

A-458-09
2010 FCA 315

A-458-09
2010 CAF 315

David J. Statham (*Appellant*)

David J. Statham (*appelant*)

v.

c.

President of the Canadian Broadcasting Corporation
(*Respondent*)

Le président de la Société Radio-Canada (*intimé*)

and

et

The Information Commissioner of Canada (*Intervener*)

Le commissaire à l'information du Canada (*intervenant*)

INDEXED AS: STATHAM v. CANADIAN BROADCASTING CORPORATION

RÉPERTORIÉ : STATHAM c. SOCIÉTÉ RADIO-CANADA

Federal Court of Appeal, Dawson, Trudel and Mainville JJ.A.—Ottawa, September 15 and November 22, 2010.

Cour d'appel fédérale, juges Dawson, Trudel et Mainville, J.C.A.—Ottawa, 15 septembre et 22 novembre 2010.

Access to Information — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review pursuant to Access to Information Act, s. 41, seeking disclosure, declaratory relief — Appellant complaining to Office of the Information Commissioner about respondent's non-response to access to information requests — Commissioner establishing commitment date for respondent to respond to requests — Respondent disclosing records before appellant's judicial review hearing — Federal Court concluding that application rendered moot by disclosure, having no jurisdiction — Main issues whether: Federal Court erring in finding application moot; Commissioner may limit investigation into alleged refusal of access by establishing time frame for response to access request; if so, whether Commissioner may assess, determine reasonable deadline for compliance with access request; appellant could not apply to Federal Court prior to expiration of commitment date — Federal Court not erring in dismissing application for mootness — Appellant's concession correct in law — Once all access requests responded to, rights of parties in relation thereto not affected by any decision in pending application — Act not requiring Commissioner to investigate, assess every claimed exemptions or exclusions before reporting deemed refusal — Commissioner may limit investigation, recommend time frame for response to requests — Act not empowering Commissioner to "cure" deemed refusals by establishing commitment date — Commissioner's procedural discretion distinct, separate issue from powers of investigation — Act not allowing Commissioner to extend time frames set out therein — Inconsistent with role, mandate of Commissioner to grant binding extension of time for purpose

Accès à l'information — Appel de la décision de la Cour fédérale rejetant une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l'art. 41 de la Loi sur l'accès à l'information en vue de solliciter la communication de documents et un jugement déclaratoire — L'appelant a porté plainte auprès du Commissariat à l'information du Canada affirmant que l'intimé n'avait pas répondu à ses demandes d'accès à l'information — Le commissaire a fixé un délai à l'intérieur duquel l'intimé devait répondre aux demandes — L'intimé a communiqué les documents avant l'audience tenue en vue de l'instruction de la demande contrôle judiciaire de l'appelant — La Cour fédérale a conclu que la demande était sans objet puisque les documents demandés avaient été communiqués et qu'elle n'avait pas compétence — Il s'agissait principalement de savoir si la Cour fédérale avait commis une erreur en statuant que la demande était sans objet; si le commissaire pouvait limiter son enquête relative à un refus présumé de communication à la fixation du délai pour répondre à la demande de communication et, si oui, si le commissaire peut évaluer et préciser le délai raisonnable imparti pour répondre à la demande de communication; et si l'appelant ne pouvait pas saisir la Cour fédérale d'une demande avant l'expiration du délai convenu — La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en rejetant la demande au motif qu'elle était sans objet — L'admission de l'appelant était fondée en droit — Dès lors qu'une réponse a été donnée à toutes les demandes de communication, toute décision prise relativement à la demande en cours ne pouvait avoir d'incidence sur les droits des parties à l'égard de ces réponses — La Loi n'oblige pas le commissaire à examiner et

of responding to access request — Federal Court erring in finding appellant had no right to judicially review deemed refusal to provide access — Appeal dismissed.

Federal Court Jurisdiction — Federal Court dismissing judicial review seeking disclosure, declaratory relief under Access to Information Act, s. 41 — Whether appellant may apply to Federal Court to review deemed refusal prior to expiration of commitment date for responding to requests established by Information Commissioner — Conclusion that Commissioner “curing” respondent’s deemed refusal erroneously leading Federal Court to find appellant not having right to judicially review deemed refusal — Not all access requests responded to at time judicial review commenced — Access to Information Act, s. 41 not limiting right of access to Federal Court to actual refusal of access, including any person not receiving access to requested record within time limits set out in Act.

Construction of Statutes — Federal Court dismissing judicial review seeking disclosure, declaratory relief under Access to Information Act, s. 41 — “Person” in Act, s. 41 including any person not receiving access to requested record within time limits set out in Act — Such interpretation giving effect to plain wording of Act, s. 10(3).

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* seeking the disclosure of documents and declaratory relief.

The appellant submitted almost 400 access to information requests to the respondent but obtained no response. The

à apprécier toutes les dérogations et les exceptions invoquées avant de déclarer qu’il y a un refus présumé — Le commissaire peut restreindre la portée de son enquête et recommander un délai pour répondre aux demandes — La Loi n’habilite pas le commissaire à « remédier » aux refus présumés en fixant un délai — Le pouvoir discrétionnaire du commissaire relativement à la procédure constitue une question distincte de celle des pouvoirs d’enquête — La Loi ne permet pas au commissaire de proroger les délais qui y sont prévus — Il ne cadre pas avec le rôle et le mandat du commissaire que celui-ci accorde une prorogation contraignante du délai imparti pour répondre à une demande de communication — La Cour fédérale a commis une erreur lorsqu’elle a conclu que l’appellant n’avait pas le droit de demander le contrôle judiciaire du refus présumé de donner communication — Appel rejeté.

Compétence de la Cour fédérale — La Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée en vue de solliciter la communication de documents et un jugement déclaratoire en vertu de l’art. 41 de la Loi sur l’accès à l’information — Il s’agissait de savoir si l’appellant pouvait saisir la Cour fédérale d’une demande de contrôle judiciaire du refus présumé avant l’expiration du délai convenu pour répondre aux demandes établi par le commissaire à l’information — La conclusion portant que le commissaire avait « remédié » au refus présumé de l’intimé a amené la Cour fédérale à conclure à tort que l’appellant n’avait pas le droit de demander le contrôle judiciaire du refus présumé — Au moment où la demande de contrôle judiciaire a été introduite, l’intimé n’avait pas répondu à toutes les demandes de communication — L’art. 41 de la Loi sur l’accès à l’information ne restreint pas le droit de s’adresser à la Cour fédérale en cas de refus effectif de communication, y compris toute personne qui n’a pas reçu communication d’un document demandé dans les délais prévus par la Loi.

Interprétation des lois — La Cour fédérale a rejeté la demande de contrôle judiciaire présentée en vue de solliciter la communication de documents et un jugement déclaratoire en vertu de l’art. 41 de la Loi sur l’accès à l’information — La « personne » à l’art. 41 de la Loi comprend toute personne qui n’a pas reçu communication d’un document demandé dans les délais prévus par la Loi — Cette interprétation donne effet au libellé explicite de l’art. 10(3) de la Loi.

Il s’agissait d’un appel de la décision de la Cour fédérale rejetant une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu de l’article 41 de la *Loi sur l’accès à l’information* en vue de solliciter la communication de documents et un jugement déclaratoire.

L’appellant a présenté à l’intimé près de 400 demandes d’accès à l’information, mais n’a pas obtenu de réponse.

appellant complained to the Office of the Information Commissioner (Commissioner) alleging that the respondent was deemed to have refused his requests. The Commissioner did not investigate the deemed refusals as if there had been a final refusal to grant access based on exemptions or exclusions under the Act. Instead, it found that the respondent had been overwhelmed by the volume of the requests, and recommended that the respondent commit to respond to all requests by April 1, 2009 (the commitment date). The appellant applied for judicial review on May 20, 2008, but conceded that for every request for which a response, of any kind, was received, up to the start of the hearing, his application would be moot and be withdrawn. Responses to all access requests were delivered by May 29, 2009, five days before the Federal Court heard the application for judicial review. The appellant nonetheless continued to prosecute the application, seeking a declaration that the respondent had acted unreasonably. The Federal Court concluded that the application for judicial review had been rendered moot by the disclosure of all records at the time of the hearing and that it had no jurisdiction to entertain the application since the appellant had not been refused what he was seeking.

The main issues were whether: the Federal Court erred in finding that the application was moot; the Commissioner may limit her investigation into an alleged refusal of access by establishing a time frame in which the government institution is to respond to the access request and, if so, whether the Commissioner may assess and determine what is a reasonable deadline for complying with the access request; and whether the appellant could not apply to the Federal Court to judicially review the respondent's deemed refusal prior to the expiration of the commitment date.

Held, the appeal should be dismissed.

The Federal Court did not err in exercising its discretion to dismiss the application on the ground of mootness. The appellant's concession was correct in law. Once all of the access requests were responded to, the rights of the parties in relation to those responses could not be affected by any decision in the pending application.

The Commissioner is entitled in her discretion to limit her investigation. There is nothing in the Act requiring the Commissioner to investigate and assess in every case a government institution's claimed exemptions or exclusions

L'appellant a porté plainte auprès du Commissariat à l'information du Canada (le commissaire), affirmant que l'intimé était réputé avoir refusé ses demandes. Le commissaire n'a pas fait enquête sur les refus présumés comme si un refus définitif avait été opposé aux demandes d'accès sur le fondement de dérogations et d'exceptions prévues par la Loi. Il a plutôt conclu que l'intimé avait été submergé par le nombre de demandes d'accès et a recommandé que l'intimé s'engage à répondre à toutes les demandes d'accès au plus tard le 1^{er} avril 2009 (le délai convenu). Le 20 mai 2008, l'appellant a demandé le contrôle judiciaire, mais a reconnu que, relativement à chaque demande de communication à l'égard de laquelle il recevrait, avant le début de l'audience, une réponse quelle qu'elle soit, sa demande serait sans objet et il s'était engagé à la retirer en conséquence. Les réponses à toutes les demandes de communication ont été données au plus tard le 29 mai 2009, soit cinq jours avant que la Cour fédérale n'instruise la demande de contrôle judiciaire. L'appellant a néanmoins poursuivi ses démarches pour faire instruire la demande en vue d'obtenir un jugement déclaratoire portant que l'intimé avait agi de façon déraisonnable. La Cour fédérale a conclu que la demande de contrôle judiciaire était sans objet puisque tous les documents demandés avaient été communiqués au moment de l'audience et qu'elle n'avait pas compétence pour instruire la demande puisque l'intimé n'avait pas refusé à l'appellant ce qu'il voulait obtenir.

Les principales questions à trancher étaient celles de savoir si la Cour fédérale avait commis une erreur en statuant que la demande était sans objet; si le commissaire pouvait limiter son enquête à la fixation du délai dans lequel l'institution fédérale doit répondre à la demande de communication et, si oui, si le commissaire peut évaluer et préciser le délai raisonnable imparti à l'institution pour répondre à la demande de communication; et si l'appellant ne pouvait saisir la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire du refus présumé de communication de l'intimé avant l'expiration du délai convenu.

Arrêt : l'appel doit être rejeté.

La Cour fédérale n'a pas commis d'erreur lorsqu'elle a exercé son pouvoir discrétionnaire pour rejeter la demande au motif qu'elle était sans objet. L'admission de l'appellant était fondée en droit. Dès lors qu'une réponse était donnée à toutes les demandes de communication, toute décision prise relativement à la demande de contrôle judiciaire en cours ne pouvait avoir d'incidence sur les droits des parties à l'égard de ces réponses.

Le commissaire avait toute latitude pour restreindre la portée de son enquête. Rien dans la Loi n'oblige le commissaire à examiner et à apprécier, dans chaque cas, les dérogations et les exceptions invoquées par l'institution

before reporting that the institution is deemed to have refused access. The Commissioner may confine her investigation to recommending a time frame in which an institution is to respond to the access request. The government institution's resulting notice under sections 7 and 10 of the Act will enable the access requester to consider whether to lodge a further complaint with the Commissioner.

The Federal Court erred when it interpreted the Act to empower the Commissioner to “cure” deemed refusals by establishing, with the agreement of the institution, a commitment date. This interpretation allows the Commissioner, by agreeing to a commitment date, to transform the deemed refusal into a valid and binding extension of time for responding to the access request. The discretion to determine the procedure to be followed in an investigation is a distinct and separate issue from the powers granted to the Commissioner when investigating a complaint. There are no provisions in the Act that allow the Commissioner to extend the time frames set out therein. The Commissioner's role is to make non-binding recommendations to the relevant government institution, and has no authority to order the disclosure of records. It is inconsistent with the role and mandate of the Commissioner for her to grant a binding extension of time for the purpose of responding to an access request.

The Federal Court erred in finding that the appellant had no right to judicially review the deemed refusal to provide access. This finding was based on its conclusion that the Commissioner “cured” the respondent's deemed refusal by granting an extension of time to the respondent. However, the commitment date did not cure the deemed refusal by extending the time in which the respondent could respond to the access request. At the time that the application for judicial review was commenced, the respondent had not provided responses to all of the access requests. Therefore, there was a refusal of access to some of the records. Section 41 of the Act, which provides prerequisites to be met before an access requester may apply to the Federal Court, does not limit the right of access to the Federal Court to an actual refusal of access. The phrase “[a]ny person who has been refused access to a record requested” as used in section 41 includes any person who has not received access to a requested record within the time limits set out in the Act, thus giving effect to the plain wording of subsection 10(3) of the Act. Finally, the Federal Court did not err in refusing declaratory relief because the reasonableness of the respondent was not directly in issue.

fédérale avant de déclarer que l'institution est présumée avoir refusé de communiquer les documents demandés. Le commissaire peut se borner à recommander un délai dans lequel l'institution fédérale devra répondre à la demande de communication. L'avis ainsi transmis par l'institution fédérale en vertu des articles 7 et 10 de la Loi permettra à l'auteur de la demande d'accès d'examiner l'opportunité de porter de nouveau plainte au commissaire.

La Cour fédérale a commis une erreur en interprétant la Loi comme si elle habilitait le commissaire à « remédier » aux refus présumés en fixant un délai, avec l'accord de l'institution concernée. Cette interprétation a pour effet de permettre au commissaire, en acceptant le délai convenu, de transformer le refus présumé en une prorogation valide et contraignante du délai imparti pour répondre à la demande de communication. Le pouvoir discrétionnaire de déterminer la procédure à suivre lors d'une enquête constitue une question distincte de celle des pouvoirs qui sont conférés au commissaire lorsqu'il enquête sur une plainte. Aucune disposition de la Loi ne permet au commissaire de proroger les délais qui y sont prévus. Le rôle du commissaire est de formuler des recommandations non contraignantes à l'institution fédérale concernée et il n'a pas le pouvoir d'ordonner la communication de quelque document que ce soit. Il ne cadre pas avec le rôle et le mandat du commissaire que celui-ci accorde une prorogation contraignante du délai imparti pour répondre à une demande de communication.

La Cour fédérale a commis une erreur lorsqu'elle a conclu que l'appelant n'avait pas le droit de demander le contrôle judiciaire du refus présumé de donner communication. Cette décision reposait sur sa conclusion portant que le commissaire avait « remédié » au refus présumé en accordant une prorogation de délai à l'intimé. Le délai convenu n'a toutefois pas remédié au refus présumé du fait de la prorogation du délai imparti à l'intimé pour répondre à la demande de communication. Au moment où la demande de contrôle judiciaire a été introduite, l'intimé n'avait pas répondu à la totalité des demandes de communication. Certains des documents avaient donc fait l'objet d'un refus de communication. L'article 41 de la Loi, qui prévoit les conditions préalables qui doivent être réunies avant que l'auteur de la demande de communication puisse exercer un recours devant la Cour fédérale, ne restreint pas le droit de s'adresser à la Cour fédérale en cas de refus effectif de communication. L'expression « [l]a personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé » que l'on trouve à l'article 41 de la Loi englobe toute personne qui n'a pas encore reçu communication d'un document demandé dans les délais prévus par la Loi, donnant ainsi effet au libellé

explicite du paragraphe 10(3) de la Loi. Enfin, la Cour fédérale n'a pas commis d'erreur en refusant de rendre le jugement déclaratoire parce que le caractère raisonnable de l'intimé n'était pas directement en cause.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 7, 9, 10, 30 (as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 4), 34, 36 (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 153), 37, 41, 49, 50, 53.
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 400 (as am. by SOR/2002-417, s. 25(F); 2010-176, s. 11), 407, *Tariff B*, Columns I, III, V.

