

T-842-87  
T-1106-87

T-842-87  
T-1106-87

**David Vienneau** (*Applicant*)

v.

**Solicitor General of Canada** (*Respondent*)

**Gregory S. Kealey** (*Applicant*)

v.

**Solicitor General of Canada** (*Respondent*)

*INDEXED AS: VIENNEAU v. CANADA (SOLICITOR GENERAL)*

Trial Division, Jerome A.C.J.—Ottawa, December 16, 1987; March 3, 1988.

*Access to information — Records disclosed containing extensive deletions — Covering letter listing exempting sections relied upon, but sections not indicated next to deletions — Access to Information Act, s. 10 not requiring specification of provision relied upon for each portion exempted from disclosure.*

These were applications for review of the respondent's alleged failure to comply with statutory requirements in refusing to disclose certain records requested under the *Access to Information Act*. The copies of the records received by the applicants contained extensive deletions. A covering letter listed the specific exempting sections relied upon but those sections were not indicated next to the deletions (a practice followed by some government institutions).

The question of law for determination was whether section 10 of the Act obliged the head of a government institution to specify the provisions relied on for each portion of the record exempted from disclosure. The applicants referred to paragraph 10(1)(b) which requires that the notice state the specific provision of the Act on which the refusal was based. The applicants argued that "the refusal" referred to each deletion made from a record and that reasons must be cited for each such refusal. They also argue that the requester needs the information to decide whether to bring a complaint, and in order to tie the government institution down to a particular basis for the refusal. The respondent submitted that as no such particularization is required where the entire document is withheld, the applicants should not be entitled to more specific reasons with regard to a severed and released document.

*Held*, the question should be answered in the negative and the applications dismissed.

The problem at issue arises only where the head of the institution has made the initial refusal and is then required to decide whether to release portions that can reasonably be severed. There is only one refusal when the record is found to contain exempt material. Subsequent disclosure of any portion is only further compliance, not further refusal. Therefore, only one notice of exempting provisions is required. A letter of

**David Vienneau** (*requérant*)

a c.

**Solliciteur général du Canada** (*intimé*)

**Gregory S. Kealey** (*requérant*)

b c.

**Solliciteur général du Canada** (*intimé*)

*RÉPERTORIÉ: VIENNEAU c. CANADA (SOLLICITEUR GÉNÉRAL)*

c Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Ottawa, 16 décembre 1987; 3 mars 1988.

*Accès à l'information — Les documents communiqués contiennent de nombreuses suppressions — La lettre d'accompagnement énumérait les articles invoqués pour justifier ces suppressions, mais ces articles ne figuraient pas en regard des parties supprimées — L'art. 10 de la Loi sur l'accès à l'information n'exige pas d'indiquer la disposition précise invoquée pour chaque partie d'un document soustraite à la communication.*

Il s'agit de demandes d'examen de la prétendue dérogation de l'intimé aux prescriptions du législateur lors d'un refus de communiquer certains documents demandés conformément à la *Loi sur l'accès à l'information*. De nombreux extraits avaient été supprimés des copies de documents que les requérants ont reçues. Une lettre d'accompagnement énumérait les articles pertinents invoqués pour justifier ces suppressions, mais ces articles ne figuraient pas en regard des parties supprimées (pratique suivie par certains ministères fédéraux).

La question de droit à trancher était de savoir si l'article 10 de la Loi obligeait le responsable d'une institution fédérale à préciser les dispositions invoquées pour chaque partie du document soustraite à la communication. Les requérants ont cité l'alinéa 10(1)(b) qui exige que l'avis mentionne la disposition précise de la Loi sur laquelle se fonde le refus. Les requérants ont fait valoir que «le refus» visait chaque suppression effectuée sur un document, et que les motifs de chaque refus devaient être énoncés. Toujours selon les requérants, le demandeur a besoin de ces renseignements pour décider s'il déposera une plainte et pour connaître le motif précis du refus de l'institution fédérale. L'intimé a soutenu que puisqu'aucune précision de ce genre n'était requise lorsque le document était retenu dans sa totalité, les requérants ne pouvaient exiger, dans le cas d'un document communiqué partiellement, plus de précision.

