

T-1401-84

T-1401-84

Auditor General of Canada (Plaintiff)

v.

Minister of Energy, Mines and Resources; Minister of Finance; Deputy Minister of Energy, Mines and Resources and Deputy Minister of Finance (Defendants)

Trial Division, Jerome A.C.J.—Ottawa, January 11, March 7, 8, July 19 and November 1, 1985.

Constitutional law — Conventions — Cabinet confidentiality — Whether taking precedence over access rights given by s. 13, Auditor General Act — Auditor General denied access to information concerning expenditure of public funds for takeover of Fina by Petro-Canada — Prime Minister stating information confidences of Queen's Privy Council for Canada — Papers of previous ministry — Conventions forming integral part of constitutional system — Importance — Nature of sanctions for breach — Convention re cabinet documents secrecy preserved in various statutes but not mentioned in Auditor General Act — Intention of Parliament — Legislative history of Auditor General Act reviewed — "Value for money auditing" concept incorporated in Act — Auditor General's role as servant of Parliament — Government's accountability for spending greater public interest than cabinet confidentiality doctrine — No waiver of Privy Councillors' obligation to Her Majesty — Ministers especially open to scrutiny when trustees of account created for spending large sums of public money — Impractical Auditor General seek relief from Parliament, Cabinet having denied disclosure — Declaration Auditor General entitled to access to documents claimed and refusal unjustified — Auditor General Act, S.C. 1976-77, c. 34, ss. 5, 6 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 170, s. 25), 7, 13, 14 — Financial Administration Act, R.S.C. 1970, c. F-10, ss. 5(4), 55 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 170, s. 16) — Constitution Act, 1867, 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix 11, No. 5] (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1), s. 103 — An Act to secure the more efficient auditing of the Public Accounts, S.C. 1855, c. 78 — An Act to provide for the better Auditing of the Public Accounts, S.C. 1878, c. 7, ss. 11, 48 — The Consolidated Revenue and Audit Act, R.S.C. 1886, c. 29 — An Act to amend "The Consolidated Revenue and Audit Act", S.C. 1888, c. 7 — Consolidated Revenue and Audit Act, R.S.C. 1906, c. 24 — The Consolidated Revenue and Audit Act, 1931, S.C. 1930 (2nd Sess.)-1931, c. 27 — Financial Administration Act, S.C. 1951 (2nd Sess.), c. 12 — Financial Administration Act, R.S.C. 1952, c. 116 — An Act to amend the Financial Administration Act, S.C. 1966-67, c. 74 — Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, s. 69 — Privacy Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II, s. 70.

Vérificateur général du Canada (demandeur)

c.

a **Ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources; ministre des Finances; sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et sous-ministre des Finances (défendeurs)**

b **Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Ottawa, 11 janvier, 7, 8 mars, 19 juillet et 1^{er} novembre 1985.**

Droit constitutionnel — Conventions — Secret du Cabinet — Celui-ci a-t-il préséance sur les droits d'accès conférés par l'art. 13 de la Loi sur le vérificateur général? — Le vérificateur général s'est vu refuser l'accès à des informations concernant les deniers publics dépensés pour l'acquisition de Fina par Petro-Canada — Le Premier ministre a déclaré que l'information requise consistait en des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada — Documents d'un ancien ministère — Les conventions forment une partie intégrante du système constitutionnel — Importance — Nature des sanctions lorsqu'il y a violation — La convention sur le secret des documents du Cabinet a été reconnue dans diverses lois mais n'est pas mentionnée dans la Loi sur le vérificateur général — Intention du législateur fédéral — Examen de l'évolution législative de la Loi sur le vérificateur général — Concept d'une vérification «rendement-coût» incorporé dans la Loi — Rôle du vérificateur général à titre de fonctionnaire — La responsabilité du gouvernement en matière de dépenses des fonds public revêt un intérêt public plus important que la doctrine du secret du Cabinet — Aucune renonciation des membres du Conseil privé à leur obligation à l'égard de Sa Majesté — Les ministres sont assujettis à un examen minutieux en particulier lorsqu'ils sont fiduciaires d'un compte qui a été créé pour servir à l'emploi de vastes quantités de deniers publics — Le Cabinet ayant refusé de divulguer les documents, il n'est pas pratique pour le vérificateur général de s'adresser au Parlement pour obtenir un redressement — Jugement déclaratoire portant que le vérificateur général a le droit d'avoir accès aux documents demandés et qu'un refus est injustifié — Loi sur le vérificateur général, S.C. 1976-77, chap. 34, art. 5, 6 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 170, art. 25), 7, 13, 14 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1970, chap. F-10, art. 5(4), 55 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 170, art. 16) — Loi constitutionnelle de 1867, 30 & 31 Vict., chap. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1), art. 103 — Acte pour assurer l'audition plus efficace des comptes publics, S.C. 1855, chap. 78 — Acte pour pourvoir à la meilleure audition des comptes publics, S.C. 1878, chap. 7, art. 11, 48 — Acte du revenu consolidé et de l'audition, S.R.C. 1886, chap. 29 — Acte modifiant «l'Acte du revenu consolidé et de l'audition», S.C. 1888, chap. 7 — Loi du revenu consolidé et de l'audition, S.R.C. 1906, chap. 24 — Loi du revenu consolidé et de la vérification, 1931, S.C. 1930 (2^e Sess.)-1931, chap. 27 — Loi sur l'administration financière, S.C. 1951 (2^e Sess.), chap. 12 — Loi sur l'administration financière, S.R.C. 1952, chap. 116 — Loi modifiant la Loi sur l'administration

Judicial review — Prerogative writs — Auditor General denied access to documents for Cabinet confidentiality — Mandamus and injunction sought on notice of motion — Permanent relief available only by judgment in action — Whether public duty compellable by mandamus existing — Mandamus and injunctive relief discretionary — Granted where other remedies exhausted — Declaratory judgment appropriate remedy — Counsel agreeing to convert application into action — Pleadings filed — Discoveries waived — Motion treated as application for judgment — Declaration granted plaintiff entitled to access and denial unjustified — Certificate under Canada Evidence Act, s. 36.3 ineffective against declaratory judgment — Canada Evidence Act, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 36.3 (as added by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4).

Energy — Crown corporation, Petro-Canada, taking over Fina — Parliament authorizing \$1.7 billion expenditure — Vote establishing Canadian Ownership Account with Minister of Energy, Mines and Resources as trustee — Auditor General having power to request information from Crown corporations — Wanting to investigate Fina takeover — Petro-Canada denying access to information — Governor in Council refusing to direct Petro-Canada to comply — Prime Minister denying access as information Privy Council confidence — Federal Court declaring Auditor General having statutory access right — Scrutiny of public funds expenditure greater public interest than Cabinet confidentiality doctrine — Minister especially liable to scrutiny where trustee of account created for expenditure of huge sums — Petro-Canada Act, S.C. 1974-75-76, c. 61 — Appropriation Act No. 4, 1980-81, S.C. 1980-81-82-83, c. 51, Sch., Vote 5c — Energy Administration Act, S.C. 1974-75-76, c. 47 (as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 114, s. 2), s. 65.26(3),(4) (as added *idem*, s. 39).

On February 3, 1981, it was announced that Petro-Canada, a Crown corporation, had agreed to purchase Petrofina Canada Inc. On March 21 that year Parliament, by a vote under the Department of Energy, Mines and Resources, authorized the expenditure of up to \$1.7 billion to complete the transaction. The vote established the Canadian Ownership Account (COA) as a non-budgetary trust account in the Accounts of Canada. The Minister of Energy, Mines and Resources was made trustee of the revenues and investment assets of the COA. On April 18, 1981, a Petro-Canada subsidiary made an offer of \$120 per share to the Petrofina Canada Inc. shareholders. That offer was accepted.

financière, S.C. 1966-67, chap. 74 — Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 69 — Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II, art. 70.

^a Contrôle judiciaire — Brefs de prérogative — Le vérificateur s'est vu refuser l'accès à des documents pour le motif qu'il s'agissait de documents confidentiels du Cabinet — Mandamus et injonction demandée par voie d'avis de requête — L'ordonnance permanente ne peut être obtenue qu'après jugement au fond dans l'action — Existe-t-il un devoir d'ordre public dont l'exécution peut être forcée par un mandamus? —
^b Le mandamus et l'injonction sont de nature discrétionnaire — Ils ne sont accordés que lorsque tous les autres recours sont épuisés — Un jugement déclaratoire est le redressement approprié — Les avocats ont convenu de transformer la demande en une action — Dépôt des actes de procédure —
^c Renonciation aux interrogatoires préalables — Requête considérée comme une demande de jugement — Prononcé d'un jugement déclaratoire portant que le demandeur a le droit d'avoir accès à l'information et qu'un refus est injustifié — L'attestation visée à l'art. 36.3 de la Loi sur la preuve au Canada n'est pas un obstacle à un jugement déclaratoire —
^d Loi sur la preuve au Canada, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 36.3 (ajouté par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art. 4).

Énergie — La société d'État Petro-Canada s'est portée acquéreur de Fina — Le Parlement a autorisé des dépenses de l'ordre de 1,7 milliard de dollars — Le crédit a créé le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne dont le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources est fiduciaire — Le vérificateur général est habilité à demander des informations aux sociétés d'État — Il souhaite enquêter sur l'acquisition de Fina — Petro-Canada lui a refusé l'accès à l'information nécessaire — Le gouverneur en conseil a refusé de donner directive à Petro-Canada de fournir l'information requise — Le Premier ministre a refusé l'accès à l'information parce qu'elle consistait en des documents confidentiels du Conseil privé — La Cour fédérale déclare que la loi confère un droit d'accès au vérificateur général — L'examen rigoureux des dépenses de fonds publics revêt un intérêt public plus important que la doctrine du secret du Cabinet — Un ministre fait particulièrement l'objet d'un examen minutieux lorsqu'il est fiduciaire d'un compte qui sert à l'emploi de sommes énormes — Loi sur la Société Petro-Canada, S.C. 1974-75-76, chap. 61 — Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits, S.C. 1980-81-82-83, chap. 51, annexe, crédit 5c — Loi sur l'administration de l'énergie, S.C. 1974-75-76, chap. 47 (mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 114, art. 2), art. 65.26(3),(4) (ajouté, *idem*, art. 39).

On a annoncé le 3 février 1981 que la société d'État Petro-Canada avait convenu d'acheter Petrofina Canada Inc. Le 21 mars de la même année, le Parlement a autorisé sous le régime du crédit accordé au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources que l'on dépense jusqu'à 1,7 milliard de dollars pour compléter l'opération. Le crédit créait le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne (CAPC), un compte non budgétaire de fiducie qui figure parmi les comptes du Canada. Le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources a été nommé fiduciaire des revenus et des actifs investis du CAPC. Le 18 avril 1981, une filiale de Petro-Canada a proposé aux actionnaires de Petrofina Canada Inc. d'acheter leurs actions au prix de 120 \$ chacune. L'offre a été acceptée.

The plaintiff is the Auditor General of Canada. His duties in relation to the Accounts of Canada are set out in sections 5, 6 and 7 of the *Auditor General Act* and sections 5(4) and 55 of the *Financial Administration Act*. The legislation gives him the responsibility to "make such examinations and inquiries as he considers necessary to enable him to report as required by" the *Auditor General Act*. His annual report to the House of Commons must "call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House". In order to be able to discharge these duties, the Auditor General is given "free access . . . to information that relates to the fulfilment of his responsibilities". He was also given the powers of a commissioner under the *Inquiries Act* and could "examine any person on oath on any matter pertaining to any account subject to audit by him". With respect to Crown corporations, he could request information and if it was not forthcoming, so advise the Governor in Council who may direct the corporate officers to furnish the information and give access to documents. The legislation dealing with the duties and powers of the Auditor General did not mention any restriction based on confidences of the Queen's Privy Council.

Between March, 1982 and March, 1984 the plaintiff sought information for his audit of the COA from the defendants and from Petro-Canada. In his 1982, 1983 and 1984 Reports the plaintiff made reference to his inability to determine whether due regard to economy and efficiency had been exercised in the expenditure of \$1.7 billion in public funds to acquire the shares and property of Petrofina Canada Inc. On March 9, 1984, the Auditor General wrote to Petro-Canada, pursuant to subsection 14(2) of the *Auditor General Act*, asking for access to information on the Petrofina acquisition. When this request was denied, the plaintiff wrote to the Governor in Council, pursuant to subsection 14(3) of the Act, advising of the denial. The Governor in Council replied by an Order in Council which did not direct Petro-Canada to provide the information. Finally, the Auditor General brought the matter to the attention of the Prime Minister. A reply was received to the effect that access would be denied as the information constituted confidences of the Queen's Privy Council for Canada.

Initially, the Auditor General applied, by notice of motion, for a mandatory order for access to the documents and an injunction restraining the respondents from preventing the gaining of free access and receiving information as provided by subsection 13(1) of the *Auditor General Act*. The Court was concerned in that a permanent order could be obtained only after judgment in an action. Furthermore, there was a question whether any public duty compellable by *mandamus* here existed. Finally, in view of the discretionary nature of both *mandamus* and injunction, had the applicant exhausted every other remedy at his disposal: *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561? So that the proceedings would not be aborted, counsel met with His Lordship and an agreement was reached to convert the application into an action and to treat the motion (which had already been heard) as an application for judgment.

Le demandeur en l'espèce est le vérificateur général du Canada. Ses responsabilités à l'égard des comptes du Canada sont énoncées aux articles 5, 6 et 7 de la *Loi sur le vérificateur général* et aux articles 5(4) et 55 de la *Loi sur l'administration financière*. La législation lui donne la responsabilité [d']effectuer les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la *Loi sur le vérificateur général*. Dans son rapport annuel à la Chambre des communes, il «signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre». Afin de faciliter la tâche du vérificateur général, on lui a conféré le droit «de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions». On lui a aussi attribué les pouvoirs conférés aux commissaires par la *Loi sur les enquêtes* et il pouvait «interroger sous serment toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification». Il pouvait demander aux sociétés d'État de lui fournir des renseignements et si elles ne le faisaient pas, en faire part au gouverneur en conseil qui peut ordonner aux dirigeants des sociétés de fournir les renseignements demandés ou de permettre au vérificateur d'en prendre connaissance. Les dispositions législatives concernant les devoirs et les pouvoirs du vérificateur général ne faisaient pas spécifiquement mention d'une restriction quelconque au titre des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine.

De mars 1982 à mars 1984, le demandeur a cherché à obtenir des défendeurs et de Petro-Canada les renseignements nécessaires pour procéder à la vérification du CAPC. Dans ses rapports de 1982, 1983 et 1984, le demandeur a mentionné son incapacité d'établir si on avait fait preuve d'économie et d'efficience dans l'emploi du 1,7 milliard de dollars prélevés à même les fonds publics pour acquérir les actions et les biens de Petrofina Canada Inc. Le 9 mars 1984, le vérificateur général a écrit à Petro-Canada, invoquant le paragraphe 14(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, pour qu'on lui donne accès à certaines informations sur l'acquisition de Petrofina. Après avoir essuyé un refus, le demandeur a écrit au gouverneur en conseil sur le fondement du paragraphe 14(3) de la *Loi* afin de le notifier dudit refus. Le gouverneur en conseil a répliqué par un décret dans lequel il a refusé de donner directive à Petro-Canada de fournir l'information. En fin de compte, le vérificateur général a soumis l'affaire au Premier ministre. Dans sa réponse, celui-ci refusait le droit d'accès parce que l'information requise consistait en des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Dans sa demande initiale présentée sous forme d'avis de requête, le vérificateur général cherchait à obtenir une ordonnance lui donnant libre accès aux documents et une injonction interdisant aux intimés de l'empêcher d'obtenir le libre accès à l'information et d'obtenir des informations en vertu du paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*. Une des préoccupations de la Cour était qu'une ordonnance permanente ne pouvait être obtenue qu'après jugement au fond dans une action. De plus, se posait la question de savoir s'il existait en l'espèce un devoir d'ordre public dont l'exécution puisse être forcée par un *mandamus*. Enfin, compte tenu de la nature discrétionnaire du *mandamus* et de l'injonction, il fallait se demander si le requérant avait épuisé tous les autres recours à sa disposition: *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561. Pour éviter qu'il ne soit mis fin à l'instance, les avocats des parties ont rencontré le juge et ont convenu de transformer la demande en une action et de considérer la

In his statement of claim, the Auditor General seeks *mandamus* or a declaration of entitlement to free access to specified classes of documents relating to the Petrofina acquisition. Four arguments were advanced as grounds for dismissing this action: (1) the information sought was irrelevant to an audit of the COA; (2) the Auditor General was estopped since in his 1981, 1982 and 1983 Reports he stated to the Commons that he had received the information needed to fulfil his responsibilities; (3) disclosure of the information would constitute a breach of the constitutional convention protecting from disclosure confidences of the Queen's Privy Council for Canada. Additionally, the confidences were protected by the convention concerning papers of previous ministries and (4) the matter should be resolved by the House of Commons rather than by the Court.

Also before the Court was a certificate, filed under section 36.3 of the *Canada Evidence Act*, stating the objection to disclosure of the Clerk of the Privy Council in that the information constituted a confidence of the Queen's Privy Council during the Trudeau administration.

Held, the plaintiff is entitled to a declaration that sections 5 and 13 of the *Auditor General Act* entitle him to access to information contained in documents set out in the statement of claim and refusal of access was and remains unjustified.

The issue in this case is whether the right of access to information, given to the Auditor General in section 13 of the *Auditor General Act*, takes precedence over the convention of confidence of the Queen's Privy Council for Canada.

Conventions form an integral part of our constitutional system. While the sanction for breaching a convention is political rather than legal, some conventions are more important than some laws. It depends upon the principle they are meant to safeguard. One convention is that the secrecy of Cabinet deliberations is to be maintained. It is recognized in the House Rules and in three statutes: *Access to Information Act*, *Privacy Act* and *Canada Evidence Act*. It was significant that, in enacting the *Auditor General Act*, Parliament had not placed upon the right of access the limitation that the Cabinet confidentiality convention had to be respected. That omission should not be attributed to oversight. The intention of Parliament was that the Auditor General should not be so restricted.

The legislative history of the *Auditor General Act* is one of increased responsibilities and powers. Under the latest version of the Act—in force since 1977—the Auditor General, in his annual report to the Commons, is to mention any case where money was spent without due regard to economy or efficiency. That was a statutory expression of the concept of “value for money auditing” in the public sector. The purpose is to provide a standard for measuring productivity and efficiency in the public service—something which once had been thought of as impossible to do. A professional servant of Parliament, the

requête (qui avait déjà été instruite) comme une demande de jugement au fond.