CASES CITED

APPLIED:

X v. Canada (Minister of National Defence), [1991] 1 F.C. 670, (1991), 41 F.T.R. 73 (T.D.); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 1999 CanLII 7857, 240 N.R. 244 (F.C.A.), affg (1996), 120 F.T.R. 207 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance), [1999] 4 F.C. 245, [1999] 3 C.T.C. 123, 99 DTC 5337 (T.D.); *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*, 2004 FC 431, [2004] 4 F.C.R. 181 (abridged), 15 Admin. L.R. (4th) 58, 32 C.P.R. (4th) 464, revd on other grounds 2005 FCA 199, [2005] 4 F.C.R. 673, 253 D.L.R. (4th) 590, 32 Admin. L.R. (4th) 8; *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1995] 2 F.C. 110, (1995), 30 Admin. L.R. (2d) 242, 60 C.P.R. (3d) 441 (C.A.).

APPEAL from a decision of the Federal Court (2009 FC 1028, [2010] 4 F.C.R. 216, 352 F.T.R. 102) dismissing an application under the *Access to Information Act* for disclosure and declining to grant declaratory relief. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Sally A. Gomery and *Michel Drapeau* for appellant.
Christian Leblanc and *Marc-André Nadon* for respondent.
Laurence Kearley and *Diane Therrien* for intervenor.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 7, 9, 10, 30 (mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 4), 34, 36 (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 153), 37, 41, 49, 50, 53.
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 400 (mod. par DORS/2002-417, art. 25(F); 2010-176, art. 11), 407, *tarif B*, colonnes I, III, V.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

X c. Canada (Ministre de la Défense nationale), [1991] 1 C.F. 670 (1^{re} inst.); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 1999 CanLII 7857 (C.A.F.), confirmant [1996] A.C.F. n° 1265 (1^{re} inst.) (QL).

DÉCISIONS CITÉES :

Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances), [1999] 4 C.F. 245 (1^{re} inst.); *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2004 CF 431, [2004] 4 R.C.F. 181 (abrégée), inf. pour d'autres motifs 2005 CAF 199, [2005] 4 R.C.F. 673; *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1995] 2 C.F. 110 (C.A.).

APPEL de la décision (2009 CF 1028, [2010] 4 R.C.F. 216) de la Cour fédérale rejetant une demande présentée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* en vue de solliciter la communication de documents et un jugement déclaratoire. Appel rejeté.

ONT COMPARU

Sally A. Gomery et *Michel Drapeau* pour l'appellant.
Christian Leblanc et *Marc-André Nadon* pour l'intimé.
Laurence Kearley et *Diane Therrien* pour l'intervenant.

SOLICITORS OF RECORD

Ogilvy Renault LLP, Ottawa, for appellant.

Fasken Martineau DuMoulin LLP, Montréal, for respondent.
Office of the Information Commissioner of Canada, Ottawa, for intervener.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] DAWSON J.A.: The *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (Act) provides a right of timely access to information in records under the control of a government institution. The Act has been held to enshrine a quasi-constitutional right of access for the purpose of facilitating democracy. This appeal from a decision of the Federal Court, cited as 2009 FC 1028, [2010] 4 F.C.R. 216, raises important issues relating to the exercise of the powers of the Information Commissioner (Commissioner) during an investigation of a government institution's deemed refusal to disclose records. Also at issue is the availability of recourse to the Federal Court to review a government institution's deemed refusal to disclose records. Specifically, when the Commissioner receives a complaint, investigates an institution's deemed refusal to disclose records, secures an undertaking from the institution that the access request will be responded to by a specific date, and issues a final report to the access requester:

(a) Has the Commissioner granted a reasonable extension of time to the institution to respond to the access request so as to in effect "cure" the deemed refusal?

(b) Can the access requester apply to the Federal Court to judicially review the institution's deemed refusal to disclose records?

[2] For the following reasons, I would answer no to the first question and yes to the second.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Ogilvy Renault S.E.N.C.R.L., s.r.l., Ottawa, pour l'appelant.

Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l., Montréal, pour l'intimé.
Commissariat à l'information du Canada, Ottawa, pour l'intervenant.

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

[1] LA JUGE DAWSON, J.C.A. : La *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la Loi) prévoit le droit à l'accès en temps utile aux documents de l'administration fédérale. Il a été jugé que la Loi consacrait un droit d'accès quasi-constitutionnel afin de faciliter l'exercice de la démocratie. Le présent appel de la décision de la Cour fédérale répertoriée sous 2009 CF 1028, [2010] 4 R.C.F. 216, soulève d'importantes questions concernant l'exercice des pouvoirs de la commissaire à l'information (le ou la commissaire) au cours d'une enquête portant sur le refus présumé d'une institution fédérale de communiquer des documents. Notre Cour doit aussi examiner la question de la possibilité d'exercer un recours en révision, devant la Cour fédérale, du refus présumé d'une institution fédérale de communiquer des documents. Plus précisément, lorsque la commissaire est saisie d'une plainte, fait enquête sur le refus présumé d'une institution fédérale de communiquer des documents, obtient que l'institution en question s'engage à répondre à la demande d'accès dans un délai précis et rend compte à l'auteur de la demande d'accès des résultats de son enquête :

a) La commissaire a-t-elle accordé à l'institution une prorogation de délai raisonnable pour répondre à la demande d'accès de manière à « remédier » effectivement au refus présumé?

b) L'auteur de la demande de communication peut-il exercer devant la Cour fédérale un recours en révision du refus présumé de l'institution de lui communiquer les documents?

[2] Pour les motifs qui suivent, je suis d'avis de répondre par la négative à la première question et par l'affirmative à la seconde.

The Facts and Procedural History

[3] The facts are comprehensively set out in the reasons of the Federal Court. The following synopsis of the facts is sufficient for the purpose of this appeal. All sections of the Act referred to in these reasons are set out in the appendix to the reasons.

[4] On September 1, 2007, the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) became subject to the provisions of the Act. Between September 1, 2007 and December 12, 2007, the appellant, Mr. Statham, submitted almost 400 access to information requests to the CBC.

[5] The CBC failed to respond to the appellant's requests within 30 days of their receipt as required by section 7 of the Act. As well, the CBC failed to notify the appellant that extensions of time to respond were being claimed pursuant to section 9 of the Act. In consequence, by operation of subsection 10(3) of the Act, the CBC was deemed to have refused to give access to Mr. Statham. For ease of reference, subsection 10(3) of the Act provides:

10. ...

Deemed refusal to give access (3) Where the head of a government institution fails to give access to a record requested under this Act or a part thereof within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.

[6] Thereafter, the appellant submitted approximately 389 complaints to the Commissioner, alleging that the CBC was deemed to have refused access to requested records. The Commissioner's office then began its investigation.

[7] The Commissioner did not investigate the deemed refusals as if there had been a final refusal to grant access based on exemptions or exclusions under the Act. To have proceeded in that manner would have required the Commissioner to compel production of records, seek representations from the CBC concerning disclosure, and consider the merits of any claimed exemptions

Faits et historique procédural

[3] Les faits sont exposés en détail dans les motifs de la Cour fédérale. Le synopsis suivant des faits suffit pour les besoins du présent appel. Tous les articles de la Loi qui sont cités dans les présents motifs sont reproduits en annexe.

[4] Le 1^{er} septembre 2007, la Société Radio-Canada (la SRC) est devenue assujettie aux dispositions de la Loi. Entre le 1^{er} septembre et le 12 décembre 2007, l'appelant, M. Statham, a présenté à la SRC près de 400 demandes d'accès à l'information.

[5] La SRC n'a pas accusé réception des demandes de l'appelant dans le délai de 30 jours que prévoit l'article 7 de la Loi, pas plus qu'elle n'a avisé l'appelant qu'elle avait demandé, en vertu de l'article 9 de la Loi, une prorogation de délai pour répondre aux demandes. En conséquence, par application du paragraphe 10(3) de la Loi, la SRC s'est trouvée réputée avoir refusé la communication de tous ces documents à M. Statham. Par souci de commodité, le paragraphe 10(3) de la Loi est reproduit ci-après :

10. [...]

(3) Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication. Présomption de refus

[6] L'appelant a alors déposé environ 389 plaintes devant le commissaire au sujet du refus présumé de communication opposé par la SRC à ses demandes d'accès aux documents. Le Commissariat a alors ouvert une enquête.

[7] Le commissaire n'a pas fait enquête sur les refus présumés comme si un refus définitif avait été opposé aux demandes d'accès sur le fondement de dérogations et d'exceptions prévues par la Loi. Pour pouvoir agir de la sorte, le commissaire aurait dû contraindre la SRC à produire les documents, l'inviter à lui soumettre des observations au sujet de la communication et examiner

or exclusions. Instead, the Commissioner was of the view that the CBC had been inundated and overwhelmed by the volume of access requests so that it would require a reasonable amount of time to respond to them. After discussions with the CBC and Mr. Statham, the Commissioner recommended that the CBC respond to all of the access requests by April 1, 2009. The CBC agreed to respond to all of the requests by that date (commitment date).

[8] On March 31, 2008, the then-Commissioner made his report to the appellant, as required by subsection 37(2) of the Act. In material part, the report stated [see [2010] 4 F.C.R. 216, at paragraph 8]:

... the institution has not responded to your requests, thereby placing itself in a deemed-refusal situation pursuant to subsection 10(3) of the Act.

Nonetheless, following our intervention, the institution has provided assurances to our office that, through its best efforts, it will respond to all of the requests itemized in the attached Annex on or before April 1, 2009. The target date is based on a number of factors, most notably the volume of requests and the lack of resources in the [access to information] office. We also received assurances from the CBC that it will provide you with the responses as they are completed over the coming months. Please note that we will regularly monitor the CBC's progress in this regard. I consider this to be a reasonable commitment on CBC's part to finalize the processing of all of your listed requests.

While your complaints are valid, I conclude that they are resolved on the basis that CBC has undertaken to respond to each request on or before April 1, 2009. As each response is provided to you by the CBC, in the coming months, you do of course have the right under section 31 of the Act to complain to this office.

In accordance with paragraph 30(1)(a) and subsection 37(5) of the Act, please be advised that having now received our report on the results of our investigation with respect to these deemed-refusals to disclose records requested under the Act, section 41 provides that you have the right to apply to the Federal Court for a review of the Canadian Broadcasting Corporation's deemed-refusal to deny you access to the records you requested. Such an application

le bien-fondé de toute dérogation ou exception invoquée. Le commissaire s'est plutôt dit d'avis que la SRC avait été submergée par le nombre de demandes d'accès et qu'elle aurait besoin d'un délai raisonnable pour y répondre. Après avoir discuté de la question avec la SRC et M. Statham, le commissaire a recommandé à la SRC de répondre à toutes les demandes d'accès au plus tard le 1^{er} avril 2009. La SRC a accepté de répondre à toutes les demandes dans le délai convenu (le délai convenu).

[8] Le 31 mars 2008, le commissaire de l'époque a rendu compte à l'appelant des résultats de son enquête, comme l'exige le paragraphe 37(2) de la Loi. Voici les extraits essentiels de son rapport [voir [2010] 4 R.C.F. 216, au paragraphe 8] :

[TRADUCTION] [...] la SRC a reçu les demandes [...] mais n'y a pas répondu, se trouvant ainsi réputée avoir refusé communication des documents en cause en application du paragraphe 10(3) de la Loi.

Néanmoins, à la suite de notre intervention, la SRC a assuré notre service qu'elle ferait de son mieux pour répondre à toutes les demandes spécifiées à l'annexe ci-jointe au plus tard le 1^{er} avril 2009. Le choix de cette date se fonde sur un certain nombre de facteurs, dont les principaux sont l'abondance des demandes et l'insuffisance des ressources du Bureau de l'AIPRP. La SRC nous a également assurés qu'elle vous communiquera ses réponses au fur et à mesure qu'elle les aura au cours des prochains mois. Il est à noter que nous contrôlerons régulièrement les progrès de la SRC à cet égard. J'estime qu'il s'agit là d'un engagement raisonnable de la SRC en vue du traitement de toutes les demandes énumérées à l'annexe.

Tout en estimant vos plaintes fondées, je conclus qu'elles sont réglées du fait que la SRC s'est engagée à répondre à chacune de vos demandes au plus tard le 1^{er} avril 2009. Vous conservez évidemment le droit, garanti par l'article 31 de la Loi, de porter plainte auprès de notre service à propos de chacune des réponses que la SRC vous communiquera dans les prochains mois.

Conformément à l'alinéa 30(1)a) et au paragraphe 37(5) de la Loi, nous vous avisons que, ayant maintenant reçu le compte rendu des résultats de notre enquête sur ces refus présumés de communication de documents sollicités en vertu de la Loi, l'article 41 de celle-ci vous confère le droit d'exercer devant la Cour fédérale un recours en révision de la décision présumée de la Société Radio-Canada de vous refuser communication des documents que vous avez demandés.

should name the President of the Canadian Broadcasting Corporation as respondent and it must be filed with the Court within 45 days of receiving this letter. [Emphasis added.]

[9] On May 20, 2008, Mr. Statham commenced an application for judicial review in the Federal Court pursuant to section 41 of the Act. One application was filed in respect of all of the access requests. The relief sought by Mr. Statham was:

1. An order requiring the CBC to disclose the requested documents by a deadline to be agreed by the parties or set by the Court.
2. Costs.
3. Such further orders as the Court might deem just or appropriate.

[10] Thereafter, the Commissioner sought leave to intervene in the application for judicial review in order to respond to allegations made by the appellant against the Commissioner's office and to make representations with respect to the interpretation and administration of the Act. In response to the Commissioner's motion the appellant agreed to withdraw his allegations against the Commissioner. The Commissioner was given leave to intervene in the application for the purpose of making written and oral submissions to the Court on the issues of the jurisdiction of the Court and the appropriate remedy in the event the application was successful.

[11] Following the Commissioner's motion, the CBC brought a motion to strike the application on the ground it was bereft of any chance of success. At the same time the Commissioner moved for an order either setting aside the application or giving directions as to the conduct of the proceeding. Prothonotary Tabib found that Mr. Statham had improperly challenged in a single application several hundred refusals by the CBC. In exercising her discretion nonetheless to allow the application to proceed, the Prothonotary observed that [see [2010] 4 F.C.R. 216, at paragraph 13]:

Votre demande de révision, si vous en déposez une, devrait nommer le président de la Société Radio-Canada comme défendeur et doit être déposée devant la Cour dans les 45 jours suivant la réception de la présente. [Non souligné dans l'original.]

[9] Le 20 mai 2008, M. Statham a introduit une demande de contrôle judiciaire devant la Cour fédérale en vertu de l'article 41 de la Loi. Une seule demande a été déposée pour toutes les demandes de communication. M. Statham réclamait les réparations suivantes :

1. une ordonnance enjoignant à la SRC de communiquer les documents demandés dans le délai convenu par les parties ou fixé par la Cour;
2. les dépens;
3. toute autre ordonnance que la Cour pourrait juger juste ou appropriée.

