet effet. (Le dossier est généralement une information à caractère public. Il est très rare qu'une audience à huis clos soit ordonnée.)

Je ne trouve aucun arrêt qui me permette de modifier cette décision.

Même si l'article 82 de la *Loi sur l'immigration de 1976* [S.C. 1976-77, chap. 52] est cité dans cette lettre, il a été reconnu par la Commission d'appel de l'immigration elle-même, dans les motifs qu'elle a prononcés à l'appui de sa décision accordant l'audience à huis clos, que l'article 82 n'est pas applicable à une demande de réexamen du statut de réfugié au sens de la Convention; toutefois, la Commission a conclu qu'à la fois les dispositions de l'article 65 de la *Loi sur l'immigration de 1976* et celles de la Règle 4 des *Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (réfugié au sens de la Convention)* [DORS/81-420] sont assez larges pour régir de telles circonstances.

The Assistant Information Commissioner reported the results of the investigation to the requestors by letter dated March 31, 1987, advising them of the last refusal of the Immigration Appeal Board to disclose the records, and stating the view of the Information Commissioner that the provisions of the *Access to Information Act* requiring disclosure of the records superseded the order of the Immigration Appeal Board.

The Assistant Information Commissioner advised the requestors that they could file application for a review of the refusal by the Federal Court either on their own under section 41 of the Act or through the Information Commissioner under section 42. One requestor, Stephen Bindman, chose the former alternative, the rest signed consents to allow the Commissioner to act on their behalf. The applications were filed in April, May and June 1987.

The Information Commissioner appears as a party intervenant in the application by Stephen Bindman (Court File T-931-87), pursuant to an order of the Associate Chief Justice dated September 4, 1987, under paragraph 42(1)(c) of the *Access to Information Act*. On September 15, 1987, Mr. Justice Rouleau signed an order joining the four applications, allowing the subject of the Board hearing, Mr. Dewey Go Dee, to intervene, and declaring that the following preliminary question of law should be determined:

Does the *Access to Information Act* apply to the Immigration Appeal Board records which are the subject of these four proceedings?; in the alternative, Are the Immigration Appeal Board records properly subject to an examination under the *Access to Information Act*?

This is the question that came before me in Ottawa, on March 30, 1988, and which was debated by learned counsel for the parties. The real issue in other words is whether an *in camera* order by the Immigration Appeal Board can be overcome by a request under the *Access to Information Act*.

Le Commissaire adjoint à l'information a communiqué les conclusions de l'enquête aux requérants dans une lettre en date du 31 mars 1987 les avisant du dernier refus de la Commission d'appel de l'immigration de communiquer les documents en question et déclarant que le Commissaire à l'information était d'opinion que les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* exigeant la communication des dossiers avaient préséance sur l'ordonnance de la Commission d'appel de l'immigration.

Le Commissaire adjoint à l'information a avisé les requérants qu'ils pouvaient déposer une demande sollicitant la révision du refus de la Commission par la Cour fédérale soit par eux-mêmes sous le régime de l'article 41 de la Loi soit par l'intermédiaire du Commissaire à l'information en vertu de l'article 42. Un des requérants, Stephen Bindman, s'est prévalu de la première de ces possibilités, tandis que les autres ont signé des consentements autorisant le Commissaire à les représenter. Les demandes ont été déposées en avril, en mai et en juin 1987.

Le Commissaire à l'information comparait en qualité d'intervenant dans la demande de Stephen Bindman (n° de greffe T-931-87) conformément à une ordonnance du juge en chef adjoint prononcée le 4 septembre 1987 conformément à l'alinéa 42(1)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le 15 septembre 1987, M. le juge Rouleau a signé une ordonnance joignant les quatre demandes, autorisant la personne visée par l'audience de la Commission, M. Dewey Go Dee, à intervenir, et déclarant que la question de droit préliminaire suivante devrait être tranchée:

La *Loi sur l'accès à l'information* s'applique-t-elle aux documents de la Commission d'appel de l'immigration visés dans les quatre instances en l'espèce?; subsidiairement, Les dossiers de la Commission d'appel de l'immigration sont-ils assujettis à bon droit à la consultation prévue à la *Loi sur l'accès à l'information*?