Dans sa déclaration, le vérificateur général cherche à obtenir un *mandamus* ou un jugement déclaratoire portant qu'il a droit d'accès à des catégories déterminées de documents relatifs à l'acquisition de Petrofina. On a avancé quatre raisons pour justifier le rejet de la présente action: (1) l'information demandée ne concernait pas la vérification du CAPC; (2) le vérificateur général faisait face à une fin de non-recevoir puisque dans ses rapports de 1981, de 1982 et de 1983 il a déclaré aux Communes qu'il avait reçu les informations nécessaires pour remplir ses fonctions; (3) la divulgation de l'information violerait la convention constitutionnelle qui interdit de divulguer les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. De plus, les documents confidentiels en cause étaient protégés par la convention constitutionnelle concernant les documents des anciens ministères et (4) c'est la Chambre des communes et non la Cour qui devait être saisie de la présente affaire.

La Cour a également été saisie d'une attestation, produite conformément à l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui porte que le greffier du Conseil privé s'est opposé à la divulgation de l'information parce qu'elle constituait un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pendant l'administration du Premier ministre Trudeau.

Jugement: le demandeur a droit à un jugement déclaratoire portant que les articles 5 et 13 de la *Loi sur le vérificateur général* lui donnent accès aux renseignements contenus dans les documents énoncés dans la déclaration et qu'un refus était injustifié et qu'il continue de l'être.

La question litigieuse qui se pose en l'espèce est de savoir si le droit à l'accès à des documents, qui est conféré au vérificateur général par l'article 13 de la *Loi sur le vérificateur général*, a préséance sur la convention sur le secret du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Les conventions forment une partie intégrante de notre régime constitutionnel. Alors que la sanction de la violation d'une convention est politique et non juridique, certaines conventions sont plus importantes que certaines lois. Cela dépend du principe qu'elles sont censées protéger. L'une de ces conventions est que le secret des délibérations du Cabinet doit être maintenu. Elle est reconnue par le Règlement de la Chambre et par trois lois: la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur la preuve au Canada*. Il est significatif que, en adoptant la *Loi sur le vérificateur général*, le Parlement n'a pas apporté comme restriction au droit d'accès que la convention sur le secret du Cabinet devait être respectée. Cette omission ne devrait pas être attribuée à un simple oubli. Le Parlement n'a pas voulu que le vérificateur général soit assujéti à cette restriction.

L'évolution législative de la *Loi sur le vérificateur général* témoigne d'une augmentation de pouvoirs et de responsabilités. Suivant la version actuelle de cette Loi, en vigueur depuis 1977, le vérificateur général doit mentionner dans son rapport annuel aux Communes les cas où des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité. C'était l'expression prévue par la loi quant au concept d'une vérification «rendement - coût» dans le secteur public. Le but visé est d'établir une norme permettant de mesurer la productivité et l'efficacité dans la Fonction publique, ce qu'on avait cru impos-

Auditor General was responsible for assisting Members to discharge their fundamental obligation of holding Government accountable for every cent of public monies expended. It was basic to the Parliamentary system that public expenditures be under Parliament's constant and complete scrutiny. But the process is so complex that scrutiny by Members is illusory unless they are provided with professional accounting and auditing support.

The suggestion that Parliament may not have directed its mind to the question whether the Auditor General should have unrestricted access to Cabinet confidences was laid to rest by reference to the Hansard record of the debates in the House. One there finds a statement by Mr. Andras to the effect that the access provisions of the *Auditor General Act* had been drafted so as to ensure that they would stand against all subsequent legislation unless Parliament were to specifically agree otherwise.

The certificate under section 36.3 of the *Canada Evidence Act* would be a bar to an order for production of documents but was ineffective against a declaratory judgment.

The accountability of Government in the spending of public funds represents a greater public interest than any risk of weakening the doctrine of Cabinet confidentiality. Where the two interests conflict, the former must prevail.

The argument, that the confidence being one owed by the Privy Councillors to Her Majesty, only she could waive the obligation, was not well taken. There is here no question of any waiver. It is rather a question of law duly enacted by Parliament and assented to by Her Majesty.

If the effect of this judgment is that the Auditor General is placed in a higher position than the Court, that was the result of the language of a legislative enactment which was clear in intent.

Every Minister is subject to scrutiny with respect to each expenditure within his area of responsibility. The Ministers who are named as defendants herein are all the more liable to scrutiny since they act as trustees of the Canadian Ownership Account—a vehicle created for the expenditure of large sums of public money.

Nor could the Court accept the submission that, as a servant of Parliament, the Auditor General should there resort for relief. The Government has a majority in the House and it is the Cabinet which has denied access to the information. The result of any vote in the House was predictable.

sible de faire. Un fonctionnaire professionnel, le vérificateur général, était chargé d'aider les députés à remplir leur obligation la plus importante qui est de faire en sorte que le gouvernement rende compte de tous les deniers publics dépensés. Il était fondamental pour le système parlementaire que la dépense de deniers publics fasse l'objet d'une surveillance constante et étroite du Parlement. Mais le processus est si complexe que la surveillance par les députés est illusoire si ceux-ci n'ont pas l'appui de comptables et de vérificateurs professionnels.

L'argument que le législateur n'a peut-être pas pensé à la question de savoir si le vérificateur général devrait avoir un accès illimité aux documents confidentiels du Cabinet est réfuté par certains extraits du compte rendu officiel des débats de la Chambre. M. Andras y déclare que les dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* portant sur l'accès à l'information sont rédigées de manière à prévaloir sur toutes les lois subséquentes à moins que le Parlement ne consente expressément à ce qu'il en soit autrement.

L'attestation visée à l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* constituerait un obstacle à une ordonnance de production de documents, mais pas à un jugement déclaratoire.

La responsabilité du gouvernement en matière de dépenses de fonds publics revêt un intérêt public plus important que tout risque d'affaiblir la doctrine du secret du Cabinet. En cas de conflit entre ces deux intérêts, le premier doit prévaloir.

L'argument voulant que, puisque que le secret est une obligation imposée aux membres du Conseil privé de Sa Majesté, seule cette dernière peut renoncer à cette obligation, n'était pas fondé. Il ne s'agit pas en l'espèce d'une renonciation. Il est plutôt question d'une loi dûment adoptée par le Parlement et sanctionnée par Sa Majesté.

Si le présent jugement a placé le vérificateur général dans une situation supérieure à celle de la Cour, c'était une conséquence qui découlait du libellé d'une mesure législative dont l'intention était claire.

Tout ministre fait l'objet d'un examen rigoureux en ce qui concerne les dépenses dont il est responsable. Les ministres qui sont défendeurs en l'espèce sont d'autant plus assujettis à un tel examen rigoureux qu'ils agissent comme fiduciaires du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, un outil qui sert à l'emploi de vastes sommes de deniers publics.

La Cour ne pouvait non plus accepter l'argument voulant que puisque le vérificateur général est un préposé du Parlement, il devrait s'adresser à celui-ci pour obtenir un redressement. Le gouvernement est majoritaire en Chambre et c'est le Cabinet qui a refusé l'accès à l'information. Le résultat de tout vote de la Chambre était prévisible.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

FOLLOWED:

Harekin v. University of Regina, [1979] 2 S.C.R. 561; *Wilson v. Minister of Justice*, judgment dated May 29, 1985, Federal Court, Appeal Division, A-115-84, not yet reported.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS SUIVIES:

Harekin c. Université de Regina, [1979] 2 R.C.S. 561; *Wilson c. Ministre de la Justice*, jugement en date du 29 mai 1985, Division d'appel de la Cour fédérale, A-115-84, encore inédit.

CONSIDERED:

Burmah Oil Co Ltd v Bank of England (Attorney General intervening), [1979] 3 All E.R. 700 (H.L.); *Re: Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753.

REFERRED TO:

Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd., [1976] Q.B. 752; *Conway v. Rimmer*, [1968] 1 All E.R. 874 (H.L.).

COUNSEL:

Gordon F. Henderson, Q.C., Emilio Binavince and *G. F. Windsor* for plaintiff.

William Ian Corneil Binnie, Q.C. and *Graham Garton* for defendants.

SOLICITORS:

Gowling & Henderson, Ottawa, for plaintiff.

Deputy Attorney General of Canada for defendants.

The following are the reasons for judgment, as amended, rendered in English by

JEROME A.C.J.: Following delivery of oral reasons at Ottawa, on November 1, 1985, I invited counsel to make further submissions and I indicated that I would amend the reasons for judgment, where necessary, for punctuation and grammar. I adjourned the matter to November 12, 1985, at which time I made some of those changes and added certain comments by way of clarification. These amended reasons incorporate the necessary changes on account of punctuation and grammar, as well as those additional comments.

The issue in this case, in the briefest possible terms, is whether the right of access to information, given to the Auditor General of Canada in section 13 of the *Auditor General Act*, S.C. 1976-77, c. 34, takes precedence over or must defer to the convention of confidence of the Queen's Privy Council for Canada.

When the application of a statute or individual clauses of a statute to a particular factual situation is in dispute, or in conflict with other similar provisions, it is the responsibility of Courts of

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Burmah Oil Co Ltd v Bank of England (Attorney General intervening), [1979] 3 All E.R. 700 (H.L.); *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753.

DÉCISIONS CITÉES:

Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd., [1976] Q.B. 752; *Conway v. Rimmer*, [1968] 1 All E.R. 874 (H.L.).

AVOCATS:

Gordon F. Henderson, c.r., *Emilio Binavince* et *G. F. Windsor* pour le demandeur.

William Ian Corneil Binnie, c.r. et *Graham Garton* pour les défendeurs.

PROCUREURS:

Gowling & Henderson, Ottawa, pour le demandeur.

Le sous-procureur général du Canada pour les défendeurs.

Ce qui suit est la version française des motifs du jugement, tels qu'amendés, rendus par

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Après avoir prononcé les motifs de jugement à l'audience à Ottawa le 1^{er} novembre 1985, j'ai invité les avocats à soumettre d'autres arguments et je leur ai indiqué que je ferais dans ces motifs toutes les corrections qu'exigent les règles de grammaire et de ponctuation. J'ai suspendu l'affaire jusqu'au 12 novembre 1985, date à laquelle j'ai apporté les modifications nécessaires et ajouté certains commentaires afin de clarifier le texte du jugement. Les présents motifs amendés comportent les modifications nécessaires quant à la ponctuation et à la grammaire ainsi que ces commentaires supplémentaires.

Résumée en très peu de mots, la question litigieuse qui se pose en l'espèce est celle de savoir si le droit à l'accès à des documents, qui est conféré au vérificateur général du Canada par l'article 13 de la *Loi sur le vérificateur général*, S.C. 1976-77, chap. 34, a préséance ou non sur la convention sur le secret du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

Lorsque l'application d'une loi ou de dispositions particulières d'une loi à une situation de fait donnée est contestée ou est en conflit avec d'autres dispositions similaires, la responsabilité des juridic-

competent jurisdiction, faced with the proper request, to interpret the law. I use the words "proper request" because the original motion had serious procedural deficiencies which have now been resolved and which I will deal with in greater detail later. In interpreting the law, the first consideration, of course, is the language of the statute. If I find it unequivocal, the matter ends there unless I find two equally unequivocal and valid, but inconsistent enactments. If Parliament has failed to express its intention in clear words in the statute, I should favour the interpretation which is consistent and more in harmony with the general purpose for which the statute was enacted. Finally, where all such factors are inconclusive, it may be possible to resolve the dispute on the basis of public interest. Is it in the greater public interest that one of these provisions prevail over the other?

For the reasons which follow, I find that all of these factors bring me to the same conclusion. The responsibility of the Auditor General is set out in the opening sections of the *Auditor General Act*. Under section 5, the Auditor General, as auditor of the accounts of Canada, "shall make such examinations and inquiries as he considers necessary to enable him to report as required" by the Act. For the purpose of carrying out that responsibility, the Auditor General is provided with the right of access to documents in section 13. Under that section, the Auditor General has the power to require such information, reports and explanations from the public service of Canada as he deems necessary for the fulfilment of his responsibilities, to place one of his employees in a government department, to examine any person under oath and the authorization to exercise all the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act* [R.S.C. 1970, c. I-13].

There are five aspects of these statutory provisions that are worthy of note:

1. The words in section 5 "shall make such examinations and inquiries as he considers necessary".
2. The words in subsection 13(1) "Except as provided by any other Act of Parliament that expressly refers to this subsection". This is new language in the current statute and with respect to the words

tions compétentes, lorsque saisies du recours approprié, est d'interpréter le droit. J'emploie les mots «recours approprié» parce que la requête originale était entachée de vices de procédure sérieux qui ont maintenant été réglés et dont je traiterai plus loin avec plus de détails. Lorsqu'on interprète le droit, le premier facteur à considérer est bien sûr le libellé du texte de loi. Si je conclus qu'il ne souffre d'aucune ambiguïté, la question est alors réglée, à moins qu'il n'y ait deux dispositions législatives qui sont toutes deux claires et valides, mais incompatibles. Si l'intention du Parlement n'est pas exprimée clairement dans la loi, je me dois de l'interpréter en conformité avec le but général pour lequel la loi a été édictée. Enfin, lorsque tous ces facteurs ne sont pas concluants, on peut trancher le litige en considérant l'intérêt public. L'intérêt public sera-t-il mieux protégé si l'une de ces dispositions l'emporte sur l'autre?

Pour les motifs qui suivent, je constate que tous ces facteurs m'amènent à la même conclusion. Le rôle du vérificateur général est défini dans les articles introductifs de la *Loi sur le vérificateur général*. Aux termes de l'article 5, le vérificateur général, en sa qualité de vérificateur des comptes du Canada, «effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige» la Loi. Aux fins de l'exercice de cette fonction, le vérificateur général bénéficie, en vertu de l'article 13, du droit d'accès à des documents. En vertu de cet article, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin pour l'exercice de ses fonctions. Il peut aussi détacher un employé de son bureau auprès d'un ministère et interroger sous serment toute personne; il est également autorisé à exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la Partie I de la *Loi sur les enquêtes* [S.R.C. 1970, chap. I-13].

Cinq aspects de ces dispositions législatives méritent d'être soulignés.

1. L'expression «effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires», à l'article 5.
2. L'expression du paragraphe 13(1) «Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au présent paragraphe». Il s'agit d'une disposition nouvelle dans la Loi

in the last half of the phrase "that expressly refers to this subsection", I note that there are no such enactments.

3. The duality of subsection 13(1) which first provides the Auditor General "free access at all convenient times to information that relates to the fulfilment of his responsibilities"; second and additionally, "he is also entitled to require and receive from members of the public service of Canada such information, reports and explanations as he deems necessary for that purpose".

4. His entitlement is to information that relates to the fulfilment of his responsibilities. Unless otherwise restricted, I see no reason why that should not refer back to section 5.

5. In neither of these sections 5 and 13 is there specific reference to any restriction on the basis of confidences of the Queen's Privy Council.

I find the language unequivocal. Parliament did not, as it has done in several other statutes, place upon this right of access the qualification that it must defer to the constitutional convention of Cabinet confidentiality. Were I to find those factors in balance, and I do not, the scrutiny and accountability of Government in the spending of public funds represents a greater public interest than any risk of weakening the doctrine of Cabinet confidentiality. I have therefore reached the conclusion that where they are in conflict, the Auditor General's right of access must prevail.

THE FACTS:

Petro-Canada is a Crown corporation incorporated under the *Petro-Canada Act*, S.C. 1974-75-76, c. 61, and is an agent of Her Majesty. On February 3, 1981, it was announced that Petro-Canada and Petrofina S.A., the parent company of Petrofina Canada Inc., had reached an agreement on the purchase by Petro-Canada of Petrofina Canada Inc. On March 21, 1981, almost two months after the terms of the purchase had been made public, the Parliament of Canada

actuelle et, pour ce qui est de la dernière partie de cette expression, soit les mots «qui se réfèrent expressément au présent paragraphe», je remarque qu'il n'existe pas de dispositions législatives qui le fassent.

3. La dualité du paragraphe 13(1) qui, dans un premier temps, accorde au vérificateur général «le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions»; et qui, dans un deuxième temps, ajoute qu'«à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin».

4. Son droit porte sur des renseignements se rapportant à l'exercice de ses fonctions. À moins que ce droit ne soit autrement limité, je ne vois pas pourquoi il ne renverrait pas à l'article 5.

5. Ni l'article 5 ni l'article 13 ne font spécifiquement mention d'une quelconque restriction fondée sur les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine.

J'estime que ces dispositions ne présentent aucune ambiguïté. Contrairement à ce qu'il a fait dans plusieurs autres lois, le Parlement n'a pas décrété que le droit d'accès doit céder le pas à la convention constitutionnelle sur le secret du Cabinet. Même si je devais conclure que ces facteurs s'équilibrent—et je ne le fais pas—l'examen rigoureux des dépenses de fonds publics par le gouvernement et la responsabilité de celui-ci en cette matière revêtent un intérêt public plus important que tout risque d'affaiblir la doctrine du secret du Cabinet. Je suis donc arrivé à la conclusion qu'en cas de conflit, le droit du vérificateur général d'avoir accès à des documents doit prévaloir.