[10] Par la suite, le commissaire a demandé d'être autorisé à intervenir dans l'instance en contrôle judiciaire pour pouvoir répondre aux allégations formulées par l'appelant contre le Commissariat et faire valoir son point de vue au sujet de l'interprétation et de l'application de la Loi. En réponse à la requête du commissaire, l'appelant a accepté de retirer les allégations qu'il avait formulées contre le commissaire. Le commissaire a été autorisé à intervenir dans la demande pour présenter des observations orales et écrites à la Cour au sujet de la compétence de la Cour et de la réparation appropriée à accorder pour le cas où la demande serait accueillie.

[11] À la suite de la requête du commissaire, la SRC a présenté une requête en radiation de la demande au motif qu'elle était vouée à l'échec. Au même moment, le commissaire a présenté une requête en vue d'obtenir une ordonnance annulant la demande ou donnant des directives au sujet du déroulement de l'instance. La protonotaire Tabib a conclu que M. Statham avait irrégulièrement contesté au moyen d'une seule demande les centaines de refus que la SRC lui avait opposés. Exerçant malgré tout son pouvoir discrétionnaire pour permettre à la demande de suivre son cours, la protonotaire a fait observer ce qui suit [voir [2010] 4 R.C.F. 216, au paragraphe 13] :

In the present instance, the Applicant has eventually made it very clear that the issues raised in relation to the requests for information concern only the belated and allegedly unreasonable extension of time imposed by the CBC to respond to the requests; furthermore, these issues arise only in relation to requests for information to which no response has been or is received prior to the hearing of the application on its merits. The Applicant also clearly specified that by “response” to a request for information, he means communication of the information, a refusal or a request for additional fees. In short, the Applicant concedes that for every request for which a response, of any kind, has been or may be received, up to the start of the hearing, the application is or will be moot and will be withdrawn. On that basis, this Court will not be called upon to determine the merits of any actual refusal by the CBC, a task which undoubtedly would have made it impossible to deal with such numerous and diverse requests for information in a single proceeding. [Emphasis added.]

[12] On this basis, the application was permitted to proceed. The appellant was ordered to pay the costs of both motions to the CBC and to the Commissioner.

[13] As of the commitment date, the CBC had not responded to 38 access requests. Responses to those access requests were delivered on May 29, 2009—five days before the Federal Court heard the application for judicial review.

[14] Notwithstanding that at the time of the hearing the CBC had delivered responses to all of the access requests, Mr. Statham continued to prosecute the application, seeking a declaration that the CBC had acted unreasonably. This was not relief sought in Mr. Statham’s amended notice of application. The only complaint Mr. Statham had made to the Commissioner was that the CBC was deemed to have refused to give access to the requested records.

[TRADUCTION] En l’espèce, le demandeur a en fin de compte bien précisé que les questions soulevées relativement aux demandes d’accès à l’information ne concernent que la prorogation, tardivement décidée par la SRC et supposément abusive, du délai nécessaire pour y répondre; en outre, ces questions ne se posent que par rapport aux demandes de communication auxquelles il n’a pas été donné réponse ou n’en sera pas donné avant l’audition au fond de la demande. Le demandeur a bien précisé aussi qu’il entend par « réponse » à une demande de renseignements, soit la communication du renseignement demandé, soit un refus de communication, soit une demande de droits additionnels. Bref, le demandeur reconnaît que, relativement à chaque demande de communication à l’égard de laquelle il a reçu, ou recevra avant le début de l’audience, une réponse quelle qu’elle soit, sa demande de contrôle judiciaire est ou sera sans objet, et il s’engage à la retirer en conséquence. Cela étant, la Cour ne sera appelée à se prononcer sur le bien-fondé d’aucun refus explicite de la part de la SRC, tâche qu’il aurait été impossible de remplir en une seule instance à propos de demandes de communication si nombreuses et si diverses. [Non souligné dans l’original.]

[12] La protonotaire a, pour ces motifs, permis à la demande de suivre son cours. L’appelant a été condamné à payer à la SRC et au commissaire les dépens des deux requêtes.

[13] À l’expiration du délai convenu, la SRC n’avait pas encore répondu à 38 des demandes de communication. Les réponses à ces demandes de communication ont été données le 29 mai 2009, soit cinq jours avant que la Cour fédérale n’instruise la demande de contrôle judiciaire.

[14] Malgré le fait que la SRC avait, à la date de l’audience, répondu à toutes les demandes de communication, M. Statham a poursuivi ses démarches pour faire instruire la demande en vue d’obtenir un jugement déclaratoire disant que la SRC avait agi de façon déraisonnable. Cette réparation ne se retrouvait pas dans l’avis de demande modifié de M. Statham. L’unique allégation dont M. Statham a saisi le commissaire était que la SRC était présumée avoir refusé de lui donner accès aux documents demandés.

The Decision of the Federal Court

[15] The Judge of the Federal Court who heard the application for judicial review dismissed the application for disclosure and declined to grant declaratory relief. He awarded costs in favour of the CBC and the Commissioner; those costs were to be assessed at the mid-range of column V of the table to Tariff B of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am by SOR/2004-283, s. 2)].

[16] In coming to this decision the Judge identified three issues to be determined. They were described [at paragraph 22] by the Judge to be:

(a) Is the application moot, in light of the fact that all [access] requests have been responded to by the CBC at the time of the hearing?

(b) If the issue is found not to be moot, does the Act allow a deemed refusal to be cured by the Information Commissioner setting out a new time limit within which the notice required under sections 7 and 10 must be given? And does this Court have jurisdiction under section 41 of the Act to judicially review the determination of a delay for answering [access] requests approved by the [Commissioner] in the exercise of his power under the Act?

(c) Was the conduct of either one of the parties throughout these proceedings unreasonable, outrageous, vexatious and reprehensible so as to justify costs on a solicitor-client basis?

The Judge then went on to consider each issue.

a. Mootness

[17] The Judge reviewed the order of Prothonotary Tabib, quoted in material part at paragraph 11 above. After a discussion of the relevant case law he concluded, at paragraph 30 of his reasons, that the application for judicial review was moot because “all the records requested by the applicant had been disclosed at the time of the hearing.” This notwithstanding, the Judge viewed the application to raise important issues. For that reason he exercised his discretion to hear the application.

Décision de la Cour fédérale

[15] Le juge de la Cour fédérale (le juge) qui a instruit la demande de contrôle judiciaire a rejeté la demande de communication et refusé de rendre le jugement déclaratoire sollicité. Il a adjugé les dépens à la SRC et au commissaire et ordonné que les dépens soient taxés selon le milieu de la fourchette prévue à la colonne V du tableau du tarif B des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)].

[16] Pour parvenir à cette décision, le juge a précisé qu’il fallait répondre aux trois questions suivantes [au paragraphe 22] :

a) La présente demande est-elle dénuée d’objet, étant donné que la SRC avait répondu à toutes les demandes d’[accès à l’information] au moment de l’audience?

b) Dans la négative, la Loi permet-elle que la fixation par le Commissaire à l’information d’un nouveau délai pour l’avis prévu aux articles 7 et 10 remédie à un refus présumé? Et la Cour a-t-elle compétence, en vertu de l’article 41 de la Loi, pour contrôler judiciairement une prorogation du délai de réponse à des demandes d’[accès à l’information] que le [commissaire] a approuvée dans l’exercice des pouvoirs que lui confère la Loi?

c) La conduite de l’une ou l’autre des parties dans le cadre de la présente instance justifie-t-elle l’adjudication de dépens avocat-client au motif qu’elle serait abusive, outrageante, vexatoire et répréhensible?

Le juge a ensuite examiné ces questions à tour de rôle.

a. Défaut d’objet

[17] Le juge a examiné l’ordonnance de la protonotaire Tabib dont les passages essentiels ont été cités au paragraphe 11 des présents motifs. Après avoir analysé la jurisprudence applicable, il a conclu, au paragraphe 30 de ses motifs, que la demande de contrôle judiciaire était sans objet « puisque le demandeur avait reçu communication de tous les documents demandés au moment de l’audience ». Estimant que la demande soulevait quand même d’importantes questions, le juge a, en vertu de son pouvoir discrétionnaire, décidé d’instruire la demande.

b. The concept of curing deemed refusals and the jurisdiction of the Federal Court

[18] The Judge began his discussion of these issues by acknowledging that, under subsection 10(3) of the Act, the CBC was deemed to have refused access to all of the records requested by the appellant. This deemed refusal placed Mr. Statham, the Commissioner and the CBC in the same position as if there had been an explicit refusal within the meaning of section 7 of the Act. It followed in the Judge's view that the appellant had the right to complain to the Commissioner under paragraph 30(1)(a) of the Act.

[19] The Judge found [at paragraph 35] that once an institution is deemed to have refused access it cannot "unilaterally relieve itself of that deemed refusal and is proscribed from remedying it by simply granting itself a further time extension." He went on to state that this did not mean "that the deemed refusal cannot be cured. It is then for the Information Commissioner, having received a complaint from the person who has been refused access, to investigate the matter and to make a report."

[20] The Judge explained that following the investigation of the complaint, the Commissioner had the power to issue recommendations under subsection 37(1) of the Act. In the Judge's view, expressed at paragraph 36 of his reasons, the power to issue recommendations:

... encompasses the right to set a time frame within which an institution has to respond to a request for documents and to follow up with the institution on the action plan undertaken by the institution to comply with that time frame. At that stage, the requirements found in section 9 of the Act are no longer applicable, contrary to the applicant's submissions. It is for the Commissioner to assess the circumstances and to determine a reasonable extension of time to comply with its recommendations.

[21] The Judge then considered whether the Commissioner's actions affected Mr. Statham's right to apply to the Court under section 41 of the Act. At paragraphs 37 and 38 of his reasons he wrote:

b. Possibilité de remédier à un refus présumé et compétence de la Cour fédérale

[18] Le juge a commencé son analyse de ces questions en reconnaissant qu'aux termes du paragraphe 10(3) de la Loi, la SRC était réputée avoir refusé la communication de tous les documents demandés par l'appellant. Ce refus présumé plaçait M. Statham, le commissaire et la SRC dans la même position que s'il y avait eu refus explicite en vertu de l'article 7 de la Loi. Il s'ensuivait, selon le juge, que l'appellant avait le droit de saisir le commissaire d'une plainte en vertu de l'alinéa 30(1)a) de la Loi.

[19] Le juge a conclu [au paragraphe 35] qu'une fois qu'elle était réputée avoir refusé la communication de documents, l'institution fédérale en cause ne pouvait « unilatéralement réparer ce refus présumé ni en supprimer les effets en s'accordant simplement une prorogation ». Il a poursuivi en expliquant que cela ne voulait pas dire « qu'il ne peut être remédié au refus présumé. Il appartient au Commissaire à l'information, une fois qu'il a reçu une plainte de la personne à qui l'on a refusé communication de documents, de faire enquête sur la question et d'établir un rapport. »

[20] Le juge a expliqué qu'à la suite de l'enquête menée au sujet de la plainte, le commissaire avait le pouvoir de formuler des recommandations en vertu du paragraphe 37(1) de la Loi. Au paragraphe 36 de ses motifs, le juge s'est dit d'avis que le pouvoir de formuler des recommandations :

[...] comprend le droit de fixer à l'institution le délai dans lequel elle devra répondre à la demande de documents et d'exiger d'elle qu'elle l'informe des mesures prises ou envisagées pour respecter ce délai. À cette étape, les prescriptions de l'article 9 de la Loi ne s'appliquent plus, contrairement aux prétentions du demandeur. C'est au Commissaire qu'il appartient dès lors d'évaluer les circonstances et de fixer une prorogation raisonnable pour la mise en œuvre de ses recommandations.

[21] Le juge s'est ensuite demandé si les mesures prises par le commissaire avaient une incidence sur le droit de M. Statham d'exercer le recours en révision prévu à l'article 41 de la Loi. Aux paragraphes 37 et 38 de ses motifs, il écrit :

Could the applicant come to the Court, within 45 days after he received the letter from the Commissioner reporting the results of his investigation of his complaints, to review the matter pursuant to section 41 of the Act? As previously mentioned, the relief sought by the applicant is twofold: first, he requested the CBC disclose those documents that had not yet been disclosed at the time of his amended application, and second, he asked that the CBC be found to have acted unreasonably in failing to respond to his access requests in accordance with the provisions of the Act.

As previously mentioned, the first relief has been overtaken by events. At the time of the hearing, the applicant had been provided with a response to all of his requests. Despite the ambiguity of his application, this is clearly what he was seeking; he made it clear before the Prothonotary that what he meant by a response was either the communication of the information or a refusal (total or partial) of the communication. As a result, the issue is not only moot but this Court has no jurisdiction to entertain the application since he has not been refused what he was seeking from the CBC. [Emphasis added.]

[22] During oral argument of this appeal, counsel for Mr. Statham agreed that the *ratio decidendi* of the Judge's decision is found in the last sentence of paragraph 38.

[23] The Judge then went on, in *obiter dicta*, to more fully explain the effect at law of the Commissioner's actions. At paragraphs 39 to 43 of his reasons, the Judge expressed his view that once the Commissioner and the CBC agreed that the CBC would respond to all of the access requests by the commitment date, no application could be brought by the appellant under section 41 of the Act. In the Judge's words:

But I would go even further. It seems to me the applicant could not apply to the Court while the CBC was still within the time frame set by the Commissioner. The Commissioner could have chosen to initiate his investigation, upon the complaint of the applicant, as if there had been a true refusal. Just as in the case of *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, above, he chose instead to split his investigation and to try to get a response from the institution, leaving for a second stage the examination of the merits of whatever response might be provided. As a result, the applicant could not apply to the Court until April 1, 2009, as it

Était-il permis au demandeur d'exercer devant notre Cour, dans un délai de 45 jours suivant la lettre du Commissaire lui rendant compte des résultats de l'enquête sur ses plaintes, le recours en révision que prévoit l'article 41 de la Loi? Comme je le disais plus haut, le demandeur sollicitait deux réparations : premièrement, que la SRC lui communique les documents non encore fournis à la date de sa demande modifiée; deuxièmement, une déclaration portant que la SRC s'est conduite de manière abusive en omettant de répondre à ses demandes [de communication] conformément aux dispositions de la Loi.

Comme on l'a également vu, la première réparation a été devancée par les événements. Au moment de l'audience, le demandeur avait reçu réponse à toutes ses demandes de communication. Malgré l'ambiguïté de sa demande de contrôle judiciaire, c'est clairement ce qu'il cherchait à obtenir; il a en effet bien précisé devant la protonotaire qu'il entendait par réponse soit la communication des documents demandés, soit un refus explicite (total ou partiel) de cette communication. Par conséquent, non seulement cette question est maintenant sans objet, mais la Cour n'a pas compétence pour instruire la présente demande puisque la SRC n'a pas refusé au demandeur ce qu'il voulait obtenir d'elle. [Non souligné dans l'original.]

[22] Dans le présent appel, les avocats de M. Statham ont convenu lors de leur plaidoirie que la *ratio decidendi* de la décision du juge se trouvait à la dernière phrase du paragraphe 38.