*Jugement*: Il y a lieu de répondre par la négative à la question et de rejeter les demandes.

La question soulevée en l'espèce se présente uniquement lorsque le responsable de l'institution concernée a opposé un premier refus, et qu'il est tenu par la suite de décider s'il y a lieu de communiquer les parties qui peuvent raisonnablement être prélevées. Lorsque le document est jugé renfermer des renseignements incommunicables, il n'y a qu'un seul refus. La communication subséquente de n'importe quelle partie n'est

notice is sufficient compliance with sections 7 and 10. Upon refusal, an applicant automatically has a right to complain and, ultimately, the right to seek judicial review of every aspect of the refusal. Those rights are not dependant on the provision of specific exemptions for each deletion in a severed record. The practice of providing section numbers next to the deletions is, however, commendable and in keeping with the intent of the act—to provide citizens with as much information as possible.

#### STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

*Access to Information Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I), ss. 2, 3, 4, 7, 10, 25, 41, 42(1)(b).

#### COUNSEL:

*Michael L. Phelan, Pat J. Wilson and Paul B. Tetro* for applicants.  
*Barbara McIsaac* for respondents.

#### SOLICITORS:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, for applicants.  
*Deputy Attorney General of Canada* for respondents.

*The following are the reasons for order rendered in English by*

JEROME A.C.J.: These applications under section 41 of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111 (Schedule I)] are brought by the Information Commissioner on behalf of the requestor-applicants pursuant to paragraph 42(1)(b) of the Act. The applications are for a review of the respondent's alleged failure to comply with statutory requirements in refusing to disclose certain records requested under the Act. By orders dated October 20, 1987, I decided that the applications should be heard together and that the following preliminary question of law be determined:

Does Section 10 of the *Access to Information Act* (the "Act") oblige the head of a government institution to particularize the specific provision(s) of the Act on which exemptions from disclosure from records severed pursuant to Section 25 of the Act are based by specifying the provision(s) relied on for each portion of a record which has been exempted from disclosure?

qu'une application de la Loi et non un nouveau refus. Par conséquent, un seul avis indiquant les dispositions d'exception doit suffire. Un avis écrit est suffisant aux fins des articles 7 et 10. Tout refus entraîne d'office le droit de porter plainte et, en définitive, celui de recourir au contrôle judiciaire de chaque élément du refus. Ces droits ne dépendent pas de l'indication des dispositions précises invoquées pour chaque suppression effectuée dans un document. La pratique qui consiste à fournir les numéros des articles applicables en regard des suppressions est toutefois recommandable et conforme au but visé par la Loi, celui de fournir aux citoyens le plus de renseignements possible.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS

*Loi sur l'accès à l'information*, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I), art. 2, 3, 4, 7, 10, 25, 41, 42(1)(b).

#### AVOCATS:

*Michael L. Phelan, Pat J. Wilson et Paul B. Tetro* pour les requérants.  
*Barbara McIsaac* pour les intimés.

#### PROCUREURS:

*Osler, Hoskin & Harcourt*, Ottawa, pour les requérants.  
*Le sous-procureur général du Canada* pour les intimés.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: Les présentes requêtes sont présentées en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111 (annexe I)] par le Commissaire à l'information, au nom des demandeurs-requérants, conformément à l'alinéa 42(1)(b) de la Loi. Les requêtes portent sur la révision de la prétendue dérogation de l'intimé aux prescriptions du législateur, savoir son refus de communiquer certains documents demandés conformément à la Loi. Par des ordonnances rendues en date du 20 octobre 1987, j'ai décidé que ces requêtes devaient être entendues simultanément, et que la question préliminaire de droit sur laquelle il fallait statuer était la suivante :

L'article 10 de la *Loi sur l'accès à l'information* (la «Loi») oblige-t-il le responsable d'une institution fédérale à indiquer, pour chaque partie d'un document soustraite à la communication en application de l'article 25 de la Loi, les dispositions précises de la Loi sur lesquelles sont fondées les exceptions à la communication?