LES FAITS:

Petro-Canada est une société d'État constituée en vertu de la *Loi sur la Société Petro-Canada*, S.C. 1974-75-76, chap. 61, et est une mandataire de Sa Majesté. On a annoncé le 3 février 1981 que Petro-Canada et Pétrofina s.a., la compagnie mère de Petrofina Canada Inc., avaient convenu que Petro-Canada achèterait Petrofina Canada Inc. Le 21 mars 1981, soit presque deux mois après que les conditions de l'achat eurent été rendues publiques, le Parlement du Canada a adopté une disposition

established statutory authority to spend up to \$1.7 billion to complete this purchase, by a vote under the Department of Energy, Mines and Resources, Vote 5c, Schedule to *Appropriation Act No. 4, 1980-81*, S.C. 1980-81-82-83, c. 51:

ENERGY, MINES AND RESOURCES

A—DEPARTMENT

ENERGY PROGRAM

Energy—Operating expenditures including payments, in the current and subsequent fiscal years, in accordance with such terms and conditions as may be prescribed by the Governor in Council on the recommendation of the Minister and the Minister of Finance, of such amounts as are from time to time required for investment in shares, debentures, bonds or other evidences of indebtedness of Petro-Canada in order to increase Canadian public ownership of the oil and gas industry in Canada through the share purchase of and property acquisition from Petrofina Canada Inc., by Petro-Canada, (not to exceed 1.7 billion dollars which includes the interim financing costs) for which purpose there shall be established in the Accounts of Canada a non-budgetary trust account to be known as the Canadian Ownership Account:

- a) to which shall be credited all amounts received as a consequence of a Canadian Ownership special charge for the purpose of increasing the Canadian Public Ownership of the oil and gas industry in Canada; and
- b) to which shall be charged any investment made hereunder for the share purchase of and property acquisition from Petrofina Canada Inc.

and to further provide that no investment shall be made pursuant hereto in excess of the amount of the balance to the credit of the account, and to provide a further amount of.....5,382,000

Vote 5c established the Canadian Ownership Account (COA) as a non-budgetary trust account in the accounts of Canada. Revenues credited to the COA are collected under the *Energy Administration Act*, S.C. 1974-75-76, c. 47 [as am. by S.C. 1980-81-82-83, c. 114, s. 2]. Subsections 65.26(3) and (4) of that Act [as added *idem*, s. 39] provide that investments authorized by Vote 5c are to be charged to the COA. Shares resulting from any such investment are to be held in the name of the Minister of Energy, Mines and Resources to the credit of the COA. Thus, the Minister of Energy, Mines and Resources was (and is) the trustee of the revenues and investment assets of the COA. Any investment made for the purchase of shares and acquisition of property from Petrofina Canada Inc. are to be charged to the COA.

législative permettant de dépenser jusqu'à 1,7 milliard de dollars pour cet achat grâce aux sommes accordées au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources sous le régime du crédit 5c de l'annexe de la *Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 51:

ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES

A—MINISTÈRE

PROGRAMME DE L'ÉNERGIE

Énergie—Dépenses de fonctionnement, y compris des versements au cours de la présente année financière et des années financières subséquentes conformément aux conditions que peut prescrire le gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre et du ministre des Finances, des sommes nécessaires en certaines occasions en vue d'effectuer des placements sous forme d'actions, de titres, d'obligations ou d'autres titres de créance de Petro-Canada en vue d'accroître le taux de propriété canadienne au sein de l'industrie gazière et pétrolière au Canada au moyen de l'achat d'actions et de biens de Petrofina Canada Inc. par Petro-Canada (pour un montant ne devant pas dépasser 1.7 milliard de dollars, montant qui comprend les frais de financement provisoire), et à cette fin sera créé le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, un compte non budgétaire de fiducie, qui figurera parmi les comptes du Canada:

- a) au crédit duquel on portera toutes les sommes perçues dans le cadre d'une taxe spéciale relative à l'accroissement du taux de propriété canadienne au sein de l'industrie gazière et pétrolière au Canada; et
- b) auquel seront imputés tous les investissements faits en vertu du présent crédit, pour l'achat d'actions et de biens de Petrofina Canada Inc.

et pour prévoir des dispositions afin d'interdire tout investissement en vertu du présent crédit dont le montant excède le solde du crédit du compte, et pour prévoir un montant supplémentaire de.....5,382,000

Le crédit 5c a créé le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne (CAPC), un compte non budgétaire de fiducie qui figure parmi les comptes du Canada. Les revenus portés au CAPC sont perçus sous le régime de la *Loi sur l'administration de l'énergie*, S.C. 1974-75-76, chap. 47 [mod. par S.C. 1980-81-82-83, chap. 114, art. 2]. Les paragraphes 65.26(3) et (4) de la Loi [ajoutés, *idem*, art. 39] prévoient que les investissements autorisés par le crédit 5c doivent être portés au débit du CAPC. Les actions émises conformément à ces investissements doivent être détenues au nom du ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et portées au crédit du CAPC. Ledit Ministre était (et est) donc le fiduciaire des revenus et des actifs investis du CAPC. Tous les investissements faits pour l'achat d'actions et de biens de Petrofina Canada Inc. devaient être portés au débit du CAPC.

On April 18, 1981, Petro-Canada Explorations Inc. (PEX), a wholly-owned subsidiary of Petro-Canada, made an offer to the shareholders of Petrofina Canada Inc. to purchase their shares at \$120 per share subject to adjustment and conditions. The share purchase offer was on the same financial terms as those agreed to between Petro-Canada and Petrofina S.A., and was conditional upon the completion of the transfer of certain assets of Petrofina Canada Inc. to Petro-Canada Petroleum Inc. (PCPI), a wholly-owned subsidiary of PEX, in exchange for preferred shares of PCPI. This offer was accepted by the shareholders of Petrofina Canada Inc. on May 1, 1981. The share offer was open for acceptance from April 18, 1981 to February 28, 1983, and to the extent shares were not sold on May 23, 1981, the price of the shares was adjusted by imputed interest at the London Inter-Bank Offered Rate for United States dollar deposits (LIBOR), less any dividends paid, until the shares were tendered for purchase. The adjustment to purchase price for imputed interest at LIBOR increased the price of shares not initially tendered for purchase, beyond the \$120 per share price and the cost of interest paid by PEX to the commercial banks which financed the purchase of shares was paid from the COA. This is recorded in the Summary Financial Statements of Canada as an investment in shares of Petro-Canada which are held in trust and credited to the COA.

From February 2, 1981 to May 12, 1981, the following transactions occurred in order to acquire the assets and shares of Petrofina Canada Inc.:

(a) On February 2, 1981, Petro-Canada agreed to buy and Petrofina S.A. agreed to sell Petrofina S.A.'s shares in Petrofina Canada Inc. subject to conditions including approval by resolution of the shareholders of Petrofina Canada Inc. of the sale of the Petrofina Canada Inc. assets to PCPI.

(b) On February 23, 1981 Petro-Canada caused PCPI preferred shares to be transferred to Petrofina Canada Inc.

(c) On April 18, 1981 Petro-Canada caused PEX to make an offer to holders of common shares of Petrofina Canada Inc. to purchase all the outstanding common shares at a price of \$120 per share subject to adjustments and conditions. Shareholders accepting the offer were to deposit their shares with trustees, Montreal Trust Company (Canada) and Société Générale de Banque (Europe) (the "trustees").

Le 18 avril 1981, Petro-Canada Exploration Inc. (PEX), une filiale à cent pour cent de Petro-Canada, a proposé aux actionnaires de Petrofina Canada Inc. d'acheter leurs actions au prix de 120 \$ chacune, sous réserve d'un rajustement et de certaines conditions. Cette offre d'achat comportait les mêmes conditions financières que celles convenues entre Petro-Canada et Pétrofina s.a., et elle était subordonnée à l'exécution du transfert de certains biens de Petrofina Canada Inc. à Pétroles Petro-Canada Inc. (PPCI), une filiale à cent pour cent de PEX, en échange d'actions privilégiées de PPCI. Les actionnaires de Petrofina Canada Inc. ont accepté cette offre le 1^{er} mai 1981. L'offre était valable du 18 avril 1981 au 28 février 1983 et, pour ce qui concerne les actions qui n'ont pas été vendues le 23 mai 1981, on a rajusté leur prix en ajoutant l'intérêt imputé au taux offert sur le marché de Londres par les banques (*London Inter-Bank Offered Rate* ou *LIBOR*) pour les dépôts en dollars américains, moins les dividendes versés, jusqu'à ce que ce que les actions soient mises en vente. Le rajustement du prix d'achat pour l'intérêt imputé au taux *LIBOR* a augmenté à plus de 120 \$ l'action le prix des actions qui n'avaient pas été mises en vente dès le départ, et l'intérêt payé par PEX aux banques commerciales qui ont financé l'achat des actions a été débité au CAPC. Le tout est inscrit dans les états financiers sommaires du Canada comme un placement sous forme d'actions de Petro-Canada qui sont détenues en fiducie et portées au crédit du CAPC.

Voici les opérations qui ont été effectuées entre le 2 février et le 12 mai 1981 en vue de l'acquisition des actifs et des actions de Petrofina Canada Inc.:

a) Le 2 février 1981, Petro-Canada a consenti à acheter les actions que Pétrofina s.a. possédait dans Petrofina Canada Inc. et acceptait de lui vendre à certaines conditions, notamment l'approbation par une résolution des actionnaires de Petrofina Canada Inc. de la vente des actifs de cette dernière à PPCI.

b) Le 23 février 1981, Petro-Canada a fait en sorte que les actions privilégiées de PPCI soient transférées à Petrofina Canada Inc.

c) Le 18 avril 1981, Petro-Canada a fait en sorte que PEX offre aux détenteurs d'actions ordinaires de Petrofina Canada Inc. d'acheter les actions ordinaires en circulation à un prix de 120 \$ l'action, sous réserve de rajustements et de certaines conditions. Les actionnaires qui acceptaient l'offre devaient confier leurs actions à des fiduciaires, la Montreal Trust Company (Canada) et la Société Générale de Banque (Europe) (les «fiduciaires»).

(d) Sometime prior to May 11, 1981 Petro-Canada caused PEX to contract for loan financing of \$1.5 billion from banks, subject to obtaining a guarantee from Petro-Canada.

(e) On May 11, 1981 the shareholders of Petrofina Canada Inc. met and approved by a special majority (more than 2/3) vote the sale of its transferrable assets to PCPI.

(f) On May 11, 1981 the Governor in Council passed Order in Council P.C. 1981-1235 amending Order in Council P.C. 1981-259, which approved the capital budget of Petro-Canada, to permit Petro-Canada to guarantee the obligations of PEX under the offer to purchase all the outstanding shares of Petrofina Canada Inc. and to guarantee the obligations of PCPI under its agreement to purchase the assets of Petrofina Canada Inc.

(g) On May 12, 1981 (i) Petrofina Canada Inc. transferred certain assets not sold to PCPI to a subsidiary of Petrofina S.A.; (ii) Petro-Canada caused PCPI to purchase the remaining assets of Petrofina Canada Inc. in exchange for preferred shares of PCPI, and (iii) Petro-Canada caused PEX to purchase from the trustees the shares of Petrofina Canada Inc. deposited with them.

On February 2, 1981, the Governor General in Council, in P.C. 1981-259, approved a supplementary budget for Petro-Canada permitting it to undertake share purchase investments to an amount of \$1.5 billion, including external financing commitments for that amount. On May 11, 1981, P.C. 1981-259 was amended by P.C. 1981-1235. Petro-Canada used guarantees authorized by this amendment to establish bank lines of credit in favour of PEX to enable it to acquire the shares of Petrofina Canada using borrowed funds.

On March 26, 1982, the Governor General in Council issued Order-in-Council P.C. 1982-971 prescribing the terms and conditions applicable to the payments made from the COA. Schedule "A", which is an agreement between Her Majesty the Queen as represented by the Minister of Energy, Mines and Resources and Petro-Canada reads in part:

1. In addition to the funds already advanced from the Account, the Minister shall advance to Petro-Canada such funds as are available to the Account from time to time, such funds advanced or to be advanced, not to exceed in total one billion seven hundred million dollars (\$1.7 billion), until such time as Petro-Canada has received from the Minister an amount equal to the sum of the total Investment and total Interest payable by Petro-Canada in respect of the acquisition of ninety-five per cent (95%) of the Shares (the "Full Payment Date").

2. Petro-Canada shall forthwith in respect of funds already advanced and forthwith upon receipt of each further advance from the Minister from the Account provide to the Minister

d) Un peu avant le 11 mai 1981, Petro-Canada a fait en sorte que PEX contracte avec des banques un prêt de 1,5 milliard de dollars, sous réserve de l'obtention d'un cautionnement de Petro-Canada.

e) Le 11 mai 1981, les actionnaires de Petrofina Canada Inc. se sont réunis et, par un vote spécial, ont approuvé à la majorité (plus de 2/3 des voix) la vente de ses actifs transférables à PCPI.

f) Le 11 mai 1981, le gouverneur en conseil a pris le décret C.P. 1981-1235 qui modifiait le décret C.P. 1981-259 et approuvait le budget d'immobilisations de Petro-Canada afin de permettre à cette dernière de se porter garante des obligations de PEX découlant de l'offre d'achat de toutes les actions ordinaires en circulation de Petrofina Canada Inc., et de se porter garante des obligations de PCPI découlant de son engagement d'acheter les actifs de Petrofina Canada Inc.

g) Le 12 mai 1981, (i) Petrofina Canada Inc. a transféré à une filiale de Petrofina s.a. certains des actifs qu'elle n'avait pas vendus à PCPI; (ii) Petro-Canada a fait en sorte que PCPI achète le reste des actifs de Petrofina Canada Inc. en échange des actions privilégiées de PCPI, et (iii) Petro-Canada a fait en sorte que PEX achète des fiduciaires les actions de Petrofina Canada Inc. qui leur avaient été confiées.

Le 2 février 1981, le gouverneur général en conseil a approuvé, dans le décret C.P. 1981-259, un budget supplémentaire permettant à Petro-Canada d'entreprendre l'achat d'actions au prix de 1,5 milliard de dollars, y compris les sommes nécessaires pour le financement. Le 11 mai 1981, le décret C.P. 1981-259 a été modifié par le C.P. 1981-1235. Petro-Canada a utilisé les garanties autorisées par cette modification pour établir des marges de crédit bancaires en faveur de PEX afin de lui permettre d'acquérir les actions de Petrofina Canada Inc. en utilisant des fonds empruntés.

Le 26 mars 1982, le gouverneur général en conseil a pris le décret C.P. 1982-971 qui prescrivait les modalités applicables aux paiements effectués à même le CAPC. L'annexe «A», qui est un accord intervenu entre Sa Majesté la Reine représentée par le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources et Petro-Canada, porte notamment:

[TRADUCTION] 1. En plus des fonds déjà tirés du Compte, le Ministre doit avancer à Petro-Canada les fonds qui sont à l'occasion disponibles dans le Compte, les fonds avancés ou qui devront l'être ne devant pas excéder une somme d'un milliard sept cent millions de dollars (1,7 milliard de dollars), jusqu'à ce que Petro-Canada ait reçu du Ministre un montant égal au total de l'investissement et des intérêts payables par Petro-Canada pour l'acquisition de quatre-vingt-quinze pour cent (95 %) des actions (la «date du paiement final»).

2. Petro-Canada doit fournir sans délai au Ministre pour les fonds déjà avancés et sur réception de chaque autre avance tirée du Compte des reconnaissances de dette sous la forme

Acknowledgments of Indebtedness in the form attached as Schedule "A" showing the amounts received and the dates of receipt.

3. Petro-Canada shall provide to the Minister on or before the 15th day of each month prior to the Full Payment Date a statement as of the last day of the preceding month showing the then current status of:

- (a) The total funds received from the Account;
- (b) The estimate of Petro-Canada as to the total amount of the Investment and Interest required to acquire ninety-five per cent (95%) of the Shares; and
- (c) The estimate of Petro-Canada as to the Full Payment Date.

4. Petro-Canada shall forthwith where legislation is enacted providing for the issuance of common shares of Petro-Canada in consideration for advances from the Account, and on or before the 31st day of March of each year thereafter until the Full Payment Date, issue in the name of the Minister the whole number of common shares of Petro-Canada of the par value of one hundred thousand dollars (\$100,000) which is determined by dividing by one hundred thousand dollars (\$100,000) (*sic*) the total Investment advanced to Petro-Canada by the Minister since March 31st of the previous year in respect of which no common shares have been issued. The issuance by Petro-Canada of such common shares shall fully satisfy and extinguish the indebtedness of Petro-Canada to the Minister in respect of the total Investment and Interest advanced by the Minister to Petro-Canada since March 31 of the preceding year.

5. Petro-Canada shall provide written notice to the Minister forthwith upon the occurrence of the Full Payment Date and shall within thirty (30) days of the Full Payment Date issue in the name of the Minister the number of common shares of Petro-Canada of the par value of one hundred thousand dollars (\$100,000) which is determined by dividing the total Investment since March 31st of the preceding year by one hundred thousand dollars (\$100,000) (*sic*). The issuance by Petro-Canada of such common shares shall fully satisfy and extinguish the indebtedness of Petro-Canada to the Minister in respect of the total Investment and Interest advanced by the Minister to Petro-Canada since March 31 of the preceding year.

6. This Agreement shall have effect from December 31, 1981, as if made on that date and shall continue in effect until June 30, 1983.

On June 29, 1982, Parliament amended the *Petro-Canada Act* by S.C. 1980-81-82-83, c. 105, to authorize the payment of a share premium in addition to the par value of Petro-Canada shares. Order-in-Council P.C. 1983-918 dated March 25, 1983 was passed pursuant to these amendments to prescribe the payment of a premium of \$11,031 with respect to each of the 12,451 Petro-Canada common shares purchased with funds from the COA.

figurant dans l'annexe A indiquant les montants reçus et la date de leur réception.

3. Petro-Canada doit fournir au Ministre, au plus tard le 15^e jour de chaque mois précédant la date du paiement final, un relevé en date du dernier jour du mois précédent faisant état:

- a) du total des fonds reçus du Compte;
- b) de l'évaluation par Petro-Canada du montant total des investissements et des intérêts nécessaires pour acquérir quatre-vingt-quinze pour cent (95 %) des actions; et
- c) de la date à laquelle aura lieu le paiement final selon Petro-Canada.

4. Dès l'adoption d'une loi prévoyant l'émission d'actions ordinaires de Petro-Canada en contrepartie des avances tirées du Compte et, par la suite, au plus tard le 31 mars de chaque année jusqu'à la date du paiement final, Petro-Canada doit émettre au nom du Ministre la totalité des actions ordinaires de Petro-Canada dont la valeur nominale de cent mille dollars (100 000 \$) est déterminée en divisant par cent mille dollars (100 000 \$) (*sic*) l'investissement total avancé à Petro-Canada par le Ministre depuis le 31 mars de l'année précédente pour laquelle aucune action ordinaire n'a été émise. L'émission par Petro-Canada de ces actions ordinaires éteindra complètement les dettes de Petro-Canada à l'égard du Ministre en ce qui concerne la totalité des investissements et des intérêts avancés à Petro-Canada par le Ministre depuis le 31 mars de l'année précédente.

5. Petro-Canada doit, à la date du paiement final, remettre sans délai au Ministre un avis écrit et doit, dans les trente (30) jours de cette date, émettre au nom du Ministre les actions ordinaires de Petro-Canada dont la valeur nominale de cent mille dollars (100 000 \$) est déterminée en divisant par cent mille dollars (100 000 \$) (*sic*) l'investissement total depuis le 31 mars de l'année précédente. L'émission par Petro-Canada de ces actions ordinaires éteindra complètement les dettes de Petro-Canada à l'égard du Ministre en ce qui concerne la totalité des investissements et des intérêts avancés à Petro-Canada par le Ministre depuis le 31 mars de l'année précédente.

6. La présente entente entre en vigueur à compter du 31 décembre 1981, comme si elle avait été conclue à cette date, et elle restera exécutoire jusqu'au 30 juin 1983.

Le 29 juin 1982, le Parlement a modifié la *Loi sur la Société Petro-Canada* par S.C. 1980-81-82-83, chap. 105, pour autoriser le paiement d'une prime d'émission d'actions en sus de la valeur au pair des actions de Petro-Canada. Le décret C.P. 1983-918, portant date du 25 mars 1983, a été pris conformément à cette modification afin de prescrire le paiement d'une prime d'émission de 11 031 \$ pour chacune des 12 451 actions ordinaires de Petro-Canada achetées avec les fonds du CAPC.

