

T-895-88

T-895-88

Information Commissioner of Canada (*Applicant*)**Le Commissaire à l'information du Canada (*requérant*)**

v.

a c.

Minister of External Affairs and Third Party (*Respondents*)**Le ministre des Affaires extérieures et un tiers (*intimés*)**

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

RÉPERTORIÉ: CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (MINISTRE DES AFFAIRES EXTÉRIEURES) (1^{re} INST.)

Trial Division, Denault J.—Ottawa, March 21 and July 5, 1990.

Section de première instance, juge Denault—Ottawa, 21 mars et 5 juillet 1990.

Access to information — Application to set aside refusal to comply with Commissioner's recommendation to release information as to largest single annual import quota of foreign cheese — Application denied — Information exempted under Access to Information Act, s. 20(1)(b) and (c) — Four criteria required by s. 20(1)(b) satisfied — Reasonable expectation of probable harm established satisfying requirement for exemption under s. 20(1)(c).

Accès à l'information — Demande d'annulation du refus d'accéder à la recommandation du Commissaire de révéler le quota annuel et individuel le plus élevé d'importation de fromage étranger — Rejet de la demande — Renseignements exemptés en vertu de l'art. 20(1)(b) et c) de la Loi sur l'accès à l'information — Respect des quatre critères exigés à l'art. 20(1)(b) — L'établissement d'un risque vraisemblable de préjudice probable satisfait aux exigences de l'exception visée à l'art. 20(1)(c).

This was an application to review the Department's refusal to comply with a request for information, specifically the amount in kilograms of the largest single annual import quota of foreign cheese allocated to a firm or individual in 1985. The request was refused on the ground that the information was confidential financial or commercial information between the Department and a third party exempted from disclosure under *Access to Information Act* paragraph 20(1)(b), or information the disclosure of which could prejudice the third party under paragraph 20(1)(c). The import quotas on foreign cheese given to Canadian firms have not been released by government in the past. Such quotas are determined on the basis of the importer's percentage of the cheese import business in 1973 and 1974. The third party took the position that the information was also exempted under paragraph 20(1)(d) as information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with its contractual negotiations. The Commissioner maintained that the exemption was not justified and recommended release of the information. The issue was whether the information fell within the statutory exemptions.

Il s'agit d'une demande de révision du refus du Ministère d'accéder à une demande de renseignements, à savoir le poids en kilogrammes du quota annuel et individuel le plus élevé d'importation de fromage étranger attribué à une entreprise ou à un particulier en 1985. La demande a été rejetée au motif que les renseignements recherchés étaient des renseignements financiers ou commerciaux fournis à un ministre par un tiers exemptés de communication en vertu de l'alinéa 20(1)(b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, ou des renseignements dont la divulgation nuirait à un tiers en vertu de l'alinéa 20(1)(c). Les quotas d'importation de fromages étrangers assignés à des sociétés canadiennes n'ont pas été rendus publics par le gouvernement dans le passé. Ces quotas se fondent sur le pourcentage de l'importation globale de fromage que représentait chaque importateur en 1973 et en 1974. Le tiers a soutenu que les renseignements échappaient à la divulgation en vertu de l'alinéa 20(1)(d) parce qu'il s'agissait de renseignements qui risqueraient vraisemblablement d'entraver les négociations menées par lui en vue de contrats. Le Commissaire a soutenu que l'exception n'était pas justifiée et il a recommandé la divulgation des renseignements. La question était de savoir si les renseignements font partie des exceptions prévues par la loi.

Held, the application should be denied.

Jugement: la demande devrait être rejetée.

The information was exempted from disclosure under paragraphs 20(1)(b) and (c). The four criteria that must be met for information to be exempted under paragraph 20(1)(b) are that it be: (1) financial, commercial, scientific or technical, (2) confidential, (3) supplied to a government institution by a third party, and (4) treated consistently in a confidential manner by the third party.

Les renseignements échappaient à la divulgation en vertu des alinéas 20(1)(b) et (c). Pour échapper à la divulgation en vertu de l'alinéa 20(1)(b), les renseignements doivent respecter les quatre critères suivants, c'est-à-dire qu'il doit s'agir: 1) de renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques, 2) de nature confidentielle, 3) fournis à une institution fédérale par un tiers 4) et qui sont traités comme tels de façon constante par le tiers.

(1) The quota figure is commercial information, in even the strictest meaning of that term. The illicit offer received by the third party for the sale or long-term rental of unused portions of its quota support this finding.

1) Le poids relatif aux quotas est un renseignement commercial, même au sens le plus restreint du mot. L'offre illicite qui a été faite au tiers en vue de la vente ou de la location à long terme de la partie inutilisée de son quota appuie cette conclusion.

(2) The information was confidential. Whether information is confidential depends upon its content, purposes and the circumstances in which it is communicated and compiled, i.e. the information is not otherwise accessible by the public, it was communicated in a reasonable expectation that it would not be disclosed and in a relationship that is either fiduciary or not contrary to the public interest. The quota amount was not otherwise accessible to the public. Also, the information provided to the Government upon which all initial and subsequent quotas were established was communicated in a reasonable expectation of confidence that it would not be disclosed. The Commissioner's argument, that the public interest does not require confidentiality in that the quota system itself provides incentive for the third party to report its imports annually, could not be accepted. The public interest in fostering confidential relationships is merely an indicator, not a condition of confidentiality and there is a public interest in maintaining the confidentiality of this relationship. An undertaking had been given that the information would be kept confidential. There is a public interest in ensuring Government act in good faith regarding confidential information that is received by it. The Government may not always be bound by its undertaking to act in confidence, but paragraph 20(1)(b) requires it to consider itself bound by its undertakings to act confidentially in respect of financial, commercial, scientific or technical information, whenever the party to whom the undertaking was given has consistently treated the information as confidential. This rule holds true whether the undertaking was given before or after the coming into force of the *Access to Information Act*. To hold that undertakings of confidentiality are nullified by the Act would be to give it a dogmatic interpretation rather than a rational one—an interpretation which the law resists. Also, similar relationships with other importers are being maintained confidential, and in these circumstances disclosure of the information would amount to an unfair market intervention by Government.

(3) The Commissioner argued that the information provided in 1975 is not the information that is now being sought, therefore the information is not information "supplied to a government institution by a third party". The fact, however, is that large quota holders have been able to retain their quotas and shares of the market at a constant level since 1975 and these quotas were based on confidential information of the importers' imports in 1973 and 1974. Neither the information originally received by the Government nor any of the quota allocations subsequently deduced therefrom have ever been communicated to the public. The third party's share of the total quota has remained unchanged from 1975 and thus the disclosure of its quota allocation in any given year would be as harmful as the release of its original or present allocation. The information sought and the information provided in 1975 by the third party is essentially the same, and the disclosure of either would amount to a breach of paragraph 20(1)(b).

(4) The third party itself has consistently treated the information sought in a confidential manner. The affidavit evidence was to the effect that all importers guard their quota allocation

2) Les renseignements sont confidentiels. Le caractère confidentiel des renseignements dépend de leur contenu, de leur objet et des circonstances entourant leur préparation et leur communication, c'est-à-dire qu'ils ne doivent pas être par ailleurs accessibles au public, qu'ils doivent avoir été transmis confidentiellement avec l'assurance raisonnable qu'ils ne seront pas divulgués et dans le cadre d'une relation de confiance ou qui n'est pas contraire à l'intérêt public. Le poids du quota n'était pas par ailleurs accessible au public. De plus, les renseignements fournis au gouvernement et en fonction desquels tous les quotas initiaux et subséquents ont été établis, ont été communiqués dans l'attente raisonnable qu'on les tiendrait confidentiels. L'argument du Commissaire, selon lequel l'intérêt public n'exige pas de tenir les renseignements confidentiels parce que le système de contingentement incite le tiers à déclarer annuellement ses importations, ne saurait être accueilli. L'intérêt public qu'il y a à encourager les rapports confidentiels est simplement un indicateur et non une condition de la confidentialité, et il est dans l'intérêt général de préserver le caractère confidentiel des rapports concernés. On avait promis que les renseignements resteraient confidentiels. Il est dans l'intérêt public de s'assurer que le gouvernement agisse de bonne foi et qu'il préserve le caractère confidentiel des renseignements qui lui sont confiés. Le gouvernement peut ne pas être toujours lié par son engagement à agir confidentiellement, mais l'alinéa 20(1)b exige qu'il se considère lié par son engagement à préserver le caractère confidentiel des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques que lui a confiés un tiers chaque fois que ce dernier a traité ces renseignements comme confidentiels de façon constante. Cette règle s'applique, que l'engagement ait été pris avant ou après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*. Conclure que les promesses de respecter le caractère confidentiel des renseignements sont totalement dépourvues de valeur étant donné la Loi, c'est donner à celle-ci une interprétation dogmatique plutôt que rationnelle, et partant, une interprétation qui répugne au droit. De plus, d'autres rapports semblables avec d'autres importateurs restent confidentiels, et dans ces circonstances, la divulgation des renseignements recherchés équivaudrait à une intervention injuste dans le marché de la part du gouvernement.