The preliminary question came on for hearing in Ottawa on December 16, 1987.

The applicants requested access to certain records under the control of the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) in 1985 and 1986. Some of the documents requested were eventually released to them. The copies they received contained extensive deletions where portions of the records had been withheld as being exempt from disclosure under the Act. In each case a covering letter was included, which set out the specific exempting sections on which the respondent had relied in refusing to disclose parts of the record. The sections were only listed in the covering letter, they were not written in next to the deleted portions, as is the practice in some government institutions.

The requestors complained to the Information Commissioner about the treatment of their requests. In particular, they complained that specific exemptions had not been provided for each deletion. The Commissioner's staff conducted an investigation. Following the investigation the Assistant Commissioner wrote to the Solicitor General on November 26, 1986. The letter reads, in part:

In each of the four incidents complained about, the requestor simply received a covering memorandum from CSIS stating, in part that "some of the documents provided to you have been exempted, in whole or in part, pursuant to ..." followed, usually by the sections involved. The deleted (exempted) portions of the released records contain no indication of the authority upon which a specific exemption is based and therefore the recipient has no understanding of why a particular portion or document was not provided, nor would the person have an informed basis upon which to make a complaint.

Relying on paragraph 10(1)(b), I am of the opinion that the specific authority or authorities for exemptions must be indicated to the applicant at the relevant portion of the record. CSIS has not complied with this paragraph of the Act consequently I find these four complaints to be "well-founded".

Based on subsection 37(1) of the Access to Information Act I therefore recommend that CSIS inform Professor Kealey and Mr. Viennau of the specific authorities on which exemptions were made to the records released to them under the Access to Information Act on or before December 19, 1986, or that within that time, you give me notice of any action taken or proposed to be taken to implement this recommendation or

La question préliminaire a été débattue à Ottawa, le 16 décembre 1987.

Les requérants ont demandé l'accès à certains documents qui relevaient du Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en 1985 et 1986. Certains documents requis leur ont été finalement communiqués. De nombreux extraits étaient supprimés des copies de documents qu'ils ont reçues, du fait qu'ils étaient considérés comme incommunicables en vertu de la Loi. Dans chaque cas, une lettre d'accompagnement indiquait les articles pertinents sur lesquels l'intimé s'était fondé pour justifier son refus de communiquer les parties supprimées. Les articles étaient simplement énumérés dans la lettre d'accompagnement, mais ne figuraient pas en regard des parties supprimées, pratique suivie par certains ministères fédéraux.

Les requérants ont déposé une plainte devant le Commissaire à l'information relativement au sort réservé à leurs demandes. Ils se sont plaints notamment du fait que les exceptions pertinentes n'étaient pas précisées à l'égard de chaque partie supprimée. Le personnel du Commissaire a institué une enquête, à l'issue de laquelle le Commissaire adjoint a écrit au Solliciteur général le 26 novembre 1986. Cette lettre se lit, en partie, comme suit :

[TRADUCTION] Pour chacun des quatre incidents faisant l'objet des plaintes, le requérant a simplement reçu du SCRS une note d'accompagnement, dans laquelle il est mentionné, entre autres, que «certains documents qui vous ont été fournis ont fait l'objet d'une exception, en tout ou en partie, en vertu de ...»; cette mention était suivie généralement des articles pertinents. Les parties supprimées (faisant l'objet de l'exception) dans les documents communiqués ne contenaient aucune indication quant à la disposition sur laquelle était fondée cette exception en particulier et, de ce fait, le requérant ne disposait d'aucune explication quant aux motifs pour lesquels telle ou telle partie du document n'avait pas été fournie, pas plus qu'il n'était éclairé sur quelque fondement lui permettant de formuler une plainte quelconque.