From March, 1982 to March, 1984, the plaintiff sought from the defendants, Petro-Canada and other Government officials, access to information he required for his audit of the COA. In his 1982, 1983 and 1984 reports to the House of Commons, the plaintiff referred to the lack of evidence to permit him to determine whether due regard to economy and efficiency had been exercised in using \$1.7 billion in public funds paid from the COA to acquire the shares and property of Petrofina Canada Inc. He also reported that he was encountering difficulties in obtaining the information required to make such a determination. On March 9, 1984, he wrote to Petro-Canada, pursuant to subsection 14(2) of the *Auditor General Act*, asking to be provided with, and to obtain access to, information relating to the acquisition of Petrofina Canada Inc., in particular information in the following documents:

- (a) any analysis and/or evaluation reports pertaining to the acquisition of Petrofina Canada Inc.;
- (b) any presentations, documents, or memoranda presented to members and representatives of the Government of Canada;
- (c) any evaluations of the Petrofina Canada Inc. acquisition and/or assets undertaken subsequent to the acquisition of Petrofina Canada Inc.

This request for access was denied. On April 16, 1984, the plaintiff wrote to the Governor in Council pursuant to subsection 14(3) of the *Auditor General Act*, advising of the failure of Petro-Canada to provide him with, or to give him access to, this information. Having been so advised, the Governor in Council is authorized by subsection 14(3) to direct Petro-Canada to furnish the Auditor General with the information and access sought. The Governor in Council, however, replied by Order in Council P.C. 1984-2243 dated June 26, 1984, which declined to direct Petro-Canada to provide the required information to the plaintiff. Subsequent requests for access to the information were made to the defendants, all of which were denied.

On June 25, 1984, the plaintiff wrote to the Prime Minister, The Right Honourable Pierre Elliott Trudeau, to bring to his attention the failure of the defendants to provide the plaintiff with the required information. By letter dated June 29,

De mars 1982 à mars 1984, le demandeur a cherché à obtenir des défendeurs, Petro-Canada et d'autres fonctionnaires du gouvernement, l'information dont il avait besoin pour procéder à la vérification du CAPC. Dans ses rapports de 1982, 1983 et 1984 à la Chambre des communes, le demandeur mentionne l'absence de documents lui permettant d'établir si on a fait preuve d'économie et d'efficience dans l'emploi du 1,7 milliard de dollars prélevés sur le CAPC à même les fonds publics pour acquérir les actions et les biens de Petrofina Canada Inc. Il a aussi indiqué qu'il avait des difficultés à obtenir les renseignements nécessaires pour qu'il se prononce sur cette question. Le 9 mars 1984, il a écrit à Petro-Canada, invoquant le paragraphe 14(2) de la *Loi sur le vérificateur général*, pour demander qu'on lui fournisse certaines informations concernant l'acquisition de Petrofina Canada Inc., ou qu'on lui donne accès à ces informations. Il demandait notamment les informations contenues dans les documents suivants:

- [TRADUCTION] a) les analyses et/ou rapports d'évaluation relatifs à l'acquisition de Petrofina Canada Inc.;
- b) les documents, propositions ou mémoires présentés aux membres et aux représentants du gouvernement du Canada;
- c) les évaluations de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. et/ou de ses actifs auxquelles on aurait procédé postérieurement à l'acquisition de Petrofina Canada Inc.

Le demandeur a essuyé un refus. Le 16 avril 1984, il a écrit au gouverneur en conseil sur le fondement du paragraphe 14(3) de la *Loi sur le vérificateur général*, le notifiant du refus de Petro-Canada de lui communiquer cette information ou de lui permettre d'en prendre connaissance. Sur notification, le gouverneur en conseil est autorisé par le paragraphe 14(3) à donner directive à Petro-Canada de fournir au vérificateur général l'information demandée ou de lui permettre d'en prendre connaissance. Le gouverneur en conseil a toutefois répliqué par le décret C.P. 1984-2243, portant date du 26 juin 1984, par lequel il a refusé de donner directive à Petro-Canada de fournir l'information requise au demandeur. Subséquemment, d'autres demandes d'information ont été faites aux défendeurs; toutes ont essuyé un refus.

Le 25 juin 1984, le demandeur a écrit au Premier ministre, le Très Honorable Pierre Elliott Trudeau, pour appeler son attention sur le refus des défendeurs de fournir au demandeur l'information requise. Par lettre, datée du 29 juin 1984, le

1984, the Prime Minister replied that the information requested constituted confidences of the Queen's Privy Council for Canada and that the plaintiff was not entitled to have access to such confidences.

PROCEDURE:

The Auditor General asks this Court to resolve the impasse. The initial application was by way of notice of motion seeking:

- (a) a mandatory order directing the Respondents to permit the Applicant free access to information contained in documents prepared for, or received by or considered by, the Respondents in the exercise of their respective individual or joint statutory responsibilities; and
- (b) an order by way of permanent injunction, restraining the Respondents from taking any action having the effect of preventing the Applicant from
 - (i) gaining free access to such information and
 - (ii) from receiving information pursuant to Section 13(1) of the *Auditor General Act*.

In that form, it raised a number of procedural questions which troubled me from the beginning, especially since they were serious enough to have received extensive consideration in the Supreme Court of Canada in *Harelkin v. University of Regina*, [1979] 2 S.C.R. 561 and in the Federal Court of Appeal in *Wilson v. Minister of Justice* (judgment dated May 29, 1985, Federal Court, Appeal Division, A-115-84, not yet reported). It is not necessary to make a detailed reference to the facts or decisions in either case. Together, they confirm my concern that a permanent order of the nature sought is only available after judgment in an action.

There were also at least two substantive questions: First, whether any public duty compellable by an order of *mandamus* is in existence here. It is well established that the order of *mandamus* only lies to compel the performance of a specific duty set out in a specific statute. In the present case, even if I were to find that section 13 of the *Auditor General Act* does give the plaintiff the right to compel production of documents from public servants or from ministers of the Crown, any corresponding duty of compliance on their part must be an assumption, as opposed to a specific responsibility, described in the very letter of the law. The second substantive concern is that

Premier ministre a répondu que l'information requise consistait en des documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada et que le demandeur n'avait pas droit d'accès à ces documents confidentiels.

LA PROCÉDURE:

Le vérificateur général s'adresse à la Cour pour qu'elle résolve cette impasse. Sa demande initiale était sous forme d'avis de requête sollicitant:

- [TRADUCTION] a) Une ordonnance enjoignant aux intimés de donner au requérant libre accès aux informations contenues dans les documents préparés par les intimés, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, individuelles ou collectives; et
- b) Une ordonnance sous forme d'injonction permanente, interdisant aux intimés d'entreprendre toute action qui aurait pour effet d'empêcher le requérant:
 - (i) d'obtenir le libre accès à cette information,
 - (ii) et d'obtenir des informations en vertu du paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*.

Sous cette forme, la requête soulevait plusieurs questions de procédure qui m'ont préoccupé dès le départ et qui étaient d'ailleurs suffisamment graves pour avoir attiré l'attention de la Cour suprême du Canada dans l'arrêt *Harelkin c. Université de Regina*, [1979] 2 R.C.S. 561, et de la Cour d'appel fédérale, dans l'arrêt *Wilson c. Ministre de la Justice* (jugement en date du 29 mai 1985, Division d'appel de la Cour fédérale, A-115-84, encore inédit). Il n'est pas nécessaire de se référer longuement aux faits ou aux décisions de chacune de ces espèces. Toutes deux confirment mes préoccupations; une ordonnance permanente de la nature recherchée ne peut être obtenue qu'à près jugement au fond dans une action.

Se posaient également au moins deux questions de fond: premièrement, existe-t-il en l'espèce un devoir d'ordre public dont l'exécution puisse être forcée par une ordonnance de *mandamus*? Il est bien établi qu'on ne peut avoir recours au *mandamus* que pour forcer l'exécution d'une obligation spécifique prévue dans une loi donnée. En l'espèce, même si je concluais que l'article 13 de la *Loi sur le vérificateur général* accorde au demandeur le droit de forcer des fonctionnaires ou des ministres de la Couronne à produire des documents, toute obligation pour ces derniers de s'y conformer n'est qu'une présomption et non une responsabilité précise prévue dans le texte même de la Loi. Deuxième-

since both *mandamus* and injunctive relief are discretionary in nature, it may be entirely inappropriate to grant either one of them unless the applicant has first exhausted every other convenient remedy at his disposal (see Supreme Court of Canada in *Harelkin*). In summary, it seemed quite clear that if this Court is to be in a position to resolve this dispute, it would have to be by way of declaratory judgment, only available in the Trial Division of the Federal Court of Canada, in an action. In *Wilson*, Mahoney J. states [at page 3 of his reasons]:

... faced with an application for declaratory relief, a trial judge has two options: he may dismiss the application on the procedural ground without prejudice to the right of the applicant to bring his action within a prescribed time or he may, on consent and not merely in the absence of objection, order that the proceeding be deemed to have been properly commenced provided the parties place on the record an agreed statement of all the facts upon which the issues are to be adjudicated.

Rather than abort the proceedings, I therefore called counsel together in July. As a result of that meeting, they agreed to transform the initial application into an action between the parties, to file the necessary pleadings, to waive discoveries, and to treat the motion which I had already heard as an application for judgment in the action.

By statement of claim filed August 2, 1985, the plaintiff seeks *mandamus* or, alternatively, a declaration that he is entitled to free access to information contained in the following documents:

(i) All analysis and/or evaluation reports pertaining to the acquisition of Petrofina Canada Inc. prepared for, or received by or considered by, the Defendants in the exercise of their respective individual or joint statutory responsibilities;

(ii) All presentations, documents or memoranda relating to the use of funds from the accounts of Canada (in particular from the Canadian Ownership Account) for the acquisition of Petrofina Canada Inc. that were prepared for, or received for or considered by, the Defendants in the exercise of their respective joint or individual statutory responsibilities with respect to the acquisition of Petrofina Canada Inc.;

(iii) All evaluations of the Petrofina Canada Inc. acquisition and/or the assets acquired that were undertaken subsequent to the acquisition, prepared for, or received by, or considered by, the Defendants in the exercise of their respective individual or joint statutory responsibilities;

mement, le *mandamus* et l'injonction étant de nature discrétionnaire, il peut être tout à fait inopportun d'accorder l'une ou l'autre de ces demandes avant que le requérant n'ait d'abord épuisé tous les autres recours à sa disposition (voir l'arrêt *Harelkin* de la Cour suprême du Canada). En bref, il semble fort clair que pour que la Cour soit en position de résoudre ce litige, il faut emprunter la voie du jugement déclaratoire. Celui-ci ne s'obtient qu'en Division de première instance de la Cour fédérale du Canada dans le cadre d'une action. Le juge Mahoney dit dans l'affaire *Wilson* [à la page 3 de ses motifs]:

... deux partis s'offrent au juge saisi d'une requête en jugement déclaratoire: il peut soit rejeter la demande pour des motifs d'ordre procédural tout en réservant au requérant le droit d'intenter son action dans un délai qu'il fixe, soit, avec le consentement des parties et non simplement en l'absence d'objection, ordonner que l'on considère que l'instance a été régulièrement introduite, à condition que les parties versent au dossier un exposé conjoint de tous les faits sur lesquels les questions en litige devront être tranchées.

Plutôt que de mettre fin à l'instance, j'ai donc convoqué les avocats de toutes les parties, au mois de juillet. Il a résulté de cette rencontre qu'ils ont convenu de transformer la requête initiale en une action entre les parties, de produire les actes de procédure nécessaires, de renoncer aux interrogatoires préalables et de considérer la requête que j'avais déjà instruite comme une demande de jugement dans une action au fond.

Par déclaration, produite le 2 août 1985, le demandeur sollicite un *mandamus* ou, subsidiairement, un jugement déclaratoire disant que libre accès aux informations que contiennent les documents suivants lui est accordé:

[TRADUCTION] (i) Les analyses et/ou rapports d'évaluation concernant l'acquisition de Petrofina Canada Inc. préparés pour les défendeurs, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, individuelles ou collectives;

(ii) Les documents, propositions ou mémoires concernant l'emploi de fonds à même les comptes du Canada (notamment le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne) pour l'acquisition de Petrofina Canada Inc., qui ont été rédigés pour les défendeurs, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, collectives ou individuelles, concernant l'acquisition de Petrofina Canada Inc.;

(iii) Toutes les évaluations de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. et/ou des actifs acquis, faites ultérieurement à l'acquisition par les défendeurs, rédigés pour eux, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, individuelles ou collectives;

(iv) to provide the Plaintiff with information, and reports and explanations contained in the documents set out in (i),

applicable to payments of public monies made from the accounts of Canada, more particularly, payments from the Canadian Ownership Account Vote 5c, *Appropriation Act No. 4, 1980-81*, to acquire shares and property of Petrofina Canada Inc. and which the Plaintiff deems necessary to fulfill his responsibility under the *Auditor General Act*.

The defendants argue this action should be dismissed on four grounds. First, the information sought by the Auditor General is irrelevant to his audit of the Canadian Ownership Account. Second, the Auditor General is estopped from alleging that the information he seeks is required for the performance of his duties since in 1981, 1982 and 1983, he reported to the House of Commons that he had been provided with all the information and explanations required to fulfil his audit responsibilities. Third, the disclosure of the information sought would constitute a breach of the constitutional convention which protects from disclosure the confidences of the Queen's Privy Council for Canada. Furthermore, the confidences in issue relate to the ministry of former Prime Minister Trudeau and are, therefore, protected under the constitutional convention relating to the papers of previous ministries. Fourth, the Auditor General's claim for access to confidences of the Queen's Privy Council should be dealt with by the House of Commons and not by the courts.

The Clerk of the Privy Council has also objected to the disclosure before the Court of the information sought by the plaintiff, by certifying in writing that the information constitutes a confidence of the Queen's Privy Council for Canada relating to the period of the ministry of Prime Minister Trudeau. The certificate is filed pursuant to section 36.3 of the *Canada Evidence Act*, R.S.C. 1970, c. E-10, s. 36.3 added by S.C. 1980-81-82-83, c. 111, s. 4, and also to invoke the common law immunity respecting disclosure of the confidences of the Crown.

(iv) Afin de fournir au demandeur l'information, les rapports et les explications que comportent les documents énoncés en (i),

concernant les paiements de fonds publics prélevés sur les comptes du Canada, plus particulièrement les paiements prélevés sur le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, crédit 5c, *Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits* pour acquérir les actions et la propriété de Petrofina Canada Inc., que le demandeur estime nécessaire à l'exercice de sa fonction en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

b

Les défendeurs soutiennent que l'action devrait être rejetée pour quatre raisons. Premièrement, l'information que veut obtenir le vérificateur général ne concerne pas sa vérification du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne. Deuxièmement, le vérificateur général ne peut pas alléguer que l'information qu'il demande est nécessaire à l'exercice de ses fonctions puisque en 1981, 1982 et 1983, dans son rapport à la Chambre des communes, il a indiqué qu'on lui avait fourni toutes les informations et explications requises pour remplir ses fonctions de vérificateur. Troisièmement, la divulgation de l'information demandée violerait la convention constitutionnelle qui interdit de divulguer les renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada. De plus, les documents confidentiels en cause concernent le ministère de l'ancien Premier ministre Trudeau et sont donc protégés par la convention constitutionnelle concernant les documents des anciens ministères. Quatrièmement, c'est la Chambre des communes, et non les tribunaux, qui devrait être saisie d'une demande du vérificateur général visant l'accès aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine.

Le greffier du Conseil privé s'est également opposé à la divulgation à la Cour des informations que requiert le demandeur, attestant par écrit que cette information constitue un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada relatif à l'époque du ministère du Premier ministre Trudeau. L'attestation est produite conformément à l'article 36.3, de la *Loi sur la preuve au Canada*, S.R.C. 1970, chap. E-10, art. 36.3, ajouté par S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, art. 4, et aussi en vertu de l'immunité de *common law* concernant la communication d'informations confidentielles de la Couronne.

THE LAW:

It is admitted that the plaintiff is the auditor of the accounts of Canada including the Canadian Ownership Account, out of which public funds were invested in Petro-Canada. The Auditor General's responsibilities in relation to the accounts of Canada are found in sections 5, 6 and 7 of the *Auditor General Act*, and subsection 5(4) and section 55 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10.

Auditor General Act

5. The Auditor General is the auditor of the accounts of Canada, including those relating to the Consolidated Revenue Fund and as such shall make such examinations and inquiries as he considers necessary to enable him to report as required by this Act.

6. The Auditor General shall examine the several financial statements required by section 55 of the *Financial Administration Act* to be included in the Public Accounts, and any other statement that ["the President of the Treasury Board or" added by S.C. 1980-81-82-83, c. 170, s. 25, assented to on November 30, 1983] the Minister of Finance may present for audit and shall express his opinion as to whether they present fairly information in accordance with stated accounting policies of the federal government and on a basis consistent with that of the preceding year together with any reservations he may have.

7. (1) The Auditor General shall report annually to the House of Commons

(a) on the work of his office; and

(b) on whether, in carrying on the work of his office, he received all the information and explanations he required.

(2) Each report of the Auditor General under subsection (1) shall call attention to anything that he considers to be of significance and of a nature that should be brought to the attention of the House of Commons, including any cases in which he has observed that

(a) accounts have not been faithfully and properly maintained or public money has not been fully accounted for or paid, where so required by law, into the Consolidated Revenue Fund;

(b) essential records have not been maintained or the rules and procedures applied have been insufficient to safeguard and control public property, to secure an effective check on the assessment, collection and proper allocation of the revenue and to ensure that expenditures have been made only as authorized;

(c) money has been expended other than for purposes for which it was appropriated by Parliament;

(d) money has been expended without due regard to economy or efficiency; or

(e) satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs, where such procedures could appropriately and reasonably be implemented.

LE DROIT:

On reconnaît que le demandeur doit vérifier les comptes du Canada, y compris le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, dans lequel ont été puisés les fonds publics investis dans Petro-Canada. Les responsabilités du vérificateur général à l'égard des comptes du Canada sont énoncées aux articles 5, 6 et 7 de la *Loi sur le vérificateur général* et au paragraphe 5(4) et à l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10.

Loi sur le vérificateur général

5. Le vérificateur général est le vérificateur des comptes du Canada, y compris ceux qui ont trait au Fonds du revenu consolidé et, à ce titre, il effectue les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires pour lui permettre de faire rapport comme l'exige la présente loi.

