

T-2059-91

T-2059-91

Canada Post Corporation (Applicant)**Société canadienne des postes (requérante)**

v.

c.

Minister of Public Works and Michael Duquette (Respondents)**Ministre des Travaux publics et Michael Duquette (intimés)***INDEXED AS: CANADA POST CORP. v. CANADA (MINISTER OF PUBLIC WORKS) (T.D.)**RÉPERTORIÉ: SOCIÉTÉ CANADIENNE DES POSTES c. CANADA (MINISTRE DES TRAVAUX PUBLICS) (1^{re} INST.)*

Trial Division, Rothstein J.—Toronto, April 1; Ottawa, June 3, 1993.

Section de première instance, juge Rothstein—Toronto, 1^{er} avril; Ottawa, 3 juin 1993.

Access to information — Application for access to documents compiled by Public Works (PWC), for its use in providing property management and related services as agent to principal, Canada Post Corporation (CPC) — Disclosure breach of agency agreement absent overriding statutory requirement — Access to Information Act, s. 4 giving any citizen right to access on request to any record under control of government institution — CPC not government institution; PWC is — Meaning of “control” — Dictionary definitions suggesting wide variety of meanings depending upon circumstances — Scheme of Act to give public access subject to limited, specific exemptions — Case law and scheme of Act not indicating narrow meaning for “records under the control of a government institution” — Analogy between discovery process and access to information invalid — Manner in which information coming into possession of government institution irrelevant to whether subject to disclosure — Act providing complete code for disclosure — Legal or corporeal possession sufficient for application of Act.

Accès à l'information — Demande d'accès à des documents recueillis par Travaux publics (TPC), qui les utilise dans le cadre de sa prestation de services de gestion des biens et de services connexes à titre de mandataire de la Société canadienne des postes (SCP) — En l'absence de dispositions législatives dérogatoires, la communication viole l'entente prévoyant le mandat — L'art. 4 de la Loi sur l'accès à l'information confère à tout citoyen le droit à l'accès, sur demande, à tout document relevant d'une institution fédérale — La SCP n'est pas une institution fédérale, alors que TPC l'est — Sens de l'expression «relevant de» — Les définitions lexicographiques donnent à entendre que l'expression est susceptible de revêtir plusieurs sens, selon les circonstances — La Loi a pour objet de conférer l'accès au public sous réserve d'exceptions expresses limitées — La jurisprudence et l'esprit de la Loi n'indiquent pas que l'expression «documents relevant d'une institution fédérale» revêt un sens étroit — L'analogie entre la procédure de communication préalable et l'accès à l'information est non fondée — La façon dont les renseignements sont obtenus par l'institution fédérale n'est pas un facteur à prendre en considération pour déterminer s'ils sont susceptibles d'être communiqués — La Loi prévoit un code complet en matière de communication — La possession légale ou matérielle suffit pour entraîner l'application de la Loi.

This was an application for an initial determination of whether certain documents are “under the control of a government institution” within the meaning of the *Access to Information Act*, subsection 4(1). Canada Post Corporation (CPC) was not a “government institution” and its records were not subject to disclosure under the Act. Its position was analogous to that of any private citizen. As a department of the government of Canada, Public Works Canada (PWC) was a government institution. CPC retained PWC to manage its real properties and to provide related technical and professional services. The relationship between CPC and PWC was that of principal and agent, and the agency agreement contemplated that PWC as agent would keep all CPC information confidential. In the absence of overriding statutory provisions, PWC could not, of its own volition, disclose CPC information in its possession without breaching the agency agreement. The records requested by a private citizen under the Act, section 4 were compiled by PWC, for its use, in the course of providing services to CPC.

Il s'agit d'une demande visant à ce qu'une première décision soit rendue sur la question de savoir si certains documents «rel[èvent] d'une institution fédérale» au sens du paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Société canadienne des postes (SCP) n'étant pas une «institution fédérale», ses documents ne sont pas susceptibles d'être communiqués sous le régime de la Loi. Elle est dans la même situation que n'importe quel citoyen. À titre de ministère du gouvernement du Canada, Travaux publics Canada (TPC) est une institution fédérale. La SCP a retenu les services de TPC pour la gestion de ses biens et la prestation de services techniques et professionnels connexes. La relation entre la SCP et TPC est une relation de mandat, et l'entente prévoit que TPC, en sa qualité de mandataire, gardera confidentiels tous les renseignements concernant la SCP. En l'absence de dispositions législatives dérogatoires, TPC ne peut, de son propre gré, divulguer des renseignements concernant la SCP qui sont en sa possession sans manquer à l'entente prévoyant son mandat. Les documents demandés par un citoyen en vertu de l'article 4 de la Loi

Access to Information Act, subsection 4(1) gives Canadian citizens and permanent residents the right of access to any record under the control of a government institution. The scheme of the Act is that all information under the control of the government shall be subject to the right of access by the public unless it falls under a specific exemption to disclosure stipulated by the Act or is government information to which the Act specifically does not apply. "Control" is not defined in the Act.

The applicant submitted that a record that was in the possession of a government institution because of the agency relationship was not under the control of the government institution. It argued: (1) "control" according to its ordinary meaning connotes control in a proprietary sense and some dominance or direction over the thing in question; (2) CPC information is not government information and therefore was not under the control of a government institution for purposes of the Act; (3) "control" in the context of the Act means more than possession; it contemplates the power to use and dispose of information as the purposes of the government institution dictate; (4) even if control is equated with possession, possession must mean legal (in the sense that a party is authorized to deal with the property), not just physical possession. PWC did not have legal possession of CPC records.

Held, the documents requested were "under the control of a government institution" within the meaning of Act, subsection 4(1).

(1) While a principal usually exercises some form of dominance or direction over an agent, the definition of "control" also includes the authority to manage, direct, superintend, administer or oversee. An agent would have such power with respect to its records and documents including those it maintained or controlled for its principal. The dictionary definitions of "control" did not clearly lead to the conclusion that CPC had control in the sense used in the Act over the records in question, and that PWC did not. They did suggest that "control" has a wide variety of meanings depending upon the circumstances in which it is used. Dictionary definitions are merely suggested meanings. The true meaning must necessarily flow from the context within the entire statute. It was not appropriate to rely on a dictionary definition of "control" without more.

(2) "Government information" is not defined in the Act. Nothing in the Act suggests that information other than information pertaining to the government and the workings of government in the possession of the government may not also be government information for the purposes of the Act. In fact,

ont été recueillis par TPC, qui les utilise dans le cadre de la prestation de ses services à la SCP.

Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* confère aux citoyens canadiens et aux résidents permanents le droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale. La Loi a pour objet de soumettre tous les documents relevant du gouvernement au droit d'accès du public, sauf si ces documents entrent dans les exceptions expresses qui sont prévues dans la Loi ou que cette dernière prévoit expressément sa non-application à certains documents du gouvernement. Le terme «*control*» de la version anglaise n'est pas défini dans la Loi.

La requérante soutient qu'un document en la possession d'une institution fédérale du fait de la relation de mandant et mandataire n'est pas un document relevant de l'institution fédérale [«*under the controls*»]. Elle fait valoir que 1) le sens ordinaire du mot anglais «*control*» comporte une idée de propriété et une certaine autorité ou direction quant à l'objet en question; 2) les documents concernant la SCP ne sont pas des documents du gouvernement et, par conséquent, aux fins de la Loi, ils ne relèvent pas d'une institution fédérale; 3) dans le contexte de la Loi, l'expression «*relève de*» [«*controls*»] envisage plus qu'une simple possession; il s'agit du pouvoir d'utiliser le document et d'en décider conformément aux objets de l'institution fédérale; 4) même si l'expression «*relève de*» [«*controls*»] équivaut à une possession, celle-ci doit être légale (celle qui permet à une partie d'agir à sa guise à l'égard du bien) et non seulement matérielle. TPC n'avait pas la possession légale des documents de la SCP.

Jugement: les documents demandés «*rel[èvent] d'une institution fédérale*» au sens du paragraphe 4(1) de la Loi.

(1) Si le mandant exerce généralement un certain pouvoir sous forme d'autorité ou de direction à l'égard du mandataire, la définition de «*control*» inclut également une notion de gestion, direction, surveillance, administration ou supervision. Le mandataire détiendrait un tel pouvoir à l'égard de ses registres et documents, dont ceux qu'il tient ou surveille [«*control*»] pour son mandant. Les définitions lexicographiques du terme anglais «*control*» ne permettent pas de conclure avec certitude que la SCP exerce un pouvoir [«*control*»] sur les documents en question dans le sens où le terme est utilisé dans la version anglaise de la Loi, et qu'il n'en est pas ainsi pour TPC. Par contre, les définitions de dictionnaire donnent à entendre que le terme anglais «*control*» est susceptible de revêtir plusieurs sens, selon les circonstances dans lesquelles il est utilisé. Les dictionnaires ne font que suggérer des définitions, car le sens véritable d'un mot dépend nécessairement du contexte dans lequel il s'insère dans une loi considérée dans son entier. Il ne convenait pas de s'appuyer exclusivement sur une définition du dictionnaire du mot anglais «*control*».

(2) L'expression «*documents de l'administration fédérale*» n'est pas définie dans la Loi. Rien dans la Loi ne donne à entendre que le document en la possession de l'administration fédérale, autre que celui qui porte sur le gouvernement et ses activités, ne peut être considéré comme un document de l'ad-

subsection 2(1) suggests that government information means all information in records under the control of a government institution. If this interpretation is correct, the focus should not be on "government information", but on "control". The scheme of the Act did not support the proposition that third party information in the possession of a government institution acting as agent for the third party was not subject to the Act at all.

(3) There is no express statement or inference in the Act that "control" is to be modified by some test as to how information is to be used by a government institution or the extent to which a government institution may dispose of it. Nor is there any indication that "control" as used in the Act can be affected by a private agreement between a government institution and a third party. Treasury Board's guidelines on the Act represented merely Treasury Board's opinion and were not binding on the Court. Although the definition of "control" therein supported the applicant's position, the guidelines also said that a record in the possession of or held by a government institution is presumed, in the absence of evidence to the contrary, to be under its control. "Evidence to the contrary" must be construed in light of the words of the Act and case law interpreting it. There were convincing reasons based on the scheme of the Act and *dicta* in *Ottawa Football Club v. Canada (Minister of Fitness and Amateur Sports)* that "control" contemplates records in the possession of a government institution. "Records under the control of a government institution" was not intended to have a narrow meaning.

(4) The argument that PWC should not be required to disclose documents of which it did not have legal possession was based on an analogy to discovery of documents. That analogy was invalid. The discovery process is adversarial and relevancy is the predominant test for disclosure. Exceptions to production on discovery are guided by these considerations. By contrast, the public interest in disclosure, not the private interest of litigants, is the foundation of the *Access to Information Act*. While the obligation to disclose under the Act may be broader than that on discovery, the exemptions are different and in some respects more extensive. The manner in which information came into the possession of a government institution is not a consideration in deciding whether or not the information is subject to disclosure under the Act. The considerations for disclosure and confidentiality under the Act constitute a code in themselves which cannot be interpreted by reference to considerations in the discovery process. Possession by a government institution of a record, whether in a legal or corporeal sense, is sufficient for such records to be subject to the Act.

ministration fédérale aux fins de la Loi. En effet, le paragraphe 2(1) semble suggérer que l'expression «les documents de l'administration fédérale» désigne tous les renseignements contenus dans les documents relevant d'une institution fédérale. Si cette interprétation est juste, l'accent ne devrait pas être mis sur l'expression «document de l'administration fédérale», mais plutôt sur l'expression «relevant de» [*control*]. L'objet de la Loi ne permet pas d'affirmer que les documents d'un tiers qui sont en la possession d'une institution fédérale agissant à titre de mandataire du tiers ne sont pas visés par la Loi.

(3) La Loi ne contient aucune déclaration expresse ou conclusion que l'expression «relevant de» doit être atténuée par un test visant à établir la façon dont une institution fédérale entend utiliser les documents ou la mesure dans laquelle elle peut en disposer. On ne trouve pas davantage d'indication que l'expression «relevant de», telle qu'elle est utilisée dans la Loi, peut être modifiée par une entente privée entre une institution fédérale et un tiers. Les lignes directrices du Conseil du Trésor concernant la Loi ne représentent que l'opinion du Conseil du Trésor et ne lient pas la Cour. Bien que les lignes directrices donnent à l'expression «relevant de» qui s'y trouve un sens qui appuie la position de la requérante, elles énoncent également qu'un document en la possession d'une institution fédérale est présumé relever de cette institution à moins de «preuve du contraire». L'expression «preuve du contraire» doit être interprétée dans le contexte du libellé de la Loi et de la jurisprudence qui l'interprète. Il existe de fortes raisons, compte tenu de l'esprit de la Loi et de l'opinion exprimée dans l'arrêt *Ottawa Football Club c. Canada (Ministre de la Condition physique et du Sport amateur)*, de conclure que l'expression «relevant de» vise les documents qui sont en la possession d'une institution fédérale. L'expression «documents relevant d'une institution fédérale» n'est pas consécutive revêtir un sens étroit.

