



**Federal Courts
Reports**

**Recueil des
décisions des Cours
fédérales**

2013, Vol. 2, Part 3

2013, Vol. 2, 3^e fascicule

Cited as [2013] 2 F.C.R., {
447-662
D-11-D-13
i-lxxxi

Renvoi [2013] 2 R.C.F., {
447-662
F-13-F-16
i-lxxxi

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

FRANÇOIS BOIVIN, B.SOC.SC., LL.B./B.Sc.Soc., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

DOUGLAS H. MATHEW, Thorsteinssons LLP

SUZANNE THIBAudeau, Q.C./c.r., Heenan Blaikie LLP/S.E.N.C.R.L., SRL

LORNE WALDMAN, Waldman & Associates

LEGAL EDITORS

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

PRODUCTION STAFF

Production and Publication Manager

LINDA BRUNET

Legal Research Editors

LYNNE LEMAY

PAULINE BYRNE

NATHALIE LALONDE

Production Coordinator

CATHERINE BRIDEAU

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Courts Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, WILLIAM A. BROOKS, Commissioner.

© Her Majesty the Queen in Right of Canada, 2013.

The following added value features in the Federal Courts Reports are protected by Crown copyright: captions and headnotes, all tables and lists of statutes and regulations, cases, authors, as well as the history of the case and digests of cases not selected for full-text publication.

Requests for permission to reproduce these elements of the Federal Courts Reports should be directed to: Editor, Federal Courts Reports, Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 1E3, telephone 613-947-8491.

ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.

CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication

LINDA BRUNET

Attachées de recherche juridique

LYNNE LEMAY

PAULINE BYRNE

NATHALIE LALONDE

Coordonnatrice, production

CATHERINE BRIDEAU

Le *Recueil des décisions des Cours fédérales* est publié conformément à la *Loi sur les Cours fédérales*. L'arrêtiŕiste en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour publication par le Commissariat à la magistrature fédérale Canada, dont le commissaire est WILLIAM A. BROOKS.

© Sa Majesté la Reine du Chef du Canada, 2013.

Les éléments rédactionnels suivants du Recueil des décisions des Cours fédérales sont protégés par le droit d'auteur de la Couronne : rubriques et sommaires, toutes les listes et tables de jurisprudence, de doctrine, de lois et règlements, ainsi que l'historique de la cause et les fiches analytiques des décisions qui n'ont pas été retenues pour publication intégrale.

Les demandes de permission de reproduire ces éléments du Recueil doivent être adressées à : L'arrêtiŕiste en chef, Recueil des décisions des Cours fédérales, Commissariat à la magistrature fédérale Canada, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 1E3, téléphone 613-947-8491.

Inquiries concerning the contents of the Federal Courts Reports should be directed to the Editor at the above-mentioned address and telephone number.

Notifications of change of address (please indicate previous address) and other inquiries concerning subscription to the Federal Courts Reports should be referred to Publishing and Depository Services, Public Works and Government Services Canada, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 0S5, telephone 613-941-5995 or 1-800-635-7943.

Subscribers who receive the Federal Courts Reports pursuant to the Canada Federal Court Reports Distribution Order should address any inquiries and change of address notifications to: Linda Brunet, Production and Publication Manager, Federal Courts Reports, 99 Metcalfe Street, Ottawa, Ontario, Canada, K1A 1E3.

Les demandes de renseignements au sujet du contenu du Recueil des décisions des Cours fédérales doivent être adressées à l'arrê-tiste en chef à l'adresse et au numéro de téléphone susmentionnés.

Les avis de changement d'adresse (avec indication de l'adresse précédente), ainsi que les demandes de renseignements au sujet de l'abonnement au Recueil, doivent être adressés à Les Éditions et Services de dépôt, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 0S5, téléphone 613-941-5995 ou 1-800-635-7943.

Les abonnés qui reçoivent le Recueil en vertu du Décret sur la distribution du Recueil des arrêts de la Cour fédérale du Canada sont priés d'adresser leurs demandes de renseignements et leurs avis de changements d'adresse à : Linda Brunet, Gestionnaire, production et publication, Recueil des décisions des Cours fédérales, 99, rue Metcalfe, Ottawa (Ontario), Canada, K1A 1E3.

All judgments and digests published in the Federal Courts Reports may be accessed on the Internet at the following Web site: <http://reports.fja-cmf.gc.ca/eng/>

Tous les jugements et fiches analytiques publiés dans le Recueil des décisions des Cours fédérales peuvent être consultés sur Internet au site Web suivant : <http://reports.cmf-fja.gc.ca/fra/>

CONTENTS

Judgments	447–662
Digests	D-11–D-13
Title page	i
List of Judges	iii
Appeals noted	xv
Table of cases reported in this volume	xix
Contents of the volume	xxiii
Table of cases digested in this volume	xxxv
Cases cited	xxxix
Statutes and regulations cited	lvii
Treaties and other instruments cited	lxxi
Authors cited	lxxv

Bronskill v. Canada (Canadian Heritage) (F.C.) 563

Access to Information—Judicial review of Library and Archives Canada's (LAC) refusal to disclose portions of Royal Canadian Mounted Police (RCMP) Security Intelligence Division dossier on Thomas Clement Douglas—Canadian Security Intelligence Service (which replaced Security Intelligence

SOMMAIRE

Jugements	447–662
Fiches analytiques	F-13–F-16
Page titre	i
Liste des juges	ix
Appels notés	xv
Table des décisions publiées dans ce volume	xxi
Table des matières du volume	xxix
Table des fiches analytiques publiées dans ce volume	xxxvii
Jurisprudence citée	xlx
Lois et règlements cités	lvii
Traités et autres instruments cités	lxxi
Doctrine citée	lxxix

Bronskill c. Canada (Patrimoine canadien) (C.F.) 563

Accès à l'information—Révision judiciaire du refus de Bibliothèque et Archives Canada (BAC) de communiquer des parties du dossier du Service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) relatif à Thomas Clement Douglas—Le Service canadien du renseignement de sécurité (qui a remplacé