3) Le Commissaire a soutenu que les renseignements fournis en 1975 n'étaient pas ceux qui sont recherchés en l'espèce, et que par conséquent il ne sont pas des renseignements «fournis à une institution fédérale par un tiers». Le fait est, cependant, que les titulaires de quotas importants ont pu maintenir leurs quotas et leur part du marché à un niveau constant depuis 1975, et que ces quotas étaient fondés sur des renseignements confidentiels en 1973 et 1974. Ni les renseignements reçus à l'origine par le gouvernement ni aucune des allocations de quotas auxquelles ces renseignements ont donné lieu par la suite, ont jamais été communiqués au public. La part du tiers du quota total est restée inchangée depuis 1975, de sorte que la divulgation du quota qui lui a été attribué au cours d'une année donné serait aussi préjudiciable que la communication de son allocation originale ou actuelle. Les renseignements recherchés et les renseignements fournis par le tiers en 1975 sont essentiellement les mêmes renseignements, et la divulgation des uns ou des autres équivaudrait à la violation de l'alinéa 20(1)b.

4) Le tiers a lui-même traité les renseignements recherchés de façon constante comme étant confidentiels. L'affidavit déposé établit que tous les importateurs gardent jalousement

figures jealously, this information being considered extremely sensitive.

Under paragraph 20(1)(c) the party resisting disclosure is required to adduce evidence of harm that could reasonably be expected to be caused by disclosure. Given the nature of the information sought, its potential uses and the great confidence with which it had been guarded at all times, the respondents had established a reasonable expectation of probable harm regarding its disclosure. They adduced evidence establishing the importance of keeping secret an importer's quota volume from both customers and competitors. Knowledge of an importer's quota is the only information lacking for competitors to estimate profit levels, discern pricing strategies, market plans and financial strength, making that information valuable commercial intelligence. The Commissioner's expert opinion evidence that as the request did not seek a breakdown of the largest quota holder's allocation according to variety, country of origin, and quality, nor the name of the holder, the information revealed would not contain anything new, was insufficient to refute the respondent's evidence. The nature of the information is such that it can be of no use other than to the third party's competitors, suppliers or customers.

An exemption under paragraph 20(1)(d) had not, however, been established. Paragraph 20(1)(d) requires proof of a reasonable expectation that actual contractual negotiations other than the daily business operations of the third party will be obstructed by disclosure. Evidence of the possible effect of disclosure on international contracts generally and hypothetical problems concerning foreign suppliers and local customers was insufficient to establish a reasonable expectation that any particular contract or negotiations would be obstructed by disclosure.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, ss. 2, 20, 42(1)(a).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce, [1984] 1 F.C. 939; (1984), 10 D.L.R. (4th) 417; 8 Admin. L.R. 305; 27 B.L.R. 84 (T.D.); *Air Atonabee Ltd. v. Canada (Minister of Transport)* (1989), 27 C.P.R. (3d) 180; 27 F.T.R. 194 (F.C.T.D.); *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1989] 1 F.C. 47; (1988), 53 D.L.R. (4th) 246; 32 Admin. L.R. 178; 26 C.P.R. (3d) 407; 87 N.R. 8 (C.A.); *Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 315 (F.C.A.).

secrets les chiffres afférents aux quotas qui leur sont alloués, ces renseignements étant considérés très délicats.

En vertu de l'alinéa 20(1)c), la partie qui s'oppose à la divulgation doit prouver que celle-ci risquerait vraisemblablement de lui causer un préjudice. Étant donné la nature des renseignements litigieux, leurs utilisations possibles, et la façon dont ils ont toujours été tenus secrets, les intimés ont établi que leur divulgation serait cause d'un risque vraisemblable de préjudice probable. Ils ont fourni des éléments de preuve démontrant l'importance qu'il y a à garder secret le poids du quota attribué à un importateur, aussi bien à l'égard de ses clients que de ses concurrents. La connaissance du quota alloué à chacun des importateurs est le seul renseignement qui manque pour permettre aux importateurs d'estimer le niveau des profits et de discerner les stratégies de fixation des prix, les projets de commercialisation et la force financière de leurs concurrents, ce qui en fait donc un utile renseignement commercial. L'expert du Commissaire a fait valoir que puisque la demande ne réclamait pas un état détaillé de ce qui a été accordé au plus important titulaire de quota selon la variété, le pays d'origine et la qualité des fromages ni le nom du titulaire, les renseignements qui seraient communiqués ne contiendraient rien de nouveau; ce témoignage a été insuffisant pour réfuter la preuve de l'intimé. La nature des renseignements est telle qu'ils ne peuvent servir qu'aux concurrents, aux fournisseurs et aux clients du tiers.

La preuve n'a toutefois pas été faite de l'exception prévue à l'alinéa 20(1)d). Cet alinéa exige la preuve que la communication des renseignements recherchés risquerait vraisemblablement d'entraver les négociations menées par le tiers en vue de contrats, mises à part ses activités commerciales journalières. On a bien présenté quelques éléments de preuve sur les conséquences possibles de la divulgation sur les contrats internationaux en général, et on a soulevé des problèmes hypothétiques au sujet des fournisseurs étrangers et des clients locaux, mais ils sont insuffisants pour établir que la divulgation des renseignements en cause risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations ou des contrats particuliers.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 2, 20, 42(1)a).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce, [1984] 1 C.F. 939; (1984), 10 D.L.R. (4th) 417; 8 Admin. L.R. 305; 27 B.L.R. 84 (1^{re} inst.); *Air Atonabee Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)* (1989), 27 C.P.R. (3d) 180; 27 F.T.R. 194 (C.F. 1^{re} inst.); *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1989] 1 C.F. 47; (1988), 53 D.L.R. (4th) 246; 32 Admin. L.R. 178; 26 C.P.R. (3d) 407; 87 N.R. 8 (C.A.); *Saint John Shipbuilding Ltd. c. Canada (Ministre des Approvisionnements et Services)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 315 (C.A.F.).

CONSIDERED:

National Parks and Conservation Ass'n. v. Morton,
498 F 2d 765 (C.A.D.C. 1974).

REFERRED TO:

Noël v. Great Lakes Pilotage Authority Ltd., [1988] 2
F.C. 77; (1987), 45 D.L.R. (4th) 127; 20 F.T.R. 257
(T.D.).

COUNSEL:

M. L. Phelan, Gregory O. Somers and Paul B. Tetro for applicant.
Bruce Russell for respondent Minister of
External Affairs.
Donald A. Kubesh for respondent third party.

SOLICITORS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for
applicant.
Deputy Attorney General of Canada for
respondent Minister of External Affairs.
Stikeman, Elliott, Ottawa, for respondent
third party.

The following are the reasons for order rendered in English by

DENAULT J.: The applicant, the Information Commissioner of Canada, is applying with the consent of the complainant, the Honourable Allan McKinnon, for a review of the respondent Department's refusal to comply with the complainant's July 16, 1986 request for information. The information requested from the Department of External Affairs was the amount, in kilograms, of the largest single annual import quota of foreign cheese allocated to a firm or individual in 1985.

The respondent Department refused the request stating that the information was exempted from disclosure by paragraphs 20(1)(b) and (c) of the *Access to Information Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I. The Department noted that on two previous occasions it had refused disclosure of similar information and that the Information Commissioner had agreed that the information was exempted under paragraphs 20(1)(b) and (c) of the Act. It also noted that the same was true of requests for information relating to the amount of import quotas on chicken and turkey. The follow-

DÉCISION EXAMINÉE:

National Parks and Conservation Ass'n. v. Morton,
498 F 2d 765 (C.A.D.C. 1974).

DÉCISION CITÉE:

Noël c. Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée,
[1988] 2 C.F. 77; (1987), 45 D.L.R. (4th) 127; 20
F.T.R. 257 (T.D.).

AVOCATS:

M. L. Phelan, Gregory O. Somers et Paul B. Tetro pour le requérant.
Bruce Russell pour l'intimé, le ministre des
Affaires extérieures.
Donald A. Kubesh pour le tiers intimé.

PROCUREURS:

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour le
requérant.
Le sous-procureur général du Canada pour
l'intimé, le ministre des Affaires extérieures.
Stikeman, Elliott, Ottawa, pour le tiers
intimé.

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

LE JUGE DENAULT: Le requérant, le Commissaire à l'information du Canada exerce, avec le consentement du plaignant, l'honorable Allan McKinnon, un recours en révision du refus du Ministère intimé d'accéder à la demande d'accès à l'information présentée par le plaignant le 16 juillet 1986. Le renseignement que l'on voulait obtenir du ministère des Affaires extérieures était le poids, en kilogrammes, du quota annuel et individuel le plus élevé d'importation de fromage étranger attribué à une entreprise ou à un particulier en 1985.

Le Ministère intimé a rejeté la demande en opposant que les renseignements sollicités étaient exempts de communication en vertu des alinéas 20(1)(b) et c) de la *Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe 1. Le Ministère a fait remarquer qu'à deux reprises déjà, il avait refusé la communication de renseignements semblables et que le Commissaire à l'information avait reconnu que les renseignements échappaient à la communication en vertu des alinéas 20(1)(b) et c) de la Loi. Il a ajouté que la même chose s'appliquait aux demandes de renseignements rela-

ing passage from the Department's letter of refusal is most indicative of its reasons for refusal:

Similarly in an Access Request for "names of individuals and companies, and their addresses, who were given permits to import into Canada foreign cheese in excess of 25,000 kilograms, from January, 1985 to date", the Department concluded that this specific information (notwithstanding the public availability of the complete list of cheese import quota holders) was exempt under Sections 20(1)(b) and (c). In this instance, (your file 3100-0541) Mr. George Hamelin, in his capacity as Assistant Information Commissioner, concluded that he was "satisfied that the exempted information falls under 20(1)(b) and (c) of the Act. In such circumstances, the exemption is mandatory and consequently (he) propose(d) to dismiss (the) complaint as not supportable."