Cette question est celle qui a été soulevée devant moi à Ottawa le 30 mars 1988 et qui a été débattue avec compétence par les avocats des parties. La question véritable, en d'autres mots, est celle de savoir si une ordonnance de huis clos de la Commission d'appel de l'immigration peut être écartée au moyen d'une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

In my view, the answer is found in the plain words of a well-structured statute.

Indeed, the purpose of the *Access to Information Act* is set out in section 2 and states as follows:

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

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

Section 3 of the Act defines "government institution" as "any department or ministry of state of the Government of Canada listed in Schedule I or any body or office listed in Schedule I". Thus, in addition to the Departments and ministries of state of the Federal Government, Schedule I lists a large number of the federal administrative boards, tribunals and review agencies. The Immigration Appeal Board is listed in Schedule I and is therefore a "government institution" within the meaning of the Act.

Section 4 of the Act creates a right of access to information which is specified to prevail over any other Act of Parliament. Subsection 4(1) states as follows:

4. (1) Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person who is

(a) a Canadian citizen, or

(b) a permanent resident within the meaning of the *Immigration Act, 1976*,

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

At this stage, assuming that section 65 of the *Immigration Act, 1976* and Rule 4 of the *Immigration Appeal Board Rules (Convention Refugees), 1981*, authorize the Board to conduct *in camera* hearings, which is firmly disputed by counsel for the applicant Stephen Bindman, it is clear to me that the above provisions of the *Access to Information Act* make the records which are the

À mon avis, la réponse à cette question réside dans les termes clairs de cette loi bien construite.

En effet, l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* est énoncé à l'article 2, qui est ainsi libellé:

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

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

L'article 3 de la Loi définit le terme «institution fédérale» comme «Tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe I». Ainsi, en plus des départements et ministères d'État du gouvernement fédéral, l'annexe I énumère un grand nombre de commissions, de tribunaux et d'agences d'examen. La Commission d'appel de l'immigration figure à l'annexe I et est donc une «institution fédérale» au sens de la Loi.

L'article 4 de la Loi crée un droit d'accès à l'information en déclarant expressément que ce droit a préséance sur toute autre loi du Parlement. Le paragraphe 4(1) déclare:

4. (1) Sous réserve de la présente loi mais nonobstant toute autre loi du Parlement, ont droit à l'accès aux documents des institutions fédérales et peuvent se les faire communiquer sur demande:

a) les citoyens canadiens; ou

b) les résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration de 1976*. [Les soulignements sont ajoutés.]

À ce stade-ci, en tenant pour acquis que l'article 65 de la *Loi sur l'immigration de 1976* et la Règle 4 des *Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (réfugié au sens de la Convention)* autorisent la Commission à tenir des audiences à huis clos, une proposition que conteste fermement l'avocat du requérant Stephen Bindman, il m'apparaît clair que les dispositions préci-

subject of these four proceedings *prima facie* subject to disclosure.

The “notwithstanding” provision in section 4 of the *Access to Information Act* clearly overrides any provision of the *Immigration Act, 1976* which might restrict disclosure of Immigration Appeal Board records as a result of decisions by the Board to hold *in camera* hearings or to seal its files.

In *Shaw v. R. in Right of British Columbia* (1985), 61 B.C.L.R. 68 (C.A.), Anderson J.A. of the British Columbia Court of Appeal stated, at pages 70 and 71:

He submits further that by reason of the provisions of the collective agreement the Crown has “contracted out” of s. 9 of the Correction Act and the regulations, and that the Human Rights Code, as a matter of contract, must prevail.

In my opinion, this appeal cannot succeed. The legislature by clear and unequivocal language expressly declared in s. 9 of the Correction Act that “Notwithstanding the **Public Service Act** or any other Act . . .” the Lieutenant Governor in Council could prescribe the compulsory retirement age for certain employees. The legislature, when it enacted the Human Rights Code, could not be said by implication to have repealed the clear and unequivocal “non obstante” clause.