Continued on next page

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

Division in 1984) providing LAC with umbrella rationale for exemptions—Office of the Information Commissioner not finding exemptions excessive—Prior to public hearing, second review conducted—Applicant arguing documents made public through second review showing flawed logic in assessment of records, portions of documents missing from record—Whether documents properly considered as exempted under *Access to Information Act*, s. 15, whether exercise of discretion reasonable, what factors are to be considered in exercise of discretion under s. 15?—Initial withholding of information running counter to Act's principles, LAC's mandate—LAC failing to exercise residual discretion under s. 15—Documentation still inconsistently redacted after second release—Information relating to current operational interests, technical, human sources meeting s. 15 injury test—However, no reasonable expectation of probable harm in disclosing targets of “transitory nature”—Definition of “prevention and detection of subversive or hostile activities” in context of s. 15 not to be overbroadly used—Refusing disclosure of historical events herein unacceptable—No reasonable cause for probable harm when threats of the time having eroded, “transitory targets” made public—Umbrella rationale in assessing reports from RCMP officers fettering injury assessment required by Act, s. 15—Not disclosing documents where Thomas Douglas mentioned in passing inconsistent with Act—Erroneous to separate portions of dossier based on relevance—No reasonable expectation of probable harm resulting from disclosure of opinions about Thomas Douglas emitted “incidentally”—Scope of Act, s. 15 exceeded in both reviews—Office of Information Commissioner not duly acquitting itself of duties in regards to discretion—No indicium of discretion considered in second review—Discretion not exercised in reasonable manner—Factors to be considered including principles, objectives of Act, public interest, historical value, passage of time, prior public disclosure—These factors essential to exercise of discretion under s. 15—Application allowed.

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

le Service de sécurité en 1984) a invoqué auprès de BAC une justification passe-partout des exceptions—Le Commissariat à l'information n'a pas jugé que les exceptions étaient excessives—Avant l'audience publique, un deuxième examen a eu lieu—Le demandeur a soutenu que les documents rendus publics dans le contexte du deuxième examen démontraient que des erreurs de logique avaient été commises dans l'appréciation des dossiers, dont il manquait une partie des documents—Il s'agissait de déterminer si les documents ont été considérés à juste titre comme étant visés par l'exception prévue à l'art. 15 de la *Loi sur l'accès à l'information*, si l'exercice du pouvoir discrétionnaire était raisonnable, et les facteurs à prendre en compte dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de l'art. 15—Le premier refus de divulgation des documents était contraire aux principes de la Loi et du mandat de BAC—BAC a omis d'exercer son pouvoir discrétionnaire résiduel en vertu de l'art. 15—La documentation est encore caviardée de façon non uniforme après le deuxième examen—Les renseignements relatifs à l'intérêt opérationnel actuel, aux sources techniques et humaines remplissent le critère relatif au préjudice prévu à l'art. 15—Cependant, il n'existe pas de risque vraisemblable de préjudice probable si l'identité des cibles de « nature transitoire » est révélée—« La détection [et] la prévention [...] d'activités hostiles ou subversives » dans le contexte de l'art. 15 ne doivent pas être utilisées selon une définition trop large—En l'espèce, refuser de divulguer des faits historiques est inacceptable—Il n'y a pas de cause vraisemblable de préjudice probable lorsque les menaces ressenties à une époque ne sont plus aussi importantes et que les « cibles transitoires » sont connues du public—La justification passe-partout dans l'évaluation des rapports des agents de la GRC a entravé l'évaluation du préjudice exigée par l'art. 15 de la Loi—Le fait de ne pas divulguer les documents dans lesquels Thomas Douglas était mentionné seulement en passant va à l'encontre de la Loi—Diviser un dossier en différentes parties en fonction de leur pertinence constituait une erreur—Il n'existe pas de risque vraisemblable de préjudice probable advenant que les opinions formulées « de manière accessoire » à l'endroit de Thomas Douglas dans son dossier seraient divulguées—La portée de l'art. 15 de la Loi a été outrepassée lors des deux examens—Le Commissariat à l'information ne s'est pas bien acquitté de ses fonctions au regard de son pouvoir discrétionnaire—Rien n'indique qu'un pouvoir discrétionnaire a été pris en considération lors du deuxième examen—Le pouvoir discrétionnaire n'a pas été exercé de façon raisonnable—Les facteurs à prendre en considération sont les principes et les objectifs de la Loi, l'intérêt public, la valeur historique, le passage du temps et la diffusion publique antérieure—Ces facteurs sont essentiels à

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

Nault v. Canada (Public Works and Government Services) (F.C.A.) 491

Access to Information—Privacy—Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review on ground that information appellant seeking constituting “personal information” within meaning of *Privacy Act* (Act), s. 3—Appellant applying unsuccessfully for positions in federal public service—Under *Access to Information Act*, requesting disclosure of documents submitted by each candidate hired following recruitment competitions in which appellant himself taking part—Appellant submitting that information sought relating to position, functions of public service employees in question; thus, caught by s. 3(j) exception to definition of “personal information” under Act—Head of concerned department refusing disclosure of information thereto except for candidates’ employment history within federal government institutions on basis information covered in definition of “personal information” found in Act, s. 3(b) — Federal Court rejecting application given that definition of “personal information” in Act, s. 3(b) expressly including information relating to education, that “employment history” must be interpreted broadly—Whether Federal Court correctly interpreting Act, s. 3 definition of “personal information” by finding that requested information not caught by s. 3(j) exception—Information appellant requesting of personal nature since relating to education, employment history of candidates in question; specifically contemplated by Act, s. 3(b) definition of “personal information”—While Act, s. 3(b) of general application, s. 3(j) exception applying only to “individual who is or was an officer or employee of a government institution”—Individual’s employment history in government institution covered by exception but employment history of individual never working for government institution not covered thereby—Consequently, employment history of individual applying unsuccessfully for government position constituting “personal information”, disclosure of which must be denied—Distinction must be made between information relating to requirements, qualifications for holding position in government institution, information relating to education, employment history of candidate filling position—While disclosure of requirements, qualifications for holding position in government institution meeting objectives of federal access to information legislation (i.e. increasing transparency in government), past education, employment acquired prior to hiring by government institution constituting individual’s personal assets, type of information Act seeking to protect—In

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

l’exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de l’art. 15—
Demande accueillie.