6. Le vérificateur général examine les différents états financiers qui doivent figurer dans les comptes publics en vertu de l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et tous autres états que lui soumet [«le président du conseil du Trésor ou» ajouté par S.C. 1980-81-82-83, chap. 170, art. 25, sanctionné le 30 novembre 1983] le ministre des Finances pour vérification; il indique si les états sont présentés fidèlement et conformément aux conventions comptables énoncées pour l'administration fédérale et selon une méthode compatible avec celle de l'année précédente; il fait éventuellement des réserves.

7. (1) Le vérificateur général prépare à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel dans lequel

a) il fournit des renseignements sur les activités de son bureau; et

b) il indique s'il a reçu dans l'exercice de ces activités, tous les renseignements et éclaircissements réclamés.

(2) Dans le rapport mentionné au paragraphe (1), le vérificateur général signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes, notamment les cas où il a constaté que

a) les comptes n'ont pas été tenus d'une manière fidèle et régulière ou des deniers publics n'ont pas fait l'objet d'un compte rendu complet ou n'ont plus été versés, lorsque cela est légalement requis au Fonds du revenu consolidé;

b) les registres essentiels n'ont pas été tenus ou les règles et procédures utilisées ont été insuffisantes pour sauvegarder et contrôler les biens publics, assurer un contrôle efficace des cotisations, du recouvrement et de la répartition régulière du revenu et assurer que les dépenses effectuées ont été autorisées;

c) des sommes d'argent ont été dépensées à d'autres fins que celles auxquelles le Parlement les avait affectées;

d) des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité; ou

e) des procédures satisfaisantes n'ont pas été établies pour mesurer et faire rapport sur l'efficacité des programmes dans les cas où elles peuvent convenablement et raisonnablement être mises en œuvre.

(3) Each annual report by the Auditor General to the House of Commons shall be submitted to the Speaker of the House of Commons on or before the 31st day of December in the year to which the report relates and the Speaker of the House of Commons shall lay each such report before the House of Commons forthwith after receipt thereof by him or, if that House is not then sitting, on the first day next thereafter that the House of Commons is sitting.

In order to facilitate the Auditor General in the discharge of his responsibilities, Parliament enacted sections 13 and 14 of the Act:

13. (1) Except as provided by any other Act of Parliament that expressly refers to this subsection, the Auditor General is entitled to free access at all convenient times to information that relates to the fulfilment of his responsibilities and he is also entitled to require and receive from members of the public service of Canada such information, reports and explanations as he deems necessary for that purpose.

(2) In order to carry out his duties more effectively, the Auditor General may station in any department any person employed in his office, and the department shall provide the necessary office accommodation for any person so stationed.

(3) The Auditor General shall require every person employed in his office who is to examine the accounts of a department or of a Crown corporation pursuant to this Act to comply with any security requirements applicable to, and to take any oath of secrecy required to be taken by, persons employed in that department or Crown corporation.

(4) The Auditor General may examine any person on oath on any matter pertaining to any account subject to audit by him and for the purposes of any such examination the Auditor General may exercise all the powers of a commissioner under Part I of the *Inquiries Act*.

14. (1) Notwithstanding subsections (2) and (3), in order to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada, the Auditor General may rely on the report of the duly appointed auditor of a Crown corporation or of any subsidiary of a Crown corporation.

(2) The Auditor General may request a Crown corporation to obtain and furnish to him such information and explanations from its present or former directors, officers, employees, agents and auditors or those of any of its subsidiaries as are, in his opinion, necessary to enable him to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada.

(3) If, in the opinion of the Auditor General, a Crown corporation, in response to a request made under subsection (2), fails to provide any or sufficient information or explanations, he may so advise the Governor in Council, who may thereupon direct the officers of the corporation to furnish the Auditor General with such information and explanations and to give him access to those records, documents, books, accounts and vouchers of the corporation or any of its subsidiaries access to which is, in the opinion of the Auditor General, necessary for him to fulfil his responsibilities as the auditor of the accounts of Canada.

(3) Le rapport annuel du vérificateur général à la Chambre des communes est soumis à l'Orateur de la Chambre des communes au plus tard le 31 décembre de l'année à laquelle il se rapporte, ce dernier doit le déposer devant la Chambre des communes immédiatement ou, si la Chambre ne siège pas, le premier jour de séance suivante.

Pour faciliter la tâche du vérificateur général, le Parlement a adopté les articles 13 et 14 de la Loi:

13. (1) Sous réserve des dispositions d'une autre loi du Parlement qui se réfèrent expressément au présent paragraphe, le vérificateur général a le droit, à tout moment convenable, de prendre connaissance librement de tout renseignement se rapportant à l'exercice de ses fonctions; à cette fin, il peut exiger que les fonctionnaires fédéraux lui fournissent tous renseignements, rapports et explications dont il a besoin.

(2) Le vérificateur général peut, pour remplir plus efficacement ses fonctions, détacher des employés de son bureau auprès de tout ministère. Celui-ci doit leur fournir les locaux et l'équipement nécessaires.

(3) Le vérificateur général doit exiger de tout employé de son bureau chargé, en vertu de la présente loi, d'examiner les comptes d'un ministère ou d'une corporation de la Couronne, qu'il observe les normes de sécurité applicables aux employés du ministère ou de la corporation et qu'il prête le serment de respecter le secret professionnel, auquel ceux-ci sont astreints.

(4) Le vérificateur général peut interroger sous serment, toute personne au sujet d'un compte soumis à sa vérification; à cette fin, il peut exercer les pouvoirs conférés aux commissaires par la Partie I de la *Loi sur les enquêtes*.

14. (1) Par dérogation aux paragraphes (2) et (3), le vérificateur général, dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada, peut se fier au rapport du vérificateur, régulièrement nommé, d'une corporation de la Couronne ou d'une de ses filiales.

(2) Le vérificateur général peut demander à toute corporation de la Couronne d'obtenir de ses administrateurs, dirigeants, employés, mandataires et vérificateurs anciens ou actuels ou de ceux de ses filiales, les renseignements et éclaircissements dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada et de les lui fournir.

(3) Le vérificateur général, au cas où il estime qu'une corporation de la Couronne n'a pas donné des renseignements et éclaircissements satisfaisants à la suite d'une demande visée au paragraphe (2), peut en faire part au gouverneur en conseil; celui-ci peut alors ordonner aux dirigeants de cette corporation de fournir les renseignements et éclaircissements réclamés par le vérificateur général et de lui permettre de consulter les registres, documents, livres, comptes et pièces justificatives de la corporation et de ses filiales, dont il estime avoir besoin dans l'exercice de ses fonctions de vérificateur des comptes du Canada.

Financial Administration Act

5. ...

(4) The Treasury Board may prescribe from time to time the manner and form in which the accounts of Canada and the accounts of the several departments shall be kept, and may direct any person receiving, managing or disbursing public money to keep any books, records or accounts that the Board considers necessary.

55. (1) A report, called the Public Accounts, shall be prepared by the Receiver General for each fiscal year and shall be laid before the House of Commons by the Minister on or before the 31st day of December next following the end of that year, or if Parliament is not then sitting, within any of the first fifteen days next thereafter that Parliament is sitting.

(2) The Public Accounts shall be in such form as the Minister may direct, and shall include

- (a) a report on the financial transactions of the fiscal year;
- (b) a statement, certified by the Auditor General of Canada, of the expenditures and revenues of Canada for the fiscal year;
- (c) a statement, certified by the Auditor General, of such of the assets and liabilities of Canada as in the opinion of the Minister are required to show the financial position of Canada as at the termination of the fiscal year;
- (d) the contingent liabilities of Canada; and
- (e) such other accounts and information as are necessary to show, with respect to the fiscal year, the financial transactions and financial position of Canada, or are required by any Act to be shown in the Public Accounts.

Section 55 was repealed and the following substituted by S.C. 1980-81-82-83, c. 170, s. 16:

16. Section 55 of the said Act is repealed and the following substituted therefor:

"55. (1) A report, called the Public Accounts, shall be prepared by the Receiver General for each fiscal year and shall be laid before the House of Commons by the President of the Treasury Board on or before the 31st day of December next following the end of that year, or if the House of Commons is not then sitting, on any of the first fifteen days next thereafter that the House of Commons is sitting.

(2) The Public Accounts shall be in such form as the President of the Treasury Board and the Minister may direct, and shall include

- (a) a statement of
 - (i) the financial transactions of the fiscal year,
 - (ii) the expenditures and revenues of Canada for the fiscal year, and
 - (iii) such of the assets and liabilities of Canada as, in the opinion of the President of the Treasury Board and the Minister, are required to show the financial position of Canada as at the termination of the fiscal year;
- (b) the contingent liabilities of Canada;
- (c) the opinion of the Auditor General of Canada as required under section 6 of the *Auditor General Act*, and

Loi sur l'administration financière

5. ...

(4) Le conseil du Trésor peut prescrire, à l'occasion, la manière dont les comptes du Canada et les comptes des divers ministères doivent être tenus, et en indiquer la forme. Il peut aussi enjoindre à toute personne qui reçoit, administre ou débourse des deniers publics de tenir les livres, registres ou comptes que le conseil estime nécessaires.

55. (1) Un rapport appelé «Comptes publics» doit être préparé par le receveur général pour chaque année financière et doit être déposé devant la Chambre des communes par le Ministre après la fin de cette année et au plus tard le 31 décembre suivant ou, si le Parlement n'est pas alors en session, l'un des quinze premiers jours où il siège par la suite.

(2) Les comptes publics doivent revêtir la forme que prescrit le Ministre et renfermer

- a) un rapport sur les opérations financières de l'année ci-dessous mentionnée;
- b) un état, certifié par l'auditeur général du Canada, des dépenses et revenus du Canada pour l'année financière;
- c) un état, certifié par l'auditeur général, des éléments d'actif et de passif du Canada que le Ministre juge nécessaires pour indiquer la situation financière du Canada à la fin de ladite année;
- d) le passif éventuel du Canada; et
- e) les autres comptes et renseignements qui sont indispensables pour indiquer, à l'égard de l'année susdite, les opérations et la situation financière du Canada, ou dont une loi exige la présence dans les comptes publics.

L'article 55 a été abrogé et remplacé par S.C. 1980-81-82-83, chap. 170, art. 16:

16. L'article 55 de ladite loi est abrogé et remplacé par ce qui suit:

"55. (1) Un rapport appelé «Comptes publics» doit être préparé par le receveur général pour chaque année financière et doit être déposé devant la Chambre des communes par le président du conseil du Trésor après la fin de cette année et au plus tard le 31 décembre suivant ou, si la Chambre des communes ne siège pas, l'un des quinze premiers jours où la Chambre des communes siège par la suite.

(2) Les comptes publics doivent revêtir la forme que prescrit le président du conseil du Trésor et le Ministre et contenir

- a) un état des
 - (i) opérations financières de l'année financière,
 - (ii) dépenses et revenus du Canada pour l'année financière, et
 - (iii) éléments d'actif et de passif que le président du conseil du Trésor et le Ministre jugent nécessaires pour indiquer la situation financière du Canada à la fin de l'année financière;
- b) le passif éventuel du Canada;
- c) l'avis du vérificateur général du Canada sur les états qu'il examine en application de l'article 6 de la *Loi sur le vérificateur général*; et

(d) such other accounts and information relating to the fiscal year as are deemed necessary by the President of the Treasury Board and the Minister to present fairly the financial transactions and the financial position of Canada or as are required by any Act to be shown in the Public Accounts.

In addition to determining whether sections 13 and 14 give the plaintiff the right of access to the documents in question, I must determine what effect, if any, a certificate filed pursuant to section 36.3 of the *Canada Evidence Act*, has on the remedies sought in these proceedings:

36.3 (1) Where a Minister of the Crown or the Clerk of the Privy Council objects to the disclosure of information before a court, person or body with jurisdiction to compel the production of information by certifying in writing that the information constitutes a confidence of the Queen's Privy Council for Canada, disclosure of the information shall be refused without examination or hearing of the information by the court, person or body.

(2) For the purpose of subsection (1), "a confidence of the Queen's Privy Council for Canada" includes, without restricting the generality thereof, information contained in

(a) a memorandum the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(b) a discussion paper the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(c) an agenda of Council or a record recording deliberations or decisions of Council;

(d) a record used for or reflecting communications or discussions between Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) a record the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are brought before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d); and

(f) draft legislation.

(3) For the purposes of subsection (2), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(4) Subsection (1) does not apply in respect of

(a) a confidence of the Queen's Privy Council for Canada that has been in existence for more than twenty years; or

(b) a discussion paper described in paragraph (2)(b)

(i) if the decisions to which the discussion paper relates have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made."

d) en ce qui a trait à l'année financière, les autres comptes et renseignements que le président du conseil du Trésor et le Ministre jugent indispensables pour présenter fidèlement les opérations et la situation financière du Canada ou dont une loi exige la présence dans les comptes publics.

a En plus de décider si les articles 13 et 14 autorisent le demandeur à prendre connaissance des documents en question, je dois déterminer quel effet, si effet il y a, une attestation produite en vertu de l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* a sur les redressements sollicités en l'instance:

36.3 (1) Le tribunal, l'organisme ou la personne qui ont le pouvoir de contraindre à la production de renseignements sont, dans les cas où un ministre de la Couronne ou le greffier du Conseil privé s'opposent à la divulgation d'un renseignement, tenus d'en refuser la divulgation, sans l'examiner ni tenir d'audition à son sujet, si le ministre ou le greffier attestent par écrit que le renseignement constitue un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada.

d (2) Pour l'application du paragraphe (1), «un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada» s'entend notamment d'un renseignement contenu dans:

a) une note destinée à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

e b) un document de travail destiné à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) un ordre du jour du Conseil ou un procès-verbal de ses délibérations ou décisions;

f d) un document employé en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) un document d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);

f) un avant-projet de loi.

h (3) Pour l'application du paragraphe (2), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

(4) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) à un renseignement confidentiel du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;

i b) à un document de travail visé à l'alinéa (2)b), dans les cas où les décisions auxquelles il se rapporte ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

THE CONSTITUTIONAL CONVENTION OF CABINET CONFIDENTIALITY:

I have no difficulty in finding that there exists in Canada a convention whereunder private deliberations between Ministers of the Crown for the purpose of rendering advice to Her Majesty remain confidential. The Supreme Court of Canada has defined Constitutional conventions in *Re: Resolution to amend the Constitution*, [1981] 1 S.C.R. 753, at page 883:

We respectfully adopt the definition of a convention given by the learned Chief Justice of Manitoba, Freedman C.J.M., in the Manitoba Reference, *supra*, at pp. 13-14:

What is a constitutional convention? There is a fairly lengthy literature on the subject. Although there may be shades of difference among the constitutional lawyers, political scientists, and Judges who have contributed to that literature, the essential features of a convention may be set forth with some degree of confidence. Thus there is general agreement that a convention occupies a position somewhere in between a usage or custom on the one hand and a constitutional law on the other. There is general agreement that if one sought to fix that position with greater precision he would place convention nearer to law than to usage or custom. There is also general agreement that "a convention is a rule which is regarded as obligatory by the officials to whom it applies". Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977) p. 9. There is, if not general agreement, at least weighty authority, that the sanction for breach of a convention will be political rather than legal.

It should be borne in mind however that, while they are not laws, some conventions may be more important than some laws. Their importance depends on that of the value or principle which they are meant to safeguard. Also they form an integral part of the constitution and of the constitutional system. They come within the meaning of the word "Constitution" in the preamble of the *British North America Act, 1867*:

Whereas the Provinces of Canada, Nova Scotia, and New Brunswick have expressed their Desire to be federally united ... with a Constitution similar in Principle to that of the United Kingdom:

The nature of it is set out in paragraphs 65 and 68 of the defendants' brief, which refers to several publications in which the public interest in respecting the secrecy of Cabinet deliberations is explained [see Dawson, R.M., *The Government of Canada* (University of Toronto Press, 5th ed. 1970) at page 185 and Mallory, J.R., *The Structure of the Canadian Government* (MacMillan, Toronto, 1971) at pages 90-91]. Both authors stress that secrecy must be maintained in order that Members of the Cabinet can freely debate all subjects which may be before them for discussion.

LA CONVENTION CONSTITUTIONNELLE SUR LE SECRET DU CABINET:

C'est sans difficulté que je constate qu'il existe au Canada une convention en vertu de laquelle les délibérations privées des ministres de la Couronne au Conseil de Sa Majesté demeurent confidentielles. La Cour suprême du Canada a défini les conventions constitutionnelles dans le *Renvoi: Résolution pour modifier la Constitution*, [1981] 1 R.C.S. 753, à la page 883:

Avec égards, nous adoptons la définition de convention donnée par le savant juge en chef du Manitoba, le juge Freedman, dans le renvoi du Manitoba, précité, aux pp. 13 et 14:

[TRADUCTION] Qu'est-ce qu'une convention constitutionnelle? On trouve d'assez nombreux écrits sur le sujet. Bien qu'il puisse y avoir des nuances entre les constitutionnalistes, les experts en sciences politiques et les juges qui y ont contribué, on peut énoncer comme suit avec un certain degré d'assurance les caractéristiques essentielles d'une convention. Ainsi il existe un consensus général qu'une convention se situe quelque part entre un usage ou une coutume d'une part et une loi constitutionnelle de l'autre. Il y a un consensus général que si l'on cherchait à fixer cette position avec plus de précision, on placerait la convention plus près de la loi que de l'usage ou de la coutume. Il existe également un consensus général qu'«une convention est une règle que ceux à qui elle s'applique considèrent comme obligatoire». Hogg, *Constitutional Law of Canada* (1977), p. 9. Selon la prépondérance des autorités sinon le consensus général, la sanction de la violation d'une convention est politique et non juridique.

Il faut garder à l'esprit toutefois que bien qu'il ne s'agisse pas de lois, certaines conventions peuvent être plus importantes que certaines lois. Leur importance dépend de la valeur ou du principe qu'elles sont censées protéger. En outre, elles forment une partie intégrante de la Constitution et du régime constitutionnel. Elles relèvent du sens du mot «Constitution» dans le préambule de l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867*:

Considérant que les provinces du Canada, de la Nouvelle-Écosse et du Nouveau-Brunswick ont exprimé le désir de contracter une Union Fédérale ... avec une constitution reposant sur les mêmes principes que celle du Royaume-Uni:

La nature de cette convention est exposée aux paragraphes 65 et 68 du mémoire des défendeurs, où l'on se réfère à plusieurs publications; on y explique que le respect du secret des délibérations du Cabinet est dans l'intérêt public [voir Dawson, R.M., *The Government of Canada* (University of Toronto Press, 5^e éd. 1970), à la page 185, et Mallory, J.R., *The Structure of Canadian Government* (MacMillan, Toronto, 1971) aux pages 90 et 91]. Ces deux auteurs soulignent que le secret doit être maintenu afin que les membres du Cabinet puissent librement débattre de tout

Counsel also referred to decisions in other jurisdictions having a parliamentary system of Government which have upheld the constitutional convention respecting Cabinet confidences. In *Burmah Oil Co Ltd v Bank of England (Attorney General intervening)*, [1979] 3 All E.R. 700 (H.L.) at page 707, Lord Wilberforce states:

One such ground is the need for candour in communication between those concerned with policy making. It seems now rather fashionable to decry this, but if as a ground it may at one time have been exaggerated, it has now, in my opinion, received an excessive dose of cold water. I am certainly not prepared, against the view of the Minister, to discount the need, in the formation of such very controversial policy as that with which we are here involved, for frank and uninhibited advice from the Bank to the government, from and between civil servants and between Ministers . . .