In *Ex Parte Sasges* (1974), 56 D.L.R. (3d) 309 (B.C.S.C.) Craig J. of the British Columbia Supreme Court had also expressed the following view, at page 313:

While it is a fundamental principle that the Court should attempt to interpret apparently conflicting legislation in a manner which permits effect to be given to both pieces of legislation, the Court cannot give an interpretation which does violence to what appears to be the plain meaning of the words of the paramount legislation. I regard the amending s. 57 as paramount legislation because it specifically says that it shall govern notwithstanding the provisions of any other act, except the *Small Claims Act*.

(See also *Re Chalifoux and Dmytrash* (1974), 47 D.L.R. (3d) 51 (Alta. C.A.); *Re Thompson and Lambton County Board of Education* (1972), 30 D.L.R. (3d) 32 (Ont. H.C.); and *R. v. Drybones* [1970] S.C.R. 282).

tées de la *Loi sur l'accès à l'information* assujettissent *prima facie* les documents visés dans les quatre instances en l'espèce à l'obligation de divulgation.

La disposition «nonobstant» de l'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information* a clairement préséance sur toute disposition de la *Loi sur l'immigration de 1976* qui pourrait restreindre la communication des documents de la Commission d'appel de l'immigration à la suite de décisions de la Commission de tenir des audiences à huis clos ou de sceller ses dossiers.

Dans l'arrêt *Shaw v. R. in Right of British Columbia* (1985), 61 B.C.L.R. 68 (C.A.), le juge Anderson, de la Cour d'appel de la Colombie-Britannique, a déclaré, aux pages 70 et 71:

[TRADUCTION] Il prétend également que la Couronne, par l'effet des dispositions de la convention collective, a renoncé d'avance à l'application de l'article 9 de la Correction Act et des règlements, de sorte que, sur un fondement contractuel, le Human Rights Code doit prévaloir.

À mon avis, le présent appel ne peut être accueilli. La législation, par des termes clairs et sans équivoque, a déclaré expressément à l'article 9 de la Correction Act que «nonobstant la **Public Service Act** ou toute autre loi . . .» le lieutenant gouverneur en conseil pouvait fixer l'âge de la retraite obligatoire de certains employés. La législation ne peut être considérée comme ayant implicitement abrogé la clause «nonobstant» claire et non équivoque lorsqu'elle a édicté le Human Rights Code.

Dans l'arrêt *Ex Parte Sasges* (1974), 56 D.L.R. (3d) 309 (C.S.C.-B.), le juge Craig de la Cour suprême de la Colombie-Britannique avait également exprimé le point de vue suivant, à la page 313:

[TRADUCTION] Bien qu'un principe fondamental veuille que les tribunaux qui ont à interpréter des dispositions législatives apparemment contradictoires tentent de le faire d'une manière qui permette à chacune des dispositions concernées d'être opérante, la Cour ne peut en donner une interprétation qui contredit ce qui apparaît être le sens clair des termes de la loi ou du règlement prépondérant. Je considère l'article 57 et sa modification comme une disposition législative prépondérante parce qu'il déclare expressément qu'il s'appliquera nonobstant les dispositions de toute autre loi, à l'exception de la *Small Claims Act*.

(Voir également *Re Chalifoux and Dmytrash* (1974), 47 D.L.R. (3d) 51 (C.A. Alb.); *Re Thompson and Lambton County Board of Education* (1972), 30 D.L.R. (3d) 32 (H.C. Ont.); et *R. c. Drybones*, [1970] R.C.S. 282).

In specific cases, provisions of other statutes prohibiting the disclosure of information have been effectively incorporated by reference into the *Access to Information Act* through subsection 24(1) which reads as follows:

24. (1) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II.

Schedule II contains many such provisions, of which only one refers to the *Immigration Act, 1976*, namely subsection 40(3) which is no longer in force and did not refer to the Immigration Appeal Board. There is no reference in Schedule II to either section 65 of the *Immigration Act, 1976*, or to Rule 4 of the *Immigration Appeal Board Rules (Convention Refugees), 1981*.