Nault c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (C.A.F.) 491

Accès à l’information—Protection des renseignements personnels—Appel d’une décision de la Cour fédérale rejetant un recours en révision, au motif que les renseignements dont l’appellant demandait la communication étaient des « renseignements personnels » au sens de l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la Loi)—L’appellant a postulé sans succès à des postes au sein de la fonction publique fédérale—En vertu de la *Loi sur l’accès à l’information*, l’appellant a demandé la communication des documents présentés par chacun des candidats embauchés à la suite de concours de recrutement auxquels il a lui-même participé—L’appellant a allégué que les renseignements demandés portent sur les postes ou les fonctions des employés en cause au sein de la fonction publique et qu’ils sont donc placés sous l’exception prévue à l’art. 3j) de la définition de « renseignements personnels » de la Loi—Le responsable de l’accès à l’information du ministère concerné a refusé de communiquer ces renseignements, sauf en regard des antécédents professionnels acquis par les candidats au sein d’institutions fédérales, au motif que ces renseignements sont visés par la définition de « renseignements personnels » de l’art. 3b) de la Loi—La Cour fédérale a rejeté la demande, puisque dans la définition de « renseignements personnels » à l’art. 3b) de la Loi, les renseignements relatifs à l’éducation sont expressément énoncés et que l’expression « antécédents professionnels » doit être interprétée au sens large—Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a interprété correctement la définition de « renseignements personnels » figurant à l’art. 3 de la Loi, en concluant que les renseignements demandés ne tombent pas sous l’exception prévue à l’art. 3j)—Les renseignements demandés par l’appellant sont de nature personnelle, étant donné qu’ils concernent l’éducation et les antécédents professionnels des candidats en cause et qu’ils sont nommément visés par la définition de « renseignements personnels » de l’art. 3b) de la Loi—Bien que l’art. 3b) de la Loi soit une disposition d’application générale, l’exception prévue à l’art. 3j) ne s’applique qu’à « un cadre ou employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale »—Les antécédents professionnels qu’un individu a acquis au sein d’une institution fédérale sont visés par l’exception, mais ceux d’un individu qui n’a jamais travaillé pour une institution fédérale ne le sont pas—En conséquence, les antécédents professionnels d’un individu qui a postulé sans succès à un poste auprès d’une institution fédérale sont des

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

interpreting *Access to Information Act*, Act, focus to be placed simultaneously on statutory provisions at issue, purposes of two statutes—Therefore, requested information not caught by Act, s. 3(j) exception since constituting information concerning educational, employment history of individuals before being hired by federal public service—Appeal dismissed.

Rangel Lezama v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.) 447

Citizenship and Immigration—Status in Canada—Convention Refugees and Persons in Need of Protection—Judicial review of Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division (RPD) decision refusing applicants' applications to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under *Immigration and Refugee Protection Act*, ss. 96, 97—Applicants, Mexican—Male applicant claiming becoming unwittingly involved with drug trafficking organization at applicant's wholesale produce business in Mexico—Encountering problems with drug trafficker, fearing for life, family's safety—Applicants fleeing to Canada, claiming refugee status—RPD finding that applicants, while victims of crime, failing to establish nexus to Convention ground, risk to life or cruel treatment if returned to Mexico; that state protection available thereto—Whether RPD failing to analyse applicants' subjective fear; erring in s. 96 analysis by fettering discretion or providing inadequate reasons; erring in s. 97 state protection analysis, particularly by making unreasonable plausibility findings—Subjective fear not at issue in present case—Applicants' claim weak on objective evidence to connect fears to Convention ground or rebut presumption of adequate state protection—Nature, sources of applicants' fears clearly identified before RPD embarking upon nexus, state protection analysis—RPD not making reviewable error

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

« renseignements personnels » dont la divulgation doit être refusée—Il faut faire une distinction entre les renseignements concernant les exigences et les qualités requises pour occuper un poste au sein d'une institution gouvernementale, et les renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels du candidat à qui le poste est attribué—Bien que la divulgation des exigences et qualités requises pour occuper un poste au sein d'une institution gouvernementale réponde aux objectifs de la législation fédérale concernant l'accès à l'information (c.-à-d. accroître la transparence du gouvernement), l'éducation et les antécédents professionnels d'un individu avant son embauche par une institution fédérale constituent des acquis de l'individu et des renseignements du type que la Loi cherche à protéger—Aux fins d'interpréter la *Loi sur l'accès à l'information*, il faut s'en tenir aux textes législatifs en cause, tout en considérant simultanément les objectifs des deux lois—Par conséquent, les renseignements demandés ne tombent pas sous l'exception de l'art. 3j) de la Loi, étant donné que ce sont des renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels d'individus que ceux-ci ont acquis avant leur embauche au sein de la fonction publique fédérale—Appel rejeté.

Rangel Lezama c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.) 447

Citoyenneté et Immigration—Statut au Canada—Refugiés au sens de la Convention et personnes à protéger—Contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rejetant les demandes présentées par les demandeurs afin que leur soit reconnue la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger au sens des art. 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*—Les demandeurs sont des citoyens du Mexique—Le demandeur allègue qu'il a eu des rapports avec une organisation de trafic de drogue, sans le vouloir, à son entreprise de vente en gros de fruits et légumes, au Mexique—Le demandeur s'est heurté à des difficultés avec le traficant de drogue; il a craint pour sa vie et sécurité, et pour celles de sa famille—Les demandeurs se sont enfuis au Canada et ont présenté des demandes d'asile—La SPR a conclu que, bien que les demandeurs aient été victimes de crimes, ils n'avaient pas établi qu'il existait un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention ou qu'ils étaient personnellement exposés à une menace à leur vie ou au risque de traitements cruels s'ils retournaient au Mexique, et qu'ils pouvaient obtenir la protection de l'État dans ce pays—Il s'agissait d'établir si la SPR a omis d'analyser la crainte subjective des demandeurs; si elle a

Suite à la page suivante

CONTENTS (Continued)

thereon—Since no evidence adduced of state involvement in drug trafficker’s drug operation, speaking out against crime not constituting speaking out against state action—Applicants needing to make out case, on balance of probabilities, that police complicit in crime in question but failing to do so—Given evidence for political connection adduced by applicants, RPD’s reasons adequate; authorities relied upon thereby apt—RPD’s reasons on nexus concise but not inadequate—RPD’s conclusion following Act, s. 97 state protection analysis reached by reviewing necessary context, examining what Mexico actually doing—Conclusions not falling outside range of possible, acceptable outcomes defensible in respect of facts, law—Applicants not exhausting Mexican state protection reasonably available thereto; nothing unreasonable in RPD’s analysis thereon—Application dismissed.