The provisions relied on by the Department protect third parties from the disclosure by government institutions of confidential information that would be detrimental to their interests. In the present case it was established that the amount of import quotas on foreign cheese given to Canadian firms have not been released by Government in the past, and that they are determined on the basis of individual importer's percentage of the cheese import business in the years 1973 and 1974. Import quotas were established in 1975, when the total allocation of quota for cheese imports amounted to 50 million pounds. This total was divided amongst 198 importing firms and covered some 200 varieties of cheese from 25 different countries. Yearly changes since that time have resulted in changes in the total amount imported, in the number of importers, and in the number of varieties imported. Under the quota system an importer is required to import at least 95% of its quota in any given year, in order to avoid a reduction in his quota for the following year. The fact that quotas have not always been met has resulted in numerous reductions and has allowed new importers to be apportioned a quota of their own. As a result there are currently some 250 importers. Nevertheless, some importers have been able to meet their quotas year after year, and in such cases the quota remains equal to the importer's share of the market in 1973 and 1974, determined in accordance with the information supplied to the Government when the cheese quotas were implemented. The only reduction that would have occurred in such case was the 1979 reduction when

tives aux chiffres visant les quotas d'importation de poulets et de dindes. Le passage suivant de la lettre de refus du Ministère est des plus révélatrices sur les motifs du refus:

a [TRADUCTION] De la même façon, lorsqu'il a été saisi d'une demande de communication «des noms et adresses des particuliers et des compagnies à qui ont été délivrés des permis d'importer au Canada des fromages étrangers au-delà de 25 000 kilogrammes, depuis janvier 1985 jusqu'à maintenant», le Ministère a conclu que ces renseignements précis (nonobstant le caractère public de la liste complète des titulaires de quota d'importation de fromage) étaient exempts de communication en vertu des alinéas 20(1)b) et c). Dans ce cas, (votre dossier no. 3100-0541) M. George Hamelin, en sa qualité de Commissaire adjoint à l'information, a conclu qu'il «reconnaisait que les renseignements protégés étaient visés par les alinéas 20(1)b) et c) de la Loi. L'exemption étant impérative dans de telles circonstances, il a proposé conséquemment de rejeter la plainte comme étant mal fondée.»

Les dispositions sur lesquelles s'est appuyé le Ministère protègent les tiers contre la communication, par des institutions fédérales, de renseignements confidentiels qui nuiraient à leurs intérêts. En l'espèce, il a été établi que le poids relatif aux quotas d'importation de fromage étranger imposés aux entreprises canadiennes n'avait pas été rendu public par le gouvernement dans le passé, et que ces quotas sont fixés en fonction du pourcentage de l'importation globale de fromage que représentait chaque importateur au cours des années 1973 et 1974. Les quotas à l'importation ont été établis en 1975, lorsque l'ensemble des quotas d'importation de fromage s'élevait à 50 millions de livres. Ce total a été divisé entre 198 entreprises qui faisaient l'importation et il visait quelque 200 variétés de fromages provenant de 25 pays différents. Depuis cette époque, des modifications annuelles se sont trouvées à modifier le poids total des importations, le nombre des importateurs et celui des variétés de fromages importés. En vertu du système de quotas, un importateur est tenu d'importer au cours d'une année donnée au moins 95 % de son quota, afin d'éviter la réduction de ce dernier l'année suivante. Les quotas non atteints ont donné lieu à de nombreuses réductions et ont permis à de nouveaux importateurs de recevoir leurs propres quotas. Par conséquent, on compte actuellement quelque 250 importateurs. Cependant, certains importateurs ont réussi à atteindre leurs quotas année après année, et dans ce cas ceux-ci restent égaux à la part du marché des importateurs en 1973 et en 1974, déterminée selon les renseignements fournis au gouvernement lorsque les quotas de fromage

the government unilaterally reduced all quota allocations by 10%. In the present case the Department of External Affairs, whose Special Trade Relations Bureau (STRB) administers the calculation and allocation of quotas, has refused to disclose the information sought on the grounds that it is confidential information between itself and a third party, and that it is commercial information the disclosure of which would prejudice the third party.

The Information Commissioner did not view the Department's reasons for refusal as being justified under the Act. Consequently it informed the third party of its findings and advised it of its right to make representations to the Information Commissioner regarding disclosure. The third party did so and insisted that the information was exempted pursuant to paragraph 20(1)(d) of the Act, as well as paragraphs (b) and (c) as the Department had suggested.

The Commissioner maintained however that the exemption from disclosure was not justified. It was therefore recommended that the information be released by March 16, 1988. When this recommendation was not complied with, the Commissioner wrote to the complainant and obtained his consent to seek judicial review, pursuant to paragraph 42(1)(a) of the Act, of the Department's refusal to disclose the information.

The issue is a straightforward one of statutory interpretation. Does the information requested fall within the statutory exemptions in paragraphs 20(1)(b),(c) and (d) of the Act?

THE LAW

The relevant provisions of the *Access to Information Act* are the following:

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 exemptions 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.

sont entrés en vigueur. La seule réduction qui aurait eu lieu dans de tels cas est celle qui a été imposée en 1979, lorsque le gouvernement a réduit unilatéralement de 10 % tous les quotas établis. En l'espèce, le ministère des Affaires extérieures, dont la Direction générale des relations commerciales spéciales (DGRCS) est responsable du calcul et de la répartition des quotas, a refusé de communiquer les renseignements demandés au motif qu'il s'agissait là de renseignements confidentiels entre lui-même et un tiers, et que c'étaient des renseignements commerciaux dont la divulgation nuirait au tiers en cause.

Le Commissaire à l'information n'a pas considéré fondés selon la Loi les motifs du refus opposé par le Ministère. Il a donc avisé le tiers de ses conclusions et l'a informé de son droit de faire des observations au Commissaire à l'information à l'égard de la divulgation. C'est ce qu'a fait le tiers, en soulignant que les renseignements recherchés étaient exempts de communication en vertu de l'alinéa 20(1)d) de la Loi, ainsi que des alinéas 20b) et c) comme l'avait laissé entendre le Ministère.

Le Commissaire a toutefois maintenu que l'exemption de communication n'était pas fondée. Il a donc été recommandé que les renseignements soient rendus publics au plus tard le 16 mars 1988. Lorsqu'il n'a pas été donné suite à la recommandation, le Commissaire a écrit au plaignant et il a obtenu son consentement pour demander, en application de l'alinéa 42(1)a) de la Loi, la révision judiciaire du refus du Ministère de divulguer les renseignements litigieux.

La question est une simple question d'interprétation législative. Les renseignements demandés font-ils partie des exceptions prévues aux alinéas 20(1)b),c) et d) de la Loi?

LA LOI

Les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'accès à l'information* sont libellées comme suit:

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.

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.

(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 such 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 *Access to Information Act* has been interpreted in a purposive and liberal manner, and courts are invariably guided by the purpose clause in section 2. In *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*, [1984] 1 F.C. 939 (T.D.) at page 943, Jerome A.C.J. states:

... since the basic principle of these statutes is to codify the right of public access to Government information two things follow: first, that such public access ought not be frustrated by the courts except upon the clearest grounds so that doubt ought to be resolved in favour of disclosure; second, the burden of persuasion must rest upon the party resisting disclosure whether, as in this case, it is the private corporation or citizen, or in other circumstances, the Government.

Thus in the present case both the respondent Department and the third party bear the onus of proving upon the clearest grounds that the information sought is exempted by paragraphs 20(1)(b), (c) or (d). I will address each of these provisions in turn.

Paragraph 20(1)(b)

The proper approach to the interpretation of paragraph 20(1)(b) was laid out in *Air Atonabee Ltd. v. Canada (Minister of Transport)* (1989), 27

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.

(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.

La *Loi sur l'accès à l'information* a reçu une interprétation libérale et fondée sur son objet, et les tribunaux se laissent invariablement guider par l'objet de la Loi exposé à l'article 2. Dans l'arrêt *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*, [1984] 1 C.F. 939 (1^{re} inst.), à la page 943, le juge en chef adjoint Jerome a dit ce qui suit:

... puisque le principe de base de ces lois est de codifier le droit du public à l'accès aux documents du gouvernement, deux conséquences en découlent: d'abord, les tribunaux ne doivent pas neutraliser ce droit sauf pour les motifs les plus évidents, de sorte qu'en cas de doute, il faut permettre la communication; deuxièmement, le fardeau de convaincre la cour doit incomber à la partie qui s'oppose à la communication, qu'il s'agisse, comme en l'espèce, d'une société privée ou d'un citoyen ou, dans d'autres cas, du gouvernement.

Ainsi donc en l'espèce, il appartient au Ministère intimé et au tiers de démontrer pour les motifs les plus évidents que les renseignements recherchés sont exemptés de communication en vertu des alinéas 20(1)(b), (c) ou (d). Je vais traiter tour à tour de chacune de ces dispositions.