En me basant sur l'alinéa 10(1)b), je suis d'avis que les dispositions précises justifiant les exceptions doivent être indiquées au requérant, et ce, sur la partie pertinente du document. Le SCRS ne s'est pas conformé à cet alinéa de la Loi et, par conséquent, je conclus que ces quatre plaintes sont «bien fondées».

En m'appuyant sur le paragraphe 37(1) de la Loi sur l'accès à l'information, je recommande donc que le SCRS informe le professeur Kealey et M. Viennau des dispositions précises aux termes desquelles les exceptions ont été appliquées aux documents qui leur ont été communiqués en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, le ou avant le 19 décembre 1986, à moins que, dans ce même délai, vous ne m'avisiez qu'une

provide reasons why no such action has been or is proposed to be taken.

### The Solicitor General responded as follows:

Paragraph 10(1)(b) of the Act, in part, stipulates that where access is refused, the specific provision of the Act on which the refusal was based must be stated in the written letter to the requestor. It is my understanding that not only does the CSIS provide this information in their written response; they also clearly indicate on the record where information has been exempted. They do not, however, link them together and based on our legal advice I believe there is no requirement to do so.

I am aware that the approach you suggest to paragraph 10(1)(b) is acceptable to certain institutions. In the case of the CSIS processing of records, however, using your rationale could defeat the purpose of the exemptions as it could provide an indicator of the type of information that was being exempted. In certain circumstances the specifying of the exemptions used should not provide 'clues' as to what the nature of the information being exempted might be. If CSIS were to follow your approach, I believe that this may be the result.

In view of this interpretation of the Act, I do not propose to take any further action in this regard. I feel that the CSIS is complying with the requirements of the legislation in this particular situation.

The Assistant Information Commissioner reported this exchange to the applicants, along with his determination that their complaints were well-founded. These applications were then launched.

The statutory provisions relevant to these applications are sections 7, 10 and 25 of the Act:

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

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

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

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

mesure a été prise ou qu'elle est envisagée pour l'application de la présente recommandation, ou que vous ne fournissiez les motifs pour lesquels cette mesure ne l'a pas été.

### Le solliciteur général a répondu comme suit :

a [TRADUCTION] L'alinéa 10(1)b de la Loi prescrit, entre autres, que si la communication est refusée, la lettre écrite au demandeur doit indiquer la disposition précise de la Loi sur laquelle le refus est fondé. Je crois comprendre que, non seulement le SCRS fournit cette information dans sa réponse écrite, mais il indique clairement, sur le document, les passages qui ne peuvent être communiqués. Il ne regroupe pas toutefois les deux types d'information mais d'après l'avis de nos conseillers juridiques, la Loi ne semble pas l'obliger à le faire.

b Je sais que l'interprétation que vous suggérez à l'égard de l'alinéa 10(1)b est reconnue par certaines institutions. Néanmoins, dans le traitement des documents du SCRS, l'application de votre interprétation nuirait au but visé par les exceptions, puisqu'elle risquerait de fournir des indices sur le type de renseignements incommunicables. Dans certains cas, la précision des exceptions appliquées ne doit pas donner d'indices sur la nature possible des renseignements incommunicables. Si le SCRS se pliait à votre façon de voir, un tel résultat serait à craindre.

c Compte tenu de cette interprétation de la Loi, je ne propose aucune autre mesure à cet égard. J'estime qu'en l'espèce l'attitude du SCRS est conforme aux exigences du législateur.

d Le Commissaire adjoint à l'information a transmis cette correspondance aux requérants, en même temps que sa décision par laquelle il reconnaît le bien-fondé de leurs plaintes. C'est alors que les requêtes ont été présentées.

e Les dispositions pertinentes de la Loi sont les articles 7, 10 et 25 :

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

- g a) d'aviser par écrit la personne qui a fait la demande de ce qu'il sera donné ou non communication totale ou partielle du document;
- h b) le cas échéant, de donner communication totale ou partielle du document.