(4) L'argument suivant lequel il ne devrait pas être ordonné à TPC de communiquer des documents dont elle n'a pas la possession légale est fondé sur l'analogie avec la communication préalable de documents. Cette analogie n'est pas fondée. La procédure de communication préalable est de type accusatoire, et le critère principal qui s'y applique est la pertinence. Les exceptions à la communication préalable sont régies par ce critère. Par contraste, l'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* repose sur l'intérêt du public dans la communication et non sur l'intérêt privé des parties en litige. Si, en vertu de la Loi, l'obligation de communiquer peut être plus large que dans le cas d'une communication préalable, les exceptions sont différentes et, à certains égards, plus considérables. La façon dont une institution fédérale a obtenu les documents n'est pas un facteur à considérer pour déterminer si le document est susceptible de communication en vertu de la Loi. Les conditions applicables à la communication et au caractère confidentiel des documents dans le cadre de la Loi constituent un code en elles-mêmes, qu'on ne peut régulièrement interpréter en se reportant aux considérations spécifiques au processus de communication préalable. Le fait qu'une institution fédérale ait en sa possession des documents, dans le sens légal ou matériel du terme, suffit pour que ces documents soient visés par la Loi.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2, 3, 4, 18, 19, 20, 68 (as am. by S.C. 1990, c. 3, s. 32; 1992, c. 1, s. 143), 69.
- Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, ss. 37, 38, 39.
- Competition Act*, R.S.C. 1970, c. C-23 (as am. by S.C. 1986, c. 26, s. 19), ss. 97, 98 (as enacted *idem*, s. 47).
- Competition Tribunal Act*, S.C. 1986, c. 26, s. 9(3).
- Indian Act*, R.S.C. 1970, c. I-6.
- Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.
- The Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, c. 374, s. 11 (as am. by S.O. 1976, c. 19, s. 1).

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

- Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345; *Montana Band of Indians v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1989] 1 F.C. 143; [1988] 5 W.W.R. 151; (1988), 59 Alta. L.R. (2d) 353; 18 F.T.R. 15 (T.D.); *Ottawa Football Club v. Canada (Minister of Fitness and Amateur Sports)*, [1989] 2 F.C. 480; (1989), 23 C.P.R. (3d) 297; 24 F.T.R. 62 (T.D.); *American Airlines, Inc. v. Canada (Competition Tribunal)*, [1989] 2 F.C. 88; (1988), 54 D.L.R. (4th) 741; 23 C.P.R. (3d) 178; 89 N.R. 241 (C.A.).

DISTINGUISHED:

- Pacific Press Ltd. v. Vancouver (City)*, [1989] B.C.J. No. 1107 (S.C.) (Q.L.) (not reported); affd [1990] B.C.J. No. 1688 (C.A.) (Q.L.) (not reported); *Berardinelli v. Ontario Housing Corpn. et al.*, [1979] 1 S.C.R. 275; (1978), 90 D.L.R. (3d) 481; 8 C.P.C. 100; 23 N.R. 298.

AUTHORS CITED

- Black's Law Dictionary*, 6th ed., St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 1990, "control".
- Canada. Treasury Board. *Access to Information and Privacy Policies and Guidelines*. Ottawa: Treasury Board of Canada, 1992.
- Treasury Board Canada. *Interim Policy Guide: Access to Information Act and The Privacy Act*, Part II. Canada: Minister of Supply and Services, 1983.

APPLICATION for an initial determination of whether documents relating to properties owned or

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2, 3, 4 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144), 18, 19, 20, 68 (mod. par L.C. 1990, ch. 3, art. 32; 1992, ch. 1, art. 143), 69 (mod., *idem*, art. 144).
- Loi sur la concurrence*, S.R.C. 1970, ch. C-23 (mod. par L.C. 1986, ch. 26, art. 19), art. 97, 98 (édicte, *idem*, art. 47).
- Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 37, 38, 39 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144).
- Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21.
- Loi sur le tribunal de la concurrence*, L.C. 1986, ch. 26, art. 9(3).
- Loi sur les Indiens*, S.R.C. 1970, ch. I-6.
- The Public Authorities Protection Act*, R.S.O. 1970, ch. 374, art. 11 (mod. par S.O. 1976, ch. 19, art. 1).

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

- Thomson c. Canada (Sous-ministre de l'Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385; (1992), 89 D.L.R. (4th) 218; 3 Admin. L.R. (2d) 242; 133 N.R. 345; *Bande indienne de Montana c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1989] 1 C.F. 143; [1988] 5 W.W.R. 151; (1988), 59 Alta. L.R. (2d) 353; 18 F.T.R. 15 (1^{re} inst.); *Ottawa Football Club c. Canada (Ministre de la Condition physique et du Sport amateur)*, [1989] 2 C.F. 480; (1989), 23 C.P.R. (3d) 297; 24 F.T.R. 62 (1^{re} inst.); *American Airlines, Inc. c. Canada (Tribunal de la concurrence)*, [1989] 2 C.F. 88; (1988), 54 D.L.R. (4th) 741; 23 C.P.R. (3d) 178; 89 N.R. 241 (C.A.).

DISTINCTION FAITE AVEC:

- Pacific Press Ltd. v. Vancouver (City)*, [1989] B.C.J. No. 1107 (C.S.) (Q.L.) (inédit); conf. [1990] B.C.J. No. 1688 (C.A.) (Q.L.) (inédit); *Berardinelli c. Ontario Housing Corpn. et autre*, [1979] 1 R.C.S. 275; (1978), 90 D.L.R. (3d) 481; 8 C.P.C. 100; 23 N.R. 298.

DOCTRINE

- Black's Law Dictionary*, 6th ed., St. Paul, Minn.: West Pub. Co., 1990, «control».
- Canada. Conseil du Trésor. *Politiques et lignes directrices concernant l'information et la protection des renseignements personnels*. Ottawa: Conseil du Trésor du Canada, 1992.
- Conseil du Trésor du Canada. *Lignes directrices provisoires: Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels*, Partie II. Canada: Ministère des Approvisionnements et services, 1983.

DEMANDE d'une première décision sur la question de savoir si certains documents, relatifs à des

leased by Canada Post, which is not a government institution, compiled by Public Works as agent of Canada Post were "under the control of a government institution" (Public Works) within the meaning of *Access to Information Act*, subsection 4(1). The question was answered in the affirmative.

COUNSEL:

John B. Laskin and Mark R. Hemingway for applicant.

Paul J. Evraire and Nanette Rosen for respondent Minister of Public Works.

Timothy G. M. Hadwen for respondent Michael Duquette.

SOLICITORS:

Tory Tory DesLauriers & Binnington, Toronto, for applicant.

Deputy Attorney General of Canada for respondent Minister of Public Works.

Cavalluzzo, Hayes & Shilton, Toronto, for respondent Michael Duquette.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

ROTHSTEIN, J.: The issue in this case is whether information of a commercial nature concerning a third party, but in the custody or possession of a government institution acting as agent for the third party, is within the control of the government institution and is therefore subject to disclosure pursuant to subsection 4(1) of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1. Subsection 4(1) states:

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*,

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

The parties, their status in the context of the *Access to Information Act* and how this issue comes before

biens dont la Société canadienne des postes, qui n'est pas une institution fédérale, est propriétaire ou locataire, et recueillis par Travaux publics à titre de mandataire de la Société canadienne des postes, «rel[èvent] d'une institution fédérale» (Travaux publics) au sens du paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. La question reçoit une réponse affirmative.

AVOCATS:

John B. Laskin et Mark R. Hemingway pour la requérante.

Paul J. Evraire et Nanette Rosen pour l'intimé le ministre des Travaux publics.

Timothy G. M. Hadwen pour l'intimé Michael Duquette.

PROCUREURS:

Tory Tory DesLauriers & Binnington, Toronto, pour la requérante.

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé le ministre des Travaux publics.

Cavalluzzo, Hayes & Shilton, Toronto, pour l'intimé Michael Duquette.

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

LE JUGE ROTHSTEIN: En l'espèce, la question est de savoir si les documents de nature commerciale qui concernent un tiers et qui sont sous la garde ou en la possession d'une institution fédérale agissant à titre de mandataire pour le tiers, sont des documents relevant de l'institution fédérale et doivent par conséquent être communiqués, conformément au paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144], qui porte que:

4. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi mais nonobstant toute autre loi fédérale, ont droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale et peuvent se les faire communiquer sur demande:

a) les citoyens canadiens;

b) les résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration*.

Des précisions sur les parties, leur qualité dans le contexte de la *Loi sur l'accès à l'information* et la

the Court are set forth in paragraphs 1 to 5 of the agreed statement of facts:

1. Canada Post Corporation ("CPC") is a federal Crown corporation established pursuant to the *Canada Post Corporation Act*, R.S.C. 1985, c. C-10. CPC has the mandate to, among other things, establish and operate a postal service for Canada.

2. CPC is not listed in Schedule I to the *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1 (the "Act"). CPC is therefore not a "government institution" within the meaning of that term in the Act. It is, accordingly, a "third party" within the meaning of that term in s. 3 of the Act.

3. Public Works Canada ("PWC") is a department of the government of Canada and is a "government institution" within the meaning of that term in the Act.

4. Mr. Duquette is a Canadian citizen who has made a request under s. 4(1) of the Act for access to certain documents.

5. CPC believes that the documents to which Mr. Duquette has requested access are documents which are under its control, and not under the control of PWC, as that term is used in the Act, and that, accordingly, the Act cannot apply so as to require that the documents be disclosed. Mr. Duquette believes the documents are under the control of PWC and so the Act applies to require disclosure. CPC, PWC and Mr. Duquette have therefore agreed to ask the Court to make an initial determination, on this agreed statement of facts, as to whether the documents in question are under the control of PWC within the meaning of the Act.

The relationship between Canada Post Corporation ("CPC") and the Minister of Public Works for Canada ("PWC") is set out in paragraphs 15 to 18, 20 and 22 to 24 of the agreed statement of facts:

15. Upon the coming into force of the *Canada Post Corporation Act* in 1981, the administration and control of all real property of or leased to Her Majesty in right of Canada of which the Post Office Department was the sole or principal tenant was transferred to CPC.

16. All real property now owned or leased by CPC, including the properties to which the documents to which access has been requested relate, is under the administration and control of CPC.

17. CPC has retained PWC to manage such properties and to provide related technical and professional services.

18. CPC and PWC have entered into two agreements which govern their relationship:

(1) Comprehensive Realty Management and Services Agreement, dated August 30, 1984 (the "1984 Agreement"), as amended from time to time; and

nature du litige dont la Cour est saisie sont exposées aux paragraphes 1 à 5 de l'exposé conjoint des faits:

[TRADUCTION] 1. La Société canadienne des postes («SCP») est une société d'État constituée en vertu de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, L.R.C. (1985), ch. C-10. La SCP a pour mission, entre autres, de créer et d'exploiter un service postal au Canada.

2. La SCP n'étant pas énumérée à l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la «Loi»), elle n'est pas une «institution fédérale» au sens de la Loi. Elle est par conséquent un «tiers» au sens de l'art. 3 de la Loi.

3. Travaux publics Canada («TPC») est un ministère fédéral et une «institution fédérale» au sens de la Loi.

4. Citoyen canadien, M. Duquette a présenté une demande en vertu de l'art. 4(1) de la Loi en vue d'obtenir l'accès à certains documents.

5. La SCP estime que les documents auxquels M. Duquette a demandé accès relèvent d'elle [«are under its control»] et non de TPC, tel que cette expression est utilisée dans la Loi, et que, par conséquent, on ne peut invoquer la Loi pour en exiger la communication. M. Duquette estime que les documents relèvent de TPC et qu'en vertu de la Loi, il peut en demander la communication. La SCP, TPC et M. Duquette ont par conséquent consenti à demander à la Cour de rendre une première décision, en se fondant sur le présent exposé conjoint des faits, sur la question de savoir si les documents en cause relèvent de TPC au sens de la Loi.

La nature de la relation entre la Société canadienne des postes («SCP») et le ministre des Travaux publics du Canada («TPC») est énoncée aux paragraphes 15 à 18, 20 et 22 à 24 de l'exposé conjoint des faits:

[TRADUCTION] 15. Dès l'entrée en vigueur en 1981 de la *Loi sur la Société canadienne des postes*, la gestion et le contrôle des biens immobiliers dont Sa Majesté du chef du Canada était propriétaire ou locataire et dont le ministère des Postes était le seul ou le principal occupant ont été transférés à la SCP.

16. Les biens immobiliers de la SCP ou loués par cette dernière, dont ceux auxquels se rapportent les documents dont l'accès a été demandé, sont gérés et contrôlés par la SCP.

17. La SCP a retenu les services de TPC pour la gestion de ces biens et la prestation de services techniques et professionnels connexes.

18. La SCP et TPC ont conclu deux ententes régissant leurs relations:

(1) L'Entente détaillée sur la gestion des biens immobiliers et les services, conclue le 30 août 1984 (l'«entente de 1984»), telle que modifiée à l'occasion;

(2) Grants in Lieu of Taxes Management Agreement, dated July 14, 1988 (the "1988 Agreement").

Documents in relation to CPC properties are kept by PWC pursuant to one or more of these agreements.

20. In connection with the properties to which the documents to which access has been requested relate, PWC acts as CPC's consultant/service agent pursuant to clause 1.0(c) of the 1984 Agreement.

22. Pursuant to clause 3.2 of the 1984 Agreement, CPC has instructed PWC, as its consultant/agent, on how to deal with information with respect to CPC leases, and contracting or project matters. A copy of the instructions is attached as Schedule G.