**T. Co. Metals LLC v. Federal Ems (Vessel)
(F.C.) 510**

Maritime Law—Carriage of Goods—Contracts—Practice—Stay of proceedings—Appeal from Prothonotary’s order dismissing third party appellant’s original motion for stay of proceedings made in context of another main proceeding—Plaintiff, as owner of cargo of steel coils, commencing action against some of defendants respondents for damages to cargo when cargo shipped by sea—When cargo loaded, two bills of lading issued, each incorporating charter party by reference—Prothonotary finding, inter alia, that charter party constituting “contract for the carriage of goods by water” as provided for in *Marine Liability Act*, s. 46 since Act not expressly excluding charter parties—Prothonotary correctly concluding

Continued on next page

SOMMAIRE (Suite)

commis une erreur dans son analyse relative à l’art. 96, en limitant l’exercice de son pouvoir discrétionnaire ou en donnant des motifs inadéquats; si elle a commis une erreur dans son analyse de la protection de l’État, en vertu de l’art. 97, en particulier en tirant des conclusions déraisonnables concernant la vraisemblance—L’existence d’une crainte subjective n’était pas réellement en litige en l’espèce—La preuve objective n’était pas suffisante pour établir l’existence d’un lien entre les craintes des demandeurs et un motif prévu par la Convention ou pour réfuter la présomption relative à la protection adéquate de l’État—La nature et les sources des craintes des demandeurs ont été décrites clairement avant que la SPR n’entame son analyse du lien et de la protection de l’État—La SPR n’a commis aucune erreur susceptible de contrôle en l’espèce—Étant donné que la preuve produite ne démontrait pas que l’État était complice du trafic de drogue, dénoncer le crime n’équivaut pas à dénoncer la conduite de l’État—Il fallait que les demandeurs établissent le bien-fondé de leur demande d’asile, et selon la prépondérance des probabilités, que la police était complice du crime en question, ce qu’ils n’ont pas fait—Compte tenu de la preuve relative à l’existence de relations politiques produite par les demandeurs, les motifs étaient adéquats et les sources sur lesquelles la SPR s’est appuyée étaient pertinentes—Les motifs de la SPR en ce qui concerne le lien étaient concis, mais ils n’étaient pas pour autant inadéquats—La conclusion de la SPR, à la suite de l’analyse de la protection de l’État fondée sur l’art. 97, a été tirée après l’examen du contexte en cause et des efforts faits effectivement par le Mexique—La conclusion appartenait aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit—Les demandeurs n’ont pas épuisé la protection de l’État qui leur était raisonnablement offerte; il n’y avait rien de déraisonnable dans l’analyse de la SPR sur cette question—Demande rejetée.

**T. Co. Metals LLC c. Federal Ems (Navire)
(C.F.) 510**

Droit maritime—Transport de marchandises—Contrats—Pratique—Suspension d’instance—Appel d’une ordonnance par laquelle le protonotaire a rejeté la requête initiale en suspension de l’instance présentée par la tierce partie dans le contexte d’une action principale—La demanderesse, propriétaire d’une cargaison de rouleaux d’acier, a intenté une action contre certains des défendeurs/intimés, en raison des dommages subis par la cargaison pendant son transport maritime—Au moment du chargement de la cargaison à bord du navire, deux connaissements ont été émis, chacun incorporant par référence une charte-partie—Le protonotaire a conclu, notamment, que la charte-partie constituait un

Suite à la page suivante

CONTENTS (Concluded)

that contract between respondent (Fednav International Ltd.), appellant (Companhia Siderurgica Paulista) found primarily in charter party rather than in bills of lading—Expression “contract for the carriage of goods by water” not defined in Act—Ordinary meaning of expression could include charter parties in s. 46 thereof since constituting agreements between charterer, disponent owner whereby charterer hiring vessel to convey goods—Appellant relying in part on comparison of Act, s. 46 with article 21 of *United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978* (Hamburg Rules) but Hamburg Rules not yet in force—*International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading* (Hague-Visby Rules) appended to Act as schedule, considered part thereof—Scheme of Act, including incorporation of Hague-Visby Rules, strongly suggesting expression “contract for the carriage of goods” in s. 46 meant only to apply to charter parties where bill of lading or similar document issued thereunder—In present case, although bills of lading existing, relationship between defendants (carrier), appellant (holder of bills of lading) governed by charter party—Therefore, Act, s. 46 not applicable herein—Prothonotary wrongly concluding that if charter parties meant to be clearly excluded from Act, s. 46(1), provision similar to paragraph 3 of article 2 of Hamburg Rules, which explicitly excludes charter parties, would have been included in Act—Factors relating to interpretation of s. 46 weighed—Interpretation based on ordinary meaning of terms “contract for the carriage of goods” in s. 46 leading to exclusion of charter parties, primarily because charter parties generally excluded in Hague-Visby Rules; not logical to assign to transitional disposition (Act, s. 46) broader, different interpretation than that given to international convention eventually replacing—Cumulative effect of factors weighing in favour of interpreting “contract for carriage of goods” in Act, s. 46 as excluding charter parties—Appeal allowed.