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

- j a) soit le fait que le document n'existe pas;
- b) soit la disposition précise de la présente loi sur laquelle se fonde le refus ou, s'il n'est pas fait état de l'existence du

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

(2) The head of a government institution may but is not required to indicate under subsection (1) whether a record exists.

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

25. Notwithstanding any other provision of this Act, where a request is made to a government institution for access to a record that the head of the institution is authorized to refuse to disclose under this Act by reason of information or other material contained in the record, the head of the institution shall disclose any part of the record that does not contain, and can reasonably be severed from any part that contains, any such information or material.

The arguments in this case are built around two different interpretations of the refusal process provided by these sections. The applicants claim that section 7 gives a requestor the right to access to the whole or part of a record and the right to notice whether that access will be given. The purpose of the notice provided by sections 7 and 10 is to advise the requestor whether and why his right will be denied. Paragraph 10(1)(b) requires that the notice state the specific provision of the Act on which the refusal was based. The applicants argue that the words "the refusal" refer to each deletion made from a record on the basis of exempting provisions because each deletion represents a refusal to disclose "part" of a record. They conclude that reasons must be cited for each such "refusal" and that those reasons must be as detailed and specific for the denial of access to part of a record as they would be if the whole record had been refused.

The applicants also claim that the right to complain and seek a Court review of the decision to refuse depends upon notice of the precise basis for each exemption. The requestor who has been refused needs the information to decide whether to bring a complaint and in order to tie the government institution down to a particular basis for the refusal.

document, la disposition sur laquelle il pourrait vraisemblablement se fonder si le document existait.

(2) Le paragraphe (1) n'oblige pas le responsable de l'institution fédérale à faire état de l'existence du document demandé.

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

25. Le responsable d'une institution fédérale, dans les cas où il pourrait, vu la nature des renseignements contenus dans le document demandé, s'autoriser de la présente loi pour refuser la communication du document, est cependant tenu, nonobstant les autres dispositions de la présente loi, d'en communiquer les parties dépourvues des renseignements en cause, à condition que le prélèvement de ces parties ne pose pas de problèmes sérieux.

Les arguments sont fondés, en l'espèce, sur deux différentes interprétations du mode de refus prévu par ces articles. Les requérants soutiennent que l'article 7 donne à un demandeur le droit à la communication totale ou partielle d'un document, et le droit d'être avisé si la communication sera accordée. Le but de la notification prévue aux articles 7 et 10 est d'aviser le demandeur si ce droit lui est reconnu ou non, et le motif du refus, le cas échéant. L'alinéa 10(1)b exige que l'avis mentionne la disposition précise de la Loi sur laquelle se fonde le refus. Les demandeurs soutiennent que les mots «le refus» visent chaque suppression effectuée sur un document, en vertu d'une disposition prévoyant une exception, étant donné que chaque suppression constitue un refus de fournir «une partie» d'un certain document. Ils en concluent que les motifs d'un tel «refus» doivent être énoncés, et qu'ils doivent être aussi détaillés et précis pour le refus touchant la communication partielle d'un document que pour le refus visant un document complet.

Les requérants soutiennent aussi que le droit de déposer une plainte et de demander la révision judiciaire de la décision qui refuse la communication dépend de l'avis qui indique le fondement précis de chaque exception. Le demandeur qui s'est vu refuser ce droit a besoin de ces renseignements pour décider s'il déposera une plainte, et pour connaître le motif précis du refus de l'institution fédérale.

The applicants do recognize some merit in the Solicitor General's position and admit that in some cases such particularization could defeat the purpose of the exemptions by allowing the requestor to know or guess at the content of the deletion. In those cases the applicants propose that the respondent institution be permitted to establish the reasonable likelihood of such a result and, if successful, that it be excused from having to provide specific exemptions for each deletion.