23. The instructions require that under no circumstances is PWC to "release information concerning any CPC lease to anyone without the prior written consent of CPC".

24. The instructions further require PWC, as CPC's consultant/agent, not to discuss or impart any information of any kind regarding CPC to anyone outside of PWC. PWC is to treat CPC matters as confidential business information of CPC.

The records in question are described in paragraph 26 of the agreed statement of facts:

26. The records in question in this matter relate to 280 Progress Avenue and 415 Milner Avenue, which, as noted in paragraph 7 above, are owned and leased, respectively, by CPC. The records are compiled by PWC, for their use, in the course of performing the property management and related services for CPC. The records include correspondence between PWC and third parties (generally, contractors) with respect to tenders and work to be performed, and memos and correspondence between CPC and PWC regarding decisions and approval of decisions with respect to work on the properties and PWC internal documents and memos relating to work done by PWC and CPC. Amongst these records are contracts, blueprints, specifications and tender documents. All of the records contain information concerning CPC facilities which are not open to the public and information in respect of which is not generally available.

The applicant submits that the relationship between CPC and PWC is that of principal/agent and, pursuant to such relationship, the records in question are under the control of CPC and not PWC. The applicant says that because the records in question are under the control of CPC and not PWC, subsection 4(1) does not apply to the records and they are

(2) La Convention de gestion relative aux subventions en remplacement d'impôts, conclue le 14 juillet 1988 (l'«entente de 1988»).

Les documents se rapportant aux biens de la SCP sont détenus par TPC conformément à l'une ou l'autre de ces ententes, ou aux deux.

20. Conformément à l'alinéa 1.0c) de l'entente de 1984, TPC est l'expert-conseil ou l'intermédiaire de services de la SCP relativement aux biens auxquels se rapportent les documents dont l'accès a été demandé.

22. Conformément à l'article 3.2 de l'entente de 1984, la SCP a donné à TPC, qui agit à titre d'agent/expert-conseil, des directives sur le traitement des renseignements relatifs aux baux de la SCP, ses marchés et ses projets. Une copie des directives est jointe à l'annexe G.

23. Aux termes des directives, TPC ne peut [TRADUCTION] «divulguer à qui que ce soit des renseignements sur les baux de la SCP sans obtenir préalablement son consentement écrit.

24. Conformément aux directives, à titre d'expert-conseil/agent de la SCP, TPC ne peut divulguer aucun renseignement, quel qu'il soit, concernant la SCP à quiconque n'appartient pas à TPC, ni en discuter. TPC doit considérer ces renseignements comme des renseignements d'affaires confidentiels de la SCP.

Les documents en question sont décrits au paragraphe 26 de l'exposé conjoint des faits:

[TRADUCTION] 26. Les documents en question en l'espèce se rapportent, comme il est indiqué au paragraphe 7 ci-dessus, au 280, Progress Avenue, qui est un bien de la SCP, et au 415 Milner Avenue, qui est loué par cette dernière. TPC recueille les documents pour les utiliser dans le cadre de la prestation de ses services de gestion immobilière et services connexes pour la SCP. Les documents comprennent des lettres échangées par TPC et des tiers (en général des entrepreneurs) relativement à des soumissions et à des travaux à exécuter, des notes de services et des lettres échangées par la SCP et TPC relativement à des décisions et à l'approbation de décisions concernant des travaux dont les biens ont fait l'objet, des documents internes de TPC et des notes de services portant sur les travaux exécutés par TPC et la SCP. On y retrouve des contrats, des plans, des cahiers de charge et des documents de soumissions. Tous les documents contiennent des renseignements sur les installations de la SCP qui ne sont pas accessibles au public et des renseignements qui ne sont généralement pas accessibles.

La requérante soutient que la relation entre la SCP et TPC tient du mandat et du mandataire, et qu'en vertu de cette relation, les documents relèvent de la SCP et non de TPC. Elle ajoute que les documents relevant d'elle, le paragraphe 4(1) ne s'applique pas et les documents ne peuvent, sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information*, être communiqués.

not subject to disclosure under the *Access to Information Act*.

Prior to dealing with the arguments raised by the applicant, I will comment on the status of the parties and the contractual relationship between them. In the material before me, mention was made of the fact that Mr. Duquette is a union representative of the Canadian Union of Postal Workers and that the CPC is a Crown Corporation but not a government institution under the *Access to Information Act*. Under subsection 4(1) of the Act, the right of access to a record under control of a government institution belongs to Canadian citizens or permanent residents. No other qualification is specified in the Act. While at a policy level it may be argued that the right of access should be conditional, no conditions are specified in the Act. Perhaps CPC views Mr. Duquette in an adversarial role because of his association with the Canadian Union of Postal Workers, but this is not a relevant consideration in deciding whether or not he is entitled to access to the records in question in this case. As long as he is a Canadian citizen or permanent resident, he is entitled to invoke subsection 4(1) of the *Access to Information Act*.

That CPC is a Crown Corporation is also not a relevant consideration for purposes of the *Access to Information Act*. Section 3 of the Act defines a "government institution":

3. In this Act,

. . .

"government institution" means any department or ministry of state of the Government of Canada listed in Schedule I or any body or office listed in Schedule I;

CPC is not listed in Schedule I to the Act. Therefore, its records are not subject to disclosure under the *Access to Information Act*. In this sense, it is in a position analogous to any private citizen or corporation in so far as this Act is concerned.

"Third party" is defined in the Act in section 3:

3. In this Act,

. . .

Avant d'analyser les arguments de la requérante, je commenterai la qualité des parties et la relation contractuelle qui les unit. Dans le dossier qui m'est soumis, on mentionne le fait que M. Duquette est un représentant syndical du Syndicat des postiers du Canada et que la SCP est une société d'État et non une institution fédérale au sens de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le paragraphe 4(1) de la Loi donne aux citoyens canadiens et aux résidents permanents l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale. La Loi ne prévoit aucune autre qualité. Si, en principe, on peut soutenir que le droit d'accès devrait être conditionnel, aucune condition n'est précisée à la Loi. Peut-être la SCP voit-elle M. Duquette dans le rôle de l'adversaire en raison de son lien avec le Syndicat des postiers du Canada. Il ne s'agit toutefois pas d'un élément à considérer pour déterminer si M. Duquette a droit d'accès aux documents en question en l'espèce. Pourvu qu'il soit citoyen canadien ou résident permanent, il peut invoquer le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Le fait que la SCP soit une société d'État n'est pas non plus un facteur dans le contexte de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'article 3 de la Loi définit le terme «institution fédérale»:

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

g

. . .

«institution fédérale» Tout ministère ou département d'État relevant du gouvernement du Canada, ou tout organisme, figurant à l'annexe I.

h

La SCP ne figure pas à l'annexe I de la Loi. En conséquence, ses documents ne sont pas susceptibles d'être communiqués sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information*. En ce sens, dans la mesure où la Loi est concernée, la SCP est dans la même situation que n'importe quel citoyen ou société.

Le terme «tiers» est défini à l'article 3 de la Loi:

j

3. Les définitions qui suivent s'appliquent à la présente loi.

. . .

“third party”, in respect of a request for access to a record under this Act, means any person, group of persons or organization other than the person that made the request or a government institution.

Since CPC is neither the person that made the request nor a government institution, it is clearly a third party.

PWC, as a department of the Government of Canada, is listed in Schedule I of the *Access to Information Act*. As such, it is a government institution as defined in the Act.

CONTRACTUAL RELATIONSHIP

The Comprehensive Realty Management and Services Agreement dated April 30, 1984, between CPC and PWC provides in paragraph 1.0(c) that the parties acknowledge:

(c) that the relationship of CPC to PWC is and will be that of principal/client to consultant/service agent in the provision of services and in the management of real property under the administration and control of CPC . . .

The relationship of principal and agent has been established by express agreement between CPC and PWC in respect of the management of CPC real property.

The provisions of this Agreement relating to the maintenance and control of records as between CPC and PWC are subsections 5.2 and 5.3.

5.2 PWC shall keep accurate books and records of account in respect of services performed for CPC under this agreement, and shall complete such statements of account for CPC as CPC may require from time to time.

5.3 CPC may, at any reasonable time and with prior notice to PWC, enter PWC's premises to inspect any books and records of PWC relating to services performed under this agreement, to inspect any other documentation relating to such service, or to perform an audit of all books and records of PWC in relation to the performance of such services. PWC shall allow CPC to copy and take extracts from such books, records, and other documentation and shall assist CPC as requested.

Subsection 5.2 provides that PWC shall keep accounts, books and records of account in respect of services performed for CPC. Subsection 5.3 provides that CPC may inspect books and records of PWC or other documentation relating to services performed by PWC for CPC. It also states that PWC shall allow

«tiers» Dans le cas d'une demande de communication de document, personne, groupement ou organisation autres que l'auteur de la demande ou qu'une institution fédérale.

a La SCP n'étant ni l'auteur de la demande ni une institution fédérale, elle est manifestement un tiers.

b Puisqu'il est un ministère fédéral, TPC figure à l'annexe I de la *Loi sur l'accès à l'information*. À ce titre, il est une institution fédérale telle que cette expression est définie dans la Loi.

RELATION CONTRACTUELLE

c L'Entente détaillée sur la gestion des biens immobiliers et les services conclue le 30 avril 1984 entre la SCP et TPC prévoit, à l'alinéa 1.0c), que les parties reconnaissent:

d c) que les rapports actuels et futurs entre la S.C.P. et T.P.C. sont ceux qui existent entre le client ou mandant et l'intermédiaire de services ou l'expert-conseil quant à la prestation de services et la gestion des biens immobiliers dont la gestion et le contrôle incombent à la S.C.P. . . .

e La SCP et TPC ont établi dans une entente expresse une relation de mandant et d'intermédiaire quant à la gestion des biens immobiliers de la SCP.

f Les dispositions de cette entente qui régissent, entre la SCP et TPC, la tenue et la surveillance des documents, sont les paragraphes 5.2 et 5.3.

g 5.2 TPC doit tenir des livres et des registres comptables quant aux services assurés à la SCP en vertu de la présente entente et doit établir, à l'intention de la SCP, tous les états de compte que la SCP peut exiger de temps à autre.

h 5.3 La SCP peut, à un moment raisonnable et pourvu qu'un préavis a été donné à TPC, entrer dans les locaux de TPC pour vérifier les livres et registres de TPC afférents aux services exécutés en vertu de la présente entente, pour vérifier n'importe quel autre document ayant trait à l'exécution de ces services. TPC autorisera la SCP à tirer des copies ou des extraits de ces livres, de ces registres et de tout autre document et aidera la SCP sur demande.

i En vertu du paragraphe 5.2, TPC doit tenir des comptes, des livres et des registres comptables quant aux services assurés à la SCP. En vertu du paragraphe 5.3, la SCP peut vérifier les livres et registres de TPC ou n'importe quel autre document afférent aux services assurés par TPC à la SCP. Le même

CPC to copy and take extracts from such books, records and documents.

The Grants in Lieu of Taxes Management Agreement dated July 14, 1988, provides, in respect of books, accounts and records relating to services provided by PWC to CPC under the Agreement:

4.2 P.W.C. (Municipal Grants Division) shall keep separate and accurate books, accounts and records in respect of services performed by it hereunder for C.P.C.

4.3 P.W.C. agrees that the books, accounts and records referred to in section 4.2 shall be the property of CPC and shall be transferred to C.P.C. upon termination of this Agreement.

Pursuant to these provisions, books, accounts and records related to CPC shall be kept separate by PWC and shall be transferred to CPC upon termination of the Agreement. The books, accounts and records, are the property of CPC.

On April 28, 1989, E. C. Kriegler, Vice-President, Real Estate, of CPC wrote to R. S. Lafleur, Assistant Deputy Minister, Realty Services, Public Works Canada, as follows:

It has come to our attention that PWC is proposing to embark on a policy of preparing and making available to the public a list of PWC leases.

This issue is being addressed in a letter from Frank McCarthy (CPC) to Avrum Miller (PWC).

The purpose of this letter is to reiterate the position of CPC that under no circumstances is PWC to release information concerning any CPC lease to anyone without the prior written consent of CPC.

On May 8, 1989, Mr. Lafleur responded to Mr. Kriegler:

PWC will accede to your wish to not include CPC leases in any list to be made available to the public at large.

From time to time, we receive specific requests for lease information from Members of Parliament and other governments and under no circumstances will we release any information on CPC leases without your prior written consent.

On September 18, 1989, an internal memorandum was circulated within PWC on the subject-matter:

Canada Post Corporation

paragraphe prévoit également que TPC autorise la SCP à tirer des copies ou des extraits de ces livres, registres et documents.

a La Convention de gestion relative aux subventions en remplacement d'impôts conclue le 14 juillet 1988 prévoit, à l'égard des livres, comptes et registres ayant trait aux services assurés par TPC à la SCP en vertu de l'entente:

b 4.2 Le M.T.P. (Division des subventions aux municipalités) tient, à l'égard des services accomplis aux termes des présentes pour la S.C.P., des livres, comptes et registres distincts et fidèles.

c 4.3 Le M.T.P. convient que les livres, comptes et registres mentionnés au paragraphe 4.2 sont la propriété de la S.C.P., à qui ils doivent être remis lors de la résiliation de la présente entente.

d Conformément à ces dispositions, les livres, comptes et registres ayant trait à la SCP doivent être tenus distinctement par TPC et remis à la SCP à la résiliation de l'entente. Ils sont la propriété de la SCP.

e Le 28 avril 1989, E. C. Kriegler, vice-président, Biens immobiliers, Société canadienne des postes, a écrit à R. S. Lafleur, sous-ministre adjoint, Services de l'immobilier, Travaux publics Canada, pour lui faire part de ce qui suit:

f [TRADUCTION] Nous avons appris que TPC envisage l'adoption d'une politique visant à rédiger une liste des baux de TPC et à la rendre accessible au public.