SOMMAIRE (Fin)

« contrat de transport de marchandises par eau », comme le prévoit l’art. 46 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* (la Loi), étant donné que la Loi n’exclut pas expressément les chartes-parties—Le protonotaire a eu raison de conclure que le contrat intervenu entre l’intimé (Fednav International Ltd.) et l’appelante (Companhia Siderurgica Paulista) se retrouvait principalement dans la charte-partie plutôt que dans les connaissements—L’expression « contrat de transport de marchandises par eau » n’est pas définie dans la Loi—Dans son sens ordinaire, l’expression pourrait appuyer la proposition que les chartes-parties tombent sous le coup de l’art. 46 de la Loi, étant donné qu’il existe une entente entre un affrètement et un armateur disposant par lequel l’affrètement loue un navire en vue de transporter des marchandises—L’appelante s’est fondée toutefois en partie sur une comparaison entre l’art. 46 de la Loi et l’art. 21 de la *Convention des Nations Unies sur le transport des marchandises par mer, 1978* (règles de Hambourg), qui ne sont toutefois pas encore en vigueur—La *Convention internationale pour l’unification de certaines règles en matière de connaissance* (règles de La Haye-Visby) est annexée à la Loi, et est considérée comme faisant partie de celle-ci—L’économie de la loi, y compris le fait qu’elle incorpore les règles de La Haye-Visby, donne fortement à penser que l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » à l’art. 46 n’est censée s’appliquer qu’aux chartes-parties lorsqu’il existe un connaissance ou document similaire émis en vertu de celles-ci—En l’espèce, bien qu’il existait des connaissements, ces documents ne régissaient pas les rapports entre les défendeurs (le transporteur) et l’appelante (le porteur des connaissements); les relations entre ces parties étaient régies par la charte-partie—Par conséquent, l’art. 46 ne s’appliquait pas dans ce cas-ci—Le protonotaire a commis une erreur en concluant que si le législateur avait voulu clairement exclure les chartes-parties de l’art. 46(1), il aurait inclus dans la Loi une disposition similaire à l’art. 2(3) des règles de Hambourg, qui exclut explicitement les chartes-parties—La Cour a évalué les facteurs relatifs à l’interprétation de l’art. 46—Une interprétation de l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » fondée sur le sens ordinaire de cette expression à l’art. 46 conduit à conclure que les chartes-parties sont exclues principalement parce qu’elles sont soustraites de l’application des règles de La Haye-Visby; il n’est pas logique d’attribuer à une disposition transitoire (art. 46 de la Loi) un sens plus large et différent que celui que l’on attribue à la convention internationale qui la remplacera ultérieurement—L’effet cumulatif de ces facteurs penche en faveur d’une interprétation de l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » à l’art. 46 de la Loi qui exclut les chartes-parties—Appel accueilli.

**Federal Courts
Reports**

2013, Vol. 2, Part 3

**Recueil des
décisions des Cours
fédérales**

2013, Vol. 2, 3^e fascicule

IMM-3396-09
2011 FC 986

IMM-3396-09
2011 CF 986

Orlando Rangel Lezama, Carman Eloisa Vital Rangel, Azul Estefania Rangel Vital, Dania Isabela Rangel Vital and Orlando Rangel Vital (*Applicants*)

Orlando Rangel Lezama, Carman Eloisa Vital Rangel, Azul Estefania Rangel Vital, Dania Isabela Rangel Vital et Orlando Rangel Vital (*demandeurs*)

v.

c.

The Minister of Citizenship and Immigration
(*Respondent*)

Le ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration
(*défendeur*)

INDEXED AS: RANGEL LEZAMA v. CANADA (CITIZENSHIP AND IMMIGRATION)

RÉPERTORIÉ : RANGEL LEZAMA c. CANADA (CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION)

Federal Court, Russell J.—Toronto, July 5; Ottawa, August 11, 2011.

Cour fédérale, juge Russell—Toronto, 5 juillet; Ottawa, 11 août 2011.

Citizenship and Immigration — Status in Canada — Convention Refugees and Persons in Need of Protection — Judicial review of Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division (RPD) decision refusing applicants' applications to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under Immigration and Refugee Protection Act, ss. 96, 97 — Applicants, Mexican — Male applicant claiming becoming unwittingly involved with drug trafficking organization at applicant's wholesale produce business in Mexico — Encountering problems with drug trafficker, fearing for life, family's safety — Applicants fleeing to Canada, claiming refugee status — RPD finding that applicants, while victims of crime, failing to establish nexus to Convention ground, risk to life or cruel treatment if returned to Mexico; that state protection available thereto — Whether RPD failing to analyse applicants' subjective fear; erring in s. 96 analysis by fettering discretion or providing inadequate reasons; erring in s. 97 state protection analysis, particularly by making unreasonable plausibility findings — Subjective fear not at issue in present case — Applicants' claim weak on objective evidence to connect fears to Convention ground or rebut presumption of adequate state protection — Nature, sources of applicants' fears clearly identified before RPD embarking upon nexus, state protection analysis — RPD not making reviewable error thereon — Since no evidence adduced of state involvement in drug trafficker's drug operation, speaking out against crime not constituting speaking out against state action — Applicants needing to make out case, on balance of probabilities, that police complicit in crime in question but failing to do so — Given evidence for political connection adduced by applicants, RPD's reasons adequate; authorities relied upon thereby apt — RPD's reasons on nexus concise but not inadequate — RPD's conclusion following Act, s. 97 state protection analysis reached by reviewing

Citoyenneté et Immigration — Statut au Canada — Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger — Contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié rejetant les demandes présentées par les demandeurs afin que leur soit reconnue la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger au sens des art. 96 et 97 de la Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés — Les demandeurs sont des citoyens du Mexique — Le demandeur allègue qu'il a eu des rapports avec une organisation de trafic de drogue, sans le vouloir, à son entreprise de vente en gros de fruits et légumes, au Mexique — Le demandeur s'est heurté à des difficultés avec le trafiquant de drogue; il a craint pour sa vie et sécurité, et pour celles de sa famille — Les demandeurs se sont enfuis au Canada et ont présenté des demandes d'asile — La SPR a conclu que, bien que les demandeurs aient été victimes de crimes, ils n'avaient pas établi qu'il existait un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention ou qu'ils étaient personnellement exposés à une menace à leur vie ou au risque de traitements cruels s'ils retournaient au Mexique, et qu'ils pouvaient obtenir la protection de l'État dans ce pays — Il s'agissait d'établir si la SPR a omis d'analyser la crainte subjective des demandeurs; si elle a commis une erreur dans son analyse relative à l'art. 96, en limitant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou en donnant des motifs inadéquats; si elle a commis une erreur dans son analyse de la protection de l'État, en vertu de l'art. 97, en particulier en tirant des conclusions déraisonnables concernant la vraisemblance — L'existence d'une crainte subjective n'était pas réellement en litige en l'espèce — La preuve objective n'était pas suffisante pour établir l'existence d'un lien entre les craintes des demandeurs et un motif prévu par la Convention ou pour réfuter la présomption relative à la protection adéquate de l'État —

necessary context, examining what Mexico actually doing — Conclusions not falling outside range of possible, acceptable outcomes defensible in respect of facts, law — Applicants not exhausting Mexican state protection reasonably available thereto; nothing unreasonable in RPD's analysis thereon — Application dismissed.