Conversely, the respondent contends that the right to access provided by sections 2, 3 and 4 of the Act applies to "records" under the control of a government institution, not to the information in those records. By the opening words of each of the exemption sections (sections 13-24), where a record contains exempt information, the head of the government institution is authorized to refuse to disclose the entire record. If access is to be refused, paragraph 10(1)(b) requires that specific reasons be given in the letter of notice sent pursuant to section 7. Those reasons will consist of a list of the exempting provisions applied.

The respondent submits that there is no basis for interpreting section 10 to require a linking of specific exemptions to specific portions of the record just because it has been severed under section 25. In cases where severance is not possible and the entire document is withheld, no such particularization would be required. The applicants cannot be entitled to more specific reasons with regard to a severed and released document than they would be given if the entire record was withheld.

The respondent also argues that, in those cases where provision of specific exemptions next to deletions will provide "clues" as to their content, the applicants' suggested solution to this problem is not acceptable. The problem is created by an unreasonable interpretation of paragraph 10(1)(b). The cure (requiring the government institution to establish a reasonable chance of injury) constitutes an additional and onerous burden on the government institution which is not set out specifically in the statute.

Les requérants reconnaissent, en fait, une certaine justification à la thèse du solliciteur général et admettent que, dans certains cas, une telle précision risque d'aller à l'encontre du but visé par les exceptions, en permettant au demandeur de connaître ou de deviner le contenu de la partie prélevée. Les requérants suggèrent que, dans de tels cas, l'institution intimée soit autorisée à prouver la vraisemblance de cette conséquence et, le cas échéant, dispensée de l'obligation d'indiquer les exceptions pertinentes pour chaque suppression.

En revanche, l'intimé soutient que le droit d'accès reconnu aux articles 2, 3 et 4 de la Loi s'applique aux «documents» relevant d'une institution fédérale, et non aux renseignements contenus dans ces documents. Il ressort des premiers mots de chacun des articles portant sur les exceptions (articles 13 à 24) que, chaque fois qu'un document renferme des renseignements incommunicables, le responsable de l'institution fédérale en cause est autorisé à refuser la communication du document dans sa totalité. Si l'accès doit être refusé, l'alinéa 10(1)b exige que des motifs précis soient donnés dans l'avis écrit envoyé conformément à l'article 7. Ces motifs consisteront en une liste des dispositions régissant les exceptions qui ont été appliquées.

L'intimé soutient que rien ne permet de conclure que l'article 10 exige de relier les exceptions pertinentes aux parties précises du document du simple fait qu'il a été communiqué partiellement en vertu de l'article 25. Si le prélèvement était impossible et le document retenu dans sa totalité, aucune précision ne serait requise. Les requérants ne peuvent exiger, dans le cas d'un document communiqué partiellement, plus de précision dans les motifs que s'il s'agissait d'un document retenu entièrement.

L'intimé soutient également que, dans les cas où la mention d'exceptions précises en regard des suppressions effectuées peut fournir «des indices» sur leur contenu, la solution proposée par les requérants est inacceptable. Il s'agit là d'une interprétation déraisonnable de l'alinéa 10(1)b. Cette solution (selon laquelle l'institution fédérale en cause est tenue de faire la preuve d'un préjudice raisonnablement plausible) impose à l'institution fédérale un fardeau supplémentaire et astreignant, que la Loi ne prévoit pas de façon explicite.

As I understand it, the problem at issue here arises only where the head of the institution has made the initial refusal and is then required to interpret the obligation imposed by section 25 of the Act to release portions that can reasonably be severed. Any such severance, however, cannot alter the basic fact that there is only one refusal when the record is found to contain exempt material. Subsequent disclosure of any portion as contemplated by section 25 can only be interpreted as further compliance, not as further refusal. If there is only one refusal, only one notice of exempting provisions should be required.

I do not find support in the legislation for the applicant's proposition. It is clear from the terms of sections 7 and 10 that what is required from an institution which refuses access is a written notice to the requestor of all the provisions of the Act relied upon in refusing the request. The relevant section numbers are to be provided in the letter of notice. There is no indication that they must be linked to specific deletions and certainly nothing requiring that they be written directly on the released document.