[23] Le juge a poursuivi en expliquant plus à fond, à titre de remarque incidente, les conséquences juridiques des mesures prises par le commissaire. Aux paragraphes 39 à 43 de ses motifs, le juge s'est dit d'avis que, dès lors que le commissaire et la SRC avaient convenu que cette dernière répondrait à toutes les demandes de communication au plus tard à l'expiration du délai convenu, l'appelant ne pouvait exercer le recours en révision prévu à l'article 41 de la Loi. Pour reprendre les propos du juge :

J'irais même plus loin. Il me semble qu'il n'était pas permis au demandeur de présenter une demande devant la Cour pendant que la SRC respectait encore le délai fixé par le Commissaire. Ce dernier aurait pu décider d'ouvrir son enquête, à la suite de la plainte du demandeur, comme s'il y avait eu refus explicite. Cependant, tout comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, précité, il a plutôt décidé de scinder son enquête et d'essayer d'obtenir une réponse de l'institution, remettant à une seconde étape l'examen du bien-fondé de la réponse, quelle qu'elle soit, qui

could not yet be said until the expiry of that delay period granted by the Commissioner that the CBC had refused access to the records.

Section 41 of the Act states that an applicant may apply to the Court if he or she has been refused access to a record and has complained to the Commissioner in respect of that refusal. It is clear from the context of the Act read as a whole and from the wording of that section that the Court was granted jurisdiction in cases where access to the record had been denied, in whole or in part. This is consistent with section 37 of the Act, focused as it is on the actual content of the response provided by a government institution and its conformity with the Act.

Of course, the Commissioner could have initiated his investigation as if there had been a true refusal, without giving the CBC any further delay to respond. In such a scenario, the applicant could have come to the Court and sought a review if the CBC had not complied with the findings and recommendations of the Commissioner. But this was not the course of action chosen by the Commissioner. Accordingly, it was premature to come to the Court before April 1, 2009. In other words, I do not think this Court has jurisdiction to judicially review the determination of a delay for answering [access] requests approved by the [Commission] in the exercise of its power under the Act.

While I have been unable to find any precedent dealing specifically with this issue, there have been cases where an applicant brought an application to the Court after a government institution, despite having sought a time extension, had failed to respond before the expiry of the extended deadline. In the first decision, the Court concluded that it had jurisdiction to entertain a judicial review even if the response was provided before the hearing: *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of External Affairs)*, [1990] 3 F.C. 514 (T.D.). This interpretation, however, was rejected in two subsequent decisions: see *X v. Canada (Minister of National Defence)*, (1990) 41 F.T.R.16 (F.C.T.D.) and *X v. Canada (Minister of National Defence)*, [1991] 1 F.C. 670 (T.D.). In that last decision, Justice Strayer [at page 680] explicitly endorsed the approach taken by Dubé, J. in the preceding case and wrote that “unless there is a genuine and continuing refusal to disclose and thus an occasion for making an order for disclosure or its equivalent, no remedy can be granted by this Court”.

I am therefore reinforced in my view that this Court does not have jurisdiction to entertain the application filed by the

serait donnée. Par conséquent, il n’était pas permis au demandeur d’exercer un recours devant la Cour avant le 1^{er} avril 2009 puisqu’on ne pouvait dire avant cette date, qui marquait l’expiration du délai accordé par le Commissaire, que la SRC lui avait refusé communication des documents en cause.

L’article 41 de la Loi dispose que la personne qui s’est vu refuser communication d’un document et qui a déposé une plainte à ce sujet devant le Commissaire peut exercer un recours en révision de ce refus devant la Cour. Il ressort clairement de l’ensemble de la Loi et du libellé de cet article que la Cour a compétence sur les cas où la communication partielle ou totale a été refusée. Cette interprétation est compatible avec l’article 37 de la Loi, qui est axé sur la teneur de la réponse donnée par l’institution fédérale et sa conformité avec la Loi.

Évidemment, le Commissaire aurait pu ouvrir son enquête en faisant comme s’il y avait eu refus explicite, sans proroger le délai de réponse de la SRC. Dans cette hypothèse, le demandeur aurait pu exercer un recours en révision devant la Cour si la SRC ne s’était pas conformée aux conclusions et recommandations du Commissaire. Mais ce n’est pas la démarche qu’a choisie le Commissaire. En conséquence, il était prématuré de s’adresser à la Cour avant le 1^{er} avril 2009. Autrement dit, je ne pense pas que la Cour soit compétente pour contrôler judiciairement une prorogation du délai de réponse à des demandes [de communication] que le [commissaire] a approuvée dans l’exercice des pouvoirs que lui confère la Loi.

Je n’ai pu trouver aucun précédent portant précisément sur cette question, mais il est arrivé à quelques reprises qu’un demandeur ait déposé une demande de contrôle judiciaire devant la Cour après qu’une institution fédérale eut laissé expirer sans réponse la prorogation qu’elle avait pourtant demandée. Dans la première décision, la Cour a conclu qu’elle avait compétence pour instruire une demande de contrôle judiciaire même si la réponse avait été donnée avant l’audience : *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministère des Affaires extérieures)*, [1990] 3 C.F. 514 (1^{re} inst.). Cette interprétation a cependant été rejetée dans deux décisions ultérieures, soit *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1990), 41 F.T.R. 16 (C.F. 1^{re} inst.), et *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1991] 1 C.F. 670 (1^{re} inst.). Dans cette dernière décision, le juge Strayer [à la page 680], souscrivant explicitement au point de vue adopté par le juge Dubé dans la décision précédente, a conclu que, « à moins que le refus de communication ne soit réel et continu et qu’il ne soit, par conséquent, possible de rendre une ordonnance de communication ou une ordonnance en ce sens, la Cour ne peut accorder de redressement ».

Je me trouve donc ainsi conforté dans mon opinion que la Cour n’a pas compétence pour instruire la demande présentée

applicant. Even if the CBC was initially in a deemed refusal situation, it could not be said at the time of the hearing that the applicant had a genuine and continuing claim of refusal of access. Further, it is not much of a stretch to add that the applicant did not have a genuine and continuing claim of refusal of access either during the extension period given to the CBC to respond to his requests. [Emphasis added.]

[24] The Judge went on to conclude that the Court lacked jurisdiction to make any declaration reprimanding the CBC for its behavior. The Judge adopted the remarks of the Court in *X v. Canada (Minister of National Defence)*, [1991] 1 F.C. 670 (T.D.) to the effect that sections 49 and 50 of the Act, which empower the Court to make appropriate orders, only apply where the Court finds a refusal to disclose a record. Refusal of access is a condition precedent to the granting of an order. Thus, orders issued under section 49 or 50 must be pertinent to providing access or its equivalent where there is first a finding that access has been refused.

c. Costs

[25] The appellant sought costs on a solicitor-client basis on the ground that the CBC had been adversarial and defensive in dealing with his access requests. The Judge relied on rule 400 [as am. by SOR/2002-417, s. 25(F); 2010-176, s. 11] of the *Federal Courts Rules*, which confers full discretion on the Court when awarding costs. The Judge decided that the CBC's behavior had not amounted to the type of reprehensible conduct that will ground an order for solicitor-client costs. Instead, the Judge found that it was Mr. Statham's behavior that had been objectionable. The Judge pointed to the Prothonotary's criticism of Mr. Statham's conduct in commencing one application which challenged many decisions of the CBC, his failure to properly amend his affidavit and amended application, and what the Judge characterized to be gratuitous allegations made by Mr. Statham against the Commissioner and, to a lesser extent, against the CBC.

par le demandeur. Même si la SRC se trouvait à l'origine en situation de refus présumé, le demandeur ne pouvait invoquer au moment de l'audience un refus de communication réel et continu. En outre, il semble en découler naturellement que le demandeur ne pouvait non plus invoquer un tel refus pendant la prorogation accordée à la SRC pour répondre à ses demandes [de communication]. [Non souligné dans l'original.]

[24] Le juge a ensuite conclu que la Cour n'était pas compétente pour rendre un jugement déclaratoire blâmant la conduite de la SRC. Le juge a repris à son compte les observations formulées par la Cour dans la décision *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1991] 1 C.F. 670 (1^{re} inst.), suivant lesquelles les articles 49 et 50 de la Loi, qui confèrent à la Cour le pouvoir de rendre les ordonnances qu'elle estime indiquées, ne s'appliquent que lorsque la Cour conclut à un refus de communication d'un document. Ce refus est une condition préalable à l'octroi de toute mesure par la Cour. L'ordonnance rendue en vertu des articles 49 et 50 de la Loi doit porter directement sur la communication à donner, ou sur une mesure équivalente, lorsqu'il y a eu d'abord constatation du refus de communication.

c. Dépens

[25] L'appelant sollicitait l'adjudication des dépens sur une base avocat-client au motif que la SRC avait traité ses demandes de communication en adoptant une attitude défensive et d'affrontement. Le juge s'est fondé sur la règle 400 [mod. par DORS/2002-417, art. 25(F); 2010-176, art. 11] des *Règles des Cours fédérales*, qui confère à la Cour un pouvoir discrétionnaire complet en matière d'adjudication des dépens. Il a estimé que le comportement de la SRC ne constituait pas le type de conduite répréhensible qui justifiait une adjudication des dépens sur une base avocat-client. Il a plutôt conclu que c'était le comportement de M. Statham qui était répréhensible. Le juge a signalé que la protonotaire avait reproché à M. Statham d'avoir présenté une seule demande pour contester les nombreuses décisions de la SRC, qu'il n'avait pas modifié correctement son affidavit et sa demande modifiée et qu'il avait formulé, pour reprendre les termes du juge, des allégations gratuites contre le commissaire et, dans une moindre mesure, contre la SRC.

[26] The Judge, relying on the factors outlined in paragraphs 400(3)(c), (g), (i) and (k), awarded costs against Mr. Statham under the highest column of the table to Tariff B of the *Federal Courts Rules*. The Judge did not refer to subsection 53(2) of the Act.

The Issues

[27] The parties and the intervener raise a number of issues. In my view, the issues to be decided may properly be framed as follows:

1. Did the Judge err in his primary finding that the application was moot because at the time of the hearing Mr. Statham had been provided with a response to all of his access requests?
2. What is the effect at law of a deemed refusal of access?
3. When the Commissioner receives a complaint alleging a deemed refusal of access, may the Commissioner limit her investigation to establishing a time frame in which the government institution is to respond to the access request?
4. If the Commissioner is entitled to so limit her investigation, did the Judge err by stating that it is for the Commissioner to assess the circumstances and determine what is a reasonable deadline for complying with the access request, thus in effect curing the deemed refusal?
5. Did the Judge err by stating that Mr. Statham could not apply to the Federal Court to judicially review the CBC's deemed refusal of access prior to the expiration of the commitment date?
6. Did the Judge err by failing to grant the requested declaration?
7. Did the Judge err by awarding costs against Mr. Statham?

[26] Se fondant sur les facteurs énumérés aux alinéas 400(3)c), g), i) et k) des Règles, le juge a condamné M. Statham aux dépens selon la colonne la plus élevée du tableau du tarif B des *Règles des Cours fédérales*. Le juge n'a pas mentionné le paragraphe 53(2) de la Loi.

Questions en litige

[27] Les parties et l'intervenant soulèvent un certain nombre de questions. À mon avis, on peut à juste titre formuler comme suit les questions à trancher :

1. Le juge a-t-il commis une erreur en concluant d'entrée de jeu que la demande était sans objet parce qu'au moment de l'audience, M. Statham avait reçu réponse à toutes ses demandes de communication?
2. Quelles sont les conséquences, en droit, d'un refus présumé de communication?
3. Lorsqu'elle est saisie d'une plainte portant sur un refus présumé de communication, la commissaire peut-elle limiter son enquête à la fixation du délai dans lequel l'institution fédérale doit répondre à la demande de communication?
4. Si la commissaire a le droit de restreindre ainsi la portée de son enquête, le juge a-t-il commis une erreur en affirmant que c'est au commissaire qu'il appartient d'évaluer les circonstances et de préciser le délai raisonnable imparti à l'institution pour répondre à la demande de communication, remédiant ainsi au refus présumé?
5. Le juge a-t-il commis une erreur en déclarant que M. Statham ne pouvait saisir la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire du refus présumé de communication de la SRC avant l'expiration du délai convenu?
6. Le juge a-t-il commis une erreur en ne rendant pas le jugement déclaratoire demandé?
7. Le juge a-t-il commis une erreur en condamnant M. Statham aux dépens?

Consideration of the Issues

1. Did the Judge err in his primary finding that the application was moot because at the time of the hearing Mr. Statham had been provided with a response to all of his access requests?

[28] As explained above at paragraph 22, during oral argument of the appeal counsel for Mr. Statham agreed that the *ratio decidendi* of the decision of the Federal Court is that the application for judicial review was moot and the Court lacked jurisdiction because Mr. Statham had received responses from the CBC. It follows that the Judge's later statements about the effect of the Commissioner's agreement with the CBC concerning the commitment date and Mr. Statham's right of access to the Federal Court were *obiter dicta* because they were unnecessary for the Judge's decision on the determinative question.

[29] In that circumstance, it is important that this Court affirm that, as a matter of law, the Judge possessed complete discretion to dismiss the application for judicial review on the ground of mootness. See, for example, *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 1999 CanLII 7857, 240 N.R. 244 (F.C.A.) (hereinafter *Minister of National Defence*).

[30] Further, on the facts before the Judge, I am satisfied that he committed no reviewable error in the exercise of that discretion. Mr. Statham had conceded before the Prothonotary that if every request for access was responded to the application would become moot and would be withdrawn. Given that Mr. Statham's complaint to the Commissioner only concerned the CBC's deemed refusal of access, and given the clarifications Mr. Statham gave to the Prothonotary, referred to in the quotation at paragraph 11 above, Mr. Statham's concession was correct in law. Once all of the access requests were responded to, the rights of the parties in relation to those responses could not be affected by any decision in the pending application for judicial review. With respect to the Judge's reference to the Court lacking "jurisdiction to entertain the application", there was

Analyse

1. Le juge a-t-il commis une erreur en concluant d'entrée de jeu que la demande était sans objet parce qu'au moment de l'audience, M. Statham avait reçu réponse à toutes ses demandes de communication?

[28] Ainsi que je l'ai précisé au paragraphe 22, dans le présent appel, les avocats de M. Statham ont convenu lors de leur plaidoirie que la *ratio decidendi* de la décision de la Cour fédérale était que la demande de contrôle judiciaire était sans objet et que la Cour n'était pas compétente parce que M. Statham avait reçu des réponses de la SRC. Il s'ensuit que les propos que le juge a tenus plus loin au sujet des conséquences de l'entente intervenue entre le commissaire et la SRC quant au délai convenu et au droit de M. Statham de s'adresser à la Cour fédérale étaient des observations incidentes parce qu'elles n'étaient pas nécessaires à sa décision sur la question déterminante.

[29] Dans ces conditions, il importe que notre Cour confirme qu'en droit, le juge disposait d'un pouvoir discrétionnaire absolu qui lui permettait de rejeter la demande de contrôle judiciaire au motif qu'elle était sans objet (voir, par exemple, l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 1999 CanLII 7857 (C.A.F.) (l'arrêt *Ministre de la Défense nationale*)).

[30] En outre, vu l'ensemble des faits dont il disposait, je suis convaincue que le juge n'a commis aucune erreur susceptible de révision en exerçant ce pouvoir discrétionnaire comme il l'a fait. M. Statham avait admis devant la protonotaire que, si une réponse était donnée à chaque demande de communication, la demande deviendrait sans objet et devrait être retirée. Compte tenu du fait que la plainte que M. Statham a adressée au commissaire ne concernait que le refus présumé de communication de la SRC et compte tenu des éclaircissements que M. Statham a donnés à la protonotaire et qui ont déjà été cités au paragraphe 11 des présents motifs, l'admission de M. Statham était fondée en droit. Dès lors qu'une réponse était donnée à toutes les demandes de communication, toute décision prise relativement à la demande de contrôle judiciaire en

no issue of jurisdiction in the sense the Court was forbidden from speaking on the issues before it. After the access requests were responded to the Court could still consider issues such as costs.

[31] Leaving aside the question of costs, the consequence of this is that I would dismiss the appeal on the ground that no error has been demonstrated with respect to the Judge's conclusion that the application for judicial review should be dismissed on the ground of mootness.