Frank McCarthy (SCP) aborde la question dans une lettre adressée à Avrum Miller (TPC).

g La présente lettre vise à réitérer la position de la SCP, selon laquelle TPC ne doit divulguer à qui que ce soit des renseignements sur les baux de la SCP sans obtenir préalablement son consentement écrit.

h Le 8 mai 1989, M. Lafleur a répondu à M. Kriegler:

[TRADUCTION] TPC agréé à votre souhait de ne pas inclure les baux de la SCP dans quelle que liste que ce soit qui serait diffusée.

i Nous recevons occasionnellement des députés des demandes de renseignements concernant les baux, et nous ne divulguons aucun renseignement sur les baux de la SCP sans obtenir préalablement votre autorisation écrite.

j Le 18 septembre 1989, une note de service a été diffusée au sein de TPC sur la question suivante:

Société canadienne des postes

Privacy of Information relating to CPC matters

At page 2 of the memorandum, the following appears:

Stated simply, Public Works Canada is not to discuss or impart any information of any kind regarding CPC to anyone outside of Public Works Canada; in other words we, as agents of Canada Post, are to treat Canada Post Corporation matters as confidential business information of the Corporation, and in a manner consistent with Public Works Canada "protected" category. This is a client/PWC arrangement only, and does not mean security clearance of employees handling CPC information.

This correspondence and memorandum emphasize the principal/agent relationship between CPC and PWC and the agreement between PWC and CPC that PWC, as agent, will treat all CPC information as confidential and not impart the information to anyone outside of PWC.

I am fully satisfied that the relationship between CPC and PWC is that of principal and agent and that the agency agreement contemplates that PWC will keep CPC information confidential. In the absence of overriding statutory provisions, PWC may not, of its own volition, disclose CPC information in its possession. For it to do so would place it in breach of the principal/agent agreement.

The question still remains, however, whether such an agreement, or the principal/agent relationship as such, precludes the operation of the *Access to Information Act* in respect of CPC information in the possession of PWC.

The scheme of the *Access to Information Act* is that all information under the control of the Government shall be subject to the right of access by the public unless it falls under one or more of the specific exemptions to disclosure stipulated by the Act. In addition to the exemption provisions (sections 13 to 26), by virtue of sections 68 [as am. by S.C. 1990, c. 3, s. 32; 1992, c. 1, s. 143] and 69, the Act is made expressly not applicable to certain government information, e.g. confidences of the Queen's Privy Council. Other than the exemption and non-application

Confidentialité des renseignements

À la page 2 de la note, il est écrit:

^a En clair, Travaux publics Canada ne divulguera aucun renseignement, quel qu'il soit, concernant la SCP à quiconque n'appartient pas à TPC, ni n'en discutera avec lui. En d'autres mots, nous, en tant qu'agents de la Société canadienne des postes, devons considérer ces renseignements comme des renseignements d'affaires confidentiels de la SCP, et nous conformer à la marche à suivre visant les renseignements ayant la cote «protégé». Il s'agit d'un arrangement qui ne concerne que TPC et son client, et qui n'impose pas que les employés ayant accès à des renseignements sur la SCP aient reçu une autorisation de sécurité.

^c Ces lettre et note de service font ressortir le mandat qui existe entre la SCP et TPC et l'entente intervenue entre la TPC et la SCP, selon laquelle, en sa qualité de mandataire, TPC considérera tous les renseignements concernant la SCP comme confidentiels et ne divulguera aucun renseignement à quiconque n'appartient pas à TPC.

^d Je suis tout à fait convaincu que la relation entre la SCP et TPC est une relation de mandat, et que l'entente prévoit que TPC gardera confidentiels les renseignements concernant la SCP. En l'absence de dispositions législatives dérogatoires, TPC ne peut, de son propre gré, divulguer des renseignements concernant la SCP qui sont en sa possession. S'il le faisait, il manquerait à l'entente prévoyant son mandat.

^e Reste tout de même à savoir si une telle entente, ou la relation de mandant et de mandataire comme telle, écarte l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* à l'égard des renseignements qui concernent la SCP et qui sont en la possession de TPC.

^h L'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* est de soumettre tous les documents relevant du gouvernement au droit d'accès du public, sous réserve des exceptions qui y sont prévues. Outre les dispositions d'exception (articles 13 à 26), les articles 68 [mod. par L.C. 1990, ch. 3, art. 32] et 69 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144] prévoient expressément la non-application de la Loi à certains documents du gouvernement, tels les documents confidentiels du Conseil privé de la Reine. Seules ces exceptions et ces dispositions prévoyant la non-application de la Loi restrei-

provisions, there are no other provisions in the Act which restrict its application to information under the control of a government institution.

With particular reference to this case, the Act does not state that it does not apply to information that is in the possession of a government institution acting as agent for a third party principal. The role of the government institution in acquiring or accumulating information is not an express consideration as to whether or not the information is subject to disclosure pursuant to the Act.

THE APPLICANT'S ARGUMENTS

The applicant argues that a record that is in the possession of a government institution because of the principal (third party)/agent (government institution) relationship is not under the control of the government institution. Because control is not defined in the *Access to Information Act*, the applicant has resorted to various interpretative aids to assist in the consideration of whether or not the term "record under the control of a government institution" used in subsection 4(1) of the *Access to Information Act* contemplates records in the possession of the government institution acting as agent for a third party.

The applicant makes essentially four arguments:

(1) The definition of control according to its dictionary meaning connotes control in a proprietary sense and some dominance or direction over the thing in question. It is said this type of control resides with CPC and not PWC.

(2) The purpose of the *Access to Information Act* is to provide a right of access to government information. CPC information is not government information and therefore it should not be considered to be under the control of a government institution for purposes of the Act.

(3) The term "control" in the context of the *Access to Information Act* contemplates something more than

gnent l'application de cette dernière aux documents relevant d'une institution fédérale.

En ce qui concerne la présente affaire, la Loi ne prévoit pas sa non-application aux documents qui sont en la possession d'une institution fédérale agissant à titre de mandataire pour un tiers. Le rôle que joue l'institution fédérale dans l'acquisition et l'emmagasinage des documents n'est pas une considération expresse lorsqu'il s'agit de déterminer si le document est soumis à la communication en vertu de la Loi.

LES ARGUMENTS DE LA REQUÉRANTE

La requérante soutient qu'un document en la possession d'une institution fédérale du fait de la relation mandant (tiers) et mandataire (institution fédérale) n'est pas un document relevant de l'institution fédérale [*«under the control»*]. Le terme «*control*» de la version anglaise n'étant pas défini dans la *Loi sur l'accès à l'information*, la requérante a eu recours à différents moyens d'interprétation permettant de répondre à la question de savoir si l'expression «documents relevant d'une institution fédérale» [*«record under the control of a government institution»*] utilisée au paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* vise les documents en possession de l'institution fédérale qui agit à titre de mandataire d'un tiers.

La requérante fait valoir essentiellement quatre arguments:

(1) La définition lexicographique du mot anglais «*control*» comporte une idée de propriété et une certaine autorité ou direction quant à l'objet en question. Nous soutenons que c'est la SCP, et non TPC, qui détient cette autorité.

(2) La *Loi sur l'accès à l'information* a pour objet de conférer le droit d'accès à des documents du gouvernement. Les documents concernant la SCP n'en sont pas et, par conséquent, aux fins de la Loi, ils ne devraient pas être considérés comme des documents relevant d'une institution fédérale.

(3) Dans le contexte de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'expression «relève de» [*«control»*] envisage

mere possession. It is argued that PWC has only possession and not control of CPC information.

(4) Even if control is equated with possession, possession must mean legal and not just physical possession. It is argued that PWC does not have legal possession of CPC records.

(1) Dictionary definitions of "control"

The applicant's first argument is that the definition of "control" according to its ordinary meaning connotes control in a proprietary sense and some dominance or direction over the thing in question. Various dictionary definitions are cited in support of this interpretation. For example, *Black's Law Dictionary*, 6th ed. 1990, defines "control" at page 329:

Control, n. Power or authority to manage, direct, superintend, restrict, regulate, govern, administer or oversee. The ability to exercise a restraining or directing influence over something.

Control, v. To exercise restraining or directing influence over. To regulate; restrain; dominate; curb; to hold from action; overpower; counteract; govern.

I have considered these and other definitions cited by the applicant. I agree with the applicant that a principal, in a principal/agent relationship, usually exercises some form of control in the form of dominance or direction over an agent and, with reference to this case, as between CPC and PWC, direction over the confidentiality or disclosure of records. However, the definition of "control" also includes the authority to manage, direct, superintend, administer or oversee. An agent would have such power, at least to some degree, with respect to its records and documents including those it maintained or controlled for its principal. Section 5.3 of the 1984 Realty Management Agreement between CPC and PWC provides that CPC may inspect books and records of PWC relating to the Agreement. At any reasonable time and with prior notice, CPC is allowed to copy and take extracts from such records. The implication is that PWC has day-to-day managerial and administrative control over the records.

The dictionary definitions of "control" do not clearly lead me to the conclusion that, in this case,

plus qu'une simple possession. Nous soutenons que les documents de la SCP ne sont qu'en la possession de TPC, et ne relèvent pas de ce dernier.

(4) Même si l'expression «relève de» [«control»] équivaut à une possession, celle-ci doit être légale et non seulement matérielle. Nous soutenons que TPC n'a pas la possession légale des documents de la SCP.

(1) Définition lexicographique de «control»

La requérante soutient d'une part que le sens ordinaire du mot anglais «control» comporte une idée de propriété et une certaine autorité ou direction quant à l'objet en question. Elle cite différentes définitions à l'appui de son interprétation, dont celle du *Black's Law Dictionary*, 6^e éd. 1990, qui définit «control» à la page 329:

«Control» [TRADUCTION] n. Pouvoir ou qualité de gérer, diriger, surveiller, limiter, régir, administrer ou superviser. La capacité d'exercer une influence contraignante ou dirigeante sur un objet.

«Control» [TRADUCTION] v. Le fait d'exercer une influence contraignante ou dirigeante. Régir, limiter, dominer; réprimer; empêcher d'agir; maîtriser; neutraliser; gouverner.

Outre ces définitions, j'ai étudié les autres que la requérante a citées. Je conviens avec elle que, dans le mandat, le mandant exerce généralement un certain pouvoir sous forme d'autorité ou de direction à l'égard du mandataire et, en l'occurrence, à l'égard de la SCP et de TPC, une direction quant au caractère confidentiel ou à la communication des documents. Toutefois, la définition de «control» inclut également une notion de gestion, direction, surveillance, administration ou supervision. Le mandataire détiendrait un tel pouvoir, du moins dans une certaine mesure, à l'égard de ses registres et documents, dont ceux qu'il tient ou surveille [«control»] pour son mandant. L'article 5.3 de l'Entente sur la gestion des biens immobiliers, conclue en 1984 entre TPC et la SCP, prévoit que cette dernière peut vérifier les livres et registres de TPC afférents à l'entente. À tout moment raisonnable et sous réserve d'un préavis, la SCP est autorisée à tirer des copies ou des extraits de ces registres. Ceci implique que TPC exerce un pouvoir quotidien de gestion et d'administration sur les documents.

Les définitions lexicographiques du terme anglais «control» ne me permettent pas de conclure avec cer-

CPC has control, in the sense that word is used in the *Access to Information Act*, over the records in question and that PWC does not. What the dictionary definitions do suggest is that the term “control” is open to a wide variety of meanings depending upon the circumstances in which the word is used. For one purpose CPC may be said to have control while for another purpose PWC would have control of the records. Based on the dictionary definition of control alone, it might be possible to conclude that because PWC has some control over the records within the meaning of the term in its broad dictionary sense, the records are under its control and are therefore subject to disclosure under the *Access to Information Act*.

However, as stated by L’Heureux-Dubé J. (dissenting in the result) in *Thomson v. Canada (Deputy Minister of Agriculture)*, [1992] 1 S.C.R. 385, at page 409:

... dictionary definitions are all merely suggested meanings; the true meaning of the word must necessarily flow from its context within the entire statute.

I do not, in this case, find it appropriate to rely on a dictionary definition of the word “control” without anything more. I turn therefore to a consideration of the applicant’s arguments respecting “control” in the context of the *Access to Information Act*.

(2) Purpose of the Act

The applicant’s second argument is that the purpose of the *Access to Information Act* is to provide a right of access to government information under the control of government institutions. Subsection 2(1) of the Act states:

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.