I also fail to see how notice in this form will in any way prejudice the applicants' rights under the Act. Any refusal automatically triggers the right to complain and, ultimately, the right to seek judicial review of every aspect of the refusal. Those rights are not dependant on the provision of specific exemptions for each deletion in a severed record. The government institution is sufficiently "tied down" to a basis for the refusal by the list of sections provided in the section 7 notice.

That said, however, I should hasten to add that I find the practice of providing section numbers next to deletions, as many departments do, a highly commendable one. While not strictly required by the statute, such a practice appears to me entirely in keeping with the basic purpose of the *Access to Information Act*, which is to provide citizens with as much information about their government as possible. I would therefore urge that, where there

Il me semble que la question soulevée en l'espèce se présente uniquement lorsque le responsable de l'institution a émis un premier refus et qu'il est tenu par la suite d'interpréter l'obligation, prescrite par l'article 25 de la Loi, de communiquer les parties qui peuvent raisonnablement être prélevées. Un tel prélèvement ne change rien cependant au fait que, lorsque le document est jugé renfermer des renseignements incommunicables, il n'y a qu'un seul refus. La communication subséquente de n'importe quelle partie, conformément à l'article 25, ne peut être interprétée que comme une application de la Loi, et non comme un nouveau refus. S'il n'y a qu'un seul refus, un seul avis indiquant les dispositions sur les exceptions doit suffire.

Je ne trouve aucun fondement dans la Loi à la thèse du requérant. Le libellé des articles 7 et 10 indique de façon non équivoque que l'obligation d'une institution qui refuse l'accès consiste dans l'envoi d'un avis écrit au demandeur, précisant toutes les dispositions de la Loi sur lesquelles le refus est fondé. Les numéros des articles pertinents doivent être fournis dans cet avis. Rien ne permet de conclure qu'ils doivent être reliés aux passages supprimés, et encore moins qu'ils doivent être écrits directement sur le document communiqué.

Je ne comprends pas davantage qu'un avis présenté sous cette forme puisse porter atteinte aux droits des requérants reconnus dans la Loi. Tout refus entraîne d'office le droit de porter plainte et, en définitive, celui de recourir à la révision judiciaire de chaque élément du refus. Ces droits ne dépendent pas de l'indication des dispositions traitant des exceptions précises qui se rapportent à chaque suppression effectuée dans un document. Pour se conformer à l'obligation qui lui est faite de justifier son refus, il suffit que l'institution fédérale fournisse la liste des articles dans l'avis prévu à l'article 7.

Cela dit, je m'empresse d'ajouter cependant que je considère comme fortement recommandable la pratique qui consiste à fournir les numéros des articles applicables en regard des suppressions, et qui a été adoptée par de nombreux ministères. Bien qu'elle ne soit pas expressément prévue par la loi, elle me semble parfaitement conforme au but visé par la *Loi sur l'accès à l'information*, qui consiste à fournir aux citoyens le plus de rensei-

is no danger of revealing the substance of protected information, government institutions should continue to provide the relevant section numbers for each deletion.

As a matter of law, however, the preliminary question in this case must be answered in the negative. The parties have agreed that, in the event of a negative answer, these applications may be dismissed. The section 41 applications are therefore dismissed with costs.

gnements possibles sur leur gouvernement. Je recommanderais donc, pour les cas où la divulgation de renseignements protégés ne présente pas de danger quant à leur origine ou à leur contenu, que  
*a* les institutions fédérales continuent à indiquer le numéro de l'article pertinent pour chaque suppression.

*b* Il reste que, sur le plan du droit substantif, la question préliminaire posée en l'espèce doit recevoir une réponse négative. Les parties ont convenu que, dans le cas d'une réponse négative, les présentes requêtes pouvaient être rejetées. Les requêtes présentées en vertu de l'article 41 de la Loi sont donc rejetées avec dépens.