L'alinéa 20(1)(b)

La bonne façon d'aborder l'interprétation de l'alinéa 20(1)(b) a été exposée dans l'arrêt *Air Atonabee Ltd. c. Canada (Ministre des Trans-*

C.P.R. (3d) 180 (F.C.T.D.), at page 197, where MacKay J. made the following comments:

The authorities relied upon by both counsel in relation to s. 20(1)(b), and others, have made clear that exemption from disclosure under that paragraph requires that the information in question meet all four of the following criteria, that it be:

- (1) financial, commercial, scientific or technical information,
- (2) confidential information,
- (3) supplied to a government institution by a third party, and
- (4) treated consistently in a confidential manner by the third party.

MacKay J. then went on to consider in depth the application of each of these requirements to the case before him. In the course of his analysis he made several comments which will provide a useful guide whenever the interpretation of paragraph 20(1)(b) arises. Thus it was held that information will be deemed to be financial, commercial, scientific or technical, when it relates to material that is commonly referred to as such, in keeping with the ordinary dictionary definition of those terms. In this respect I have no hesitation in finding that the amount of the import quota sought is commercial information within the meaning of paragraph 20(1)(b). Moreover even if a more narrow meaning were ascribed to such terms, such as a requirement that the information have an independent market or cost value—a view explicitly rejected in *Air Atonabee*—I am satisfied, on the affidavit evidence of the third party that its quota figure does have independent value, and is commercial information in even the strictest meaning of that term. The illicit offer received by the third party for the sale or long-term rental of unused portions of its quota are supportive of this finding.

As for the second criterion, the confidential nature of the information, the *Air Atonabee* decision contains a thorough review of the jurisprudence on this issue and MacKay J. concludes, at page 202, with the following comments:

This review leads me to consider the following as an elaboration of the formulation by Jerome A.C.J., in *Montana, supra* [*Montana Band of Indians v. Canada (Minister of Indian & Northern Affairs)*], [1989] 1 F.C. 143] that whether information is

ports) (1989), 27 C.P.R. (3d) 180 (C.F. 1^{re} inst.), à la page 197, dans lequel le juge MacKay a fait les commentaires suivants:

Il ressort nettement de la jurisprudence, et notamment des précédents invoqués par les deux avocats relativement à l'alinéa 20(1)(b), que pour être soustraits à l'obligation de communication en vertu de cet article, les renseignements en question doivent répondre aux quatre critères suivants, c'est-à-dire qu'il doit s'agir

- 1) de renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques,
- 2) de nature confidentielle,
- 3) fournis à une institution fédérale par un tiers
- 4) et qui sont traités comme tels de façon constante par le tiers.

Le juge MacKay a ensuite étudié en profondeur l'application de chacune de ces exigences à l'affaire dont il était saisi. Au cours de son analyse, il a fait plusieurs observations qui seront un guide utile chaque fois que se présentera l'interprétation de l'alinéa 20(1)(b). Ainsi on a statué que des renseignements sont considérés être financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques lorsqu'ils se rapportent à des éléments communément désignés comme tels, conformément à la définition lexicographique ordinaire de ces expressions. À cet égard, je conclus sans hésiter que le poids relatif aux quotas d'importation est un renseignement commercial au sens de l'alinéa 20(1)(b). De plus, même si l'on accordait à ces termes un sens plus restreint, et si on y voyait l'exigence que les renseignements recherchés aient une valeur marchande indépendante, un point de vue explicitement rejeté dans l'arrêt *Air Atonabee*, j'estime en raison de l'affidavit du tiers que la quantité correspondant à son quota possède bien une valeur indépendante et constitue un renseignement commercial même au sens le plus restreint du mot. L'offre illicite qui a été faite au tiers en vue de la vente ou de la location à long terme de la partie inutilisée de son quota appuie cette conclusion.

Quant au second critère, c'est-à-dire la nature confidentielle des renseignements, on trouve dans l'arrêt *Air Atonabee* une étude complète de la jurisprudence sur cette question, et le juge MacKay conclut en faisant les commentaires suivants à la page 202:

Cet examen m'amène à considérer ce qui suit comme un exposé détaillé de l'opinion formulée par le juge en chef adjoint Jerome dans le jugement *Montana*, précité [*Bande indienne de Montana c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord*

confidential will depend upon its content, its purposes and the circumstances in which it is compiled and communicated, namely:

- (a) that the content of the record be such that the information it contains is not available from sources otherwise accessible by the public or that could not be obtained by observation or independent study by a member of the public acting on his own,
- (b) that the information originate and be communicated in a reasonable expectation of confidence that it will not be disclosed, and
- (c) that the information be communicated, whether required by law or supplied gratuitously, in a relationship between government and the party supplying it that is either a fiduciary relationship or one that is not contrary to the public interest, and which relationship will be fostered for public benefit by confidential communication.

In so far as these comments are not taken as superadded conditions to the Act, I find them instructive in determining whether the information sought in the present case is, or is not confidential. I am satisfied that the information sought is not otherwise accessible by the public. I am also satisfied that the market information on cheese imports in 1973 and 1974 provided to the Government and upon which all initial and subsequent quotas were established was communicated in a reasonable expectation of confidence that it would not be disclosed. In fact neither of these points were strongly contested by the Commissioner. The Commissioner has however suggested that because the information requested is submitted by the third party in order to continue to receive an import allocation quota, and because its submission is thus of substantial financial benefit to the third party, it is therefore not provided in a relationship required by the public interest to be fostered by preserving confidential lines of communication. In other words since the quota system itself provides incentive for the third party to report its imports year after year, and to prove that its quota has been met, there is no need for the Government to preserve confidentiality; the Government need not fear that the third party will be less candid or forthcoming in the future merely because Government breached the confidentiality of the information originally provided to it, because the third

canadien), [1989] 1 C.F. 143], dans lequel celui-ci a déclaré que la question de savoir si un renseignement est de nature confidentielle dépend de son contenu, de son objet et des circonstances entourant sa préparation et sa communication, c'est-à-dire:

- ^a (a) le contenu du document est tel que les renseignements qu'il contient ne peuvent être obtenus de sources auxquelles le public a autrement accès, ou ne peuvent être obtenus par observation ou par étude indépendante par un simple citoyen agissant de son propre chef;
- ^b (b) les renseignements doivent avoir été transmis confidentiellement avec l'assurance raisonnable qu'ils ne seront pas divulgués;
- ^c (c) les renseignements doivent être communiqués, que ce soit parce que la loi l'exige ou parce qu'ils sont fournis gratuitement, dans le cadre d'une relation de confiance entre l'administration et la personne qui les fournit ou dans le cadre d'une relation qui n'est pas contraire à l'intérêt public, et la communication des renseignements confidentiels doit favoriser cette relation dans l'intérêt du public.

Dans la mesure où ces remarques ne sont pas considérées comme des conditions qui s'ajoutent à celles de la Loi, je les trouve utiles lorsqu'il s'agit de déterminer si les renseignements recherchés en l'espèce sont ou ne sont pas confidentiels. Je suis convaincu que ces renseignements ne sont pas par ailleurs disponibles au public. Je suis également convaincu que les renseignements du marché sur les importations de fromage au cours des années 1973 et 1974, qui ont été fournis au gouvernement et en fonction desquels tous les quotas initiaux et subséquents ont été établis, ont été communiqués dans l'attente raisonnable qu'on les tiendrait confidentiels. De fait, le Commissaire n'a énergiquement contesté aucun de ces points. Il a toutefois laissé entendre que parce que les renseignements demandés sont fournis par le tiers dans le but de continuer à se voir attribuer un quota d'importation, et parce que les renseignements en cause représentent donc pour ce dernier un avantage financier considérable, ils ne sont par conséquent pas fournis dans le cadre de rapports dont l'intérêt public exige qu'ils soient favorisés par le maintien du caractère confidentiel des lignes de communication. En d'autres termes, puisque le système de contingentement lui-même incite le tiers à déclarer ses importations année après année et à prouver qu'il a atteint son quota, nul n'est besoin pour le gouvernement de garder le secret. En effet, celui-ci n'a pas à craindre que le tiers soit moins franc et plus réservé à l'avenir simplement parce que le gouvernement a violé le caractère confidentiel des renseignements qui lui ont tout d'abord été fournis,

party's self-interest in maintaining its quota will ensure its candour.

When seen in its true light, this portion of the applicant's argument has very little to recommend it. Indeed it lends support to those cases which have rejected the American doctrine in *National Parks and Conservation Ass'n. v. Morton*, 498 F.2d. 765 (C.A.D.C. 1974) [at page 770] that commercial or financial information is confidential if its disclosure would "(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." (*Air Atonabee Ltd. v. Canada (Minister of Transport)* (1989), 27 C.P.R. (3d) 180 (F.C.T.D.), at pages 199-200; *Noël v. Great Lakes Pilotage Authority Ltd.*, [1988] 2 F.C. 77 (T.D.)) What the Commissioner has failed to appreciate is that the public interest in fostering confidential communication is merely an indicia of the confidential nature of the information and not a condition. The American approach has the advantage of clearly recognizing that confidentiality is a shared responsibility between informer and informant and that as such each side may have legitimate interests in preserving confidentiality. According to that theory it is sufficient, to demonstrate that confidentiality exists, to establish that the interests of either party require as much. I would agree that a determination of confidentiality is not made less objective by the fact that only one side has an interest in maintaining confidentiality. What must be objectively determined is whether the information was obtained in exchange for the explicit or implicit promise that it would be treated confidentially. All that the third indicia of confidentiality outlined by MacKay J. allows for is the possibility that the government's need, or the public interest as he puts it, to maintain confidentiality may be legitimately considered as a factor in determining whether a given piece of information is of a confidential nature. As long as this criteria is used as an indicator and not a condition of confidentiality there is no danger in retaining it as a factor to be considered.

car l'intérêt qu'a le tiers à maintenir son quota est garant de son honnêteté.