The applicant says that government information is information that pertains “to the government and the

titude qu’en l’espèce, la SCP exerce un pouvoir [«control»] sur les documents en question, dans le sens où le terme est utilisé dans la version anglaise de la *Loi sur l’accès à l’information*, et qu’il n’en est pas ainsi pour TPC. Par contre, les définitions de dictionnaire donnent à entendre que le terme anglais «control» est susceptible de revêtir plusieurs sens, selon les circonstances dans lesquelles il est utilisé. On pourrait affirmer que, dans un sens, la SCP exerce un pouvoir [«control»] sur les documents, alors que, dans un autre sens, c’est TPC qui exerce ce pouvoir. En se fondant sur la seule définition du mot anglais «control», on pourrait conclure que, comme TPC exerce, au sens lexicographique large du terme, un certain pouvoir sur les documents, ces derniers relèvent de lui [«under its control»] et sont par conséquent soumis à la communication en vertu de la *Loi sur l’accès à l’information*.

Toutefois, comme le juge L’Heureux-Dubé l’a dit (elle était dissidente quant au résultat) dans l’arrêt *Thomson c. Canada (Sous-ministre de l’Agriculture)*, [1992] 1 R.C.S. 385, à la page 409:

... [ces] dictionnaires ne font que suggérer des définitions, car le sens véritable d’un mot dépend nécessairement du contexte dans lequel il s’insère dans une loi considérée dans son entier.

J’estime qu’en l’espèce, il ne convient pas de s’appuyer exclusivement sur une définition du dictionnaire du mot anglais «control». J’étudierai donc les arguments de la requérante dans le contexte de la *Loi sur l’accès à l’information*.

(2) Objet de la Loi

La requérante soutient d’autre part que la *Loi sur l’accès à l’information* a pour objet de conférer un droit d’accès aux documents relevant d’une institution fédérale. Le paragraphe 2(1) de la Loi porte que:

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.

La requérante soutient que les documents de l’administration fédérale sont ceux qui portent sur [TRADUC-

workings of government.” Information of CPC in the possession of PWC is not such information.

I agree with the applicant that the purpose of the legislation is to provide a right of access to government information. However, government information is not defined in the Act. While government information would certainly be information pertaining “to the government and the workings of government”, nothing in the Act suggests that any other information in the possession of the Government may not also be found to be government information for purposes of the Act. Indeed, subsection 2(1) seems to suggest that government information means all information in records under the control of a government institution. If this interpretation is correct, then the focus is not on the term “government information” but rather on the word “control” which is of paramount importance.

According to the scheme of the Act, no information under the control of a government institution is excluded from the operation of the Act, *ab initio*. Rather, all such information is included and then, if an exemption applies, the information is not disclosed.

For example, the Act clearly recognizes that information under the control of a government institution may be information provided by or related to a third party. Subsection 20(2) states:

20. . . .

(2) The head of a government institution shall not, pursuant to subsection (1), refuse to disclose a part of a record if that part contains the results of product or environmental testing carried out by or on behalf of a government institution unless the testing was done as a service to a person, a group of persons or an organization other than a government institution and for a fee.

Subsection 20(2) presupposes that information pertaining to the results of product or environmental testing is under the control of a government institution even though the testing was done and information gathered as a service to a third party for a fee. Such information would be subject to disclosure except for the exemption in subsection 20(2). Such

TION] «le gouvernement et ses activités». Les documents de la SCP qui sont en la possession de TPC ne sont pas de cette nature.

Je conviens avec la requérante que la loi a pour objet de donner accès aux documents de l'administration fédérale. Cette expression n'est toutefois pas définie dans la Loi. Sans aucun doute, les documents de l'administration fédérale sont des documents portant sur [TRADUCTION] «le gouvernement et ses activités», mais rien dans la Loi ne donne à entendre que tout autre document en possession de l'administration fédérale ne peut être considéré comme un document de l'administration fédérale aux fins de la Loi. En effet, le paragraphe 2(1) semble suggérer que l'expression «les documents de l'administration fédérale» désigne tous les renseignements contenus dans les documents relevant d'une institution fédérale. Si cette interprétation est juste, l'accent n'est pas mis sur l'expression «document de l'administration fédérale», mais plutôt sur l'expression «relevant de» [«control»], qui est de la plus haute importance.

Conformément à l'économie de la Loi, aucun document relevant d'une institution fédérale n'est exempté de plein droit de l'application de la Loi. Au contraire, ces documents sont d'abord tous visés, pour ensuite être exemptés si une exception s'y applique.

Ainsi, la Loi reconnaît clairement que les documents relevant d'une institution fédérale peuvent être fournis par un tiers ou y être afférents. Le paragraphe 20(2) de la Loi prescrit que:

20. . . .

(2) Le paragraphe (1) n'autorise pas le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de la partie d'un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale.

Le paragraphe 20(2) présuppose que les documents qui donnent les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement sont des documents relevant d'une institution fédérale même si les essais ont été effectués et les documents recueillis dans le cadre d'une prestation de services fournis à titre onéreux à un tiers. Ces documents seraient susceptibles de com-

information is initially included before consideration of its exclusion from disclosure under subsection 20(2).

The applicant relied on *Berardinelli v. Ontario Housing Corpn. et al.*, [1979] 1 S.C.R. 275, which was a personal injury case involving a statutory corporation to which *The Public Authorities Protection Act* [R.S.O. 1970, c. 374] of Ontario applied. Section 11 [as am. by S.O. 1976, c. 19, s. 1] of that Act provided a limitation of six months to bring an action against an authority for breach of a public duty. In *Berardinelli* it was argued that the six-month limitation period applied only to the public aspects of the Corporation's operations and not to the private aspects of its operations. Estey J. stated, at pages 283-284:

It therefore follows that the reference in s. 11 to "any statutory or other public duty" applies in the context of s. 6(2) of the *Housing Development Act* to those aspects of the statutory powers and duties there established which have a public aspect or connotation, and does not comprehend those planning, construction and managerial responsibilities (to paraphrase s. 6(2)) which have a private executive or private administrative application or are subordinate in nature. To read the section otherwise would be to bring within the protective umbrella of the limitation imposed by s. 11 every aspect of the powers enunciated in s. 6(2) including operational matters, however insignificant in the spectrum of management activities for example, and would as already mentioned create different conditions of owner liability for two apparently similar housing facilities.

The applicant argues by analogy that the *Access to Information Act* should be read to exclude private or non-government information that happens to be in the possession of a government institution. While the analogy which the applicant wishes to advance has some appeal, I do not think it can apply in this case in view of the statutory language of the *Access to Information Act*. The Act operates notwithstanding any other Act of Parliament. Its scheme is to be wholly inclusive and then to allow for exemptions. This is not a case where, as in *Berardinelli*, one interpretation would work an unintended hardship. In the case of the *Access to Information Act*, specific exemptions may justify confidentiality. There is therefore provision for a remedy for a third party such as CPC in the exemption sections.

munication, sous réserve des exceptions prévues au paragraphe 20(2). Ils sont donc initialement visés avant qu'on envisage de les exempter de la communication en vertu du paragraphe 20(2).

a

La requérante a invoqué l'arrêt *Berardinelli c. Ontario Housing Corpn. et autre*, [1979] 1 R.C.S. 275, une affaire relative à des blessures et mettant en cause une société constituée en vertu de la Loi à laquelle s'appliquait *The Public Authorities Protection Act* [R.S.O. 1970, ch. 374] de l'Ontario. L'article 11 [mod. par S.O. 1976, ch. 19, art. 1] de cette Loi prévoyait un délai de prescription de six mois pour intenter une action contre une autorité pour manquement à un devoir public. Dans l'affaire *Berardinelli*, on a soutenu que le délai de prescription de six mois ne s'appliquait qu'aux aspects publics des activités de la société et non à ses aspects privés. Aux pages 283 et 284, le juge Estey a dit:

b

c

d

Il s'ensuit donc que l'expression «un devoir... conféré par la loi ou... autre devoir... public» à l'art. 11 vise, dans le contexte du par. 6(2) de *The Housing Development Act*, les aspects des pouvoirs et devoirs légaux qui ont une connotation ou un aspect public et ne comprend pas les responsabilités de planification, de construction et d'administration (pour reprendre le par. 6(2)) qui ont une connotation d'administration ou de gestion privée ou qui sont par leur nature même accessoires. Interpréter l'article autrement rendrait la prescription de l'art. 11 applicable à tous les aspects des pouvoirs énoncés au par. 6(2), y compris les activités courantes, si insignifiantes soient-elles d'un point de vue administratif, et, comme je l'ai déjà dit, créerait deux situations distinctes en matière de responsabilité du propriétaire pour deux logements apparemment semblables.

e

f

g

La requérante soutient, par analogie, qu'il faudrait interpréter la *Loi sur l'accès à l'information* de façon à exclure les documents privés ou ceux qui ne sont pas des documents de l'administration fédérale, mais qui sont en possession d'une institution fédérale. Aussi séduisante qu'elle soit, je ne crois pas que l'analogie suggérée par la requérante puisse s'appliquer en l'espèce compte tenu du libellé de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Loi s'applique nonobstant tout autre loi fédérale. De par son économie, elle inclut tous les documents et permet ensuite certaines exceptions. En l'espèce, il ne s'agit pas d'un cas où, comme dans l'affaire *Berardinelli*, une interprétation causerait un préjudice non souhaité. Dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information*, certaines exceptions précises peuvent justifier le caractère confiden-

h

i

j

The purpose of the Act, disclosure subject to limited and specific exemptions, supports non-disclosure of certain third party information in the possession of a government institution based on an exemption. It does not support the proposition that third party information in the possession of a government institution acting as agent for the third party is not subject to the Act at all.

(3) Control in the context of the Act means more than possession

The third argument of the applicant is that control in the context of the *Access to Information Act* means more than possession. In support of this argument, the applicant argues that control contemplates the power to use and dispose of information as the purposes of the government institution dictate. The applicant further says that since the information in this case was not supplied to PWC by CPC, CPC may not be able to invoke the exemption in paragraph 20(1)(b) of the Act. The applicant also relies on Treasury Board *Interim Policy Guide: Access to Information Act and The Privacy Act*, Part II which provides at page 9:

Under the control: A record is under the control of a government institution when that institution is authorized to grant or deny access to the record, to govern its use and, subject to the approval of the Dominion Archivist, to dispose of it. Regarding the question of physical possession, a record held by an institution, whether at headquarters, regional, satellite or other office, either within or outside Canada, is presumed to be under its control unless there is evidence to the contrary. A record held elsewhere on behalf of an institution is also under its control.

Finally on this point, the applicant submits that the *Privacy Act* [R.S.C., 1985, c. P-21], in addition to using the word "control", speaks of information "held by a government institution" or "under the custody or control" of government institutions. Similar distinctions in wording are cited in provincial access

tiel des documents. Les articles d'exceptions offrent donc une réparation à un tiers comme la SCP.

L'objet de la Loi, qui consiste à permettre la communication des documents sous réserve d'exceptions limitées et précises, autorise donc, grâce aux exceptions, la non-divulcation de certains documents d'un tiers en la possession d'une institution fédérale. En revanche, son objet ne permet pas d'affirmer que les documents d'un tiers qui sont en la possession d'une institution fédérale agissant à titre de mandataire du tiers ne sont pas visés par la Loi.

(3) L'expression «relevant de» [«control»] dans le contexte de la Loi désigne plus que la simple possession

La requérante soutient en outre que, dans le contexte de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'expression «relevant de» [«control»] désigne plus que la possession. À l'appui de cet argument, elle soutient qu'il s'agit du pouvoir d'utiliser le document et d'en décider conformément aux objets de l'institution fédérale. La requérante avance par ailleurs que les documents en l'espèce n'étant pas fournis à TPC par la SCP, cette dernière pourrait être incapable d'invoquer l'exception prévue à l'alinéa 20(1)(b) de la Loi. La requérante invoque également les *Lignes directrices provisoires: Loi sur l'accès à l'information et Loi sur la protection des renseignements personnels*, Partie II du Conseil du Trésor, qui prévoient à la page 10:

Relever de: Un document relève d'une institution fédérale si cette institution est autorisée à accorder ou à refuser l'accès à ce document, à décider de son utilisation et, sous réserve de l'approbation de l'archiviste fédéral, à en disposer. Pour ce qui est de la possession physique, on présume qu'un document conservé dans une institution, à l'administration centrale, dans les bureaux régionaux, auxiliaires ou autres, au Canada ou à l'étranger, relève de cette institution à moins de preuve du contraire. On dit également qu'un document relève d'une institution s'il est conservé ailleurs mais au nom de celle-ci.

Pour conclure sur cet aspect de la question, la requérante soutient qu'outre le mot «control», la version anglaise de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* [L.R.C. (1985), ch. P-21] renvoie aux renseignements «held by a government institution» ou «under the custody and control»* des institu-

* Note de la traductrice: la version française de la Loi rend ces deux expressions par «relever de».

to information legislation. The applicant says that “control” must therefore require something more than mere possession or custody.

In *Montana Band of Indians v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1989] 1 F.C. 143 (T.D.), an access request was made for disclosure of audited financial statements of certain Indian bands that had been provided to the federal Government pursuant to the *Indian Act* [R.S.C., 1970, c. I-6]. The bands argued that since the financial statements were obtained by the Government in the context of a trust relationship with the bands, that they were not under government control. Jerome A.C.J. recited the arguments and stated his conclusion, at pages 150-152:

In his oral submissions, counsel for the Band expanded this position to argue that, since the information is governed by the trust relationship, it is not really “under the control” of a government institution. The documents may be in the Department’s possession, but they are not under government control unless government direction can be exercised over them. It is argued that such direction is not possible given the limited purpose for which they were provided and the fiduciary nature of the relationship between the parties.