[32] That said, this Court heard full argument on the Judge's *obiter* statements and was advised that a number of cases are being held in abeyance pending a decision on this appeal. As well, the Court has heard another appeal from a decision of the Federal Court which followed the decision here under appeal. On that basis, I am satisfied that it is consistent with the principle of judicial economy to address the following issues.

2. What is the effect at law of a deemed refusal of access?

[33] The appellant argues that the Judge's analysis is premised on the idea that the Federal Court has jurisdiction under section 41 of the Act only with respect to a "true refusal" of access. A "true refusal" is said to arise when a government institution has responded to an access request by invoking one of the provisions of the Act that exempts or excepts a record from access. The appellant submits that this conclusion renders meaningless the deeming provision found in subsection 10(3) of the Act.

cours ne pouvait avoir aucune incidence sur les droits des parties à l'égard de ces réponses. En ce qui concerne le fait que le juge mentionne que la Cour n'a pas « compétence pour instruire la demande », il convient de signaler qu'aucune question de compétence ne se posait, en ce sens qu'il n'était pas interdit à la Cour de parler des questions qui lui étaient soumises. Après que les demandes de communication ont reçu une réponse, la Cour pouvait encore examiner des questions comme celle des dépens.

[31] Abstraction faite de la question des dépens, il résulte de ce qui précède que je rejetterais l'appel au motif qu'aucune erreur n'a été établie en ce qui concerne la conclusion du juge suivant laquelle il y avait lieu de rejeter la demande de contrôle judiciaire parce qu'elle était sans objet.

[32] Cela étant, notre Cour a entendu des arguments détaillés sur les observations que le juge a formulées à titre incident et a appris que plusieurs dossiers étaient laissés en suspens en attendant qu'une décision soit rendue dans le présent appel. La Cour est en outre saisie d'un autre appel d'une décision de la Cour fédérale qui a été rendue à la suite de la décision faisant l'objet du présent appel. Pour cette raison, je suis convaincue que, conformément au principe de l'économie des ressources judiciaires, il convient d'aborder les questions suivantes.

2. Quelles sont les conséquences, en droit, d'un refus présumé de communication?

[33] L'appellant soutient que l'analyse du juge part du principe que la Cour fédérale n'a compétence, en vertu de l'article 41 de la Loi, que sur un « refus effectif » de communication. Il y aurait « refus effectif » lorsqu'une institution fédérale a répondu à une demande de communication en invoquant une des dispositions de la Loi prévoyant une dérogation ou une exception à l'obligation de communiquer un document. L'appellant affirme que cette conclusion vide de son sens la disposition déterminative que l'on trouve au paragraphe 10(3) de la Loi.

[34] I have not been persuaded that the Judge drew a distinction between deemed and actual refusals. At paragraph 34 of his reasons, the Judge wrote:

When an institution runs afoul of the timelines prescribed by the Act, subsection 10(3) deems the institution to have refused access to the requested documents with the result that the government institution, the complainant and the [Commissioner] are placed in the same position as if there had been an explicit refusal within the meaning of section 7 of the Act. By incorporating subsection 10(3) into the access regime, Parliament ensured that government institutions could not avoid access obligations by way of delay or non-response and provided a mechanism through which requesting parties are able to file a complaint and eventually seek review from the Court. [Emphasis added.]

[35] In any event, I believe it is settled law that no distinction exists between a “true refusal” and a deemed refusal of access. As this Court wrote in *Minister of National Defence*, at paragraph 19:^[1]

Under the terms of subsection 10(3) of the Act, where a government institution fails to give access to a record within the time limits set out in the Act, there is a deemed refusal to give access, with the result that the government institution, the complainant and the Commissioner are placed in the same position as if there had been a refusal within the meaning of section 7 and subsection 10(1) of the Act.

3. When the Commissioner receives a complaint alleging a deemed refusal of access, may the Commissioner limit her investigation to establishing a time frame in which the government institution is to respond to the access request?

[36] The Commissioner submits that this issue is essential to the determination of whether a commitment date effectively cures a deemed refusal with the consequence that a complainant’s right to apply to the Federal Court under section 41 of the Act for review of the refusal is suspended.

^[1] Editor’s note: The paragraph numbers in the French version of *Minister of National Defence* are offset in relation to the paragraph numbers in the English version.

[34] Je ne suis pas convaincue que le juge a établi une distinction entre un refus présumé et un refus effectif. Voici ce qu’il écrit au paragraphe 34 de ses motifs :

Le paragraphe 10(3) dispose que l’institution qui ne respecte pas les délais prescrits par la Loi est réputée avoir refusé la communication des documents demandés, de telle façon que cette institution, le plaignant et le [commissaire] se trouvent ainsi placés dans la même position que s’il y avait eu refus explicite prévu à l’article 7 de la Loi. En incorporant ce paragraphe dans le régime de l’accès à l’information, le législateur a fait en sorte que les institutions fédérales ne puissent se dérober à leurs obligations de communication en différant leur réponse ou en ne répondant pas, et a établi un mécanisme permettant aux personnes ayant fait une demande de porter plainte et, au besoin, d’exercer un recours en révision devant la Cour. [Non souligné dans l’original.]

[35] En tout état de cause, je crois qu’il est établi en droit qu’il n’y a pas de distinction entre un « refus effectif » et un « refus présumé » de communication. Ainsi que notre Cour l’écrit dans l’arrêt *Ministre de la Défense nationale*, au paragraphe 14^[1] :

Dès lors qu’une institution fédérale est en défaut de communiquer un document dans le délai prévu par la Loi, il y a, aux termes du paragraphe 10(3) de la Loi, présomption de refus de communication dont l’effet est de placer l’institution fédérale, le plaignant et le Commissaire dans la même situation que s’il y avait eu refus au sens de l’article 7 et du paragraphe 10(1) de la Loi.

3. Lorsqu’elle est saisie d’une plainte portant sur un refus présumé de communication, la commissaire peut-elle limiter son enquête à la fixation du délai dans lequel l’institution fédérale doit répondre à la demande de communication?

[36] La commissaire affirme qu’il est essentiel de répondre à cette question pour savoir si l’existence d’un délai convenu a pour effet de remédier au refus présumé de manière à suspendre le droit du plaignant d’exercer un recours en révision du refus devant la Cour fédérale en vertu de l’article 41 de la Loi.

^[1] Note de l’arrêteste : La numérotation des paragraphes de la version française de l’arrêt *Ministre de la Défense nationale* est décalée par rapport à celle de la version anglaise.

[37] Neither party challenges the right of the Commissioner to so limit her investigation. The CBC points out that Prothonotary Tabib's order reflected the understanding of the parties that the Federal Court would not be called upon to adjudicate upon the merits of the CBC's responses to the access requests. The Court could not consider the merits of the responses because the Commissioner had chosen not to investigate the merits of any refusal of access by the CBC.

[38] The Judge also accepted that the Commissioner was entitled to limit his investigation to requiring the CBC to respond to each access request so that Mr. Statham could then consider the merits of whatever response was provided. If not satisfied with any response, Mr. Statham could make a further complaint to the Commissioner, who would then consider the merits of any exemption or exclusion under the Act claimed by the CBC.

[39] In my view, the Judge was correct in his view that the Commissioner was entitled in his discretion to limit his investigation. Section 34 of the Act confers upon the Commissioner the power to "determine the procedure to be followed in the performance of any duty or function of the Commissioner under this Act." While this power is expressed to be "[s]ubject to this Act," there is nothing in the Act that suggests the Commissioner is required in every case to investigate and assess a government institution's claimed exemptions or exclusions before the Commissioner can report that in her view the government institution is deemed to have refused access. As the Commissioner points out, such a requirement would have significant resource implications for her office.

[40] Support for the view that the Commissioner may limit her investigation is found in the reasons of this Court in *Minister of National Defence*. There, the Commissioner had received a complaint with respect to a deemed refusal of access and proceeded to investigate

[37] Nul ne conteste le droit de la commissaire de restreindre de la sorte la portée de son enquête. La SRC souligne qu'il ressort de l'ordonnance de la protonotaire Tabib que les parties avaient convenu que la Cour fédérale ne serait pas appelée à se prononcer sur le bien-fondé des réponses données par la SRC aux demandes de communication. La Cour ne pouvait se prononcer sur le bien-fondé des réponses parce que le commissaire avait choisi de faire enquête sur le bien-fondé de tout refus de communication opposé par la SRC.

[38] Le juge a également accepté que le commissaire avait le droit de restreindre la portée de son enquête à l'obligation pour la SRC de répondre à chacune des demandes de communication de sorte que M. Statham pouvait ensuite examiner le bien-fondé des réponses qui lui étaient données. S'il était insatisfait d'une réponse, M. Statham pouvait présenter une nouvelle plainte au commissaire, qui pouvait alors examiner le bien-fondé de toute dérogation ou exception invoquée par la SRC en vertu de la Loi.

[39] À mon avis, c'est à bon droit que le juge s'est dit d'avis que le commissaire avait toute latitude pour restreindre ainsi la portée de son enquête. L'article 34 de la Loi confère au commissaire le pouvoir d'« établir la procédure à suivre dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions ». Bien que l'article 34 précise que ce pouvoir est conféré « [s]ous réserve des autres dispositions de la présente loi », il n'y a rien dans la Loi qui permette de penser que le commissaire a l'obligation, dans chaque cas, d'examiner et d'apprécier les dérogations et les exceptions invoquées par l'institution fédérale avant de pouvoir déclarer qu'à son avis, l'institution fédérale est présumée avoir refusé de communiquer les documents demandés. Ainsi que le commissaire le souligne, une telle obligation aurait de graves répercussions sur les ressources du Commissariat.

[40] On trouve un appui en faveur du pouvoir de la commissaire de restreindre la portée de son enquête dans les motifs de notre Cour dans l'arrêt *Ministre de la Défense nationale*. Dans cette affaire, le commissaire, qui était saisi d'une plainte portant sur un refus présumé

the complaint in the same manner as in the present case. At paragraph 21^[2] of its reasons, the Court wrote:

In the instant case, as soon as the institution failed to comply with the time limit, the Commissioner could have initiated his investigation as if there had been a true refusal. He does have powers to investigate including, at the beginning of an investigation, the power to compel the institution to explain the reasons for its refusal. The Commissioner, who is master of his procedure pursuant to section 34 of the Act, chose another approach. He hoped to persuade the institution to voluntarily give the notice required under sections 7 and 10. He tried to transform, as it were, what was then a deemed refusal into a true refusal. For all practical purposes, he split his investigation into two parts, initially trying to get an answer from the institution, so he could then consider the merits of whatever answer might be provided. [Emphasis added.]

[41] Implicit in this passage, and in the reasons of the Court in their entirety, is the affirmation of the right of the Commissioner to limit her investigation of a deemed refusal. The Commissioner may confine her investigation to recommending a time frame in which a government institution is to respond to the access request. Such an approach will result, at the end of the day, in the government institution giving the notice required under sections 7 and 10 of the Act. If at that time access is not provided, the institution's response will enable the access requester to consider whether to lodge a further complaint with the Commissioner.

4. If the Commissioner is entitled to so limit her investigation, did the Judge err by stating that it is for the Commissioner to assess the circumstances and determine what is a reasonable deadline for complying with the access request, thus in effect curing the deemed refusal?

[42] The appellant submits that the Judge erred in law by construing the Act to give the Commissioner power to “cure” deemed refusals by permitting a government

de communication, avait décidé d'enquêter sur la plainte de la même manière qu'en l'espèce. Au paragraphe 16^[2] de ses motifs, la Cour écrit :

En l'espèce, le Commissaire aurait pu, dès le défaut de l'institution de respecter le délai, entreprendre son enquête comme s'il y avait eu refus réel. Il dispose, en effet, de pouvoirs d'enquête tels qu'il peut, en début d'enquête, contraindre l'institution à exposer les raisons de son refus. Le Commissaire, qui est maître de sa procédure aux termes de l'article 34 de la Loi, a choisi une autre voie. Il a voulu, à l'amiable, amener l'institution à donner l'avis requis par les articles 7 et 10. Il a, en quelque sorte, cherché à transformer en refus réel un refus qui n'était alors que présumé. Il a, à toutes fins utiles, scindé son enquête en deux volets, cherchant dans un premier temps à obtenir la réponse de l'institution, pour se pencher ensuite, dans un deuxième temps, sur le bien-fondé de la réponse éventuellement donnée. [Non souligné dans l'original.]

[41] On trouve dans ce passage, ainsi que dans l'ensemble des motifs de la Cour, une confirmation implicite du droit de la commissaire de restreindre la portée de son enquête à l'examen du refus présumé. La commissaire peut, au terme de son enquête, se borner à recommander un délai dans lequel l'institution fédérale devra répondre à la demande de communication. Une telle méthode aboutira, en fin de compte, à la transmission, par l'institution fédérale, de l'avis exigé aux articles 7 et 10 de la Loi. Si la communication est alors refusée, la réponse de l'institution permettra à l'auteur de la demande d'accès d'examiner l'opportunité de porter de nouveau plainte au commissaire.

4. Si la commissaire a le droit de restreindre ainsi la portée de son enquête, le juge a-t-il commis une erreur en affirmant que c'est au commissaire qu'il appartient d'évaluer les circonstances et de préciser le délai raisonnable imparti à l'institution pour répondre à la demande de communication, remédiant ainsi au refus présumé?

[42] L'appelant soutient que le juge a commis une erreur de droit en interprétant la Loi comme si elle donnait à la commissaire le pouvoir de « remédier » aux

^[2] *Ibid.*

^[2] *Ibid.*

institution to respond to an access request outside of the statutory time frame.

[43] The position of the Commissioner is that this “is not a power that the Commissioner had understood to have been granted” to her. Nor, in the Commissioner’s view, “is this a power expressly or implicitly conferred” upon the Commissioner under the Act.

[44] The CBC argues that the appellant’s interpretation of the Act does not acknowledge the right of the Commissioner to determine the procedure to be followed when investigating a complaint that there has been a deemed refusal of access. In its submission, it is the nature of the procedure followed by the Commissioner that will be determinative of whether a deemed refusal can be judicially reviewed.

[45] In my respectful view, the Judge erred in law when he interpreted the Act to empower the Commissioner to “cure” deemed refusals by establishing, with the agreement of the institution, a commitment date. The Judge’s interpretation in effect allows the Commissioner, by agreeing to a commitment date, to transform the deemed refusal into a valid and binding extension of time for responding to the access request. I reach the conclusion that the Judge erred for the following reasons.

[46] First, contrary to the submission of the CBC, the discretion to determine the procedure to be followed in an investigation is a distinct and separate issue from the powers granted to the Commissioner when investigating a complaint. The Commissioner’s powers are set out in section 36 [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 153] of the Act. Neither section 36 nor any other provision of the Act confers power on the Commissioner to extend the time frames set out in the Act.

[47] Second, the role of the Commissioner is to make non-binding recommendations to the relevant government institution. The Commissioner has no authority to order the disclosure of any record. See, for example,

refus présumés en permettant à une institution fédérale de répondre à une demande de communication après l’expiration du délai prévu par la loi.

[43] La commissaire n’estime pas qu’il s’agit d’un pouvoir qu’elle croyait avoir reçu. De plus, suivant la commissaire, il ne s’agit pas non plus d’un pouvoir que la Loi lui confère expressément ou implicitement.

[44] La SRC affirme que l’interprétation que l’appelant fait de la Loi ne reconnaît pas le droit de la commissaire de déterminer la procédure à suivre lorsqu’il fait enquête sur une plainte portant sur un refus présumé de communication. À son avis, par définition, la procédure suivie par la commissaire tranchera la question de savoir si le refus présumé peut faire l’objet d’un contrôle judiciaire.