Vue sous son angle véritable, cette partie de l'argument du requérant laisse à désirer. En effet, elle appuie les arrêts qui ont rejeté la doctrine américaine exposée dans l'arrêt *National Parks and Conservation Ass'n. v. Morton*, 498 F.2d. 765 (C.A.D.C. 1974) [à la page 770] selon laquelle les renseignements commerciaux et financiers sont confidentiels si leur divulgation devait «(1) compromettre la capacité du gouvernement d'obtenir à l'avenir des renseignements nécessaires; ou (2) nuire sérieusement à la compétitivité de la personne de qui les renseignements étaient obtenus: (*Air Atonabee Ltd. c. Canada (Ministre des Transports)* (1989), 27 C.P.R. (3d) 180 (C.F. 1^{re} inst.), aux pages 199 et 200; *Noël c. Administration de pilotage des Grands Lacs Ltée*, [1988] 2 C.F. 77 (1^{re} inst.)) Ce que le Commissaire n'a pas saisi, c'est que l'intérêt public qu'il y a à encourager les communications confidentielles n'est qu'un indice de la nature confidentielle des renseignements et non une condition. L'approche des américains a l'avantage de reconnaître clairement que la non-divulgation est une responsabilité que se partagent celui qui fournit les renseignements et celui qui les reçoit, et qu'en tant que tel, chaque côté peut avoir des motifs légitimes de préserver le caractère confidentiel des renseignements. Selon cette théorie il suffit, pour démontrer le caractère confidentiel des renseignements, d'établir que les intérêts de l'une ou l'autre des parties l'exigent. Je serais d'accord pour dire que la conclusion en faveur du caractère confidentiel des renseignements n'est pas moins objective parce qu'une seule des parties y trouve son intérêt. Ce qu'il faut déterminer objectivement, c'est si les renseignements ont été obtenus contre la promesse explicite ou implicite de les tenir confidentiels. Le troisième critère énoncé par le juge MacKay relativement au caractère confidentiel des renseignements prévoit simplement la possibilité que l'avantage pour le gouvernement, ou pour l'intérêt public comme il dit, de préserver le caractère confidentiel des renseignements puisse être légitimement considéré comme un facteur quand il s'agit d'établir si un renseignement donné est de nature confidentielle. Pourvu que ce critère soit un indicateur et non une condition du caractère confidentiel des renseignements, on peut sans inconvénient le conserver comme facteur à considérer.

In any event the public interest may indeed require, in the present case, that the relationship of confidentiality be fostered; while the obtention of necessary information in the future may not depend on good relations between government and importers, there is nonetheless a public interest in maintaining good relations *per se* with law abiding persons. There is a public interest in ensuring that Government act in good faith regarding confidential information that is received by it. The Information Commissioner would have Government say: "As we have established a quota system based on information which you have provided to us in confidence, and as this system itself ensures your continued cooperation, through economic incentive and the strong arm of the law, we may breach the confidence you have reposed in us without any fear of reprisal; hence we are justified in doing so and mandated to do so by the *Access to Information Act*." I do not think the Act requires anything of the kind. I find that given the Government's duty to act in good faith, there is a public interest in fostering the confidential nature of its relationship with the third party. This is not to say that Government will always be bound by its undertaking to act in confidence, the Act expressly provides exceptions to this rule in subsection 20(6), but I am satisfied that paragraph 20(1)(b) does require that the Government consider itself bound by its undertakings to act confidentially, in respect of financial, commercial, scientific or technical information, whenever the third party to whom the undertaking was given has consistently treated the information as confidential. This rule holds true whether the undertaking was made either before or after the coming into force of the *Access to Information Act*. The proper course in challenging the validity of such an undertaking is for the complainant, or the Commissioner, to avail itself of the grounds in subsection 20(6). In this way a balancing of interests, in favour of and against disclosure can occur. To hold otherwise, and conclude that undertakings of confidentiality are strictly meaningless in light of the Act, is to give the Act a dogmatic interpretation rather than a rational one, and is thus an interpretation which the law resists.

En tout état de cause, l'intérêt public peut fort bien demander, en l'espèce, que les rapports de confidentialité soient préservés; bien que l'obtention des renseignements nécessaires à l'avenir puisse ne pas dépendre des bonnes relations entre le gouvernement et les importateurs, il va tout de même dans l'intérêt public de cultiver de bonnes relations comme telles avec les personnes respectueuses de la loi. Il est aussi dans l'intérêt général de s'assurer que le gouvernement agit de bonne foi à l'égard des renseignements qu'on lui confie. Le Commissaire à l'information prétend que le gouvernement dit ce qui suit: «Comme nous avons établi un système de contingentement d'après des renseignements que vous nous avez donnés confidentiellement, et comme ce système lui-même garantit votre collaboration à l'avenir grâce aux incitants économiques et à la force coercitive de la loi, nous pouvons en toute impunité abuser de votre confiance; ainsi, sommes-nous justifiés et avons-nous mandat de le faire aux termes de la *Loi sur l'accès à l'information*.» Je ne crois pas que la Loi exige rien de semblable. J'estime qu'étant donné l'obligation du gouvernement d'agir de bonne foi, il est donc dans l'intérêt public qu'il préserve le caractère confidentiel de ses rapports avec le tiers. Cela ne signifie nullement que le gouvernement sera toujours lié par son engagement d'agir confidentiellement, la Loi prévoyant expressément au paragraphe 20(6) des exceptions à cette règle, mais je suis convaincu que l'alinéa 20(1)b) exige que le gouvernement se considère lié par son engagement à préserver le caractère confidentiel des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques que lui a confié un tiers chaque fois que ce dernier a traité ces renseignements comme confidentiels de façon constante. Cette règle s'applique, que l'engagement ait été pris avant ou après l'entrée en vigueur de la *Loi sur l'accès à l'information*. La façon régulière dont doit s'y prendre le plaignant, ou le Commissaire, pour contester la validité d'un tel engagement, c'est d'invoquer les exceptions prévues au paragraphe 20(6). De cette façon, il est possible de peser les arguments pour et contre la communication. Prétendre le contraire, et conclure que les promesses de respecter le caractère confidentiel des renseignements sont totalement dépourvues de valeur étant donné la Loi, c'est donner à celle-ci une interprétation dogmatique plutôt que rationnelle, et partant, une interprétation qui répugne au droit.

The grounds in subsection 20(6), set out above, release the Government from its undertakings of confidentiality whenever it is in the public interest "as it relates to public health, public safety, or protection of the environment" to do so. Yet none of these valid grounds of public interest have been advanced by the Commissioner in the present case. In fact the release of the information sought would make the third party, the only cheese importer whose quota was publicly known, and thus place it at a competitive disadvantage in relation to all other importers. If no other quota is revealed, then there is all the more reason to refrain from singling out the third party in this manner. I find that the public interest goes very much against these sort of market interventions by Government, and that this is yet another reason to foster the confidentiality of the Government's relationship with the third party. I therefore reject the applicant's argument that the information was not confidential because the public interest does not require that a relationship of confidentiality be fostered. I do so for the following two reasons: a) the public interest in fostering confidential relationships is merely an indicator and not a condition of confidentiality; and b) there is a public interest in maintaining the confidentiality of this relationship since: i) an undertaking was given that the information would be kept confidential; and ii) similar relationships with other importers are being maintained confidential, and in these circumstances disclosure of the information would amount to an unfair market intervention by Government.

In light of all the above I am satisfied that the respondents have established based upon an objective determination that the information requested is confidential in nature.

The Commissioner based the paragraph 20(1)(b) aspect of her case on the fact that the information sought is not information "supplied to a government institution by a third party". That is the third criteria identified by MacKay J. in *Air Atonabee, supra*. The Commissioner argued that the information provided in 1975, is not the information that is now being sought. She submitted that:

The total quota allocation in 1985 is not the same information as was supplied to importers to the STRB in respect of their performance in the years 1973 and 1974. The general reduction

Les exceptions énoncées au paragraphe 20(6), précité, dégagent le gouvernement de sa promesse de non-divulgaration pour des raisons d'intérêt public «concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement». Or le Commissaire n'a invoqué en l'espèce aucune de ces raisons valides d'intérêt public. De fait, la communication des renseignements recherchés ferait du tiers le seul importateur de fromage dont le quota est rendu public, portant ainsi atteinte à sa compétitivité à l'égard des autres importateurs. Si aucun autre quota n'est révélé, il y a donc des raisons d'autant plus grandes de ne pas différencier le tiers de cette façon. J'estime que ce genre d'intervention du gouvernement dans le marché va tout à fait contre l'intérêt public, et que c'est là une autre raison qui milite en faveur du caractère confidentiel des relations qu'entretient le gouvernement avec le tiers. Je rejette donc l'argument du requérant selon lequel les renseignements demandés ne sont pas confidentiels parce que l'intérêt public n'exige pas de favoriser des rapports confidentiels. Mon rejet se fonde sur ces deux motifs: a) l'intérêt public qu'il y a à encourager les rapports confidentiels est simplement un indicateur et non une condition de la confidentialité; et b) il est dans l'intérêt général de préserver le caractère confidentiel des rapports concernés puisque i) on a promis que les renseignements resteraient confidentiels; et ii) d'autres rapports semblables avec d'autres importateurs restent confidentiels, et dans ces circonstances, la divulgation des renseignements recherchés équivaudrait à une intervention injuste dans le marché de la part du gouvernement.