This was an application for judicial review of a decision of the Refugee Protection Division (RPD) of the Immigration and Refugee Board refusing the applicants' applications to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. The applicants are Mexican and are the parents of four children, two of which are Mexican. The male applicant claimed that he became unwittingly involved with a drug trafficking organization when he made an arrangement to sell, at his wholesale fruit and vegetable business in Mexico, produce provided by a drug trafficker. The male applicant encountered problems with the drug trafficker, sold his store and made plans to leave the country since he feared for his life. The adult applicants experienced a number of disturbing incidents before leaving Mexico and brought their children into hiding with family members. Eventually, they fled to Canada, were joined by their children shortly thereafter, and claimed refugee status. The RPD found that, while the applicants were victims of crime, they had failed to establish a nexus to a Convention ground and to establish, on a balance of probabilities, that they would be personally subjected to a risk to life, a risk of cruel and unusual treatment or punishment or a danger of torture should they return to Mexico, given that state protection was available to them.

La nature et les sources des craintes des demandeurs ont été décrites clairement avant que la SPR n'entame son analyse du lien et de la protection de l'État — La SPR n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle en l'espèce — Étant donné que la preuve produite ne démontrait pas que l'État était complice du trafic de drogue, dénoncer le crime n'équivaut pas à dénoncer la conduite de l'État — Il fallait que les demandeurs établissent le bien-fondé de leur demande d'asile, et selon la prépondérance des probabilités, que la police était complice du crime en question, ce qu'ils n'ont pas fait — Compte tenu de la preuve relative à l'existence de relations politiques produite par les demandeurs, les motifs étaient adéquats et les sources sur lesquelles la SPR s'est appuyée étaient pertinentes — Les motifs de la SPR en ce qui concerne le lien étaient concis, mais ils n'étaient pas pour autant inadéquats — La conclusion de la SPR, à la suite de l'analyse de la protection de l'État fondée sur l'art. 97, a été tirée après l'examen du contexte en cause et des efforts faits effectivement par le Mexique — La conclusion appartenait aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit — Les demandeurs n'ont pas épuisé la protection de l'État qui leur était raisonnablement offerte; il n'y avait rien de déraisonnable dans l'analyse de la SPR sur cette question — Demande rejetée.

Il s'agissait d'une demande de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié, rejetant les demandes présentées par les demandeurs afin que leur soit reconnue la qualité de réfugié au sens de la Convention ou personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Les demandeurs sont Mexicains et ont quatre enfants, dont deux sont citoyens du Mexique. Le demandeur allègue qu'il a eu des rapports avec une organisation de trafic de drogue sans le vouloir lorsqu'il a accepté que son entreprise de vente en gros de fruits et légumes vende des produits fournis par un trafiquant de drogue. Le demandeur s'est heurté à des difficultés avec le trafiquant de drogue; il a vendu son magasin et a fait des plans pour quitter le pays, car il craignait pour sa vie. Les demandeurs adultes ont subi certains incidents troublants avant de quitter le Mexique, et ils ont caché leurs enfants chez des membres de leur famille. Par la suite, ils se sont enfilés au Canada, où leurs enfants les ont rejoints peu après, et ils ont présenté des demandes d'asile. La SPR a conclu que, bien que les demandeurs étaient des victimes de crimes, ils n'avaient pas établi qu'il existait un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention et, selon la prépondérance des probabilités, qu'ils étaient personnellement exposés à une menace à leur vie, au risque de traitements ou peines cruels et inusités ou au risque d'être soumis à la torture s'ils retournaient au Mexique, car ils pouvaient obtenir la protection de l'État dans ce pays.

In their judicial review, the applicants argued, in particular, that the RPD's failure to make a credibility finding and a clear finding of lack of subjective fear in its section 96 analysis led to an unreasonable error, that the RPD misapplied the law regarding a nexus to a Convention ground and that it erred in its section 97 state protection analysis.

The issues were whether the RPD failed to analyse the applicants' subjective fear; whether it erred in its section 96 analysis by fettering its discretion or providing inadequate reasons; and whether it erred in its section 97 state protection analysis, particularly by making unreasonable plausibility findings.

Held, the application should be dismissed.

Subjective fear was not really at issue in this case. The decision revealed that the applicants' narrative and their fear of being harmed by the drug trafficker were accepted by the RPD. The claim was weak on objective evidence to connect their fears to a Convention ground or to rebut the presumption of adequate state protection. The RPD did not disbelieve the events that caused the applicants to leave Mexico or their fear of returning there. The nature and the sources of the applicants' fears were clearly identified before the RPD embarked upon its nexus and state protection analysis and there was no reviewable error.

In the present case, the male applicant refused to engage in criminal behaviour. There was no evidence adduced to demonstrate, on a balance of probabilities, that the state, and particularly the police, were complicit in the drug traffickers' drug trafficking operation or that the male applicant was denouncing state actors. Since there was no evidence of state involvement in the drug trafficker's drug operation, speaking out against it does not constitute speaking out against state action. While the male applicant's belief that the police were complicit was not completely implausible, the applicants needed to make out their case on a balance of probabilities and they did not do so. Someone who refuses to participate in crime as a matter of conscience is not, for that reason, a member of a political group. Given the evidence for a political connection adduced by the applicants, the reasons were adequate and the authorities relied upon by the RPD were apt. As for adequacy of reasons, there was nothing inadequate about the RPD's reasons on nexus. Concision is not inadequacy.

Dans leur demande de contrôle judiciaire, les demandeurs affirmaient, en particulier, que la SPR a commis une erreur déraisonnable en ne tirant pas une conclusion relative à la crédibilité et une conclusion claire concernant l'absence de crainte subjective, dans son analyse relative à l'article 96, que la SPR a mal appliqué le droit concernant l'existence d'un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention, et qu'elle a commis une erreur dans son analyse relative à l'article 97 quant à la protection de l'État.