[45] À mon humble avis, le juge a commis une erreur de droit en interprétant la Loi comme si elle habilitait la commissaire à « remédier » aux refus présumés en fixant un délai, avec l’accord de l’institution concernée. L’interprétation retenue par le juge a pour effet de permettre à la commissaire, en acceptant le délai convenu, de transformer le refus présumé en une prorogation valide et contraignante du délai imparti pour répondre à la demande de communication. J’arrive à la conclusion que le juge a commis une erreur pour les motifs suivants.

[46] Premièrement, contrairement à ce que prétend la SRC, le pouvoir discrétionnaire de déterminer la procédure à suivre lors d’une enquête constitue une question distincte de celle des pouvoirs qui sont conférés à la commissaire lorsqu’elle enquête sur une plainte. Les pouvoirs de la commissaire sont énoncés à l’article 36 [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 153] de la Loi. Ni l’article 36 ni l’une quelconque des autres dispositions de la Loi ne confère à la commissaire le pouvoir de proroger les délais fixés par la Loi.

[47] Deuxièmement, le rôle de la commissaire est de formuler des recommandations non contraignantes à l’institution fédérale concernée. La commissaire n’a pas le pouvoir d’ordonner la communication de quelque document que ce soit (voir, par exemple, l’arrêt *Ministre*

Minister of National Defence, at paragraph 27;^[3] *Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 4 F.C. 245 (T.D.), at paragraph 12; and *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*, 2004 FC 431, [2004] 4 F.C.R. 181 [abridged version], at paragraph 32 (revd on other grounds 2005 FCA 199, [2005] 4 F.C.R. 673). It is inconsistent with the role and mandate of the Commissioner to clothe her with authority to grant to a government institution a binding extension of time for the purpose of responding to an access request.

[48] Finally, the Judge appears to have relied upon the decision of this Court in *Minister of National Defence* to conclude that Mr. Statham could not apply to the Court until after the expiration of the commitment date. In that case, the Court affirmed the decision of the Federal Court that an application for judicial review of a deemed refusal of access was rendered moot because the institution had finally provided a response to the access request. To the extent the application for judicial review was directed towards the merits of the exemptions claimed in the response, the application was premature because the Commissioner had not investigated those claimed exemptions. This decision does not support the Judge's interpretation of the Act.

[49] To conclude on this point, the Act confers no authority on the Commissioner to "cure" a deemed refusal of access by granting any extension of time to a government institution to respond to an access request.

5. Did the Judge err by stating that Mr. Statham could not apply to the Federal Court to judicially review the CBC's deemed refusal of access prior to the expiration of the commitment date?

[50] As explained above at paragraph 23, the Judge found that Mr. Statham could not seek judicial review

de la Défense nationale, au paragraphe 22^[3]; *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245 (1^{re} inst.), au paragraphe 12; et *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2004 CF 431, [2004] 4 R.C.F. 181 [version abrégée], au paragraphe 32 (inf. pour d'autres motifs 2005 CAF 199, [2005] 4 R.C.F. 673)). Il ne cadre pas avec le rôle et le mandat de la commissaire que celle-ci soit investie du pouvoir d'accorder à une institution fédérale une prorogation contraignante du délai imparti à cette dernière pour répondre à une demande de communication.

[48] Enfin, le juge semble s'être fondé sur l'arrêt de notre Cour *Ministre de la Défense nationale* pour conclure que M. Statham ne pouvait présenter une demande à la Cour tant que le délai convenu ne serait pas expiré. Dans cet arrêt, notre Cour a confirmé la décision de la Cour fédérale, qui avait conclu que la demande de contrôle judiciaire d'un refus présumé de communication était devenue sans objet parce que l'institution avait finalement répondu à la demande de communication. Dans la mesure où la demande de contrôle judiciaire portait sur le bien-fondé des dérogations invoquées dans la réponse, la demande était prématurée puisque le commissaire n'avait pas fait enquête sur les dérogations ainsi invoquées. Cette décision n'appuie pas l'interprétation que le juge a faite de la Loi en l'espèce.

[49] Pour conclure sur ce point, je signale que la Loi ne confère à la commissaire aucun pouvoir de « remédier » à un refus présumé de communication en prorogeant le délai imparti à une institution fédérale pour répondre à une demande de communication.

5. Le juge a-t-il commis une erreur en déclarant que M. Statham ne pouvait saisir la Cour fédérale d'une demande de contrôle judiciaire du refus présumé de communication de la SRC avant l'expiration du délai convenu?

[50] Ainsi que je l'ai expliqué au paragraphe 23, le juge a conclu que M. Statham ne pouvait présenter une

^[3] *Ibid.*

^[3] *Ibid.*

prior to the expiration of the commitment date. The Judge reached this conclusion notwithstanding that one year prior to the commitment date the then-Commissioner had completed his investigation of the complaint and made his final report to Mr. Statham under subsection 37(2) of the Act. In that report, the Commissioner advised Mr. Statham that he could apply under section 41 of the Act to the Federal Court for a review of the CBC's deemed refusal to deny him access to the requested records.

[51] Mr. Statham asserts that the Judge's analysis is premised on the idea that the Federal Court only has jurisdiction under section 41 of the Act with respect to "true refusals" of access. Mr. Statham also argues that the Judge's conclusion that he had no right of access to the Federal Court is not supported by the language or purpose of the Act.

[52] The Commissioner submits that section 41 of the Act does not specify that the right of judicial review is confined to actual or true or continued refusals and the Judge's interpretation of the Act unnecessarily restricts the Federal Court's jurisdiction under the Act.

[53] The CBC asserts that section 41 of the Act confers on the Federal Court a limited power to entertain an application for judicial review where a person has been "refused" access to a record by an institution. The term "refused" is said to refer exclusively to an "actual" refusal. Reliance is placed upon the Judge's comment at paragraph 43 of his reasons that there was no "genuine and continuing" refusal of access "during the extension given to the CBC to respond". The CBC further says that the purpose of the deemed refusal provision in subsection 10(3) of the Act is simply to allow an access requester to file a complaint with the Commissioner when an institution fails to respond to an access request within the time frame prescribed by the Act.

demande de contrôle judiciaire avant l'expiration du délai convenu. Le juge a tiré cette conclusion malgré le fait qu'un an avant l'expiration du délai convenu, le commissaire de l'époque avait terminé son enquête de la plainte et avait rendu compte des résultats de l'enquête à M. Statham conformément au paragraphe 37(2) de la Loi. Dans son rapport, le commissaire expliquait à M. Statham qu'il pouvait, en vertu de l'article 41 de la Loi, exercer devant la Cour fédérale un recours en révision du refus présumé de la SRC de lui communiquer les documents demandés.

[51] M. Statham affirme que l'analyse du juge part du principe que la Cour fédérale n'a compétence en vertu de l'article 41 de la Loi qu'à l'égard des « refus effectifs » de communication. M. Statham soutient également que la conclusion du juge qu'il n'avait aucun recours devant la Cour fédérale n'était fondée ni sur le libellé ni sur l'objet de la Loi.

[52] La commissaire affirme que l'article 41 de la Loi ne précise pas que le droit au contrôle judiciaire ne vaut que pour les refus effectifs, véritables ou continus. Il ajoute que l'interprétation que le juge fait de la Loi limite inutilement la compétence que la Cour fédérale possède en vertu de la Loi.

[53] La SRC affirme que l'article 41 de la Loi confère à la Cour fédérale un pouvoir limité de connaître une demande de contrôle judiciaire lorsque l'intéressé s'est vu « refuser » la communication d'un document par une institution fédérale. Le mot « refuser » ne s'appliquerait qu'à un refus « effectif ». La SRC se fonde sur les propos que le juge a tenus au paragraphe 43 de ses motifs suivant lesquels il n'y avait pas eu en l'espèce de « refus de communication réel et continu [...] pendant la prorogation accordée à la SRC pour répondre » aux demandes de communication. La SRC ajoute que les dispositions du paragraphe 10(3) de la Loi relatives au refus présumé visent simplement à permettre à l'auteur de la demande de communication de porter plainte auprès du commissaire lorsqu'une institution fait défaut de répondre à une demande de communication dans le délai prescrit par la Loi.

[54] As explained at paragraph 34 above, I do not believe the Judge concluded that deemed refusals are insufficient to found an application under section 41 of the Act. Rather, what the Judge considered to be determinative was how the Commissioner decides to conduct her investigation. This is reflected at paragraph 41 of his reasons where the Judge stated that a deemed refusal could be judicially reviewed where the Commissioner does not allow any further time for the institution to respond to the access request, but instead investigates “as if there had been a true refusal”.

[55] That said, in my respectful view the Judge erred when he found that, as a matter of law, there was no right to judicially review the deemed refusal to provide access in the circumstances before the Court. Where there is a complaint of a deemed refusal to provide access, the complainant may apply for judicial review within 45 days of receiving the Commissioner’s report made under subsection 37(2) of the Act. The relevance of the procedure chosen by the Commissioner is that in an application under section 41 of the Act the Court cannot rule upon the application of any exemption or exclusion claimed under the Act if the Commissioner has not investigated and reported upon the claim to the exemption or exclusion. I reach this conclusion for the following reasons.

[56] First, as is apparent from paragraph 41 of the Judge’s reasons, the Judge’s conclusion that Mr. Statham could not apply for judicial review was based upon his conclusion that the Commissioner had, by agreeing to the commitment date, in effect granted an extension of time to the CBC, thus “curing” its deemed refusal. As explained above, the Commissioner had no power to grant an extension of the time limits set out in the Act.

[57] Second, there is nothing in the wording of section 41 of the Act which limits the right of access to the Court to an actual refusal of access. For ease of reference, section 41 is reproduced here:

[54] Comme je l’ai expliqué au paragraphe 34, je ne crois pas que le juge ait conclu que les refus présumés étaient insuffisants pour justifier l’exercice du recours prévu à l’article 41 de la Loi. L’aspect que le juge a en fait considéré déterminant était la façon dont la commissaire décide de mener son enquête. C’est ce qui ressort du paragraphe 41 de ses motifs, où il explique qu’un refus présumé pourrait faire l’objet d’une demande de contrôle judiciaire lorsque la commissaire ne proroge pas le délai imparti à l’institution pour répondre à la demande de communication, mais décide plutôt de faire enquête « en faisant comme s’il y avait eu refus explicite ».

[55] Cela dit, à mon humble avis, le juge a commis une erreur en concluant qu’en droit, il n’existait aucun droit de contrôler judiciairement le refus présumé de donner communication dans les circonstances portées à la connaissance de la Cour. En cas de plainte portant sur un refus présumé de donner communication, le plaignant peut présenter une demande de contrôle judiciaire dans les 45 jours du compte rendu des résultats donné par la commissaire conformément au paragraphe 37(2) de la Loi. L’utilité de la procédure choisie par la commissaire est illustrée par le fait que, lorsqu’elle est saisie d’un recours exercé en vertu de l’article 41 de la Loi, la Cour ne peut statuer sur l’application de toute dérogation ou exception invoquée en vertu de la Loi que si la commissaire n’a pas enquêté et rendu compte de ses conclusions au sujet de la dérogation ou de l’exception revendiquée. Je parviens à cette conclusion pour les motifs suivants.

[56] En premier lieu, il ressort du paragraphe 41 des motifs du juge que sa conclusion suivant laquelle M. Statham ne pouvait présenter une demande de contrôle judiciaire était fondée sur sa conclusion que le commissaire avait, en acceptant le délai convenu, effectivement accordé une prorogation de délai à la SRC, « remédiant » ainsi au refus présumé de cette dernière. Comme nous l’avons déjà expliqué, le commissaire n’avait pas le pouvoir de proroger le délai prévu par la Loi.

[57] Deuxièmement, il n’y a rien dans le libellé de l’article 41 de la Loi qui restreigne le droit de s’adresser à la Cour en cas de refus effectif de communication. Par souci de commodité, je reproduis ici l’article 41 :

Review by
Federal Court

41. Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow. [Emphasis added.]

[58] Subsection 10(3) of the Act provides that where the head of a government institution fails to give access to a requested record within the time limit set out in the Act, “the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.”

[59] The Act is to be interpreted in a purposive and liberal manner. See: *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1995] 2 F.C. 110 (C.A.), at page 128. The governing principle of statutory interpretation requires words of an Act to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act and the intention of Parliament.

[60] Applying those principles, the phrase “[a]ny person who has been refused access to a record requested” as used in section 41 of the Act includes any person who has not received access to a requested record within the time limits set out in the Act. To conclude otherwise would not give effect to the plain wording of subsection 10(3) of the Act.

[61] Third, the prior jurisprudence of this Court is to the effect that a deemed refusal to give access places a complainant in the same position as if there had been a refusal within the meaning of section 7 and subsection 10(1) of the Act. See: *Minister of National Defence*, at paragraph 19.^[4]

^[4] *Ibid.*

Révision
par la
Cour
fédérale

41. La personne qui s’est vu refuser communication totale ou partielle d’un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l’information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l’expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation. [Non souligné dans l’original.]

[58] Le paragraphe 10(3) de la Loi prévoit que « [I] défaut de communication totale ou partielle d’un document dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication. »

[59] La Loi doit être interprétée d’une manière téléologique et libérale (voir l’arrêt *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1995] 2 C.F. 110 (C.A.), à la page 128). Suivant le principe de base en matière d’interprétation des lois, il faut lire les termes de la Loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la Loi, l’objet de la Loi et l’intention du législateur.

[60] Si l’on applique ce principe au cas qui nous occupe, l’expression « [I]a personne qui s’est vu refuser communication totale ou partielle d’un document demandé » que l’on trouve à l’article 41 de la Loi englobe toute personne qui n’a pas encore reçu communication d’un document demandé dans les délais prévus par la Loi. Conclure autrement ne donnerait pas effet au libellé explicite du paragraphe 10(3) de la Loi.

[61] Troisièmement, suivant la jurisprudence de notre Cour, un refus présumé de donner communication place le plaignant dans la même position que s’il avait essuyé un refus au sens de l’article 7 et du paragraphe 10(1) de la Loi (voir l’arrêt *Ministre de la Défense nationale*, au paragraphe 14)^[4].

^[4] *Ibid.*

[62] Consistent with this is the decision of the Federal Court in *X v. Canada (Minister of National Defence)* [cited above]. At page 677 Justice Strayer, when describing the scheme of the Act, referred to “a right to seek judicial review in cases of actual or deemed refusal of access for the purpose of obtaining that access.”

[63] Finally, I have considered the CBC’s reliance upon the Judge’s statement at paragraph 43 of his reasons that there was no “genuine and continuing claim of refusal of access either during the extension period given to the CBC”. However, the commitment date did not cure the deemed refusal by extending the time in which the CBC could respond to the access request. At the time the application for judicial review was commenced, the CBC had not provided responses to all of the access requests. There was, therefore, a refusal of access to some of the records at the time the application was commenced.

[64] To conclude, section 41 of the Act contains three prerequisites that must be met before an access requester may apply to the Federal Court. They are:

1. The applicant must have been “refused access” to a requested record.
2. The applicant must have complained to the Commissioner about the refusal.
3. The applicant must have received a report of the Commissioner under subsection 37(2) of the Act.

[65] A person who is “refused access” to a record includes a person who has requested access where the head of the government institution is deemed under subsection 10(3) of the Act to have refused to give access.

[62] La décision de la Cour fédérale *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* [précitée] va dans le même sens. À la page 677, pour expliquer l’économie de la Loi, le juge Strayer parle de l’existence d’un « recours en révision judiciaire dans les cas de défaut de communication ou d’une décision valant refus de communication d’un document, afin d’obtenir cette communication ».