Another such ground is to protect from inspection by possible critics the inner working of government while forming important governmental policy. I do not believe that scepticism has invaded this, or that it is for the courts to assume the role of advocates for open government. If, as I believe, this is a valid ground for protection, it must continue to operate beyond the time span of a particular episode. Concretely, to reveal what advice was *then* sought and given and the mechanism for seeking and considering such advice might well make the process of government more difficult *now*.

I have no difficulty in accepting both statements as accurately reflecting the law in Canada regarding constitutional conventions. (See also *Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd.*, [1976] Q.B. 752; *Conway v. Rimmer*, [1968] 1 All E.R. 874 (H.L.)).

Moreover, there are three statutory manifestations of official recognition in addition to a fourth specific treatment in the Rules and Procedures of the House of Commons. Members of the House of Commons are entitled to put questions on the Order Paper and to seek production of documents from Government. On a daily basis, responses are made on behalf of Cabinet that certain written questions or portions of them will not be answered because an answer would violate this convention of Cabinet confidentiality. The refusal to produce documents is frequently made on the same basis. In the case of the motion for production of documents, if the Member who sponsored the motion is unsatisfied with the response, he may have the matter transferred for debate and the Rules

sujet dont ils sont saisis. Les avocats ont aussi mentionné certaines décisions dans d'autres juridictions dotées d'un système parlementaire où l'on a reconnu la convention constitutionnelle protégeant les secrets du Cabinet. Dans l'affaire *Burmah Oil Co Ltd v Bank of England (Attorney General intervening)*, [1979] 3 All E.R. 700 (H.L.) à la page 707, lord Wilberforce dit:

[TRADUCTION] Un de ces motifs est la nécessité d'une communication franche entre les personnes chargées d'établir des politiques. Il est actuellement de bon ton de dénigrer un tel principe, mais s'il est vrai que l'on a peut-être exagéré son importance à une époque, j'estime qu'il reçoit maintenant une trop forte dose d'indifférence. Contrairement au Ministre, je ne suis pas du tout disposé à minimiser, lorsqu'il s'agit de la formulation d'une politique aussi controversée que celle qui nous occupe, la nécessité d'une communication franche et complète de conseils et de renseignements, de la Banque au gouvernement ainsi qu'entre les fonctionnaires et les ministres . . .

Un autre motif est la protection contre l'examen par des critiques éventuels, du processus interne d'élaboration par le gouvernement d'importantes mesures gouvernementales. Je ne crois pas que le scepticisme ait touché ce principe ni qu'il incombe aux tribunaux de se faire les défenseurs d'un gouvernement ouvert. Si, comme je le crois, cela constitue un motif qui justifie la protection, il doit continuer à s'appliquer au-delà de la durée de l'événement considéré. Concrètement, le fait de révéler les renseignements qui ont *alors* été demandés et obtenus ainsi que le mécanisme permettant de les demander et de les examiner, pourrait compliquer la tâche du gouvernement *aujourd'hui*.

J'admets sans hésitation que ces deux énoncés reflètent fidèlement le droit applicable au Canada en ce qui concerne les conventions constitutionnelles. (Voir aussi *Attorney-General v. Jonathan Cape Ltd.*, [1976] Q.B. 752; *Conway v. Rimmer*, [1968] 1 All E.R. 874 (H.L.)).

En outre, il existe trois manifestations législatives de cette reconnaissance officielle en plus d'une quatrième manifestation dans le Règlement de la Chambre des communes. Les députés à la Chambre des communes peuvent inscrire des questions au feuillet et demander la production de documents au gouvernement. Tous les jours, on répond au nom du Cabinet que certaines questions écrites, ou certaines parties d'entre elles, ne recevront pas de réponse parce que ce serait violer la convention du secret du Cabinet. On refuse fréquemment pour la même raison de produire des documents. Dans le cas de la motion portant production de documents, le député qui en a été chargé, s'il n'est pas satisfait de la réponse, peut l'envoyer en débat, et le Règlement prévoit expressément qu'à la pro-

specifically provide that during the second Private Members' Hour set aside for that purpose, the matter must come to a vote. Clearly, therefore, the Convention is recognized in House Rules and dealt with in a special way to provide Members the opportunity to test it.

The Convention has also been recognized in three statutes. Section 69 of the *Access to Information Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I provides:

69. (1) This Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada, including, without restricting the generality of the foregoing,

(a) memoranda the purpose of which is to present proposals or recommendations to Council;

(b) discussion papers the purpose of which is to present background explanations, analyses of problems or policy options to Council for consideration by Council in making decisions;

(c) agenda of Council or records recording deliberations or decisions of Council;

(d) records used for or reflecting communications or discussions between Ministers of the Crown on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy;

(e) records the purpose of which is to brief Ministers of the Crown in relation to matters that are before, or are proposed to be brought before, Council or that are the subject of communications or discussions referred to in paragraph (d);

(f) draft legislation; and

(g) records that contain information about the contents of any record within a class of records referred to in paragraphs (a) to (f).

(2) For the purposes of subsection (1), "Council" means the Queen's Privy Council for Canada, committees of the Queen's Privy Council for Canada, Cabinet and committees of Cabinet.

(3) Subsection (1) does not apply to

(a) confidences of the Queen's Privy Council for Canada that have been in existence for more than twenty years; or

(b) discussion papers described in paragraph (1)(b)

(i) if the decisions to which the discussion papers relate have been made public, or

(ii) where the decisions have not been made public, if four years have passed since the decisions were made.

A similar provision appears in section 70 of the *Privacy Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule II, which, for the purposes of this decision, I need not recite. In enacting the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, Parliament made consequential amendments to the *Canada Evidence Act*.

chaîne heure réservée aux initiatives parlementaires, assignée à cette fin, l'affaire doit être mise aux voix. Il est donc manifeste que la convention est reconnue par le Règlement de la Chambre qui en traite spécialement, offrant ainsi aux députés la possibilité de l'éprouver.

La convention a aussi été reconnue par trois lois. L'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, porte:

69. (1) La présente loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada, notamment aux:

a) notes destinées à soumettre des propositions ou recommandations au Conseil;

b) documents de travail destinés à présenter des problèmes, des analyses ou des options politiques à l'examen du Conseil;

c) ordres du jour du Conseil ou procès-verbaux de ses délibérations ou décisions;

d) documents employés en vue ou faisant état de communications ou de discussions entre ministres de la Couronne sur des questions liées à la prise des décisions du gouvernement ou à la formulation de sa politique;

e) documents d'information à l'usage des ministres de la Couronne sur des questions portées ou qu'il est prévu de porter devant le Conseil, ou sur des questions qui font l'objet des communications ou discussions visées à l'alinéa d);

f) avant-projets de loi;

g) documents contenant des renseignements relatifs à la teneur des documents visés aux alinéas a) à f).

(2) Pour l'application du paragraphe (1), «Conseil» s'entend du Conseil privé de la Reine pour le Canada, du Cabinet et de leurs comités respectifs.

(3) Le paragraphe (1) ne s'applique pas:

a) aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada dont l'existence remonte à plus de vingt ans;

b) aux documents de travail visés à l'alinéa (1)b), dans les cas où les décisions auxquelles ils se rapportent ont été rendues publiques ou, à défaut de publicité, ont été rendues quatre ans auparavant.

L'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe II, comporte une disposition similaire que, pour les fins de la présente décision, je n'ai pas à énoncer. En adoptant la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des ren-*

Finally, there is section 36.3 of the *Canada Evidence Act* to which I have just referred.

It seems to me that there are two consequences of all of this. The first is that the existence of the Convention is no longer in question, especially since it has been recognized both in House Rules and in the statutes. The second, and for the purposes of this decision, more significant consequence, seems to me to be that the failure to place a similar restrictive provision in the *Auditor General Act* can scarcely be attributed to oversight. Parliament is presumed to know the law and even without these statutory manifestations of that acknowledgment, it would be a very persuasive argument that the failure to put such a restriction in must mean that Parliament intended to leave it out. Since Parliament has already done so, i.e. spelled out the restriction in three other statutes, as I have pointed out, it seems to me that the matter is settled beyond doubt. Parliament intended those persons seeking relief under access to information or privacy legislation not to have access to confidential Cabinet material. It did not intend the Auditor General to be subject to that same restriction.

THE DEVELOPMENT OF THE CONCEPT OF THE AUDITOR GENERAL:

The legislative history of the *Auditor General Act* from 1855 to the present is one of increase in both responsibilities and powers. The need for an audit by an independent body was recognized by the *Constitution Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5] (as am. by *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the *Constitution Act, 1982*, Item 1)], section 103, but even before Confederation, by An Act to secure the more efficient Auditing of the Public Accounts, S.C. 1855, c. 78. A Board of Audit was created, composed of an Auditor and two other members. He was to audit all institutions supported from public monies, to take active responsibility in the control, issue and recording of expenditures, and to keep the Public Accounts. To assure his independence, the Auditor was ineligible for a seat

seignements personnels, le législateur fédéral a apporté des modifications corrélatives à la *Loi sur la preuve au Canada*. Enfin, il y a l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada* auquel je viens
a juste de faire référence.

Il me semble que deux conséquences ressortent de tout ceci. La première est que l'existence de la convention n'est plus mise en doute, surtout depuis qu'elle a été reconnue et par le Règlement de la
b Chambre et par des lois. La seconde qui, pour les fins de l'espèce, est plus importante, me semble être que l'absence d'une disposition restrictive
c similaire dans la *Loi sur le vérificateur général* ne peut guère être attribuée à un simple oubli. Le Parlement est réputé connaître le droit et, même
d sans de telles manifestations de cette reconnaissance dans les lois, ce serait un argument fort persuasif de dire que l'absence de restriction doit
e signifier que le Parlement a eu l'intention de l'écartier. Puisque le Parlement l'a déjà fait, c'est-à-dire a déjà formulé spécifiquement une
f telle restriction dans trois autres lois, comme je l'ai indiqué plus haut, j'estime que la chose ne fait plus
de doute. Le législateur fédéral a voulu que ceux qui exercent un recours en vertu de la législation sur l'accès à l'information ou la protection des renseignements personnels n'aient pas accès aux documents confidentiels du Cabinet. Il n'a pas voulu que le vérificateur général soit assujéti à la même restriction.

ÉVOLUTION DES FONCTIONS DU VÉRIFICATEUR GÉNÉRAL:

L'évolution législative de la *Loi sur le vérificateur général* de 1855 à nos jours témoigne d'une augmentation des pouvoirs et des responsabilités du vérificateur général. L'article 103 de la *Loi constitutionnelle de 1867* [30 & 31 Vict., chap. 3
h (R.-U.) [S.R.C. 1970, Appendice II, n° 5] (mod. par la *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, chap. 11 (R.-U.), annexe de la *Loi constitutionnelle de 1982*, n° 1)], reconnaissait la nécessité d'une vérification des comptes publics par un organisme indépendant, comme le faisait d'ailleurs une loi antérieure à la Confédération, l'Acte pour assurer l'audition plus efficace des comptes publics, S.C. 1855, chap. 78. Cette mesure législative instituait
j un bureau d'audition, composé d'un auditeur et de deux autres membres. L'auditeur devait procéder à la vérification de tous les établissements et institu-

in either Branch of the Legislature.

In 1878, the Governor General formally appointed an Auditor General of Canada pursuant to section 11 of An Act to provide for the better Auditing of the Public Accounts, S.C. 1878, c. 7, in which the audit and reporting functions of the Auditor General were further expanded. The Act also provided that every officer receiving public moneys had to render an account to the Auditor General who was to ensure that all payments were authorized, properly expended and supported by vouchers. The Auditor General was to examine the accounts of all revenue forming the Consolidated Revenue Fund (CRF) "and any other public accounts which, though not relating directly to the receipts or expenditures of the Dominion of Canada, the Treasury Board may direct" [section 48].

Under the 1878 Act, the Auditor General was also required to submit a statement of legal opinions, Council reports, special warrants and unauthorized cheques to the Minister of Finance for presentation to Parliament. The Auditor General was to certify and report on the accounts submitted by the Minister, with reference to the Acts of Parliament authorizing the issues from the CRF. Annual Public Accounts were to be submitted to Parliament by the Minister of Finance and Receiver General and countersigned by the Auditor General. If the Minister did not present to the House of Commons the Auditor General's report in any account within the prescribed time, the Auditor General was to forthwith present such report.

In 1886, Parliament passed *The Consolidated Revenue and Audit Act*, R.S.C. 1886, c. 29. Under this Act, the Auditor General was required to examine every appropriation account within the public service. The Minister of Finance and the Receiver General were to transmit the appropriation accounts to the Auditor General for examination before October 31 and where the Auditor

tions financés à l'aide des deniers publics; il était tenu d'examiner, de contrôler et de vérifier les comptes et dépenses et l'émission des billets de banque et de tenir les comptes publics. Pour assurer son indépendance, l'auditeur ne pouvait être élu membre de l'une ou de l'autre Chambre.

En 1878, le gouverneur général nommait officiellement un auditeur général du Canada en vertu de l'article 11 de l'Acte pour pourvoir à la meilleure audition des comptes publics, S.C. 1878, chap. 7, qui étendait l'obligation de rendre compte de l'auditeur général et ses pouvoirs en matière de vérification. Cet Acte prévoyait également que tout officier recevant des deniers publics devait en rendre compte à l'auditeur général qui devait s'assurer que tous les paiements étaient autorisés, que les deniers avaient été dépensés régulièrement et qu'ils étaient appuyés de pièces justificatives ou de preuves de paiement. L'auditeur général devait examiner les comptes de toutes les recettes des revenus formant le Fonds du revenu consolidé du Canada (FRCC) «et tous autres comptes publics qui, quoique ne se rattachant pas directement aux recettes ou dépenses du Canada, lui seront prescrits par le Bureau de la Trésorerie» [article 48].

Aux termes de l'Acte de 1878, l'auditeur général devait aussi soumettre au ministre des Finances, à l'intention du Parlement, un état des opinions des juristes, des rapports du conseil, des mandats spéciaux et des chèques émis sans son autorisation. L'auditeur général devait certifier les comptes soumis par le Ministre et faire rapport à ce sujet, relativement aux lois du Parlement sous l'autorité desquelles ces déboursés pouvaient être faits sur le FRCC. Le ministre des Finances et le receveur général devaient soumettre annuellement au Parlement les comptes publics, lesquels étaient contresignés par l'auditeur général. Si le ministre des Finances ne présentait pas à la Chambre des communes, dans le temps prescrit, le rapport fait par l'auditeur général sur quelque compte que ce soit, ce dernier devait présenter ce rapport immédiatement.

En 1886, le Parlement adoptait l'*Acte du revenu consolidé et de l'audition*, S.R.C. 1886, chap. 29. En vertu de cette loi, l'auditeur général devait faire la vérification de chaque compte de crédit de la Fonction publique. Le ministre des Finances et le receveur général devaient transmettre les comptes de crédit à l'auditeur général aux fins d'examen avant le 31 octobre et, lorsque l'auditeur général

General deemed it necessary to report to the Governor in Council, he was to report through the Minister of Finance and the Receiver General.

The audit and reporting functions of the Auditor General were revised again in 1888 in An Act to amend "The Consolidated Revenue and Audit Act", S.C. 1888, c. 7. Under this statute, the Auditor General was to report to the Treasury Board through the Minister of Finance and Receiver General any case where a sub-accountant had expended money beyond his authority. The Auditor General was to call attention to every case where a payment was not properly chargeable against a grant or was in any way irregular. The Act also provided that under the direction of the Auditor General, each of the appropriation accounts was to be examined by an employee of his office before he certified the account. The Minister of Finance and the Receiver General were to transmit to the Auditor General before September 30 the issues from the Consolidated Revenue Fund, as of June 30, to be reported on by January 31 of the following year, if Parliament was sitting, or within one week after it assembled. The Auditor General's duty to countersign the public accounts for Parliament was revoked.

In 1906, the office of the Auditor General was the object of further legislative revision in the *Consolidated Revenue and Audit Act*, R.S.C. 1906, c. 24, and again in 1931, the Auditor General's audit powers were extended under *The Consolidated Revenue and Audit Act, 1931*, S.C. 1930 (2nd Sess.)-1931, c. 27, to accounts and records relating to gold reserves, securities, inventory, and any other account which the Treasury Board directed. Under the Act, the Auditor General could station officers in any department or branch of the public service, and the department had to provide the necessary accommodations. The Auditor General was to examine the departmental accounts and the accounts of Canada, prepared in

estimait nécessaire de rendre compte au gouverneur en conseil, il devait le faire par l'intermédiaire du ministre des Finances et du receveur général.

^a Les fonctions de vérification du vérificateur général et son obligation de rendre compte ont été modifiées de nouveau en 1888 par l'Acte modifiant «l'Acte du revenu consolidé et de l'audition», S.C. 1888, chap. 7. En vertu de cette Loi, l'auditeur général devait faire rapport au conseil du Trésor, par l'entremise du ministre des Finances et du receveur général, de tous les cas où un sous-comptable avait employé des deniers à des fins dépassant sa compétence. L'auditeur général était tenu de signaler chaque cas où un paiement n'avait pas été porté correctement au débit d'un octroi ou était, sous un rapport quelconque, entaché d'irrégularité. L'Acte prévoyait également qu'avant d'être signé par l'auditeur général, chaque compte de crédit devait être examiné, sous la direction de ce dernier, par un fonctionnaire ou un commis de son bureau. Le ministre des Finances et le receveur général devaient transmettre un compte à l'auditeur général au plus tard le 30 septembre de chaque année, indiquant les déboursés faits sur le Fonds du revenu consolidé jusqu'au 30 juin, et ce compte devait être soumis à la Chambre des communes au plus tard le 31 janvier de l'année suivante, si le Parlement était alors en session, ou si ce n'était pas le cas, au plus tard une semaine après la reprise de ses travaux. L'obligation qui avait été faite à l'auditeur général de contresigner les comptes publics soumis au Parlement a été révoquée.