I agree with the applicants' submission that Parliament intended that the invocation of provisions in other statutes to prevent disclosure under the *Access to Information Act* be made as restrictive as possible by requiring that Parliament itself mandate resort to such provisions through section 24. Subsection 24(2) confirms this restrictive approach:

24. ...

(2) Such committee as may be designated or established under section 75 shall review every provision set out in Schedule II and shall, within three years after the coming into force of this Act or, if Parliament is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting, cause a report to be laid before Parliament on whether and to what extent the provisions are necessary.

Indeed, as stated by Jerome A.C.J., in *Information Commissioner (Canada) v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1986] 3 F.C. 63 (T.D.), at page 69:

... the purpose of the *Access to Information Act* is to codify the right of access to information held by the Government. It is not to codify the Government's right of refusal. Access should be the normal course. Exemptions should be exceptional and must be confined to those specifically set out in the statute.

Therefore, the records which are the subject of these four proceedings are indeed subject to disclosure under the *Access to Information Act* unless the provisions of that Act either apply to exempt the information from disclosure (sections 13 to 23,

Des dispositions précises d'autres lois prohibant la communication d'information ont été effectivement incorporées par renvoi à la *Loi sur l'accès à l'information* par le paragraphe 24(1) de cette Loi, qui est ainsi libellé:

24. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II.

L'annexe II mentionne de nombreuses dispositions ayant un tel effet, mais n'en retient qu'une seule de la *Loi sur l'immigration de 1976*, le paragraphe 40(3), qui n'est plus en vigueur et qui ne parlait pas de la Commission d'appel de l'immigration. L'annexe II ne mentionne ni l'article 65 de la *Loi sur l'immigration de 1976*, ni la Règle 4 des Règles de 1981 de la Commission d'appel de l'immigration (réfugié au sens de la Convention).

J'accepte la prétention des requérants que le Parlement a voulu restreindre autant que possible le recours à des dispositions d'autres lois pour empêcher la communication de documents suivant la *Loi sur l'accès à l'information* lorsqu'il a exigé que le Parlement lui-même ordonne le recours à de telles dispositions par l'intermédiaire de l'article 24. Le paragraphe 24(2) confirme cette intention restrictive:

24. ...

(2) Le comité prévu à l'article 75 examine toutes les dispositions figurant à l'annexe II et dépose devant le Parlement un rapport portant sur la nécessité de ces dispositions, ou sur la mesure dans laquelle elles doivent être conservées, dans les trois ans qui suivent l'entrée en vigueur de la présente loi, ou, si le Parlement ne siège pas, dans les quinze premiers jours de séance ultérieurs.

En effet, comme l'a déclaré le juge en chef adjoint Jerome dans l'affaire *Commissaire à l'information (Canada) c. Canada (ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1986] 3 C.F. 63 (1^{re} inst.), à la page 69:

... la *Loi sur l'accès à l'information* vise à codifier le droit d'accès aux renseignements détenus par le gouvernement. Il ne s'agit pas de codifier le droit du gouvernement de refuser cet accès. L'accès devrait être la règle, et les exemptions qui constituent l'exception doivent être expressément prévues par la Loi.

En conséquence, les documents visés dans les quatre instances en l'espèce sont effectivement assujettis à l'obligation de communication prévue à la *Loi sur l'accès à l'information* à moins que les dispositions de cette Loi ne s'appliquent pour

and 26) or specify that the Act does not apply to the information (sections 68 and 69).

The applicability in this case of the exemptive provisions contained in sections 13 to 23 and 26 of the Act is not at issue at this stage of the proceedings. Sections 68 and 69, which set out situations when the Act will not apply to certain materials, also do not apply here.

Consequently, I fully agree with the opinion as expressed by the Assistant Information Commissioner of Canada in his letter dated March 31, 1987, reporting the results of the investigation to the requestors, and I do make mine his following words:

In my opinion, based on the foregoing, the issue of paramountcy between the two statutes is resolved simply by their wording in favour of disclosure pursuant to the Access to Information Act. I am reinforced in this view by noting that the Access to Information Act was passed at a later date than the Immigration Act, 1976 and I also note that the *in camera* hearing order itself was made in June 1985, two years after the Access to Information Act came into force.