Étant donné tout ce qui précède, je suis convaincu que les intimés ont établi au terme d'un examen objectif que les renseignements requis sont de nature confidentielle.

Le Commissaire a fondé ses arguments tirés de l'alinéa 20(1)(b) sur le fait que les renseignements recherchés ne sont pas des renseignements «fournis à une institution fédérale par un tiers». C'est là le troisième critère énoncé par le juge MacKay dans l'arrêt *Air Atonabee*, précité. Le Commissaire a fait valoir que les renseignements fournis en 1975 ne sont pas les renseignements que l'on demande en l'espèce. Elle a exposé ce qui suit:

[TRADUCTION] Le quota total alloué en 1985 n'est pas le même renseignement fourni aux importateurs au DGRCS à l'égard de leur «prestation» en 1973 et en 1974. La réduction générale de

in total quotas in 1979, the importers shift in varieties sourced, and other changes in market participants and demand establish that the market is dynamic and subject to continuous variation.

This however is insufficient to rebut the respondents' proof that large quota holders (roughly the twenty largest importers) have been able to retain their quotas and shares of the market at a constant level since 1975 other than for the 1979 reduction mentioned above; that these quotas were based on confidential information of the importers' imports in 1973 and 1974; and that neither the information originally received by Government, nor any of the quota allocations subsequently deduced from it, have ever been communicated to the public or to any person or firm other than those who originally supplied the information. The uncontested affidavit evidence of the third party is that its own share of the total quota has remained unchanged from 1975 to the present, and that thus, the disclosure of its quota allocation in any given year, would be as harmful as the release of its original or present allocation. To my mind, the information sought (the largest quota in 1985) and the information provided in 1975 by the third party, is essentially the same information, and the disclosure of either would amount to a breach of paragraph 20(1)(b). The confidentiality of the 1985 quota figure itself is also borne out by the method in which it is received. While it is calculated on the basis of the third party's previous quotas going back to 1975, it is received by Government through a computer hook-up which preserves the confidentiality of the system. Each importer has been assigned a company file number which gives them access to their quota on the computer. Each import of cheese is added to the quota holder's tally until the quota is reached, at which point import permits are no longer issued. The confidentiality of the importers' file numbers and of their ability to meet their yearly quota allocation complements the confidentiality surrounding the original 1973 and 1974 market information on which the quota allocation is based. The facts reveal plainly to me that the information is supplied by the third party to the Special Trade Relations Bureau, a branch of the Department of External Affairs, which is a gov-

l'ensemble des quotas en 1979, la modification des variétés choisies par les importateurs, et les autres changements dans les participants et la demande prouvent que le marché est dynamique et subit de constantes fluctuations.

a Ce qui précède ne suffit toutefois pas à réfuter la preuve des intimés selon laquelle: les titulaires de quotas importants (à peu près les vingt importateurs principaux) ont pu maintenir leurs quotas et leur part du marché à un niveau constant depuis *b* 1975, sauf pour ce qui est de la réduction de 1979 dont on a parlé plus haut; ces quotas étaient fondés sur des renseignements confidentiels sur les importations des importateurs en 1973 et 1974; et ni les renseignements reçus à l'origine par le gouvernement *c* ni aucune des allocations de quotas auxquelles ces renseignements ont donné lieu par la suite, ont jamais été communiqués au public ou à aucune personne physique ou morale, si ce n'est celles qui ont fourni les renseignements en premier lieu. *d* Selon l'affidavit non contesté du tiers, sa propre part du quota total est restée inchangée depuis 1975 jusqu'à aujourd'hui, de sorte que la divulgation du quota qui lui a été attribué au cours d'une année donnée serait aussi préjudiciable que la *e* communication de son allocation originale ou actuelle. À mon sens, les renseignements recherchés (le quota le plus élevé en 1985) et les renseignements fournis par le tiers en 1975, sont essentiellement les mêmes renseignements, et la *f* divulgation de l'un ou l'autre équivaldrait à la violation de l'alinéa 20(1)b). Le caractère confidentiel de la valeur numérique du quota de 1985 est aussi étayé par la méthode selon laquelle elle a été reçue. Bien que ce chiffre ait été calculé en *g* fonction des quotas précédents du tiers en remontant jusqu'à 1975, il est transmis au gouvernement au moyen d'une connexion d'ordinateur qui préserve le caractère confidentiel du système. Chaque importateur a reçu un numéro de dossier qui lui *h* donne accès à son quota versé à l'ordinateur. Chacune de ses importations de fromage est ajoutée à ses importations précédentes jusqu'à ce qu'il ait atteint son quota, moment à partir duquel les *i* permis d'importation ne lui sont plus délivrés. Le caractère confidentiel des numéros de dossier des importateurs et de leur capacité de remplir leur quota annuel est le complément du caractère confidentiel attaché aux renseignements originaux afférents au marché au cours de 1973 et 1974, et sur *j* lesquels se fondent les quotas assignés. Les faits m'indiquent clairement que les renseignements

ernment institution, within the meaning of the Act, and I find therefore that the third criterion is met.

As for the fourth and final criterion under paragraph 20(1)(b), the evidence amply demonstrates that the third party did itself consistently treat the information sought in a confidential manner. The affidavit of Robert Bertrand, an officer in the Special Trade Relations Bureau, establishes that all importers guard their quota allocation figures jealously as the information is considered "confidential and extremely sensitive". This is also confirmed by the affidavit of Peter Dawes, former Chief executive officer of the Canadian Importers Association/*Association des Importateurs Canadiens*. In the course of his functions with that association, over sixteen years, Mr. Dawes helped form and served as executive director of the International Cheese Council of Canada, which was formed in direct response to the government's imposition of import quotas on foreign cheese. In his affidavit Mr. Dawes affirms that:

The information concerning each importer's volume allocation of quota is so sensitive that even the Council's operating fees, which are based on the volume of each importer's quota, were self-assessed and forwarded to a trust account administered by legal counsel and therefore protected under client/solicitor privilege. This was done by a unanimous instruction from the founding members of the Council.

Importers consider information on the actual levels of quota allocated to a company as expressed in volume by weight to be highly confidential and a matter of strategic consequence for many reasons, but mostly related to competitive and financial considerations.

Mr. Dawes then goes on to enumerate some of those considerations, but I think that, in the absence of any suggestion by the applicant that the third party, or any other importer has ever made known its own quota figures, the foregoing is sufficient to establish that the final criterion of paragraph 20(1)(b) was met. Indeed it confirms the uncontested affidavit evidence of the third party itself. Thus I am led to conclude that the respondents have demonstrated that the informa-

sont fournis par le tiers à la Direction générale des relations commerciales spéciales, direction du ministère des Affaires extérieures, qui est une institution fédérale au sens de la Loi; j'estime donc a qu'il y a respect du troisième critère.

Pour ce qui est du dernier critère visé à l'alinéa 20(1)b), la preuve démontre amplement que le tiers a lui-même traité les renseignements b recherchés de façon constante comme étant confidentiels. L'affidavit de Robert Bertrand, fonctionnaire à la Direction générale des relations commerciales spéciales, établit que tous les c importateurs gardent jalousement secrets les chiffres afférents aux quotas qui leur sont alloués, ces renseignements étant considérés [TRADUCTION] «confidentiels et très délicats». Cela est aussi confirmé par l'affidavit de Peter Dawes, ex-premier dirigeant de la *Canadian Importers Associations/* d *Association des Importateurs Canadiens*. Tandis qu'il exerçait ses fonctions au sein de cette association, pendant plus de seize ans, M. Dawes a participé à la constitution et a été le directeur exécutif du Conseil canadien des fromages internationaux, e dont la création représente la riposte directe à l'imposition par le gouvernement de quotas à l'importation des fromages étrangers. Dans son affidavit, M. Dawes affirme notamment ce qui suit:

[TRADUCTION] Les renseignements sur le poids des quotas f attribués à chacun des importateurs sont si délicats que même les frais d'exploitation du Conseil, fondés sur le poids de chacun de ces quotas, ont été autoévalués et transmis à un compte en fiducie administré par un conseiller juridique, de sorte qu'ils sont protégés par le caractère confidentiel des communications g entre procureur-client. Ceci s'est fait à la suite des directives unanimes de la part des membres fondateurs du Conseil.

Les importateurs considèrent que les renseignements sur les niveaux réels des quotas attribués à une compagnie, exprimés en poids, sont hautement confidentiels et une question d'importance h stratégique pour plusieurs raisons, qui relèvent surtout de considérations d'ordre concurrentiel et pécuniaire.