En 1906, la *Loi du revenu consolidé et de l'audition*, S.R.C. 1906, chap. 24 apportait d'autres modifications aux fonctions de l'auditeur général, et en 1931, la *Loi du revenu consolidé et de la vérification, 1931*, S.C. 1930 (2^e Sess.)-1931, chap. 27 étendait les pouvoirs de vérification de l'auditeur général aux comptes et registres concernant les réserves d'or, les garanties, le matériel, les fournitures et les approvisionnements ou matières appartenant à Sa Majesté, et à tout autre compte dont le conseil du Trésor ordonnait la vérification. En vertu de cette Loi, l'auditeur général pouvait poster des fonctionnaires dans un ministère ou une division de la Fonction publique, et le ministère devait fournir à ces fonctionnaires

such form as he desired, by such persons as the Minister of Finance directed. A listing of accounts included those forming the receipts and expenditures related to the CRF and any other account Treasury Board directed. Accounts were submitted in the format the Auditor General required. Each account was to be examined by the Auditor General, who was to certify to the House of Commons that the account had been examined under his direction and was correct. The scope of the Auditor General's duty to report was further defined in the 1931 Act which provided that the Auditor General was to report annually to the House of Commons the results of his audit of the accounts of Canada in such a manner that would exhibit the true state of the accounts. The Auditor General, in reporting to the House, was to call attention to every case where money was expended outside the conditions of a grant, or where an objection by the Auditor General was overruled by the Governor in Council or the Treasury Board.

The scope of audit powers of the Auditor General was again expanded in 1951 in *The Financial Administration Act*, S.C. 1951 (2nd Sess.), c. 12 and in the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1952, c. 116.

In 1967, by *An Act to amend the Financial Administration Act*, S.C. 1966-67, c. 74, the authority of the Minister of Finance to direct the Auditor General to inquire into and report on matters relating to the financial affairs of Canada or on matters involving financial aid was repealed and the power to direct the Auditor General on such matters continued to reside only with the Governor in Council and the Treasury Board. The Auditor General's duty to report forthwith any case where it appeared any person had improperly retained public money was also addressed in the Act, which provided that the Auditor General was to report the relevant circumstances to the President of the Treasury Board, rather than the Minister of Finance.

les locaux et le matériel nécessaires à leurs travaux. L'auditeur général était tenu d'examiner les comptes des divers ministères et les comptes du Canada, dressés en la forme qu'il désirait, par les personnes désignées par le ministre des Finances. Les comptes visés par la Loi comprenaient notamment les comptes de toutes recettes et dépenses concernant le Fonds du revenu consolidé et tout autre compte dont le conseil du Trésor ordonnait l'examen et la vérification. Les comptes étaient soumis en la forme exigée par l'auditeur général. Tous les comptes devaient être examinés par l'auditeur général, qui devait certifier à la Chambre des communes qu'ils avaient été vérifiés sous sa direction et qu'ils étaient exacts. L'étendue de l'obligation de rendre compte imposée à l'auditeur général a été définie davantage par la Loi de 1931, qui prévoyait que ce dernier devait rapporter chaque année à la Chambre des communes le résultat de son examen et de sa vérification des comptes du Canada de manière à indiquer la situation véritable de chaque compte. En faisant rapport à la Chambre des communes, l'auditeur général devait signaler chaque cas où une allocation avait été dépassée, et chaque cas où une objection de l'auditeur général avait été rejetée par le gouverneur en conseil ou le conseil du Trésor.

Les pouvoirs de vérification de l'auditeur général ont de nouveau été élargis en 1951 par la *Loi sur l'administration financière*, S.C. 1951 (2^e Sess.), chap. 12, et la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1952, chap. 116.

En 1967, la *Loi modifiant la Loi sur l'administration financière*, S.C. 1966-67, chap. 74, a enlevé au ministre des Finances le pouvoir d'ordonner à l'auditeur général de faire enquête et rapport sur toute question relative aux affaires financières du Canada ou sur les questions d'aide financière, ce pouvoir n'étant maintenu qu'au profit du gouverneur en conseil et du conseil du Trésor. L'obligation pour l'auditeur général de signaler immédiatement tout cas où il apparaissait qu'une personne avait irrégulièrement retenu des deniers publics faisait aussi l'objet d'une disposition de la Loi, laquelle prévoyait que l'auditeur général devait en signaler les circonstances au président du conseil du Trésor, plutôt qu'au ministre des Finances.

In the current *Auditor General Act* which was assented to on July 14, 1977, the Auditor General's duties were increased further as set out in sections 5, 6 and 7. Pursuant to subsection 7(1), the Auditor General is to report annually to the House of Commons on the work of his office. In that report, he is to bring to the attention of the House of Commons anything that he considers to be of significance and of a nature which should be brought to its attention. Paragraphs (a) to (e) of subsection 7(2) specify the types of cases which should be included in the report, the most significant addition to which is "cases which he has observed that money has been expended without due regard to economy or efficiency". This is the statutory expression of the concept of "value for money auditing" in the public sector. It was pioneered by the present plaintiff's immediate predecessor, James MacDonell, and it is a credit to him that Canada has set the example which is now in increasing use around the world. The purpose is to provide a standard by which to measure productivity and efficiency in the public service, which had always been thought possible only in the private sector. This legislative history is entirely consistent with the view that the Auditor General was brought into existence in the first place to act as a professional servant of Parliament, particularly to assist Members of the House of Commons in their most fundamental obligation of holding the Government of the day accountable for every penny of expenditure of public funds.

The fundamental principle upon which the first Parliament was born is that no money would be extracted from the commoners unless they first had a voice. It has also been expressed in this way that unless attention be given to the grievances expressed by the duly elected representatives, then there will be no supply of money to Her Majesty. That principle obviously applies to the raising of public funds. It is equally basic to our Parliamentary system that the expenditure of public funds be under a constant and complete scrutiny by Parliament. The fact is, however, that the complexity of the process renders scrutiny by ordinary members meaningless unless it is accompanied by professional accounting and auditing support, hence the concept of the Auditor General. Hence also the expansion of the concept over the years and the substantial increase in the Auditor General's au-

Les articles 5, 6 et 7 de l'actuelle *Loi sur le vérificateur général* qui a été sanctionnée le 14 juillet 1977 accordent au vérificateur général des fonctions encore plus étendues. En vertu du paragraphe 7(1), le vérificateur général doit préparer à l'intention de la Chambre des communes un rapport annuel sur les activités de son bureau. Dans ce rapport, il signale tout sujet qui, à son avis, est important et doit être porté à l'attention de la Chambre des communes. Les alinéas a) à e) du paragraphe 7(2) précisent les cas qui doivent être inclus dans le rapport, l'ajout le plus important étant «les cas où il a constaté que des sommes d'argent ont été dépensées sans égard à l'économie ou à l'efficacité». C'est ainsi que la Loi exprime le concept d'une vérification «rendement - coût» dans le secteur public. Ce concept a été élaboré pour la première fois par James MacDonell, le prédécesseur du demandeur en l'espèce et c'est grâce à lui que le Canada a donné un exemple suivi de plus en plus largement dans le monde entier. Le but visé est d'établir une norme permettant de mesurer la productivité et l'efficacité dans la Fonction publique ce qui n'avait été jugé envisageable auparavant que dans le secteur privé. L'historique de cette législation est tout à fait compatible avec le point de vue que le vérificateur général a été nommé avant tout à titre de fonctionnaire professionnel, et en particulier pour aider les députés à remplir leur obligation la plus importante qui est de faire en sorte que le gouvernement rende compte de tous les deniers publics dépensés.

Le principe fondamental qui a mené à la formation du premier Parlement est qu'aucun denier ne pouvait être obtenu du peuple sans qu'il se soit prononcé. Ce principe a aussi été exprimé de la manière suivante: à moins qu'une attention particulière n'ait été donnée aux griefs des représentants dûment élus, aucune somme d'argent ne peut être avancée à Sa Majesté. Ce principe s'applique manifestement à l'obtention de deniers publics. Il est tout aussi important pour notre système parlementaire que la dépense de deniers publics fasse l'objet d'une surveillance constante et étroite du Parlement. La complexité du processus fait cependant que cette surveillance par les simples députés est un non-sens si ceux-ci n'ont pas l'appui de comptables et de vérificateurs professionnels, d'où le concept de vérificateur général. Cela a également eu pour effet d'étendre la portée de ce con-

thority and in the support staff and financial establishment necessary to carry out that task, which I now understand is in excess of \$40,000,000 annually. It is not surprising, therefore, that under the most recent *Auditor General Act*, the extensive powers in section 13 were given a good deal of attention when the bill was debated.

It has often been stated that there is great danger in attempting to go behind the words of a statute and to look to debates or votes for assessments in interpretation. The reasons for this are obvious. Any Member voting in support of a given piece of legislation may be doing so for a number of motives entirely unrelated to those of the Cabinet Member sponsoring it. Furthermore, the comments of any one Member in debate are far from universal and finally, the words of the statute should be relied upon to speak for themselves and indeed it could be entirely improper to seek in the recorded debates some interpretation which is not supported by the actual language chosen by Parliament in the Act. Here, however, it is not for the meaning of the language in section 13 and section 5, but a collateral issue that I think the recorded debates serve a useful purpose. One of the arguments put forward by counsel for the defendants is that since Parliament did not make specific reference to Cabinet confidences in the Auditor General's legislation, it should be assumed that it did not intend to do so and therefore did not intend to change the sanctity of the convention of Cabinet confidentiality. It seems to me that that is the classic two-edged sword. Obviously, in its own terms, the proposition becomes difficult to prove, that is that the failure to specify favourable treatment for the convention of Cabinet confidentiality in a statute may now be considered to be an indication of Parliament's intent to preserve it. Let us assume, however, that there may be cases in which that kind of omission will prove that intent. Is it credible, in the present circumstance where House rules verify that the subject of Cabinet confidence is a daily fact of life in the House of Commons and where Parliament has set out three other clear examples of where it has taken the trouble to enshrine this protection for Cabinet confidentiality in the statutes? What justification is there for me to find somehow that Parliament in

cept au cours des années et d'augmenter considérablement les pouvoirs du vérificateur général, ses effectifs et les moyens financiers nécessaires à l'exercice de sa tâche qui, crois-je comprendre, dépassent 40 000 000 \$ par année. Il n'est donc pas surprenant de voir que les pouvoirs étendus conférés par l'article 13 de la présente *Loi sur le vérificateur général* ont été soigneusement étudiés lors des débats sur ce projet de loi.

b

Il a souvent été dit qu'il est très dangereux de tenter de lire entre les lignes d'une loi et de recourir aux débats ou aux votes pour interpréter la loi en question. Les raisons en sont évidentes.

c

Un député qui vote en faveur d'une loi donnée peut le faire pour un certain nombre de motifs qui n'ont absolument rien à voir avec ceux du membre du Cabinet qui a parrainé la loi. Qui plus est, les commentaires d'un député au cours d'un débat sont loin d'être universels et enfin, il faut laisser les termes utilisés dans la loi parler pour eux-mêmes; il serait en fait tout à fait incorrect de chercher dans les débats enregistrés une interprétation qui n'est pas justifiée par les termes choisis par le législateur dans la loi. En l'espèce, cependant, les débats enregistrés sont utiles non pas pour aider à comprendre le sens des termes utilisés aux articles 13 et 5, mais pour les fins d'une question connexe.

d

Un des arguments avancés par l'avocat des défendeurs porte que le Parlement n'a pas, dans la loi sur le vérificateur général, mentionné de façon précise le secret du Cabinet; il faut donc présumer qu'il n'avait pas l'intention de le faire et qu'il n'entendait pas modifier le caractère sacré de la convention sur le secret du Cabinet. Cela me semble être l'argument classique à double tranchant. Manifestement, de par ses termes mêmes, la proposition est difficile à prouver: le fait d'omettre la mention expresse dans une loi d'un traitement plus favorable de la convention sur le secret du Cabinet pourrait être maintenant une indication de l'intention du législateur de le maintenir. On peut présumer toutefois qu'il y a des cas où ce genre d'omission démontre cette intention. Peut-on croire qu'il en est ainsi dans le cas d'espèce, alors que le règlement de la Chambre démontre qu'on se heurte quotidiennement au secret du Cabinet à la Chambre des communes et alors que le Parlement, dans trois cas manifestes, a pris la peine de consacrer et de protéger le secret du Cabinet dans des lois? Quelle justification pourrais-je trouver pour

e

f

g

h

i

j

failing to spell out the same protection here was not acting intentionally? Surely, the only reasonable conclusion is that Parliament left out any restriction on the basis of confidentiality because it intended to do so. Finally, any suggestion that Parliament did not direct its mind to the necessity of such unrestricted access in the hands of the Auditor General is laid to rest by portions of the debates. I would have found it surprising had it not been carefully considered in the debates, and I consider it appropriate to turn to the record of Hansard only to confirm that it was:

Mr. Andras:

On "Access to information", in Clause 12 of Bill C-20, Mr. Mazankowski remarked that the wording of Clause 12(1) of the proposed legislation is overly restrictive and he suggested that the wording of the existing legislation, that is Section 57(1) of the *Financial Administration Act* be retained. Our advice from Justice was that under the previous wording, that is the aforementioned Section 57, it would be possible through the passage of any bill subsequent to the one we are dealing with, Bill C-20, to prohibit the Auditor General's right of access by including the words "notwithstanding any other Act", etc. With the revised wording of clause 12(1) as we propose, the access provisions of this legislation will stand against all other subsequent acts unless Parliament specifically agrees—specifically agrees—that these provisions should be accepted in some particular instance. So it is our view that the wording as it stands is really stronger.

In the circumstances, I think a declaratory judgment is appropriate and I therefore do not propose to grant a mandatory order. I will invite submissions from counsel on the precise form of the judgment which takes effect when I sign it. As is my practice, I may review these notes before they are filed formally as reasons for judgment, but only to edit them for grammar and punctuation. Before receiving submissions from counsel, there are a number of other matters that were raised during argument and I want to comment briefly on them.

Since this is a declaratory judgment rather than an order for production of documents, the certificate under section 36.3 of the *Canada Evidence Act*, which would have been a complete bar to any order on my part for production does not have a direct bearing here. Second, since I have reached the conclusion that the language and the intent of

dire que le législateur, en ne prévoyant pas expressément la même protection, n'agissait pas intentionnellement? Certainement, la seule conclusion raisonnable doit être que si le législateur a omis toute restriction fondée sur le secret, c'est que telle était son intention. Enfin, l'argument que le législateur n'a pas pensé à la nécessité de conférer un accès illimité à l'information au vérificateur général, est réfuté par certains extraits des débats. J'aurais été étonné si cette question n'avait pas fait l'objet d'une étude soigneuse pendant les débats et j'estime approprié de me référer au compte rendu officiel des débats de la Chambre pour confirmer que ce fut le cas:

[TRANSDUCTION] M. Andras:

Sur l'«Accès à l'information», à la clause 12 du Projet de loi C-20, M. Mazankowski a fait remarquer que le texte du paragraphe 12(1) du projet était fort restrictif, aussi a-t-il proposé que le texte de la loi actuelle, le paragraphe 57(1) de la *Loi sur l'administration financière*, soit retenu. Le ministre de la Justice nous avise qu'en vertu de l'ancien texte, c.-à-d. de l'article 57 précité, il serait possible, par l'adoption d'un projet de loi ultérieurement à l'adoption de celui dont nous sommes saisis, le Projet de loi C-20, d'interdire au Vérificateur général l'accès à des informations en ajoutant la réserve: «nonobstant toute autre loi», etc. Avec le texte révisé de la clause 12(1) que nous proposons, les dispositions de cette loi portant sur l'accès à l'information prévaudront sur toutes les lois subséquentes à moins que le Parlement ne consente expressément—je répète, expressément—à ce que ces dispositions soient écartées dans un cas particulier. Nous sommes donc d'avis que le texte, tel qu'il est, est plus fort en réalité.

Dans le cas d'espèce, je pense qu'un jugement déclaratoire s'impose, aussi n'accorderais-je pas d'ordonnance de faire. J'invite les avocats à se faire entendre sur la forme précise que devrait prendre le dispositif du jugement, lequel fera loi lorsque j'y aurai apposé ma signature. Selon mon habitude, il se peut que je réexamine mes notes avant qu'elles ne soient formellement déposées à titre de motifs du jugement, mais uniquement à des fins de corrections de la grammaire et de la ponctuation. Cependant, avant d'entendre les avocats, je désire commenter brièvement plusieurs autres points qui ont été soulevés au cours du débat.