[63] Enfin, j’ai tenu compte du passage des motifs du juge sur lequel la SRC se fonde. Au paragraphe 43 de ses motifs, le juge explique en effet qu’il n’y a pas eu en l’espèce de « refus de communication réel et continu [...] pendant la prorogation accordée à la SRC pour répondre » aux demandes de communication. Le délai convenu n’a toutefois pas remédié au refus présumé du fait de la prorogation du délai imparti à la SRC pour répondre à la demande de communication. Au moment où la demande de contrôle judiciaire a été introduite, la SRC n’avait pas répondu à la totalité des demandes de communication. Certains des documents avaient donc fait l’objet d’un refus de communication au moment où la demande a été introduite.

[64] Pour conclure, l’article 41 de la Loi prévoit trois conditions préalables qui doivent être réunies avant que l’auteur de la demande de communication puisse exercer un recours devant la Cour fédérale. Ces conditions sont les suivantes :

1. Le demandeur doit s’être vu « refuser communication » d’un document demandé;
2. Le demandeur doit avoir déposé une plainte au sujet de ce refus devant la commissaire;
3. La commissaire doit avoir rendu compte au demandeur des conclusions de son enquête conformément au paragraphe 37(2) de la Loi.

[65] Est assimilée à une personne qui s’est vu « refuser communication » d’un document celle qui a demandé la communication d’un document dont le défaut de communication vaut décision de refus de communication par application du paragraphe 10(3) de la Loi.

6. Did the Judge err by failing to grant the requested declaration?

[66] As of the commitment date the CBC had not responded to 38 access requests. Those responses were delivered five days prior to the hearing in the Federal Court. At the hearing, Mr. Statham sought a declaration that the CBC had acted unreasonably. The Judge declined to grant declaratory relief on the ground that the Federal Court lacked jurisdiction.

[67] In my view, the Judge did not err in refusing declaratory relief. I reach this conclusion for a different reason than the Judge. In my view, the request for declaratory relief should have been refused because the reasonableness of the CBC's conduct was not directly in issue in this application. This is reflected by the following:

1. No complaint was made to the Commissioner concerning the reasonableness of the CBC's conduct.

2. Neither Mr. Statham's notice of application for judicial review nor his amended application sought declaratory relief.

3. Mr. Statham conceded before Prothonotary Tabib that the application would become moot in respect of all of the access requests the CBC responded to.

4. A single application for judicial review was filed in respect of hundreds of complaints to the Commissioner. As of November 21, 2008, there were 80 outstanding access requests. As of the commitment date only 38 access requests had not been responded to. Having regard to the number and diversity of the access requests and the different time frames in which each was responded to, it was inconsistent with a general request for declaratory relief to consolidate all of the complaints within a single application.

6. Le juge a-t-il commis une erreur en ne rendant pas le jugement déclaratoire demandé?

[66] À l'expiration du délai convenu, la SRC n'avait pas répondu à 38 des demandes de communication. Elle a communiqué sa réponse à ces demandes cinq jours avant l'ouverture de l'audience de la Cour fédérale. À l'audience, M. Statham a réclamé un jugement déclarant que la SRC avait agi de manière déraisonnable. Le juge a refusé de le faire au motif que la Cour fédérale n'avait pas la compétence.

[67] À mon avis, le juge n'a pas commis d'erreur en refusant de rendre le jugement déclaratoire. J'arrive toutefois à cette conclusion pour une raison différente du juge. À mon avis, la demande de jugement déclaratoire aurait dû être refusée parce que le caractère raisonnable de la conduite de la SRC n'était pas directement en cause dans la présente demande, comme le démontrent les faits suivants :

1. Aucune plainte n'avait été déposée devant le commissaire au sujet du caractère raisonnable de la conduite de la SRC.

2. M. Statham n'avait pas demandé de jugement déclaratoire dans son avis de demande de contrôle judiciaire ni dans sa demande modifiée.

3. M. Statham a admis devant la protonotaire Tabib que la demande deviendrait sans objet en ce qui concerne toutes les demandes de communication auxquelles la SRC avait répondu.

4. Une seule demande de contrôle judiciaire a été déposée relativement aux centaines de plaintes déposées devant le commissaire. En date du 21 novembre 2008, il restait 80 demandes de communication en suspens. À l'expiration du délai convenu, seulement 38 demandes de communication n'avaient pas encore reçu de réponse. Compte tenu du nombre et de la diversité des demandes de communication et des délais différents dans lesquelles la SRC a répondu à chacune d'entre elles, une demande générale de jugement déclaratoire était incompatible avec la réunion de la totalité des plaintes en question en une seule demande.

In these circumstances it would have been inappropriate to grant declaratory relief.

[68] As I have concluded that the reasonableness of the CBC's conduct was not directly and properly raised by Mr. Statham, it is unnecessary to consider whether the Federal Court could have granted declaratory relief.

7. Did the Judge err by awarding costs against Mr. Statham?

[69] The Judge awarded the costs of the proceeding against Mr. Statham and set those costs under the highest column of the table to Tariff B of the *Federal Courts Rules*. Mr. Statham submits that the cost award was inappropriate and improperly punitive. This is said to be particularly so because the prothonotary had previously made cost orders against Mr. Statham in respect of at least some of the same conduct relied upon by the Judge.

[70] It is not clear that the Judge's attention was drawn to section 53 of the Act. Section 53 provides:

Costs **53.** (1) Subject to subsection (2), the costs of and incidental to all proceedings in the Court under this Act shall be in the discretion of the Court and shall follow the event unless the Court orders otherwise.

Idem (2) Where the Court is of the opinion that an application for review under section 41 or 42 has raised an important new principle in relation to this Act, the Court shall order that costs be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result. [Emphasis added.]

[71] Subsection 53(2) is a reflection of Parliament's intent that important issues concerning the Act be brought before the courts, and that a litigant who raises such issues is not to be deprived of an award of costs solely because he or she was unsuccessful in the litigation. The provision is an effort to level the playing field for litigants who seek records from a government institution.

Dans ces conditions, il aurait été inapproprié de rendre un jugement déclaratoire.

[68] Comme j'ai déjà conclu que la question du caractère raisonnable de la conduite de la SRC n'a pas été directement et régulièrement soulevée par M. Statham, il n'est pas nécessaire de se demander si la Cour fédérale aurait pu rendre un jugement déclaratoire.

7. Le juge a-t-il commis une erreur en condamnant M. Statham aux dépens?

[69] Le juge a condamné M. Statham aux dépens de l'instance, qu'il a fixés en appliquant la colonne la plus élevée du tableau du tarif B des *Règles des Cours fédérales*. M. Statham affirme que cette adjudication de dépens n'était pas appropriée, ajoutant qu'elle est irrégulièrement punitive. Il soutient que cela est d'autant plus vrai que la protonotaire l'avait déjà condamné aux dépens pour au moins une partie des mêmes actes que ceux que lui reproche le juge.

[70] On ne sait pas avec certitude si l'on a attiré l'attention du juge sur l'article 53 de la Loi, qui dispose :

53. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les frais et dépens sont laissés à l'appréciation de la Cour et suivent, sauf ordonnance contraire de la Cour, le sort du principal. Frais et dépens

(2) Dans les cas où elle estime que l'objet des recours visés aux articles 41 et 42 a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente loi, la Cour accorde les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours. [Non souligné dans l'original.] Idem

[71] Le paragraphe 53(2) témoigne de la volonté du législateur de soumettre aux tribunaux les questions importantes relatives à la Loi et de son désir que le plaideur qui soulève ces questions ne soit pas privé de ses dépens du seul fait qu'il n'obtient pas gain de cause. Cette disposition vise à mettre sur un pied d'égalité les plaideurs qui cherchent à obtenir la communication de documents d'une institution fédérale.

[72] In the present case, the Judge exercised his discretion to hear an application that was moot. He did so because he found [at paragraph 30] that Mr. Statham had raised “issues that are of interest to other potential litigants and which have never been addressed by courts before.” Having found important issues of principle were raised, it was an error of law to fail to consider the application of subsection 53(2) of the Act. Had the Judge done so, I am satisfied that the award of costs would have been different.

[73] As to what the award of costs should have been had the Judge considered subsection 53(2), the Judge was critical of Mr. Statham’s conduct in the proceeding. This was a conclusion open to the Judge on the evidence and I have not been persuaded that the Judge made any palpable or overriding error in reaching this conclusion. Nothing in section 53 of the Act precludes the Court from considering the conduct of a party before the Court when exercising the discretion as to costs.

[74] Rule 407 of the *Federal Courts Rules* provides that unless otherwise ordered, costs are to be assessed in accordance with column III of the table to Tarriff B. Taking into consideration subsection 53(2) of the Act, rule 407 and the Judge’s concerns about Mr. Statham’s conduct, I would award the costs of the Federal Court proceeding to Mr. Statham. Such costs should be assessed in accordance with the midpoint of column I of the table to Tariff B.

Conclusion

[75] For the reasons given, I would dismiss the appeal except that, pronouncing the judgment that the Judge ought to have pronounced, I would vary the judgment appealed from so as to award the costs of the application in the Federal Court to Mr. Statham, such costs to be assessed in accordance with the midpoint of column I of the table to Tariff B.

[72] En l’espèce, le juge a exercé son pouvoir discrétionnaire en acceptant d’examiner la demande malgré son caractère théorique parce que le demandeur soulevait [au paragraphe 30] « des questions susceptibles d’intéresser d’autres plaideurs éventuels et qui n’ont jamais auparavant fait l’objet d’un examen judiciaire ». Ayant conclu que des questions de principe importantes étaient soulevées, le juge a commis une erreur en n’examinant pas l’application du paragraphe 53(2) de la Loi. S’il l’avait fait, je suis convaincue que l’adjudication des dépens aurait été différente.

[73] Pour ce qui est de savoir comment auraient été adjugés les dépens si le juge avait tenu compte du paragraphe 53(2), rappelons que le juge a critiqué la façon dont M. Statham s’était comporté au cours de l’instance. Il lui était loisible de parvenir à cette conclusion vu l’ensemble de la preuve et on ne m’a pas convaincue que le juge a commis une erreur manifeste ou dominante en tirant cette conclusion. Rien dans l’article 53 de la Loi n’empêche la Cour de tenir compte du comportement d’une partie devant elle lorsqu’elle exerce son pouvoir discrétionnaire au sujet des dépens.

[74] La règle 407 des *Règles des Cours fédérales* prévoit que, sauf ordonnance contraire de la Cour, les dépens sont taxés en conformité avec la colonne III du tableau du tarif B. Tenant compte du paragraphe 53(2) de la Loi, de la règle 407 des Règles et des réserves exprimées par le juge au sujet de la conduite de M. Statham, j’adjugerais à ce dernier les dépens de l’instance introduite devant la Cour fédérale. Ces dépens devront être taxés au milieu de la fourchette prévue à la colonne I du tableau du tarif B.

Dispositif

[75] Pour les motifs qui ont été exposés, je rejetterais l’appel à cette réserve près que, rendant le jugement que le juge aurait dû rendre, je modifierais le jugement frappé d’appel de manière à adjuger les dépens de l’instance introduite devant la Cour fédérale à M. Statham et à ordonner que ces dépens soient taxés au milieu de la fourchette prévue à la colonne I du tableau du tarif B.

[76] In this Court, Mr. Statham has failed to obtain the declaratory relief he sought. He has, however, raised important principles in relation to the Act that are of concern to other persons making access requests. Further, he successfully argued that the Judge had erred in his interpretation of the Act. For that reason, I would award him the costs of this appeal, to be assessed at the midpoint of column III of the table to Tariff B.

[77] The Commissioner is an intervener in this Court. Therefore, I would make no award of costs for or against the Commissioner.

TRUDEL J.A.: I agree.

MAINVILLE J.A.: I concur.

APPENDIX

Sections 7, 9, 10, 30 [as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 4], 34, 36, 37, 41, 49, 50 and 53 of the *Access to Information Act* are as follows:

Notice where
access
requested

7. Where access to a record is requested under this Act, the head of the government institution to which the request is made shall, subject to sections 8, 9 and 11, within thirty days after the request is received,

(a) give written notice to the person who made the request as to whether or not access to the record or a part thereof will be given; and

(b) if access is to be given, give the person who made the request access to the record or part thereof.

...

Extension
of time
limits

9. (1) The head of a government institution may extend the time limit set out in section 7 or subsection 8(1) in respect of a request under this Act for a reasonable period of time, having regard to the circumstances, if

[76] Devant notre Cour, M. Statham n'a pas réussi à obtenir le jugement déclaratoire qu'il réclamait. Il a toutefois soulevé des principes importants qui se rapportent à la Loi et qui concernent d'autres personnes qui présentent des demandes de communication. De plus, il a plaidé avec succès que le juge avait commis une erreur dans son interprétation de la Loi. Pour cette raison, je lui adjugerais les dépens du présent appel et j'ordonnerais que ces dépens soient taxés selon le milieu de la fourchette prévue à la colonne III du tableau du tarif B.

[77] La commissaire agissait à titre d'intervenante devant notre Cour. Je suis par conséquent d'avis de ne le condamner à aucuns dépens.

LA JUGE TRUDEL, J.C.A. : Je suis d'accord.

LE JUGE MAINVILLE, J.C.A. : Je suis d'accord.

ANNEXE

Les articles 7, 9, 10, 30 [mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 4], 34, 36, 37, 41, 49, 50 et 53 de la *Loi sur l'accès à l'information* sont ainsi libellés :

7. Le responsable de l'institution fédérale à qui est faite une demande de communication de document est tenu, dans les trente jours suivant sa réception, sous réserve des articles 8, 9 et 11 :

Notification

a) d'aviser par écrit la personne qui a fait la demande de ce qu'il sera donné ou non communication totale ou partielle du document;

b) le cas échéant, de donner communication totale ou partielle du document.

[...]

9. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut proroger le délai mentionné à l'article 7 ou au paragraphe 8(1) d'une période que justifient les circonstances dans les cas où :

Prorogation
du délai

(a) the request is for a large number of records or necessitates a search through a large number of records and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution,

(b) consultations are necessary to comply with the request that cannot reasonably be completed within the original time limit, or

(c) notice of the request is given pursuant to subsection 27(1)

by giving notice of the extension and, in the circumstances set out in paragraph (a) or (b), the length of the extension, to the person who made the request within thirty days after the request is received, which notice shall contain a statement that the person has a right to make a complaint to the Information Commissioner about the extension.

Notice of extension to Information Commissioner

(2) Where the head of a government institution extends a time limit under subsection (1) for more than thirty days, the head of the institution shall give notice of the extension to the Information Commissioner at the same time as notice is given under subsection (1).

Where access is refused

10. (1) Where the head of a government institution refuses to give access to a record requested under this Act or a part thereof, the head of the institution shall state in the notice given under paragraph 7(a)

(a) that the record does not exist, or

(b) the specific provision of this Act on which the refusal was based or, where the head of the institution does not indicate whether a record exists, the provision on which a refusal could reasonably be expected to be based if the record existed,

and shall state in the notice that the person who made the request has a right to make a complaint to the Information Commissioner about the refusal.

a) l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande;

b) les consultations nécessaires pour donner suite à la demande rendraient pratiquement impossible l'observation du délai;

c) avis de la demande a été donné en vertu du paragraphe 27(1).

Dans l'un ou l'autre des cas prévus aux alinéas a), b) et c), le responsable de l'institution fédérale envoie à la personne qui a fait la demande, dans les trente jours suivant sa réception, un avis de prorogation de délai, en lui faisant part de son droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information; dans les cas prévus aux alinéas a) et b), il lui fait aussi part du nouveau délai.

(2) Dans les cas où la prorogation de délai visée au paragraphe (1) dépasse trente jours, le responsable de l'institution fédérale en avise en même temps le Commissaire à l'information et la personne qui a fait la demande.