M. Dawes énumère ensuite dans son affidavit certaines de ces considérations, mais j'estime qu'en l'absence de toute suggestion de la part du requérant que le tiers, ou quelqu'autre importateur, a i jamais fait connaître les chiffres afférents à son quota, ce qui précède suffit à établir que le dernier critère exposé à l'alinéa 20(1)b) a été respecté. En j effet, cela confirme l'affidavit non contesté du tiers lui-même. Je suis donc amené à conclure que les intimés ont démontré que les renseignements

tion sought falls within the exemption under paragraph 20(1)(b) and that as such the Department's refusal to disclose the information was justified.

That finding is in itself sufficient to dispose of this matter, but I am also satisfied that the respondents have made out their case for exempting the information under paragraph 20(1)(c) of the Act.

Paragraph 20(1)(c)

Under paragraph 20(1)(c) the parties are agreed that the test requires the party resisting disclosure to adduce evidence of harm that could reasonably be expected to be caused by disclosure. The test was established in *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1989] 1 F.C. 47 (C.A.), at pages 59-60 and reaffirmed in *Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 315 (F.C.A.), where Hugessen J.A., states at page 316:

In applying that text [paragraphs 20(1)(c) and (d)] to the material before him the judge [24 F.T.R. 32, 12 A.C.W.S. (3d) 51] followed the guidelines laid down by MacGuigan J.A. for this court in *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)* (1988), 53 D.L.R. (4th) 246, 26 C.P.R. (3d) 407, [1989] 1 F.C. 47, where he said, at p. 255: "I believe one must interpret the exceptions to access in paras. (c) and (d) to require a reasonable expectation of *probable* harm." (The emphasis is in the original.)

The applicant now invites us to say that this is wrong, first because para. (c), while conveying the notion of "prejudice" (or harm), does not set so high a threshold as probability and, second, because para. (d) speaks only of interference and does not require any showing of harm at all. We do not agree. The setting of the threshold at the point of probable harm seems to us to flow necessarily from the context, not only of the section but of the whole statute, and it is the only proper reading to give the French text ("risquerait vraisemblablement de causer des pertes").

Thus while the law is clear, and there is no dispute as to the test to be applied, determining just what constitutes a "reasonable expectation of probable harm" will invariably give rise to serious disagreement, as it has in the present case.

The respondents' argument is advanced in the affidavits of Mr. Dawes, and of "Mr. third party", the president of the Third Party, and its former Controller, Secretary-Treasurer, and Director of

recherchés relèvent de l'exception visée à l'alinéa 20(1)b), et que cela étant, le refus du Ministère de divulguer les renseignements litigieux est justifié.

^a Cette conclusion suffit en elle-même à régler cette question, mais j'estime également que les intimés ont prouvé que les renseignements en cause relèvent aussi de l'alinéa 20(1)c) de la Loi.

^b L'alinéa 20(1)c)

Les parties conviennent qu'en vertu de l'alinéa 20(1)c), la partie qui s'oppose à la divulgation doit prouver que celle-ci risquerait vraisemblablement de lui causer un préjudice. Ce critère a été établi dans l'arrêt *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1989] 1 C.F. 47 (C.A.), aux pages 59 et 60 et confirmé dans l'arrêt *Saint John Shipbuilding Ltd. c. Canada (Ministre des Approvisionnements et Services)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 315 (C.A.F.), dans lequel le juge Hugessen, J.C.A., dit à la page 316:

Lorsque le juge a appliqué les alinéas 20(1)c) et d) au cas dont il a été saisi, il [24 F.T.R. 32, 12 A.C.W.S. (3d) 51] a suivi les principes directeurs fixés par le juge MacGuigan, J.C.A. pour la présente Cour dans l'arrêt *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)* 53 D.L.R. (4th) 246, 26 C.P.R. (3d) 407, [1989] 1 F.C. 47, où il a déclaré à la p. 255: ... j'estime qu'on doit interpréter les exceptions au droit d'accès figurant aux alinéas c) et d) comme exigeant un risque vraisemblable de préjudice *probable*. (En italique dans le texte original.)

^e La requérante nous invite à dire qu'il s'agit d'une erreur, tout d'abord parce que l'alinéa c) tout en exprimant la notion de préjudice (ou de tort) n'établit pas un seuil aussi élevé de probabilité et, deuxièmement, parce que l'alinéa d) parle seulement d'entrave et n'impose pas de faire la preuve d'un préjudice du tout. Nous ne sommes pas de cet avis. L'établissement d'un seuil de préjudice probable semble, selon nous, découler nécessairement du contexte, non seulement de l'article mais de l'ensemble de la Loi et il s'agit là de la bonne interprétation que l'on doit donner au texte français «risquerait vraisemblablement de causer des pertes».

^f Ainsi, bien que la loi soit claire, et que le critère applicable ne soit pas contesté, la détermination de ce qui constitue «un risque vraisemblable de préjudice probable» soulèvera invariablement de sérieuses divergences d'opinion, comme c'est le cas en l'espèce.

^g Les arguments des intimés sont exposés dans les affidavits de M. Dawes et de «M. Tiers», président du tiers et son ancien contrôleur, secrétaire-trésorier et directeur financier. Le nom du tiers et celui

Finance. The name of the third party, and its affiant are confidential matters which do not appear in the public records submitted for this application. Mr. Dawes submitted that once the amount of the largest quota allocated in any given year was made public, other importers and knowledgeable parties would immediately be able to match that quota figure to the company to which it was granted, because the largest import quota holders are known to their competitors. He also indicated that as overall demand for imported cheese always surpasses supply, importers are under great pressure from their customers (retailers, wholesalers and restaurants) to use their full quota to meet a particular demand rather than follow through with their particular plans. It is therefore important that an importer's quota volume not be known to its customers. Moreover by keeping its import quota secret a large importer can and will choose to apportion its quota among many small customers or to one customer exclusively for certain cheeses, if its quota volume were known it could not negotiate as successfully with its customers. I find that these disadvantages *vis-a-vis* one's clientele would be even more accentuated in a case where a given importer was the only importer whose quota volume was known.

Other than disadvantages *vis-a-vis* clientele, the Dawes affidavit establishes that knowledge of a competitor's quota volume "is valuable commercial intelligence which can be used to advantage by determining a competitor's price structures and marketing strategies". Given the existing market information, it is argued that knowledge of each importer's quota entitlement is the only information lacking to estimate profit levels, discern pricing strategies, market plans, and financial strength of the competition. One of the conclusions reached by Mr. Dawes is that:

... disclosure of quota levels of individual importers, or the largest quota holder in Canada in any given year, would cause that importer financial damage. An important distinction on the facts before us is that the loss and damage will be long term:—not as it relates to the products marketed by the company but to the overall competitive position of the company whose confidential information is disclosed once and for all.

de son déposant sont confidentiels et n'apparaissent pas dans la documentation publique fournie avec cette demande. M. Dawes a fait valoir que si le poids du quota le plus élevé accordé au cours d'une année quelconque était rendu public, d'autres importateurs et des parties au courant seraient aussitôt capables de déceler quelle compagnie a reçu tel quota, car les titulaires des quotas d'importation les plus importants sont connus de leurs concurrents. Il a aussi indiqué que puisque la demande de fromages importés surpasse toujours l'offre, les importateurs sont toujours pressés ardemment par leurs clients (les détaillants, les grossistes et les restaurants) d'utiliser l'intégralité de leur quota pour répondre à une demande particulière plutôt que de donner suite à leurs propres projets. Il est donc important que le poids du quota attribué à un importateur ne soit pas connu de ses clients. De plus, en tenant secret son quota d'importation, un grand importateur pourra choisir et choisira de répartir son quota entre plusieurs petits clients ou en faveur d'un seul client exclusivement pour certains fromages; si le poids de son quota était connu, il ne pourrait négocier avec autant de succès avec ses clients. J'estime que ces désavantages à l'égard des clients des importateurs seraient encore plus prononcés dans les circonstances où un certain importateur se trouverait être le seul dont le quota, exprimé en poids, serait connu.

Outre les désavantages à l'égard des clients, l'affidavit de M. Dawes établit que la connaissance du poids du quota attribué à un concurrent constitue [TRADUCTION] «de précieux renseignements commerciaux qui peuvent servir utilement à déterminer la structure des prix et les stratégies de commercialisation d'un concurrent». Étant donné les renseignements actuels sur le marché, on soutient que la connaissance du quota alloué à chacun des importateurs est le seul renseignement qui manque pour être en mesure d'estimer le niveau des profits et de discerner les stratégies de fixation des prix, les projets de commercialisation et la force financière des concurrents. L'une des conclusions de M. Dawes est la suivante:

[TRADUCTION] ... la divulgation des niveaux des quotas des importateurs individuels, ou du titulaire du quota le plus élevé au Canada au cours d'une année quelconque, causerait à cet importateur des pertes financières. La distinction importante qui ressort des faits de l'espèce, c'est que les pertes et le préjudice subis seront de longue durée:—non pas en ce qui concerne les produits vendus par la compagnie, mais à l'égard

This is because a company's quota entitlement to various varieties and volume within the current regulatory regime is not expected to change in the foreseeable future.

The affidavit of the third party's president confirms the examples of probable harm that would flow from the divulgence of the information sought, and gives specific examples of how, competitors, suppliers and customers could use the information to the third party's detriment.