Les questions en litige étaient de savoir si la SPR a omis d'analyser la crainte subjective des demandeurs, si elle a commis une erreur dans son analyse relative à l'article 96 en limitant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou en donnant des motifs inadéquats, et si elle a commis une erreur dans son analyse de la protection de l'État en vertu de l'article 97, en particulier en tirant des conclusions déraisonnables concernant la vraisemblance.

Jugement : la demande doit être rejetée.

L'existence d'une crainte subjective n'était pas réellement en litige en l'espèce. La décision a révélé que le récit des demandeurs et leur crainte d'être la cible des actes du trafiquant de drogue ont été reconnus par la SPR. La preuve objective n'était pas suffisante pour établir l'existence d'un lien entre les craintes des demandeurs et un motif prévu par la Convention ou pour réfuter la présomption relative à la protection adéquate de l'État. La SPR a ajouté foi aux faits qui ont amené les demandeurs à quitter le Mexique ou à leur crainte de retourner dans ce pays. La nature et les sources des craintes des demandeurs ont été décrites clairement avant que la SPR n'entame son analyse du lien et de la protection de l'État, et la SPR n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle à cet égard.

En l'espèce, le demandeur a refusé de se livrer à des activités criminelles. La preuve produite ne démontrait pas, selon la prépondérance des probabilités, que l'État et, en particulier, la police étaient complices des activités criminelles du trafiquant de drogue, ou que le demandeur dénonçait des acteurs de l'État. Étant donné qu'il n'y avait aucune preuve de la participation de l'État à l'opération de drogue du trafiquant, dénoncer cette participation n'équivaut pas à dénoncer la conduite de l'État. Même si le fait que le demandeur ait cru que la police était complice n'était pas tout à fait invraisemblable, les demandeurs devaient établir le bien-fondé de leur demande d'asile, selon la prépondérance des probabilités, ce qu'ils n'ont pas fait. Une personne qui refuse de participer à la perpétration d'un crime pour une question de conscience n'est pas, pour cette raison, membre d'un groupe politique. Compte tenu de la preuve relative à l'existence de relations politiques produite par les demandeurs, les motifs étaient adéquats, et les sources sur lesquelles la SPR s'est appuyée

The RPD considered state protection only in relation to section 97. The RPD did not use “serious and genuine efforts” as the test for adequate state protection in Mexico. It considered the “actual effectiveness of the protection” and looked at “what is actually happening and not what the state is proposing or endeavouring to put in place”. An examination of its decision revealed that the RPD did not, in its state protection analysis, treat Mexico as a fully-fledged democracy. The RPD’s conclusions that the evidence adduced did not clearly show that the authorities in Mexico would not be willing or able to assist the claimants were not reached without a review of the necessary context and of what Mexico is actually doing; its conclusions did not fall outside the range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law. While the male applicant feared approaching the local police regarding his problems with the drug trafficker, they were not his only recourse as the RPD noted. The applicants did not exhaust the state protection that was reasonably available to them and there was nothing unreasonable in the RPD’s analysis and conclusions on that issue. Given that the applicants made no attempt to access state protection, that state agencies have been established to address corruption and drug trafficking, and that the RPD examined the full context, the RPD’s decision was reasonable.

étaient pertinentes. Quant au caractère adéquat des motifs, il n’y avait rien d’inadéquat dans les motifs de la SPR en ce qui concerne le lien. Ce n’est pas parce qu’ils sont concis que les motifs donnés sont inadéquats.

La SPR a examiné la question de la protection de l’État au regard de l’article 97 seulement. Il ne fait aucun doute que la SPR a utilisé le critère des « sérieux efforts » pour évaluer le caractère adéquat de la protection de l’État au Mexique. Elle a pris en compte « l’efficacité réelle de la protection » et a examiné « la situation réelle, et non [...] ce que l’État se propose de faire ou a entrepris de mettre en place ». Il ressort d’un examen de la décision en l’espèce que la SPR n’a pas traité le Mexique comme une démocratie accomplie dans son analyse de la question de la protection de l’État. Les conclusions de la SPR selon lesquelles la preuve produite ne démontrait pas clairement que les autorités du Mexique ne seraient ni disposées ni aptes à aider les demandeurs n’ont pas été tirées sans l’examen du contexte en cause et des efforts faits effectivement par le Mexique; ses conclusions appartenaient aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit. Même si le demandeur craignait de s’adresser à la police locale concernant ses démêlés avec le trafiquant de drogue, d’autres possibilités s’offraient à lui, comme la SPR l’a mentionné. Les demandeurs n’ont pas épuisé la protection de l’État qui leur était raisonnablement offerte, et il n’y avait rien de déraisonnable dans l’analyse et les conclusions de la SPR sur cette question. Étant donné que les demandeurs n’ont rien fait pour obtenir la protection de l’État, que des organismes d’État avaient été constitués pour lutter contre la corruption et le trafic de drogue et que la SPR a examiné tout le contexte, la décision de la SPR semblait raisonnable.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Immigration and Refugee Protection Act, S.C. 2001, c. 27, ss. 72(1), 96, 97.

CASES CITED

APPLIED:

Dunsmuir v. New Brunswick, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Palomares v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 15637, 191 F.T.R. 286, 5 Imm. L.R. (3d) 176 (F.C.T.D.); *Ragupathy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 151, [2007] 1 F.C.R. 490, 53 Imm. L.R. (3d) 186, 350 N.R. 137; *Flores Carrillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 94, [2008] 4 F.C.R. 636, 69 Imm. L.R. (3d) 309, 377 N.R. 393; *Jimenez Herrera v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 499; *Hernandez Fuentes v.*

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés, L.C. 2001, ch. 27, art. 72(2), 96, 97.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Palomares c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2000 CanLII 15637 (C.F. 1^{re} inst.); *Ragupathy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CAF 151, [2007] 1 R.C.F. 490; *Flores Carrillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2008 CAF 94, [2008] 4 R.C.F. 636; *Jimenez Herrera c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 499; *Hernandez Fuentes c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 457; *Cruz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010

Canada (Citizenship and Immigration), 2010 FC 457; *Cruz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 929; *Flores Dosantos v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1174.

DISTINGUISHED:

Klinko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), [2000] 3 F.C. 327, (2000), 184 D.L.R. (4th) 14, 251 N.R. 388 (C.A.).