Avis au Commissaire à l'information

10. (1) En cas de refus de communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi, l'avis prévu à l'alinéa 7a) doit mentionner, d'une part, le droit de la personne qui a fait la demande de déposer une plainte auprès du Commissaire à l'information et, d'autre part :

a) soit le fait que le document n'existe pas;

b) soit la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou, s'il n'est pas fait état de l'existence du document, la disposition sur laquelle il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait.

Refus de communication

Existence of a record not required to be disclosed	(2) The head of a government institution may but is not required to indicate under subsection (1) whether a record exists.	(2) Le paragraphe (1) n'oblige pas le responsable de l'institution fédérale à faire état de l'existence du document demandé.	Dispense de divulgation de l'existence d'un document
Deemed refusal to give access	(3) Where the head of a government institution fails to give access to a record requested under this Act or a part thereof within the time limits set out in this Act, the head of the institution shall, for the purposes of this Act, be deemed to have refused to give access.	(3) Le défaut de communication totale ou partielle d'un document dans les délais prévus par la présente loi vaut décision de refus de communication.	Présomption de refus
...		[...]	
Receipt and investigation of complaints	<p>30. (1) Subject to this Act, the Information Commissioner shall receive and investigate complaints</p> <p>(a) from persons who have been refused access to a record requested under this Act or a part thereof;</p> <p>(b) from persons who have been required to pay an amount under section 11 that they consider unreasonable;</p> <p>(c) from persons who have requested access to records in respect of which time limits have been extended pursuant to section 9 where they consider the extension unreasonable;</p> <p>(d) from persons who have not been given access to a record or a part thereof in the official language requested by the person under subsection 12(2), or have not been given access in that language within a period of time that they consider appropriate;</p> <p>(d.1) from persons who have not been given access to a record or a part thereof in an alternative format pursuant to a request made under subsection 12(3), or have not been given such access within a period of time that they consider appropriate;</p> <p>(e) in respect of any publication or bulletin referred to in section 5; or</p> <p>(f) in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under this Act.</p>	<p>30. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Commissaire à l'information reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes :</p> <p>a) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication totale ou partielle d'un document qu'elles ont demandé en vertu de la présente loi;</p> <p>b) déposées par des personnes qui considèrent comme excessif le montant réclamé en vertu de l'article 11;</p> <p>c) déposées par des personnes qui ont demandé des documents dont les délais de communication ont été prorogés en vertu de l'article 9 et qui considèrent la prorogation comme abusive;</p> <p>d) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la traduction visée au paragraphe 12(2) ou qui considèrent contre-indiqué le délai de communication relatif à la traduction;</p> <p>d.1) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication des documents ou des parties en cause sur un support de substitution au titre du paragraphe 12(3) ou qui considèrent comme contre-indiqué le délai de communication relatif au transfert;</p> <p>e) portant sur le répertoire ou le bulletin visés à l'article 5;</p> <p>f) portant sur toute autre question relative à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la présente loi.</p>	Réception des plaintes et enquêtes

Complaints submitted on behalf of complainants

(2) Nothing in this Act precludes the Information Commissioner from receiving and investigating complaints of a nature described in subsection (1) that are submitted by a person authorized by the complainant to act on behalf of the complainant, and a reference to a complainant in any other section includes a reference to a person so authorized.

(2) Le Commissaire à l'information peut recevoir les plaintes visées au paragraphe (1) par l'intermédiaire d'un représentant du plaignant. Dans les autres articles de la présente loi, les dispositions qui concernent le plaignant concernent également son représentant.

Entremise de représentants

Information Commissioner may initiate complaint

(3) Where the Information Commissioner is satisfied that there are reasonable grounds to investigate a matter relating to requesting or obtaining access to records under this Act, the Commissioner may initiate a complaint in respect thereof.

(3) Le Commissaire à l'information peut lui-même prendre l'initiative d'une plainte s'il a des motifs raisonnables de croire qu'une enquête devrait être menée sur une question relative à la demande ou à l'obtention de documents en vertu de la présente loi.

Plaintes émanant du Commissaire à l'information

...

[...]

Regulation of procedure

34. Subject to this Act, the Information Commissioner may determine the procedure to be followed in the performance of any duty or function of the Commissioner under this Act.

34. Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Commissaire à l'information peut établir la procédure à suivre dans l'exercice de ses pouvoirs et fonctions.

Procédure

...

[...]

Powers of Information Commissioner in carrying out investigations

36. (1) The Information Commissioner has, in relation to the carrying out of the investigation of any complaint under this Act, power

36. (1) Le Commissaire à l'information a, pour l'instruction des plaintes déposées en vertu de la présente loi, le pouvoir :

Pouvoirs du Commissaire à l'information pour la tenue des enquêtes

(a) to summon and enforce the appearance of persons before the Information Commissioner and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce such documents and things as the Commissioner deems requisite to the full investigation and consideration of the complaint, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et à produire les pièces qu'il juge indispensables pour instruire et examiner à fond les plaintes dont il est saisi, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

(b) to administer oaths;

b) de faire prêter serment;

(c) to receive and accept such evidence and other information, whether on oath or by affidavit or otherwise, as the Information Commissioner sees fit, whether or not the evidence or information is or would be admissible in a court of law;

c) de recevoir des éléments de preuve ou des renseignements par déclaration verbale ou écrite sous serment ou par tout autre moyen qu'il estime indiqué, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux;

(d) to enter any premises occupied by any government institution on satisfying any security requirements of the institution relating to the premises;

d) de pénétrer dans les locaux occupés par une institution fédérale, à condition de satisfaire aux normes de sécurité établies par l'institution pour ces locaux;

	<p>(e) to converse in private with any person in any premises entered pursuant to paragraph (d) and otherwise carry out therein such inquiries within the authority of the Information Commissioner under this Act as the Commissioner sees fit; and</p> <p>(f) to examine or obtain copies of or extracts from books or other records found in any premises entered pursuant to paragraph (d) containing any matter relevant to the investigation.</p>	<p>e) de s'entretenir en privé avec toute personne se trouvant dans les locaux visés à l'alinéa d) et d'y mener, dans le cadre de la compétence que lui confère la présente loi, les enquêtes qu'il estime nécessaires;</p> <p>f) d'examiner ou de se faire remettre des copies ou des extraits des livres ou autres documents contenant des éléments utiles à l'enquête et trouvés dans les locaux visés à l'alinéa d).</p>	
Access to records	<p>(2) Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Information Commissioner may, during the investigation of any complaint under this Act, examine any record to which this Act applies that is under the control of a government institution, and no such record may be withheld from the Commissioner on any grounds.</p>	<p>(2) Nonobstant toute autre loi fédérale et toute immunité reconnue par le droit de la preuve, le Commissaire à l'information a, pour les enquêtes qu'il mène en vertu de la présente loi, accès à tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale et auxquels la présente loi s'applique; aucun de ces documents ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé.</p>	Accès aux documents
Evidence in other proceedings	<p>(3) Except in a prosecution of a person for an offence under section 131 of the <i>Criminal Code</i> (perjury) in respect of a statement made under this Act, in a prosecution for an offence under section 67, in a review before the Court under this Act or in an appeal from such proceedings, evidence given by a person in proceedings under this Act and evidence of the existence of the proceedings is inadmissible against that person in a court or in any other proceedings.</p>	<p>(3) Sauf dans les cas de poursuites pour infraction à l'article 131 du <i>Code criminel</i> (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente loi ou pour infraction à l'article 67, ou sauf dans les cas de recours en révision prévus par la présente loi devant la Cour ou les cas d'appel de la décision rendue par la Cour, les dépositions faites au cours de toute procédure prévue par la présente loi ou le fait de l'existence de telle procédure ne sont pas admissibles contre le déposant devant les tribunaux ni dans aucune autre procédure.</p>	Inadmissibilité de la preuve dans d'autres procédures
Witness fees	<p>(4) Any person summoned to appear before the Information Commissioner pursuant to this section is entitled in the discretion of the Commissioner to receive the like fees and allowances for so doing as if summoned to attend before the Federal Court.</p>	<p>(4) Les témoins assignés à comparaître devant le Commissaire à l'information en vertu du présent article peuvent recevoir, si le Commissaire le juge indiqué, les frais et indemnités accordés aux témoins assignés devant la Cour fédérale.</p>	Frais des témoins
Return of documents, etc.	<p>(5) Any document or thing produced pursuant to this section by any person or government institution shall be returned by the Information Commissioner within ten days after a request is made to the Commissioner by that person or government institution, but nothing in this subsection precludes the Commissioner from again requiring its production in accordance with this section.</p>	<p>(5) Les personnes ou les institutions fédérales qui produisent des pièces demandées en vertu du présent article peuvent exiger du Commissaire à l'information qu'il leur renvoie ces pièces dans les dix jours suivant la requête qu'elles lui présentent à cette fin, mais rien n'empêche le Commissaire d'en réclamer une nouvelle production.</p>	Renvoi des documents, etc.

Findings and recommendations of Information Commissioner

37. (1) If, on investigating a complaint in respect of a record under this Act, the Information Commissioner finds that the complaint is well-founded, the Commissioner shall provide the head of the government institution that has control of the record with a report containing

(a) the findings of the investigation and any recommendations that the Commissioner considers appropriate; and

(b) where appropriate, a request that, within a time specified in the report, notice be given to the Commissioner of any action taken or proposed to be taken to implement the recommendations contained in the report or reasons why no such action has been or is proposed to be taken.

Report to complainant and third parties

(2) The Information Commissioner shall, after investigating a complaint under this Act, report to the complainant and any third party that was entitled under subsection 35(2) to make and that made representations to the Commissioner in respect of the complaint the results of the investigation, but where a notice has been requested under paragraph (1)(b) no report shall be made under this subsection until the expiration of the time within which the notice is to be given to the Commissioner.

Matter to be included in report to complainant

(3) Where a notice has been requested under paragraph (1)(b) but no such notice is received by the Commissioner within the time specified therefor or the action described in the notice is, in the opinion of the Commissioner, inadequate or inappropriate or will not be taken in a reasonable time, the Commissioner shall so advise the complainant in his report under subsection (2) and may include in the report such comments on the matter as he thinks fit.

Access to be given

(4) Where, pursuant to a request under paragraph (1)(b), the head of a government institution gives notice to the Information Commissioner that access to a record or a part thereof will be given to a complainant, the head of the institution shall give the complainant access to the record or part thereof

(a) forthwith on giving the notice if no notice is given to a third party under paragraph 29(1)(b) in the matter; or

37. (1) Dans les cas où il conclut au bien-fondé d'une plainte portant sur un document, le Commissaire à l'information adresse au responsable de l'institution fédérale de qui relève le document un rapport où :

a) il présente les conclusions de son enquête ainsi que les recommandations qu'il juge indiquées;

b) il demande, s'il le juge à propos, au responsable de lui donner avis, dans un délai déterminé, soit des mesures prises ou envisagées pour la mise en œuvre de ses recommandations, soit des motifs invoqués pour ne pas y donner suite.

(2) Le Commissaire à l'information rend compte des conclusions de son enquête au plaignant et aux tiers qui pouvaient, en vertu du paragraphe 35(2), lui présenter des observations et qui les ont présentées; toutefois, dans les cas prévus à l'alinéa (1)b), le Commissaire à l'information ne peut faire son compte rendu qu'après l'expiration du délai imparti au responsable de l'institution fédérale.

(3) Le Commissaire à l'information mentionne également dans son compte rendu au plaignant, s'il y a lieu, le fait que, dans les cas prévus à l'alinéa (1)b), il n'a pas reçu d'avis dans le délai imparti ou que les mesures indiquées dans l'avis sont, selon lui, insuffisantes, inadaptes ou non susceptibles d'être prises en temps utile. Il peut en outre y inclure tous commentaires qu'il estime utiles.

(4) Dans les cas où il fait suite à la demande formulée par le Commissaire à l'information en vertu de l'alinéa (1)b) en avisant le Commissaire qu'il donnera communication totale ou partielle d'un document, le responsable d'une institution fédérale est tenu de donner cette communication au plaignant :

a) immédiatement, dans les cas où il n'y a pas de tiers à qui donner l'avis prévu à l'alinéa 29(1)b);

Conclusions et recommandations du Commissaire à l'information

Compte rendu au plaignant

Éléments à inclure dans le compte rendu

Communication accordée

	<p>(b) forthwith on completion of twenty days after notice is given to a third party under paragraph 29(1)(b), if that notice is given, unless a review of the matter is requested under section 44.</p>	<p>b) dès l'expiration des vingt jours suivant l'avis prévu à l'alinéa 29(1)b), dans les autres cas, sauf si un recours en révision a été exercé en vertu de l'article 44.</p>	
Right of review	<p>(5) Where, following the investigation of a complaint relating to a refusal to give access to a record requested under this Act or a part thereof, the head of a government institution does not give notice to the Information Commissioner that access to the record will be given, the Information Commissioner shall inform the complainant that the complainant has the right to apply to the Court for a review of the matter investigated.</p>	<p>(5) Dans les cas où, l'enquête terminée, le responsable de l'institution fédérale concernée n'avise pas le Commissaire à l'information que communication du document ou de la partie en cause sera donnée au plaignant, le Commissaire à l'information informe celui-ci de l'existence d'un droit de recours en révision devant la Cour.</p>	Recours en révision
	...	[...]	
Review by Federal Court	<p>41. Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow.</p>	<p>41. La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.</p>	Révision par la Cour fédérale
	...	[...]	
Order of Court where no authorization to refuse disclosure found	<p>49. Where the head of a government institution refuses to disclose a record requested under this Act or a part thereof on the basis of a provision of this Act not referred to in section 50, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized to refuse to disclose the record or part thereof, order the head of the institution to disclose the record or part thereof, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the person who requested access to the record, or shall make such other order as the Court deems appropriate.</p>	<p>49. La Cour, dans les cas où elle conclut au bon droit de la personne qui a exercé un recours en révision d'une décision de refus de communication totale ou partielle d'un document fondée sur des dispositions de la présente loi autres que celles mentionnées à l'article 50, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner à cette personne communication totale ou partielle; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.</p>	Ordonnance de la Cour dans les cas où le refus n'est pas autorisé
Order of Court where reasonable grounds of injury not found	<p>50. Where the head of a government institution refuses to disclose a record requested under this Act or a part thereof on the basis of section 14 or 15 or paragraph 16(1)(c) or (d) or 18(d), the Court shall, if it determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose the record or part thereof, order the head of the institution to</p>	<p>50. Dans les cas où le refus de communication totale ou partielle du document s'appuyait sur les articles 14 ou 15 ou sur les alinéas 16(1)c) ou d) ou 18d), la Cour, si elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs raisonnables, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner</p>	Ordonnance de la Cour dans les cas où le préjudice n'est pas démontré

disclose the record or part thereof, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the person who requested access to the record, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

communication totale ou partielle à la personne qui avait fait la demande; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

...

[...]

Costs

53. (1) Subject to subsection (2), the costs of and incidental to all proceedings in the Court under this Act shall be in the discretion of the Court and shall follow the event unless the Court orders otherwise.

53. (1) Sous réserve du paragraphe (2), les frais et dépens sont laissés à l'appréciation de la Cour et suivent, sauf ordonnance contraire de la Cour, le sort du principal.

Frais et
dépens

Idem

(2) Where the Court is of the opinion that an application for review under section 41 or 42 has raised an important new principle in relation to this Act, the Court shall order that costs be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result.

(2) Dans les cas où elle estime que l'objet des recours visés aux articles 41 et 42 a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente loi, la Cour accorde les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle, même si cette personne a été déboutée de son recours.

Idem