It is my view that the plain words of a well-structured statute which sets out its own purpose and also contains clear sections and correlated Schedules, make it obvious that Parliament intended to allow the *Access to Information Act* to prevail over any other Acts of Parliament in order to give substantially broader access to information held by the Government, unless a clear and unequivocal exception is stipulated in the Act itself.

I must emphasize, before concluding, that the provisions of the *Access to Information Act* will apply with respect to Immigration Appeal Board records only in those cases where the Board refuses access to documents relating to *in camera* hearings or otherwise does not maintain a public record. In the usual course, the Board's proceedings are open and rights of access already exist, so that the *Access to Information Act* need not be invoked.

exempter l'information visée de l'obligation de communication (articles 13 à 23 et 26) ou ne déclarent expressément que la Loi ne s'applique pas à l'information demandée (articles 68 et 69).

^a La question de l'applicabilité des dispositions d'exemption figurant aux articles 13 à 23 et 26 de la Loi à la présente espèce ne se pose pas à ce stade-ci des procédures. Les articles 68 et 69, qui énumèrent des circonstances dans lesquelles la Loi ne s'applique pas à certains documents, ne sont pas, eux non plus, applicables à l'espèce.

^c En conséquence, je souscris entièrement à l'opinion exprimée par le Commissaire adjoint à l'information du Canada dans sa lettre en date du 31 mars 1987 rapportant les conclusions de l'enquête aux requérants, et je fais miennes les paroles suivantes:

^d [TRADUCTION] À mon avis, considérant ce qui précède, le libellé des deux lois en cause permet de trancher la question de la prépondérance en faveur de la Loi sur l'accès à l'information et de la communication des documents. Le fait que la Loi sur l'accès à l'information a été adoptée après la Loi sur l'immigration de 1976 et le fait que l'ordonnance d'audiences à huis clos elle-même a été prononcée en juin 1985, deux ans après l'entrée en vigueur de la Loi sur l'accès à l'information, me confirment dans mon opinion.

^f Je suis d'avis que les termes clairs de cette Loi bien construite, qui énonce son objet propre et qui, également, comprend des articles et des annexes corrélatives limpides, indiquent de façon évidente que le Parlement a voulu permettre que la *Loi sur l'accès à l'information* ait préséance sur toutes les autres lois du Parlement afin d'assurer que, à moins d'une exception nette et non équivoque stipulée dans cette Loi elle-même, l'accès à l'information détenue par le gouvernement fédéral soit considérablement élargi.

ⁱ Avant de conclure, je dois souligner que les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* s'appliqueront seulement aux documents de la Commission d'appel de l'immigration dans les affaires où cet organisme refuse l'accès à des documents relatifs à une audience à huis clos ou ne tient pas un dossier accessible au public. Habituellement, les instances de la Commission sont ouvertes au public et un droit d'accès existe déjà, de sorte que la *Loi sur l'accès à l'information* n'a pas à être invoquée.

For all these reasons, the preliminary questions set by Rouleau J. ought to be answered in the affirmative, with the qualification that the second question should be answered as follows: "The Immigration Appeal Board records which are the subject of these four proceedings are properly subject to an examination under the *Access to Information Act*".

In view of this conclusion, it will not be necessary to deal with the additional submission that the respondent had no power to conduct *in camera* hearings.

Judgment will be rendered accordingly and costs may be spoken to at the request of any of the parties.

Pour tous ces motifs, les questions préliminaires énoncées par le juge Rouleau devraient recevoir une réponse affirmative, avec la réserve qu'il devrait être répondu de la manière suivante à la seconde question: «Les documents de la Commission d'appel de l'immigration visés dans les quatre instances en l'espèce sont à bon droit assujettis à la consultation prévue à la *Loi sur l'accès à l'information*».

Considérant la conclusion qui précède, il ne nous sera pas nécessaire de nous prononcer sur la prétention supplémentaire que l'intimée n'était pas habilitée à tenir des audiences à huis clos.

Un jugement sera rendu conformément aux présents motifs et il pourra être statué sur les dépens à la demande de l'une ou de l'autre des parties.