In contrast the Commissioner has forwarded the expert testimony of Thomas C. Greig, Partner-in-Charge of the International Trade Services Group at Price Waterhouse in Toronto, and former Assistant Deputy Minister of the Customs program in the Federal Department of National Revenue. Mr. Greig has also served as Assistant Deputy Minister, Finance, at the Department of National Defence, and as Executive Vice-President, Finance of M. Loeb Ltd. a wholesale food distributor. After reviewing the affidavits of the respondents Mr. Greig concludes that the release of the information requested "would not result in competitive prejudice or commercial loss or gain to any party participating in the cheese market". Essential to Mr. Greig's findings was his opinion that in a business such as the cheese import business the large players would have a fairly accurate idea of who their major competitors were and what their volume of imports was. He concluded that as the information request did not ask for a breakdown of the largest quota holder's allocation according to variety, country of origin, and quality, nor for the name of the holder, the information revealed could not be used in the manner which the respondents affiants have suggested. Mr. Greig also submitted that his findings would remain the same even if the name of the largest quota holder were revealed, and indeed it was plainly apparent at the hearing that all the parties knew very well the exact identity of the third party. According to Mr. Greig there is no harm in releasing the information, because, by and large it contains nothing new, nothing that would dramatically alter the competitive position of the third party.

de la compétitivité de la compagnie dont les données confidentielles sont divulguées une fois pour toutes, car le quota de la compagnie relativement à divers poids et variétés, sous le régime de réglementation actuel, ne changera vraisemblablement pas dans un avenir prévisible.

a

L'affidavit du président du tiers confirme les exemples de préjudice probable que causerait la divulgation des renseignements recherchés, et il montre de façon précise comment les concurrents, les fournisseurs et les clients pourraient utiliser ces renseignements au détriment du tiers.

b

Par contraste, le Commissaire a présenté le témoignage d'expert de Thomas C. Greig, associé responsable du Groupe Conseils en commerce international de Price Waterhouse à Toronto, et ancien sous-ministre adjoint des programmes douaniers au ministère fédéral du Revenu national. M. Greig a aussi occupé les fonctions de sous-ministre adjoint (Finances) au ministère de la Défense nationale, et il a été vice-président exécutif (Finances) auprès de M. Loeb Ltd., distributeur grossiste d'aliments. Après avoir étudié les affidavits des intimés, M. Greig a conclu que la divulgation des renseignements recherchés [TRANSDUCTION] «ne nuirait pas à la compétitivité des parties qui participent au marché du fromage, ni ne leur causerait des pertes ou profits financiers». Au cœur des conclusions de M. Greig, se trouve son opinion que dans un commerce comme celui de l'importation du fromage, les participants les plus considérables ont une idée assez juste de l'identité de leurs principaux concurrents et de la quantité des importations de ces derniers. Il a conclu que puisque la demande de renseignements ne réclamait pas un état détaillé de ce qui a été accordé au plus important titulaire de quota selon la variété, le pays d'origine et la qualité des fromages, le nom du titulaire et les renseignements qui seraient communiqués ne pourraient pas être utilisés comme le suggèrent les déposants intimés. M. Greig a aussi soutenu que ses conclusions resteraient inchangées même si le nom du titulaire de quota le plus important était révélé, et de fait il était bien évident à l'audience que toutes les parties connaissaient parfaitement l'identité du tiers. Selon M. Greig, il n'y a aucun mal à communiquer les renseignements demandés car, somme toute, ils ne contiennent rien de nouveau, rien qui nuirait de façon frappante à la compétitivité du tiers.

c

d

e

f

g

h

i

j

Having reviewed the evidence thoroughly, I have some sympathy for Mr. Greig's position, but I do not find it sufficiently refutes the evidence of the respondent's affiants. In particular it does not raise any doubt that could be resolved in the applicant's favour. In fact while the information requested, may not be as informative, or as damaging to the third party, as previous access requests in this matter would have been had they not been refused, it is nevertheless information which by its very nature can be of no use other than to the third party's competitors, suppliers or customers. I do not question the motives of the complainant in making the request, and indeed such matters are rarely relevant at all in access requests. But the nature of the information requested is such that in the final analysis I am compelled to conclude that the best evidence put forward is that of the respondents. Given the nature of the information sought, its potential uses, and the great confidence with which it has been guarded at all times, I find that the respondents have established that a reasonable expectation of probable harm exists regarding its disclosure. For these reasons I find that the respondents have met their burden of proving that the information requested is exempt from disclosure under paragraph 20(1)(c) of the Act.

Paragraph 20(1)(d)

As for the last ground argued, the exemption under paragraph 20(1)(d) of the Act, which only the third party raised before me, I must briefly indicate that it was not satisfactorily proven. Paragraph 20(1)(d) requires proof of a reasonable expectation that actual contractual negotiations other than the daily business operations of the third party will be obstructed by disclosure. Reliance is placed on the strong sense of the words "interfere with" as indicated by the use of the word "entraver" in the French text. (*Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 315 (F.C.A.). As MacGuigan J.A., states in *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1989] 1 F.C. 47 (C.A.), at page 55:

Après avoir fait un examen approfondi de la preuve, j'éprouve quelque sympathie pour la position de M. Greig, mais je n'estime pas qu'elle réfute suffisamment la preuve faite par les déposants intimés. Par exemple, elle ne soulève aucun doute qui pourrait aller en faveur du requérant. De fait, bien que les renseignements demandés puissent ne pas être aussi révélateurs ni aussi nuisibles au tiers que ne l'auraient été des demandes de renseignements antérieures en l'espèce si on y avait accédé, il n'en reste pas moins qu'il s'agit de renseignements qui, de par leur nature, ne peuvent servir qu'aux concurrents, aux fournisseurs et aux clients du tiers. Je ne mets pas en question les motifs pour lesquels le plaignant a fait la demande, et de fait ces questions sont rarement pertinentes dans les demandes d'accès à l'information. Mais la nature des renseignements recherchés est telle qu'en dernière analyse, je dois conclure que la meilleure preuve est celle que les intimés ont présentée. Étant donné la nature des renseignements litigieux, leurs utilisations possibles, et la façon dont ils ont toujours été tenus secrets, je conclus que les intimés ont établi l'existence d'un risque vraisemblable de préjudice probable s'ils devaient être divulgués. Pour ces motifs, je conclus que les intimés se sont déchargés de l'obligation qui était la leur de prouver que les renseignements demandés échappent à la communication en vertu de l'alinéa 20(1)c) de la Loi.

L'alinéa 20(1)d)

Pour ce qui est du dernier moyen que l'on a fait valoir, l'exception visée à l'alinéa 20(1)d) de la Loi, que seul le tiers a soulevé en ma présence, je dois expliquer brièvement qu'il n'en a pas fait la preuve de façon satisfaisante. L'alinéa 20(1)d) exige la preuve que la communication des renseignements recherchés risquerait vraisemblablement d'entraver les négociations menées par le tiers en vue de contrats, mises à part ses activités commerciales journalières. On s'appuie sur la force des mots «*interfere with*» dans la version anglaise de la Loi, reflétée par le verbe «entraver» dans la version française. (Voir l'arrêt *Saint John Shipbuilding Ltd. c. Canada (Ministre des Approvisionnements et Services)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 315 (C.A.F.). Comme l'a dit le juge MacGuigan, J.C.A., dans l'arrêt *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1989] 1 C.F. 47 (C.A.), à la page 55:

With respect to paragraph 20(1)(d), I accept the submission of the Information Commissioner that this paragraph is intended to catch contractual situations not covered by paragraph 20(1)(c) and hence can have no application to day-to-day sales such as are principally in question in the domestic meat industry. It may, however, have some relevance with respect to international sales

As this case deals with the cheese import business, Mr. Justice MacGuigan's caveat with respect to international sales is not applicable. While some evidence was tendered in the Dawes affidavit of the possible effect of disclosure on international contracts generally, and while hypothetical problems concerning foreign suppliers and local customers were raised in the third party's affidavit, these are not sufficient to establish a reasonable expectation that any particular contract or negotiations will be obstructed by disclosure. Consequently the grounds for exemption under paragraph 20(1)(d) have not been demonstrated.

However as the respondents have demonstrated that the requested information is exempted from disclosure under paragraphs 20(1)(b) and (c) of the Act, this application and the order requested by the Information Commissioner must be denied.

Pour ce qui est de l'alinéa 20(1)d), je souscris à l'argument du Commissaire à l'information selon lequel cet alinéa porte sur des cas contractuels qui ne sont pas visés à l'alinéa 20(1)c), et, en conséquence, ne s'applique pas aux ventes quotidiennes, qui sont considérables dans l'industrie intérieure de la viande. Toutefois, il peut être quelque peu pertinent pour ce qui est des ventes internationales

Comme la présente affaire porte sur le commerce d'importation des fromages, la mise en garde du juge MacGuigan au sujet des ventes internationales ne s'applique pas. L'affidavit de M. Dawes contient bien quelques éléments de preuve sur les conséquences possibles de la divulgation sur les contrats internationaux en général, et dans son affidavit, le tiers a soulevé des problèmes hypothétiques au sujet des fournisseurs étrangers et des clients locaux, mais ils sont insuffisants pour établir que la divulgation des renseignements en cause risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations ou des contrats particuliers. Conséquemment, l'existence des motifs d'exemption visés à l'alinéa 20(1)d) n'a pas été prouvée.

Cependant, comme les intimés ont démontré que les renseignements recherchés échappent à la communication en vertu des alinéas 20(1)b) et c) de la Loi, cette demande et l'ordonnance sollicitée par le Commissaire à l'information doivent être rejetées.