Some of the other applicants put the case more strongly. It was argued that the financial statements could not be considered “government information” at all as they record the Bands’ own revenues and capital. It was alleged that in the phrase “government information”, the word “government” has a proprietary connotation. It follows that the government may only grant access to records with which it has the legal authority to deal in its sole discretion. In this case, it is submitted, the information, like the funds it describes, belongs to the Bands, not the government. It therefore cannot be said to be “government information”.

The respondent replies that any record in the possession of a government institution is “under its control” within the meaning of subsection 4(1) because it is within the institution’s power to produce. A narrow construction of the term, it is alleged, would be contrary to the spirit and intent of the Act, which are to foster disclosure and access to information. That Parliament intended a broad definition of the word “control” can be seen from the care it took to exempt from disclosure those records under government control in which a specific strong interest lies against disclosure. In the words of the respondent’s written submissions:

The exemption of third party information, as set out in S. 20, addresses the concerns pertaining to information pro-

tions fédérales. Les lois provinciales relatives à l’accès aux renseignements reprennent des distinctions semblables dans leur libellé. La requérante prétend que le verbe «relève de» [«control»] commande donc plus que la simple possession ou garde.

Dans l’arrêt *Bande indienne de Montana c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1989] 1 C.F. 143 (1^{re} inst.), on avait demandé la communication des états financiers vérifiés de certaines bandes indiennes, fournis au gouvernement fédéral conformément à la *Loi sur les Indiens* [S.R.C. 1970, ch. I-6]. Les bandes ont soutenu que, puisque les états financiers avaient été obtenus par le gouvernement dans le contexte d’une relation fiduciaire avec les bandes, ils ne relevaient pas du gouvernement. Le juge en chef adjoint Jerome a repris ces arguments et énoncé sa conclusion, aux pages 150 à 152:

Lors de sa plaidoirie, le procureur de la bande développa cette position pour prétendre que puisque les informations sont régies par la relation fiduciaire, elles ne sont pas vraiment «des documents des institutions fédérales» [«under the control» of a government institution]. Les documents peuvent être en la possession d’un ministère, mais ils ne sont pas des documents d’une institution, à moins qu’il soit possible au gouvernement d’exercer un contrôle sur ceux-ci. On prétend qu’un tel contrôle n’est pas possible vu l’objet limité de leur production et la nature fiduciaire de la relation entre les parties.

D’autres requérants sont plus catégoriques. Ils plaident que les états financiers ne peuvent aucunement être tenus pour de «l’information gouvernementale» puisqu’ils contiennent les revenus et le capital propres à la bande. Ils affirment que l’expression «documents des institutions fédérales», comporte une idée de propriété. Il s’ensuit que le gouvernement ne peut donner accès qu’aux documents dont il peut légalement s’occuper à sa seule discrétion. En l’espèce, on allègue que l’information, tout comme les fonds qui sont décrits, appartient à la bande et non au gouvernement. On ne peut donc pas les qualifier de «documents des institutions fédérales».

L’intimé répond que tout dossier en la possession d’une institution fédérale constitue des «documents d’une institution fédérale» selon le sens du paragraphe 4(1) parce que l’institution peut le produire. Une interprétation étroite de l’expression, prétend-on, serait contraire à l’esprit et à l’intention de la Loi, qui est de favoriser la divulgation et l’accès à l’information. Que le Parlement envisageait une définition large de l’expression ressort du soin qu’il a mis à exempter de la divulgation les dossiers des institutions fédérales dans lesquels un fort intérêt particulier prêche contre la communication. Selon les termes des arguments écrits de l’intimé:

[TRADUCTION] L’exception des renseignements de tiers, telle que prévue à l’article 20, aborde le problème de l’infor-

vided to the government in a trust relationship, strikes the balance between the interests in disclosure and "privacy" in the larger sense and sets the exact criteria to be applied in the decision-making process.

It is further submitted that, since the records in question were required by the Department and submitted by the Band to comply with various regulatory and statutory "government" requirements, they should be considered "government information".

I find I must agree with the respondent on this issue. While the Bands understandably find it repugnant that their private records could be made the subject of an access to information request, the fact remains that, because of the reporting requirements, copies of their financial statements are under government control. To limit the definition of "control" in order to exclude them would be to set a dangerous precedent with respect to the interpretation of this relatively new Act. Fortunately, as the respondent points out, the applicants' concerns have been dealt with by Parliament in the exemption sections of the Act.

The applicant says that *Montana Band of Indians* is distinguishable because in that case, the fact that financial statements of the bands were in the possession or control of a government institution was pursuant to a statutory requirement of the *Indian Act* whereas, in the case at bar, there is no statutory provision governing the relationship between CPC and PWC.

The learned Associate Chief Justice appears to have confined his rationale for finding that the records in that case were under government control by reason of the statutory reporting requirement. However, he also observed that "[t]o limit the definition of 'control', in order to exclude them would set a dangerous precedent". Although this observation was *obiter*, it suggests support for a broader rather than a narrower definition of the term "control" in the *Access to Information Act*.

In *Ottawa Football Club v. Canada (Minister of Fitness and Amateur Sports)*, [1989] 2 F.C. 480 (T.D.), the Canadian Football League submitted a brief to the Government of Canada containing information about the CFL and proposed action involving possible legislation, appropriations or both. The material was submitted voluntarily but in confidence. In his decision, Strayer J. stated, at pages 485-486:

mation fournie au gouvernement dans le cadre d'une relation de fiduciaire, trouve un équilibre entre les avantages de divulguer et de protéger les renseignements personnels au sens large et prévoit le critère précis à appliquer dans le mécanisme décisionnel.

a On allègue de plus que comme le Ministère exigeait la production des dossiers en cause et que la bande les fournissait pour se conformer aux diverses dispositions réglementaires et légales de «l'institution», lesdits dossiers devraient être tenus pour des «documents des institutions fédérales».

b Je suis d'accord avec l'intimée sur cette question. Alors que l'on peut comprendre que la bande trouve répugnant que leurs dossiers personnels fassent l'objet d'une demande d'accès à l'information, le fait demeure qu'étant donné les exigences de communication, une copie de leurs états financiers constitue des documents des institutions fédérales. Limiter la définition de l'expression afin de les exclure conduirait à un dangereux précédent quant à l'interprétation de cette Loi relativement nouvelle. Heureusement, comme le fait remarquer l'intimé, le Parlement a tenu compte des préoccupations des requérantes en édictant des dispositions d'exceptions dans la Loi.

c La requérante soutient que l'affaire *Bande indienne de Montana* se distingue de l'espèce puisque, dans cette affaire, les états financiers des bandes étaient en la possession ou relevaient d'une institution fédérale conformément à une exigence de la *Loi sur les Indiens* alors qu'en l'espèce, aucune disposition législative ne régit la relation entre la SCP et TPC.

f Le juge en chef adjoint paraît avoir restreint son analyse pour conclure que les documents dans cette affaire relevaient du gouvernement en raison de l'obligation, prévue dans la Loi, de rendre compte. Toutefois, il a également remarqué que «[l]imiter la définition de l'expression afin de les exclure conduirait à un dangereux précédent». Bien qu'il s'agisse là d'une remarque incidente, elle suggère qu'il souscrit à une définition plus large plutôt que plus étroite de l'expression «relever de» dans la *Loi sur l'accès à l'information*.

i Dans l'arrêt *Ottawa Football Club c. Canada (Ministre de la Condition physique et du Sport amateur)*, [1989] 2 C.F. 480 (1^{re} inst.), la Ligue canadienne de football a présenté au gouvernement du Canada un mémoire contenant des renseignements sur la LCF et des mesures envisagées susceptibles d'exiger l'adoption d'une loi, l'affectation de crédits, ou les deux. Le document a été soumis volontaire-

The CFL contends that because the document in question here was marked “confidential” and its confidential nature was stressed to the Government at the time of its presentation to the Government, which presentation was voluntary and not mandatory, the document is not “government information” within the stated purpose of the Act in subsection 2(1) nor is it “under the control of a government institution” as referred to in subsections 2(1) and 4(1).

The plain meaning of the language employed in the Act does not suggest that “information”, “government information”, or “record under the control” of the Government must be limited by some test as to how and on what terms the information or record came into the hands of the Government. That is the kind of qualification which the CFL is asking me to create. I can find no basis for doing so. The plain meaning of subsections 2(1) and 4(1) as quoted above is that the Act gives access, subject to many exceptions, to any record, or information in a record, which happens to be within the custody of the government regardless of the means by which that custody was obtained. That is surely the interpretation which is also most consistent with the purpose of the Act. The interpretation advanced by the CFL on the other hand, appears to be inconsistent with paragraph 20(1)(b) which it also relies on: that paragraph obviously assumes that “confidential information supplied to a government institution by a third party” is *prima facie* within the definition of “record” to which access would otherwise be available were it not for the possible protection of this paragraph. In other words, this exception proves the rule that confidential material supplied by a third party to the Government can form all or part of a “record under the control of a government institution”. It will be noted that the word “supplied” in paragraph 20(1)(b) is not modified by any terms such as “under compulsion”.

The *dicta* of Strayer J. suggests that control includes custody. He rejects the argument that control is defined by any test as to how information comes into the hands of the Government. Indeed he concludes that the exemption from disclosure in subsection 20(1) of the Act proves the rule that all information supplied to or coming into the hands of the Government is under its control.

I, too, cannot see in the *Access to Information Act* any express statement or inference that “control” in the Act is to be modified by some test as to how information is to be used by a government institution or the extent to which a government institution may dispose of it. Nor is there any indication that “con-

ment, mais à titre confidentiel. Dans sa décision, le juge Strayer a dit, aux pages 485 et 486:

La LCF soutient que parce que le document visé en l'espèce portait la mention «confidentiel» et que sa nature confidentielle avait été soulignée au gouvernement au moment de sa remise, laquelle avait été volontaire et non obligatoire, le document n'est pas un «document de l'administration fédérale» au sens de l'objet déclaré de la Loi au paragraphe 2(1), pas plus qu'il ne s'agit d'un document de «l'administration fédérale» au sens du paragraphe 2(1) ni des «institutions fédérales» au sens du paragraphe 4(1) de la version française.

La signification évidente du libellé de la Loi ne laisse pas entendre que les «renseignements», «les documents de l'administration fédérale» et les «documents» du gouvernement doivent être soumis à un test visant à établir comment le gouvernement les a obtenus et à quelles conditions. Or, c'est cette sorte de limite que la LCF me demande de créer. Je ne vois aucune raison de le faire. Il ressort clairement des paragraphes 2(1) et 4(1) précités que la Loi donne accès, sous réserve de plusieurs exceptions, aux documents de l'administration fédérale et aux renseignements qu'ils peuvent contenir, nonobstant la façon dont l'administration en a eu possession. C'est sûrement aussi l'interprétation la plus conforme à l'objet de la Loi. D'autre part, l'interprétation proposée par la LCF ne semble pas conforme à l'alinéa 20(1)(b) sur lequel elle s'appuie aussi: cet alinéa laisse évidemment présumer que des «renseignements... fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle» sont visés *prima facie* par la définition du mot «documents» par ailleurs susceptibles de communication n'était-ce la protection possible prévue par l'alinéa en cause. En d'autres mots, cette exception confirme la règle que les documents confidentiels fournis au gouvernement par un tiers peuvent former la totalité ou une partie des «documents des institutions fédérales». On notera que le mot «fournis» à l'alinéa 20(1)(b) n'est qualifié par aucune expression telle «de force».

L'opinion du juge Strayer laisse présumer que l'expression «relevant de» [*control*] inclut la possession. Il rejette l'argument selon lequel les documents relèvent ou non du gouvernement selon un test visant à établir comment le gouvernement les a obtenus. En effet, il conclut que l'exception à la communication prévue au paragraphe 20(1) de la Loi confirme la règle selon laquelle tous les documents fournis au gouvernement ou en sa possession sont des documents relevant du gouvernement.

Je ne peux non plus voir dans la *Loi sur l'accès à l'information* aucune déclaration expresse ou conclusion que l'expression «relevant de» de la Loi doit être atténuée par un test visant à établir la façon dont une institution fédérale entend utiliser les documents ou la mesure dans laquelle elle peut en disposer. On ne

trol”, as used in the Act, can be affected by a private agreement between a government institution and a third party. The scheme is that all information in the hands of the Government is subject to the Act except information expressly exempted.

It may be, as the applicant submits, that CPC may not be able to avail itself of the exemption provided in paragraph 20(1)(b) of the Act because the information in question was not supplied by CPC to PWC. It appears to me that the applicant is arguing that because resort to an exemption provision in the Act may not be had, the Act should be construed so as to exclude the information in question here from the operation of the Act entirely. The issue of the application of specific exemption provisions is not before me to decide in this case. Suffice it to say, whether or not an exemption may or may not be invoked, does not determine the question of the application of the Act.

I now turn to the Treasury Board *Interim Policy Guide*. I first note that the *Interim Policy Guide* was superseded by the revised *Access to Information and Privacy Policies and Guidelines*. The excerpt cited by the applicant from the *Interim Policy Guide* now appears on pages 13-14 of the revised Guidelines in slightly changed wording:

The term “under the control of a government institution” means that an institution is authorized to grant or deny access to the record, to govern its use, and, subject to the approval of the National Archivist, to dispose of it. A record that is in the possession of or held by an institution, whether at headquarters, regional, satellite or other office, either within or outside Canada, is presumed to be under its control unless there is evidence to the contrary. A record held elsewhere on behalf of an institution is also under its control. It should be noted that archival records held by National Archives are considered to be under the control of that institution. Personal or political papers of ministers dealing with constituency and other matters and ministerial records which do not relate to the administration or operation of the institution for which the minister is responsible are not deemed to be under the control of the institution for purposes of the Access to Information Act.