Puisque je rends un jugement déclaratoire plutôt qu'une ordonnance portant production de documents, l'attestation visée à l'article 36.3 de la *Loi sur la preuve au Canada*, qui aurait constitué un obstacle absolu à toute ordonnance de ma part visant la production de documents, n'a pas de portée directe en l'espèce. Deuxièmement, puisque

Parliament are that the statute leaves to the Auditor General the determination of which examinations are necessary for the fulfilment of his responsibilities, the submission that he does not need to see these specific documents fails as well. There was an argument that since the confidence here was one owed by Members of the Privy Council in their responsibilities to Her Majesty (and I accept that), only Her Majesty could waive such an obligation. This is not a waiver, however. It comes about by force of the law duly enacted by Parliament and assented to by Her Majesty upon the advice of her Privy Counsellors. It may be argued that the effect of this judgment places the Auditor General in a higher position than the Courts, since my access to these documents would be presumably barred by a certificate under section 36.3. That may be so. Indeed, he has vastly greater powers than the elected Members, none of whom could convene an inquiry, summon witnesses or have any of the rights of examination set out in section 13. If those are the consequences, so be it. They are the consequences of the language of a legislative enactment which I find clear in intent and again entirely consistent with the most fundamental responsibility of holding the Government accountable for public expenditures. Let me also add that any Minister of the Crown is subject to that scrutiny in every expenditure for which he or she has responsibility. The Ministers who are defendants here are doubly so, because they are the trustees of the Canadian Ownership Account which is a vehicle created for no other purpose except the expenditure of very large sums of public money. Finally, there was a very extensive submission that because the Auditor General is a servant of Parliament, in a position to report to Parliament and because he has all of the other powers conferred upon him by section 13, he ought to exhaust those first before coming to Court and in any event, he should seek redress by Parliament. Were we dealing with discretionary relief of *mandamus*, those arguments would be more pertinent. Here, there is an impasse between two principles, each a part of our law, and the plaintiff asks the Court to resolve the impasse. It is the Court's obligation to do so. Furthermore, there is a very practical limitation upon the possibility of a full resolution within the precincts of the House of Commons. The grievance is the denial of access to information in the hands of Cabinet. Cabinet occupies the

j'ai conclu que selon l'intention et l'expression du législateur, seul le vérificateur général est juge des examens nécessaires à l'exercice de ses responsabilités, la proposition en vertu de laquelle il n'a pas à voir les documents en cause doit être rejetée également. On a fait valoir que puisque le secret en l'espèce est une obligation imposée aux membres du Conseil privé dans l'exercice de leurs responsabilités à l'égard de Sa Majesté, point de vue auquel je souscris, seule Sa Majesté peut renoncer à cette obligation. Il ne s'agit toutefois pas d'une renonciation, mais d'une conséquence qui s'impose par l'action d'une loi dûment adoptée par le Parlement et sanctionnée par Sa Majesté sur l'avis des membres de son Conseil privé. On pourra soutenir que le présent jugement place le vérificateur général dans une situation supérieure à celle des tribunaux, puisque l'on pourrait m'empêcher d'avoir accès aux documents en question au moyen de l'attestation visée à l'article 36.3. C'est possible. Il a en effet des pouvoirs beaucoup plus étendus que les députés, aucun d'entre eux ne pouvant ordonner une enquête, ni citer des témoins, ni jouir des droits d'examen exposés à l'article 13. Si telles sont les conséquences, qu'il en soit ainsi. Ces conséquences découlent du libellé d'une mesure législative dont l'intention me paraît claire et parfaitement compatible avec l'obligation fondamentale de tenir le gouvernement responsable des dépenses publiques. Permettez-moi d'ajouter que tout ministre de la Couronne fait l'objet du même examen rigoureux en ce qui concerne les dépenses dont il ou elle est responsable. Les ministres qui sont défendeurs en l'espèce sont doublement assujettis à un tel examen minutieux, car ils sont les fiduciaires du Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, qui est un outil qui sert uniquement à l'emploi de vastes quantités des deniers publics. Finalement, on a soutenu énergiquement que puisque le vérificateur général est un préposé du Parlement, qu'il fait rapport à ce dernier et qu'il dispose de tous les autres pouvoirs conférés par l'article 13, il devrait tout d'abord exercer tous ces pouvoirs avant de faire appel à la Cour, et qu'en tout état de cause, il devrait s'adresser au Parlement pour obtenir un redressement. Ces arguments seraient plus pertinents si l'on demandait en l'espèce à la Cour d'exercer sa discrétion en délivrant un bref de *mandamus*. Or nous sommes en présence d'une impasse entre deux principes, chacun d'eux faisant partie de notre droit, et le

executive position because of the Government majority in the House of Commons. The ultimate disposition of any grievance would, I assume, result from a motion to compel production of the documents and whether in the standing committees or on the floor of the House of Commons, the resulting vote is predictably governed by the very same majority.

This therefore returns me to my opening words. The wisdom of clothing the Auditor General with these responsibilities and with these powers is not my concern. I find it consistent with public interest, with Parliament's fundamental responsibility to scrutinize public spending and with the Auditor General's responsibilities to audit the accounts, and also to report to Parliament on whether such expenditures have been made with due regard to economy and efficiency. It is for these reasons that the sections have used this language. I see no reason to conclude that Parliament did not intend the plain consequences of these words. Whatever may be the sanctity of their confidences in their sworn obligation as advisors to Her Majesty, when the executive enters upon the expenditure of public funds, they do so fully aware that every aspect of what they do is subject to such examination as the Auditor General considers necessary for the fulfilment of his statutory responsibility.

I therefore conclude that the plaintiff is entitled to a declaration that section 5 and section 13 of the *Auditor General Act* afford to the Plaintiff access to information that he deems necessary for the purpose of carrying out such examinations as he considers necessary to audit the accounts of Canada, the financial statements required by section 55 of the *Financial Administration Act* and to permit him to report to Parliament, including whether any money has been expended without due regard to economy or efficiency. With specific

demandeur demande à la Cour de mettre fin à l'impasse. Nous sommes tenus de le faire. En outre, la possibilité de résoudre totalement le problème au sein de la Chambre des communes connaît des limites d'ordre pratique. Le grief en cause est le refus de communiquer des documents qui sont entre les mains du Cabinet. Ce dernier possède le pouvoir exécutif étant donné la majorité du gouvernement à la Chambre des communes. Je présume que l'issue finale d'un grief ferait suite à une motion portant production de documents, et, que ce soit au sein des comités permanents ou à la Chambre des communes, le vote qui en résulterait dépendrait à coup sûr de la même majorité.

Ces considérations me renvoient à ce que j'ai dit au tout début. La sagesse qu'il y a à accorder au vérificateur général ces responsabilités et ces pouvoirs ne me concerne pas. J'estime que cette conclusion est conforme à l'intérêt public et qu'elle est compatible avec la responsabilité fondamentale du Parlement d'examiner minutieusement les dépenses publiques et avec les responsabilités du vérificateur général qui consistent non seulement à vérifier les comptes mais également à indiquer au Parlement si ces dépenses ont été faites en conformité avec les principes d'économie et d'efficacité. C'est pour ces motifs qu'on a utilisé un tel libellé dans les articles en question. Je ne vois aucune raison de conclure que le Parlement n'a pas voulu que ces termes produisent leurs conséquences normales. Quel que soit le caractère sacré de la confidentialité de leurs délibérations en leur qualité de conseillers de Sa Majesté lorsque l'exécutif procède à la dépense de fonds publics, les membres du Cabinet savent fort bien que tout ce qu'ils font est assujéti à l'examen que le vérificateur général juge nécessaire pour exercer les fonctions qui lui sont conférées par la Loi.

Je conclus par conséquent que le demandeur a droit à un jugement déclaratoire portant que les articles 5 et 13 de la *Loi sur le vérificateur général* donnent au demandeur accès aux renseignements qu'il juge nécessaires pour procéder aux examens qu'il estime également nécessaires pour vérifier les comptes publics du Canada, les états financiers requis par l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière* et pour lui permettre de présenter son rapport au Parlement et de signaler les cas où une somme d'argent a été dépensée sans égard à

reference to the facts of this case, he is entitled to a declaration that at the time of his initial request, he was entitled to access to the information contained in the documents set out in the statement of claim, and that the refusal of access was unjustified then and, therefore, remains unjustified now.

There are two supplementary comments. First, I think it is abundantly clear from the text of these reasons, and there are several references to it, that we are here in an area of public expenditure. Vote 5c, the Canadian Ownership Account, the responsibility of the defendants in this action to be the guardians of the Canadian Ownership Account established by Vote 5c—all of those should, as I say, make it abundantly clear that we are dealing with a specific finding of fact, that we are in the area of public expenditure and since we are in an area of public expenditure, the documents sought in the statement of claim clearly come within the audit responsibilities of the Auditor General. This includes, of course, his report to Parliament and the value for money audit, or whether these expenditures were made “without due regard to economy or efficiency”.

Two things follow. The first is that since we are in an area of public expenditure, which is clearly within the audit responsibilities of the Auditor General, by virtue of section 5, he is entitled to make “such examinations and inquiries as he considers necessary”.

The second is that arguments based on a different factual situation, that is to say a situation in which we are not in the area of public expenditure and therefore not in the audit responsibilities of the Auditor General, are hypothetical as far as this decision is concerned. They have no bearing on this decision.

Finally, in the last sentence of the reasons, I said this: “the refusal of access was unjustified then and, therefore, remains unjustified now”. To be more specific, and as I have already set out in the earlier parts of the reasons for judgment, I have found that the convention of Cabinet confidentiality should not have prevailed against the Auditor General’s requests for information when they were first made. That convention did not permit the Government of the day to refuse access to the

l'économie ou à l'efficacité. Compte tenu des faits de l'espèce, il a droit à un jugement déclarant que, au moment de sa demande initiale, il avait droit d'accès aux renseignements contenus dans les documents énoncés dans la déclaration, et que le refus était alors injustifié et qu'il continue par conséquent de l'être.

Je voudrais ajouter deux commentaires. D'abord, j'estime qu'il ressort très clairement du texte des présents motifs, et j'y ai fait plusieurs fois allusion, que le litige en l'espèce porte sur des dépenses de l'État. Comme je l'ai déjà dit, le crédit 5c, le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, l'obligation pour les défendeurs en l'espèce d'agir à titre de gardiens dudit Compte créé par le vote 5c indiquent très clairement que nous devons arriver à une conclusion de fait précise, qu'il s'agit de dépenses de l'État et que, de ce fait, les documents demandés dans la déclaration tombent sous le coup des fonctions de vérification du vérificateur général. Celles-ci incluent évidemment le rapport qu'il doit présenter au Parlement et la vérification rendement-coût, ce qui soulève la question de savoir si ces dépenses ont été effectuées «sans égard à l'économie ou à l'efficacité».

Il en résulte deux conséquences. La première est que, étant donné qu'il s'agit de dépenses de l'État et que celles-ci tombent manifestement sous le coup des fonctions de vérification du vérificateur général, l'article 5 habilite ce dernier à effectuer «les examens et enquêtes qu'il juge nécessaires».

La deuxième est que les arguments fondés sur une situation de faits différente, c'est-à-dire une situation où il n'est pas question de dépenses de l'État et qui, de ce fait, ne relève pas des fonctions de vérification du vérificateur général, sont purement hypothétiques en ce qui concerne la présente décision et n'ont aucune influence sur celle-ci.

Enfin, j'ai affirmé dans la dernière phrase de mes motifs que «le refus était alors injustifié et qu'il continue par conséquent de l'être». Comme je l'ai déjà dit dans les premières parties des motifs de jugement, j'ai conclu que la convention sur le secret du Cabinet n'aurait pas dû avoir préséance sur les demandes de renseignements lorsque le vérificateur général les a présentées pour la première fois. Cette convention n'habilitait pas le gouvernement d'alors à refuser l'accès aux rensei-

information in contravention of the provisions of the *Auditor General Act*, as I have interpreted them. It would be equally unthinkable to find that a similar convention with respect to maintaining the confidentiality of previous Governments would enable the present Government to persist in that wrongful refusal of access.

For these reasons, there will be judgment for the plaintiff for the appropriate declarations, with costs.

JUDGMENT

UPON motion made unto this Court for judgment in this action, in the presence of counsel for the plaintiff and counsel for the defendants, having read the pleadings and hearing the evidence adduced before this Court on January 11, March 7, 8 and 20, May 31, November 1 and 12, 1985, and it being made to appear to the satisfaction of this Court firstly, that the information sought in the statement of claim relates to a matter of public expenditure, and, secondly, that the public expenditure more particularly described in the statement of claim comes within the scope of the Auditor General's responsibilities as set out in the *Auditor General Act*, S.C. 1976-77, c. 34, and upon hearing what was said by counsel aforesaid, and this matter coming on this day for judgment:

1. IT IS HEREBY DECLARED THAT the plaintiff is entitled pursuant to subsection 13(1) of the *Auditor General Act* to have access to information, including information contained in documents that are confidences of the Queen's Privy Council, that relates to matters of public expenditure and that comes within the scope of the Auditor General's responsibilities as set out in the *Auditor General Act*, as the plaintiff deems necessary for the purpose of carrying out these responsibilities including the audit of the financial statements required by section 55 of the *Financial Administration Act*, R.S.C. 1970, c. F-10, and to permit the plaintiff to report to Parliament, including whether any money has been expended without due regard to economy or efficiency.

2. AND IT IS FURTHER DECLARED THAT the plaintiff has the right pursuant to subsection 13(1) of

gnements en violation des dispositions de la *Loi sur le vérificateur général* telles que je les ai interprétées. Il serait tout aussi impensable de conclure qu'une convention semblable permettant de maintenir le caractère confidentiel des documents des gouvernements antérieurs autoriserait le gouvernement actuel à persister dans son refus d'y donner accès.

Pour ces motifs, le demandeur aura droit au jugement déclaratoire approprié, le tout avec dépens.

JUGEMENT

VU la requête faite à la Cour, en présence des avocats du demandeur et de ceux des défendeurs, en vue d'obtenir jugement dans la présente action, après avoir lu les plaidoiries écrites et avoir entendu les témoignages présentés devant la Cour le 11 janvier, les 7, 8 et 20 mars, le 31 mai et les 1^{er} et 12 novembre 1985, et étant donné qu'il apparaît, à la satisfaction de la Cour, que, premièrement, les renseignements demandés dans la déclaration concernent des dépenses de l'État et que, deuxièmement, les dépenses de l'État décrites plus en détail dans ladite déclaration tombent sous le coup des responsabilités du vérificateur général énoncées à la *Loi sur le vérificateur général*, S.C. 1976-77, chap. 34, et après avoir entendu les arguments des avocats des parties, et jugement devant être rendu ce jour:

1. LA COUR DÉCLARE QUE le demandeur a droit, conformément au paragraphe 13(1) de la *Loi sur le vérificateur général*, de prendre connaissance des renseignements, y compris les renseignements que renferment les documents constituant des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine, qui concernent des dépenses de l'État et qui tombent sous le coup des responsabilités du vérificateur général énoncées à la *Loi sur le vérificateur général* et que le demandeur estime nécessaires pour s'acquitter desdites responsabilités, notamment pour vérifier les états financiers requis par l'article 55 de la *Loi sur l'administration financière*, S.R.C. 1970, chap. F-10, et pour lui permettre de présenter son rapport au Parlement et de signaler les cas où une somme d'argent a été dépensée sans égard à l'économie et à l'efficacité.

2. LA COUR DÉCLARE EN OUTRE QUE le demandeur a droit, conformément au paragraphe 13(1)

the *Auditor General Act* to free access to the information contained in the following documents, including documents that are confidences of the Queen's Privy Council:

(i) All analysis and/or evaluation reports pertaining to the acquisition of Petrofina Canada Inc. prepared for, or received by or considered by, the defendants in the exercise of their respective individual or joint statutory responsibilities;

(ii) All presentations, documents or memoranda relating to the use of funds from the accounts of Canada (in particular from the Canadian Ownership Account) for the acquisition of Petrofina Canada Inc. that were prepared for, or received by or considered by, the defendants in the exercise of their respective joint or individual statutory responsibilities with respect to the acquisition of Petrofina Canada Inc.;

(iii) All evaluations of the Petrofina Canada Inc. acquisition and/or the assets acquired, that were undertaken subsequent to the acquisition, prepared for or received by, or considered by, the defendants in the exercise of their respective individual or joint statutory responsibilities;

(iv) To provide the plaintiff with information, and reports and explanation contained in the documents set out in (a)(i) applicable to payments of public monies made from the accounts of Canada, more particularly, payments from the Canadian Ownership Account, Vote 5c, *Appropriation Act No. 4, 1980-81*, to acquire shares and property of Petrofina Canada Inc. and which the plaintiff deems necessary to fulfil his responsibility under the *Auditor General Act*.

3. AND IT IS DECLARED THAT at the time of his initial request, the plaintiff was entitled to access to the information contained in documents set out in the statement of claim, and that the refusal of access was unjustified then and, therefore, remains unjustified now, notwithstanding the fact that this information is contained in confidences of a previous government.

de la *Loi sur le vérificateur général*, de prendre connaissance des renseignements que renferment les documents énumérés ci-après, y compris les documents constituant des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine:

(i) Les analyses et/ou rapports d'évaluation concernant l'acquisition de Petrofina Canada Inc. préparés pour les défendeurs, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, individuelles ou collectives;

(ii) Les documents, propositions ou mémoires concernant l'emploi de fonds à même les comptes du Canada (notamment le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne) pour l'acquisition de Petrofina Canada Inc., qui ont été rédigés pour les défendeurs, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, collectives ou individuelles, concernant l'acquisition de Petrofina Canada Inc.;

(iii) Toutes les évaluations de l'acquisition de Petrofina Canada Inc. et/ou des actifs acquis, faites ultérieurement à l'acquisition par les défendeurs, rédigés pour eux, ou reçus par eux, ou dont ils ont tenu compte dans l'exercice de leurs responsabilités légales respectives, individuelles ou collectives;

(iv) Afin de fournir au demandeur l'information, les rapports et les explications que comportent les documents énoncés en a)(i), concernant les paiements de fonds publics prélevés sur les comptes du Canada, plus particulièrement les paiements prélevés sur le Compte d'accroissement du taux de propriété canadienne, crédit 5c, *Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits* pour acquérir les actions et la propriété de Petrofina Canada Inc., que le demandeur estime nécessaire à l'exercice de sa fonction en vertu de la *Loi sur le vérificateur général*.

3. LA COUR DÉCLARE EN OUTRE QUE, au moment de sa demande initiale, le demandeur avait droit d'accès aux renseignements contenus dans les documents énoncés dans la déclaration et que le refus était alors injustifié et qu'il continue par conséquent de l'être, même si ces renseignements sont contenus dans des documents confidentiels d'un gouvernement antérieur.

4. The plaintiff's application for an order in the nature of *mandamus* or injunction is denied.

5. AND IT IS ORDERED that the defendants do pay to the plaintiff his costs of these proceedings as between party and party forthwith after the taxation thereof.

4. La demande visant à obtenir un *mandamus* ou une injonction est rejetée.

5. LA COUR ORDONNE aux défendeurs de verser au demandeur les frais entre parties des présentes " procédures dès qu'ils auront été taxés.

ERRATUM

In the report of *Michael Bishop and Canadian Musical Reproduction Rights Agency Limited v. Martin Stevens, P.B.I. Records, Manacord Pub., François Pilon, Son Soleil Inc., Downstairs Records Ltd., Unidisc Productions Ltd., Télé-Métropole Inc., CRC Records Ltd. and Enregistrements Audiobec Canada Inc.—Audiobec Recording Canada Inc.* at [1985] 1 F.C. 756, the law firm of Léger, Robic & Richard, Montreal was given as Solicitors for defendants. J.A. Léger and L. Carrière were indicated as having appeared for defendants. In fact, Léger, Robic & Richard acted for only one of the defendants, namely Télé-Métropole Inc. At trial, Télé-Métropole Inc. was the sole defendant remaining active in the proceedings.

Dans la décision *Michael Bishop et Agence canadienne des droits de reproduction musicale limitée c. Martin Stevens, P.B.I. Records, Manacord Pub., François Pilon, Son Soleil Inc., Downstairs Records Ltd., Unidisc Productions Ltd., Télé-Métropole Inc., CRC Records Ltd. et Enregistrements Audiobec Canada Inc.—Audiobec Recording Canada Inc.*, publiée à [1985] 1 C.F. 756, le cabinet Léger, Robic & Richard de Montréal a été désigné comme procureur des défendeurs. Il y est en outre indiqué que M^{es} J.A. Léger et L. Carrière ont comparu pour les défendeurs. En fait, le cabinet Léger, Robic & Richard ne représentait qu'un seul des défendeurs, soit Télé-Métropole Inc. Lors de l'instruction de l'affaire, seule Télé-Métropole Inc. était encore partie à l'instance.