I do not see any material change to the meaning of the excerpt by the slight change in wording between

trouve pas davantage d’indication que l’expression «relevant de», telle qu’elle est utilisée dans la Loi, peut être modifiée par une entente privée entre une institution fédérale et un tiers. La Loi a pour objet de soumettre à son application tous les documents en la possession du gouvernement, à l’exception des documents expressément exemptés.

Il se peut, comme le prétend la requérante, que la SCP ne soit pas en mesure de se prévaloir de l’exception prévue à l’alinéa 20(1)b) de la Loi parce qu’elle n’a pas fourni le document en question à TPC. Il m’apparaît que la requérante soutient qu’en raison de l’impossibilité possible de recourir à une disposition d’exception prévue dans la Loi, cette dernière devrait être interprétée de façon à exclure complètement les documents en question en l’espèce de l’application de la Loi. Je ne suis pas saisi en l’espèce de la question de l’application des dispositions d’exception données. Il suffit de dire que le fait qu’une exception puisse ou ne puisse être invoquée ne tranche pas la question de l’application de la Loi.

Je me penche maintenant sur les *Lignes directrices provisoires* du Conseil du Trésor. Je remarque premièrement qu’elles ont été remplacées par une version révisée intitulée *Les Politiques et lignes directrices*. L’extrait des *Lignes directrices provisoires* cité par la requérante figure maintenant à la page 15 des lignes directrices, dans un libellé légèrement différent:

L’expression «qui relève d’une institution fédérale» signifie que l’institution en cause est autorisée à accorder ou à refuser l’accès au document, à décider de son utilisation et à s’en défaire, sous réserve de l’approbation de l’archiviste fédéral. Un document qu’une institution a en sa possession, que ce soit à l’administration centrale, dans un bureau régional, auxiliaire ou autre, au Canada ou à l’extérieur du pays, est présumé relever de cette institution à moins de preuve du contraire. On considère également qu’un document relève d’une institution s’il est conservé ailleurs au nom de celle-ci. On considère également que les archives détenues par les Archives nationales relèvent de cette institution. Les documents des ministres, de nature personnelle ou politique, portant sur l’électorat ou d’autres sujets, ainsi que les dossiers ministériels qui n’ont pas trait à l’administration ou au fonctionnement de l’institution dont le ministre est responsable ne sont pas réputés relever de celle-ci aux fins de l’application de la Loi sur l’accès à l’information.

La légère modification du texte des *Lignes directrices provisoires* n’entraîne à mon avis aucun changement

the *Interim Policy Guide* and the revision. I accept that the Guidelines may be an aid to the interpretation of the *Access to Information Act*. I also recognize that the Guidelines represent only the opinion of the Treasury Board or its officials and that they are not binding on government institutions, applicants for access or the Court.

The applicant says that the Guidelines define “control” as the authority to grant or deny access to a record, to govern its use and to dispose of it. He says that since such authority does not belong to PWC in this case, PWC does not have control of the CPC records in question. I accept that in this respect, the Guidelines set forth an approach to the definition of “control” in the *Access to Information Act* that supports the applicant’s position.

However, the Guidelines go on to say that a record in the possession of, or held by, a government institution is presumed, in the absence of “evidence to the contrary”, to be under its control. Of course, “evidence to the contrary” must be construed in light of the words of the *Access to Information Act* and the jurisprudence interpreting it, including *Montana Band of Indians* and *Ottawa Football Club*. Thus, “evidence to the contrary” could not for example, be based on how information came into the hands of a government institution or could not take the form of a contracting out of the *Access to Information Act*.

While for other purposes, the Guidelines may be useful, I do not find them of assistance in the consideration of the question of what constitutes control in the context of third party information in the possession of a government institution. In this respect I find the decisions in *Montana Band of Indians* and *Ottawa Football Club* to be more specific and instructive.

I now turn to the argument that the *Privacy Act* and provincial access statutes use the terms “held”, “custody or control”, and “possession” in addition to the term “control”. The applicant suggests this must lead to the conclusion that control as used in the *Access to Information Act* must mean something narrower and

essentiel au sens du passage cité. Je reconnais que les lignes directrices peuvent faciliter l’interprétation de la *Loi sur l’accès à l’information*. Je constate également qu’elles ne représentent que l’opinion du Conseil du Trésor ou de ses agents et qu’elles ne lient ni les institutions fédérales, ni les auteurs d’une demande de communication, ni la Cour.

La requérante soutient que l’expression «relève de» définie dans les lignes directrices désigne le pouvoir d’accorder ou de refuser l’accès à un document, de décider de son utilisation et de s’en défaire. Elle prétend que puisqu’en l’espèce TPC ne détient pas un tel pouvoir, les documents de la SCP en question ne relèvent pas de TPC. Je conviens qu’à cet égard, les lignes directrices donnent à l’expression «relevant de» de la *Loi sur l’accès à l’information* un sens qui appuie la position de la requérante.

Toutefois, les lignes directrices énoncent ensuite qu’un document en la possession d’une institution fédérale est présumé relever de cette institution à moins de «preuve du contraire». Évidemment, l’expression «preuve du contraire» doit être interprétée dans le contexte du libellé de la *Loi sur l’accès à l’information* et de la jurisprudence qui l’interprète, dont les arrêts *Bande indienne de Montana* et *Ottawa Football Club*. Ainsi, l’expression «preuve du contraire» ne pourrait par exemple être fondée sur la façon dont l’institution fédérale a obtenu le document ou ne pourrait prendre la forme d’une renonciation par contrat à l’application de la *Loi sur l’accès à l’information*.

Si, à d’autres fins, les lignes directrices peuvent être utiles, j’estime qu’elles ne nous aident nullement à déterminer ce qui constitue un document «relevant d’une institution fédérale» lorsque le document en la possession de cette dernière est celui d’un tiers. À cet égard, j’estime les arrêts *Bande indienne de Montana* et *Ottawa Football Club* plus spécifiques et instructifs.

Je porte maintenant mon attention sur l’argument que la version anglaise de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et les lois provinciales relatives à l’accès utilisent les expressions «held», «custody or control» et «possession» outre le terme «control». La requérante soutient qu’on doit en

does not contemplate “custody”, “possession” or “held”.

In *American Airlines, Inc. v. Canada* (*Competition Tribunal*), [1989] 2 F.C. 88 (C.A.), it was argued that the right to make representations pursuant to subsection 9(3) of the *Competition Tribunal Act* [S.C. 1986, c. 26] did not include the right to call evidence. Reliance was placed on the fact that sections 97 and 98 [as enacted by S.C. 1986, c. 26, s. 47] of the *Competition Act* [R.S.C. 1970, c. C-23 (as am. by S.C. 1986, c. 26, s. 19)], a statute *in pari materia*, referred to the making of representations and the calling of evidence. It was argued that because Parliament had considered it necessary to refer to the right to call evidence in addition to the right to make representations in sections 97 and 98 of the *Competition Act*, the right to make representations must be construed narrowly and must exclude the right to call evidence. At pages 100-101 Iacobucci C.J. (as he then was) stated:

It may be, although I refrain from any formal holding on the matter, that Parliament, out of an abundance of caution, has added the “calling of evidence” in sections 97 and 98 to ensure that making representations is not interpreted narrowly by the federal or provincial boards and agencies before which the Director is appearing. In any event, I believe the main task of a court is in each case to ascertain the meaning of a specific section by looking to its wording and context. The fact that Parliament has chosen a formulation of words in another section of a related statute which appears to convey a particular meaning should not of itself displace convincing reasons why the same interpretation should not apply to the section in issue before the court. The point made about sections 97 and 98 is, after all, a rule of interpretation that can be rebutted, and in this case has been, by more persuasive arguments.

In the case at bar, no explanation was provided as to why words such as “held by” or in the “custody or control” were used in the *Privacy Act* instead of the single word “control”. It may be that such words were used in the *Privacy Act* for specific purposes or perhaps in an abundance of caution.

déduire que le mot «*control*», tel qu’il est utilisé dans la version anglaise de la *Loi sur l’accès à l’information*, doit être interprété plus étroitement et ne comprend pas les notions de «*custody*», «*possession*», ou «*held*».

Dans *American Airlines Inc. c. Canada* (*Tribunal de la concurrence*), [1989] 2 C.F. 88 (C.A.), on a soutenu que le droit de présenter des observations conformément au paragraphe 9(3) de la *Loi sur le Tribunal de la concurrence* [S.C. 1986, ch. 26] n’incluait pas le droit de présenter des éléments de preuve. On a invoqué le fait que les articles 97 et 98 [édictees par S.C. 1986, ch. 26, art. 47] de la *Loi sur la concurrence* [S.R.C. 1970, ch. C-23 (mod. par S.C. 1986, ch. 26, art. 19)], une loi en semblable matière, mentionnaient à la fois la présentation d’observations et d’éléments de preuve. On a soutenu que, parce que le législateur avait jugé nécessaire de mentionner le droit de présenter des éléments de preuve en plus du droit de présenter des observations aux articles 97 et 98 de la *Loi sur la concurrence*, le droit de présenter des observations devait être interprété de façon restrictive et devait exclure le droit de présenter des éléments de preuve. Aux pages 100 et 101, le juge en chef Iacobucci (maintenant juge à la Cour suprême) a dit:

Il se peut, bien que je m’abstienne de toute conclusion formelle à ce sujet, que le Parlement ait, pour plus de précaution, ajouté la «soumission d’éléments de preuve» aux articles 97 et 98 afin que lesdits offices et organismes n’interprètent pas restrictivement le droit du directeur de présenter des observations. Quoi qu’il en soit, j’estime qu’il appartient à la cour, dans chaque cas, de déterminer le sens d’une disposition donnée en examinant le texte de cette disposition de même que le contexte dans lequel elle s’insère. Ainsi, le fait que le Parlement ait choisi d’utiliser, dans une autre disposition d’une loi connexe, une formulation qui paraît avoir une signification particulière, ne doit pas suffire à écarter les raisons par ailleurs convaincantes de croire que la disposition en litige en l’espèce devrait recevoir la même interprétation. Le moyen tiré des articles 97 et 98 n’est après tout qu’une règle d’interprétation dont l’application peut être réfutée—et elle l’a été dans la présente affaire—par des arguments qui emportent la conviction.

En l’espèce, aucune explication n’a été fournie sur la raison pour laquelle des expressions telles «*held by*» ou «*in the custody or control*» ont été utilisées dans la version anglaise de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à la place du seul mot «*control*». Il se peut que ces expressions aient été utilisées dans la *Loi sur la protection des renseignements per-*

My task is to ascertain the meaning of the term “record[s] under the control of a government institution” by looking to the wording and context of the *Access to Information Act*. I am satisfied there are convincing reasons based on the scheme of the Act and the *dicta* of Strayer J. in *Ottawa Football Club* as to why the term contemplates records in the possession of a government institution. I therefore cannot agree with the applicant that the term “record[s] under the control of a government institution” was intended to have a narrow meaning.

The applicant also relies on decisions of the Supreme Court and Court of Appeal of British Columbia in *Pacific Press Ltd. v. Vancouver (City)*. The decision of the Supreme Court of British Columbia was rendered by Campbell L.J.S.C. on June 13, 1989 [[1989] B.C.J. No. 1107 (Q.L.)] not reported, No. A890925 Vancouver Registry. The decision of the Court of Appeal [[1990] B.C.J. No. 1688 (Q.L.)] also not reported, was rendered on July 13, 1990 by Hutcheon J.A. for the Court, Vancouver Court of Appeal Registry, CA011003.

In that case the city of Vancouver performed certain functions for the province of British Columbia. Access to information pertaining to records collected by the city of Vancouver for the province was sought from the city on the basis of a municipal by-law that provided for access to information “held by the City”. Vancouver By-law No. 5591 entitled the *Freedom of Information and Privacy By-Law*, provided [at page 3 of [1989] B.C.J. No. 1107]:

2. (1) Except as otherwise provided, every person has the right to receive, inspect and examine all information held by the City.

(3) If this by-law conflicts with an enactment of the federal or provincial government, the federal or provincial enactment prevails.

The province successfully argued that the information belonged to the province and that Vancouver’s by-law did not apply to it. By analogy, the applicant

sonnels à des fins précises ou peut-être par extrême prudence.

Ma tâche consiste à vérifier le sens de l’expression «documents relevant d’une institution fédérale» en examinant à la fois le libellé et le contexte de la *Loi sur l’accès à l’information*. Je suis convaincu qu’il existe de fortes raisons, compte tenu de l’esprit de la Loi et de l’opinion du juge Strayer dans l’arrêt *Ottawa Football Club*, de conclure que l’expression vise les documents en la possession d’une institution fédérale. Je ne peux donc souscrire à l’argument de la requérante voulant que l’expression «documents relevant d’une institution fédérale» soit censée revêtir un sens étroit.

La requérante invoque également les décisions de la Cour suprême et de la Cour d’appel de la Colombie-Britannique dans l’affaire *Pacific Press Ltd. v. Vancouver (City)*. La décision de la Cour suprême de la Colombie-Britannique [[1989] B.C.J. n° 1107 (Q.L.)], inédite, n° A890925 du greffe de Vancouver, a été rendue le 13 juin 1989 par le juge Campbell. Celle de la Cour d’appel [[1990] B.C.J. n° 1688 (Q.L.)], également inédite, a été rendue le 13 juillet 1990 par le juge Hutcheon, J.C.A. n° CA011003 du greffe de Vancouver.

Dans cette affaire, la ville de Vancouver s’est acquittée de certaines fonctions pour le compte de la province de la Colombie-Britannique. On a demandé à la ville de Vancouver l’accès aux documents concernant les dossiers qu’elle avait recueillis pour la province en vertu d’un règlement municipal qui prévoyait l’accès aux renseignements [TRADUCTION] «que la ville possédait». Le règlement n° 5591 de Vancouver, intitulé *Freedom of Information and Privacy By-Law*, portait que [à la page 3 de [1989] B.C.J. n° 1107]:

[TRADUCTION] 2. (1) Sauf disposition contraire, chacun a droit d’obtenir, vérifier et examiner tous les documents en la possession de la ville.

(3) En cas de conflit entre le présent règlement et une loi fédérale ou provinciale, celles-ci l’emportent.

La province a soutenu avec succès que les documents lui appartenaient et que le règlement de Vancouver ne s’y appliquait pas. Par analogie, la requé-

here argues that the records of CPC do not belong to PWC and are not within the control of PWC.

However, *Pacific Press* was decided on the basis that the municipal legislation providing for access to information could only be effective within the scope and purpose determined for it by the Province. Campbell L.J.S.C. stated, at pages 9-11 of [1989] B.C.J. No. 1107:

I agree with the respondents in their submission that ownership is the central issue here. The City is a creature of provincial legislation and may only enact by-laws within the scope of the powers delegated to it by the province: Rogers, The Law of Canadian Municipal Corporations (2d ed.) s. 63.11. It would be contrary to its inferior legislative position for the City to be able to legislate so as to control access to documents under provincial jurisdiction or control, in the absence of any implied or express authority to do so . . .

While it is true that the inspections are carried out by City employees, and the record of those inspections stored on City property, the very fact that the duty to inspect is imposed by provincial legislation, and the medical health officer accountable in this respect to the provincial board, indicates that the enforcement of the Act and regulations made under it remains a matter of provincial jurisdiction . . . The mere use of municipal employees to perform a task on behalf of the province, or a provincial body, cannot be taken as impliedly expanding the legislative jurisdiction of the municipality.

This decision was upheld by the Court of Appeal. Hutcheon J.A. stated, at page 5 of [1990] B.C.J. No. 1688:

With respect, I think the judge in chambers was correct in his conclusion that the documents in question are not records or documents of the City. The jurisdiction implicit in s. 168 [of the Vancouver Charter] to pass a by-law relating to "any record or document of the city" does not extend to documents that belong to the Board and are assembled for the purposes of the Board.

As I understand the decisions in *Pacific Press*, they say that since provincial law authorized the city to disclose documents "of the City", the city does not have jurisdiction to enact a by-law providing for the disclosure of documents of the province and not of the city.

No similar jurisdictional issue arises in the case at bar. There is no jurisdictional limitation on the Government of Canada which would restrict it from

rante en l'espèce soutient que les documents de la SCP n'appartiennent pas à TPC et n'en relèvent pas.

Toutefois, l'affaire *Pacific Press* a été tranchée sur le fondement que l'arrêté municipal prévoyant l'accès à l'information ne pouvait valoir que dans le cadre de l'étendue et de l'objet que lui fixe la province. Le juge Campbell de la Cour suprême a dit aux pages 9 à 11 [1989] B.C.J. n° 1107:

[TRADUCTION] Je souscris aux observations des intimés selon lesquelles la propriété est en l'espèce la question primordiale. La ville est une création provinciale et ne peut prendre des règlements que dans le cadre des pouvoirs qui lui sont délégués par la province: Rogers, The Law of Canadian Municipal Corporations (2d ed.), art. 63.11. Il ne conviendrait pas que la ville, compte tenu de sa position législative inférieure, légifère, en l'absence d'un pouvoir implicite ou explicite, de façon à régir l'accès à des documents relevant de la compétence provinciale . . .

Certes, les vérifications sont exécutées par les employés municipaux et les documents afférents à ces vérifications sont emmagasinés dans un immeuble appartenant à la ville, mais le fait même que la vérification soit imposée par une loi provinciale, et que le médecin du service de santé qui y procède doit rendre compte à la commission provinciale, démontre que l'application de la Loi et des règlements pris en vertu de cette dernière demeure une question de compétence provinciale . . . Le simple recours aux employés municipaux pour exécuter une tâche au nom de la province ou d'un organisme provincial ne peut être présumé élargir implicitement la compétence législative de la municipalité.

La décision a été maintenue par la Cour d'appel. Le juge Hutcheon, J.C.A. a dit à la page 5 de [1990] B.C.J. n° 1688:

[TRADUCTION] Avec égards, j'estime que le juge des référés a conclu avec raison que les documents en question ne sont pas des dossiers ou des documents de la ville. La compétence prévue implicitement à l'article 168 [de la Charte de Vancouver] de prendre un règlement portant sur «tout dossier ou document de la ville» ne s'étend pas aux documents qui appartiennent à la Commission et qui sont recueillis pour son compte.

À mon avis, les décisions rendues dans l'affaire *Pacific Press* signifient que, puisque la loi provinciale autorisait la ville à communiquer des documents «de la ville», cette dernière n'est pas compétente pour prendre un règlement qui prévoit la communication de documents de la province et non de la ville.

Aucune question juridictionnelle semblable n'est soulevée en l'espèce. Il n'existe aucune limite juridictionnelle imposée au gouvernement du Canada qui

ordering disclosure of third party information. I therefore do not find the *Pacific Press* case applicable to the case at bar.

(4) Legal Possession

The applicant submits that in the context of discovery of documents in litigation, when possession is spoken of, actual corporeal possession is not meant. Rather, legal possession, meaning that a party is authorized to deal with the property, is contemplated. The applicant says that, although PWC has physical possession of CPC records in this case, it does not have legal possession. Therefore, by analogy, as discovery of the CPC records in this case would not be ordered in an action against PWC, neither should the *Access to Information Act* apply to such records.

Acceptance of this argument of the applicant requires acceptance of the analogy between discovery of documents in litigation and access to records under the *Access to Information Act*. I am not satisfied that the analogy is valid. The purpose of discovery is to ascertain information in the knowledge and possession of a party adverse in interest. All relevant information is producible subject to certain exceptions, e.g. documents in the physical but not legal possession of an agent where the action is against the agent and not the principal.

The discovery process is adversarial in nature and relevancy is the predominant test for disclosure. Exceptions to production on discovery are guided by these considerations. By contrast, access under the *Access to Information Act* is not an aspect of an adversarial process and relevancy is not a consideration. It is the public interest in disclosure and not the private interest of litigants that is at the foundation of the *Access to Information Act*. There are many exemptions justifying confidentiality under the *Access to Information Act* that would not be available in the discovery process.

l'empêcherait d'ordonner la communication de documents d'un tiers. J'estime donc que l'affaire *Pacific Press* ne s'applique pas à la présente affaire.

^a (4) Possession légale

^b La requérante soutient que, dans le contexte de la communication de documents en litige, lorsqu'on parle de possession, on n'entend pas la possession matérielle. On vise plutôt la possession légale, qui permet à une partie d'agir à sa guise à l'égard du bien. La requérante soutient que, bien que TPC ait en l'espèce la possession matérielle des documents de la SCP, il n'en a pas la possession légale. Par conséquent, par analogie, comme la communication des documents de la SCP en question en l'espèce ne serait pas ordonnée dans une action contre TPC, la *Loi sur l'accès à l'information* ne devrait pas non plus viser de tels documents.

^c Pour accepter cet argument de la requérante, il faut nécessairement accepter l'analogie entre la communication préalable de documents dans un litige et l'accès à des documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*. Je ne suis pas convaincu du bien-fondé de l'analogie. La communication préalable pour but de connaître les renseignements qui sont de la connaissance et en la possession de l'adversaire. Tous les renseignements pertinents sont présentables, sous réserve de certaines exceptions, tels les documents en la possession matérielle et non légale d'un mandataire lorsque l'action est intentée contre ce dernier et non contre le mandant.

^d La procédure de communication préalable est de type accusatoire, et le critère principal qui s'y applique est la pertinence. Les exceptions à la communication préalable sont régies par ce critère. Par contraste, l'accès en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'inscrit pas dans le cadre d'une procédure de type accusatoire, et la pertinence n'est pas un facteur pertinent. La *Loi sur l'accès à l'information* repose sur l'intérêt du public dans la communication et non sur l'intérêt privé des parties en litige. Plusieurs exceptions justifiant le caractère confidentiel des documents en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ne s'offriraient pas dans le contexte de la procédure de communication préalable.

Under the *Access to Information Act*, confidentiality may be justified if, for example, disclosure would result in the release of trade secrets of the government (paragraph 18(a)), personal information (subsection 19(1)), trade secrets or financial information of a third party (subsection 20(1)), or internal government advice to a Minister (paragraph 20(1)(a)). These are not reasons for non-disclosure in the usual discovery process. Information that may be a trade secret or financial information of a third party or advice from one employee in a company to another, would have to be disclosed if relevant to the litigation. The difference is, that while under the *Access to Information Act* the obligation to disclose may be broader than in the case of discovery, the exemptions are different and, in some respects, more extensive.¹

In my view, one is inevitably drawn back to a consideration of the purpose and context of the *Access to Information Act* in considering whether or not there must be disclosure of information in the hands of a government institution acting as agent for a third party. Strayer J. in *Ottawa Football Club* has found that the manner in which information comes into the possession of a government institution is not a consideration in deciding whether or not the information is subject to disclosure under the Act. I would follow that approach and find that the considerations for disclosure and confidentiality under the *Access to Information Act* constitute a code in themselves which cannot properly be interpreted by reference to considerations in the discovery process. In my view, the fact that a government institution has possession of records, whether in a legal or corporeal sense, is suf-

¹ Sections 37 to 39 of the *Canada Evidence Act* [R.S.C., 1985, c. C-5] provide for non-disclosure in the discovery process where the government is involved based on public interest reasons. However, the analogy relied upon by the applicant is between the *Access to Information Act* and the usual discovery process. In assessing the analogy advanced, public interest reasons for non disclosure under sections 37 to 39 of the *Canada Evidence Act* would not be relevant.

En vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, le caractère confidentiel des documents peut se justifier si, par exemple, la communication entraînerait la divulgation de secrets industriels appartenant au gouvernement (alinéa 18a)), de renseignements personnels (paragraphe 19(1)), de secrets industriels ou de renseignements financiers de tiers (paragraphe 20(1)), ou d'avis du gouvernement élaborés pour un ministre (alinéa 21(1)a)). Dans le processus ordinaire de la communication préalable, ce ne sont pas là des motifs justifiant la non-communication. Les renseignements qui peuvent constituer un secret industriel, les renseignements financiers de tiers et les avis d'un employé d'une compagnie à un autre devraient être communiqués s'ils étaient pertinents quant au litige. La différence tient en ce que, si en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, l'obligation de communiquer peut être plus large que dans le cas d'une communication préalable, les exceptions sont différentes et, à certains égards, plus considérables¹.

À mon avis, on doit inévitablement revenir à l'examen de l'objet et du contexte de la *Loi sur l'accès à l'information* pour déterminer si les documents en la possession d'une institution fédérale qui agit à titre de mandataire pour un tiers doivent être communiqués. Dans l'arrêt *Ottawa Football Club*, le juge Strayer a conclu que la façon dont une institution fédérale a obtenu les documents n'est pas un facteur à considérer pour déterminer si le document est susceptible de communication en vertu de la Loi. J'adopterais cette position et conclurais que les conditions applicables à la communication et au caractère confidentiel des documents dans le cadre de la *Loi sur l'accès à l'information* constituent un code en elles-mêmes, qu'on ne peut régulièrement interpréter en se reportant aux considérations spécifiques au processus de communication préalable. J'estime que le fait

¹ Les articles 37 à 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* [L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 39 (mod. par L.C. 1992, ch. 1 art. 144)] prévoient la non-communication dans le processus de la communication préalable lorsque le gouvernement est en cause, compte tenu de raisons d'intérêt public. Toutefois, la requérante fait une analogie entre la *Loi sur l'accès à l'information* et le processus ordinaire de communication préalable. Dans l'analyse de l'analogie suggérée, les raisons d'intérêt public justifiant la non-communication en vertu des articles 37 à 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* ne seraient pas pertinentes.

ficient for such records to be subject to the *Access to Information Act*.

CONCLUSION

Although I have not made express reference to the arguments of counsel for the respondent in these reasons, I have relied on the submissions made by him to a significant extent.

The application is dismissed with costs.

qu'une institution fédérale ait en sa possession des documents, dans le sens légal ou matériel du terme, suffit pour que ces documents soient visés par la *Loi sur l'accès à l'information*.

a

CONCLUSION

Bien que je n'aie par renvoyé explicitement aux arguments de l'avocat de l'intimé dans les présents motifs, j'ai tenu compte de ses observations dans une large mesure.

La demande est rejetée avec dépens.