CONSIDERED:

Cobian Flores v. Canada (Citizenship and Immigration), 2010 FC 503; *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, 103 D.L.R. (4th) 1; *Lopez Villicana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1205, 357 F.T.R. 139, 86 Imm. L.R. (3d) 191; *Prasad v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 559; *Velasco Moreno v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 993, 92 Imm. L.R. (3d) 119; *Velasquez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1201; *Reynoso v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 107 F.T.R. 220 (F.C.T.D.); *Lopez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1176; *Aviles Yanez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1059, 93 Imm. L.R. (3d) 144; *Aguebor v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.); *Gonzalez Torres v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 234, [2011] 2 F.C.R. 480; *Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532, 206 N.R. 272 (F.C.A.); *Viguera Avila v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 359, 295 F.T.R. 35; *Capitaine v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 98; *Zepeda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 491, [2009] 1 F.C.R. 237; *Moreno Hernandez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 772; *Beltran Espinoza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 763, 90 Imm. L.R. (3d) 226; *Garcia v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 812, 90 Imm. L.R. (3d) 209; *Lara Deheza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 521; *Flores Campos v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 842.

REFERRED TO:

Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration), 2007 FCA 171, 282 D.L.R. (4th) 413, 61 Admin. L.R. (4th) 313, 63 Imm. L.R. (3d) 13; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1; *Montoya Martinez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 13; *Boughus v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 210; *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*,

CF 929; *Flores Dosantos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1174.

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Klinko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), [2000] 3 C.F. 327 (C.A.).

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Cobian Flores c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2010 CF 503; *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689; *Lopez Villicana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1205; *Prasad c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 559; *Velasco Moreno c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 993; *Velasquez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1201; *Reynoso c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 117 (1^{re} inst.) (QL); *Lopez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1176; *Aviles Yanez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1059; *Aguebor c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1993] A.C.F. n° 732 (C.A.) (QL); *Gonzalez Torres c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 234, [2011] 2 R.C.F. 480; *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL); *Viguera Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CF 359; *Capitaine c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 98; *Zepeda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 491, [2009] 1 R.C.F. 237; *Moreno Hernandez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 772; *Beltran Espinoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 763; *Garcia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 812; *Lara Deheza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 521; *Flores Campos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 842.

DÉCISIONS CITÉES :

Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration), 2007 CAF 171; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339; *Montoya Martinez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 13; *Boughus c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 210; *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (C.F. 1^{re} inst.); *Barajas c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 21; *Montagner*

1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.); *Barajas v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 21; *Montagner Perez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 947; *Perez Mendoza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 119, 88 Imm. L.R. (3d) 81.

Perez c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2010 CF 947; *Perez Mendoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 119.

AUTHORS CITED

Amnesty International. *Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system*. AMR 41/002/2007, online: <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/002/2007/en/7aa562fb-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr410022007en.pdf>>.

Washington Office on Latin America. *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, Briefing Paper Thirteen, November 2007, online: <<http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13web%20%282%29.pdf>>.

APPLICATION for judicial review of an Immigration and Refugee Board, Refugee Protection Division decision (*X (Re)*, 2009 CanLII 90577) refusing the applicants' applications to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the *Immigration and Refugee Protection Act*. Application dismissed.

DOCTRINE CITÉE

Amnesty International. *Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system*. AMR 41/002/2007, en ligne : <<http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/002/2007/en/7aa562fb-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr410022007en.pdf>>.

Washington Office on Latin America. *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, Briefing Paper Thirteen, novembre 2007, en ligne : <<http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13web%20%282%29.pdf>>.

DEMANDE de contrôle judiciaire d'une décision de la Section de la protection des réfugiés de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié (*X (Re)*, 2009 CanLII 90577) rejetant les demandées présentées par les demandeurs afin que leur soit reconnue la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*. Demande rejetée.

APPEARANCES

Andrew Brouwer for applicants.
Tamrat Gebeyehu for respondent.

ONT COMPARU

Andrew Brouwer pour les demandeurs.
Tamrat Gebeyehu pour le défendeur.

SOLICITORS OF RECORD

Jackman & Associates, Toronto, for applicants.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Jackman & Associates, Toronto, pour les demandeurs.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

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

[1] RUSSELL J.: This is an application pursuant to subsection 72(1) of the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27 (Act) for judicial review of the decision of the Refugee Protection Division

[1] LE JUGE RUSSELL : Il s'agit d'une demande de contrôle judiciaire présentée en vertu du paragraphe 72(1) de la *Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27 (la Loi), relativement à la

(RPD) of the Immigration and Refugee Board, dated 8 June 2009 [*X (Re)*, 2009 CanLII 90577] (decision), which refused the applicants' applications to be deemed Convention refugees or persons in need of protection under sections 96 and 97 of the Act.

BACKGROUND

[2] The applicants are citizens of Mexico. In addition to the minor applicants, who are named parties in this proceeding, the male and female applicants have two younger children, who were born in Canada in 2008 and who are not named parties in this proceeding.

[3] The male applicant alleges that he unwittingly became involved with a drug trafficking organization when, in June 2007, he made an arrangement to sell at his wholesale fruit and vegetable business produce provided by Pascual Magana (Magana). On 4 July 2007, the male applicant discovered that Magana was hiding cocaine in produce shipments that were to be collected by other vendors. When the male applicant confronted him, Magana admitted that he was part of a large drug trafficking organization. He invited the male applicant to continue operating his business as a transfer point for drugs, assuring him that the police had been paid off and would not interfere. When the male applicant refused, Magana said that he would have to find a way to keep him quiet. The male applicant interpreted this as a death threat. He sold his store on 6 July 2007 and made plans to leave.

[4] On 8 July 2007, three men went to the applicants' house in León, told them that they were delivering a message from Magana and struck the male applicant, who fell unconscious. When he regained consciousness, he and the female applicant immediately brought their children to their grandparents' house nearby and then, fearing that the men would pursue them, drove to Aguascalientes, 100 kilometres away, for medical

décision, en date du 8 juin 2009 [*X (Re)*, 2009 CanLII 90577] (la décision), par laquelle la Section de la protection des réfugiés (la SPR) de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié a rejeté les demandes présentées par les demandeurs afin que leur soit reconnue la qualité de réfugié au sens de la Convention ou de personne à protéger au sens des articles 96 et 97 de la Loi.

LE CONTEXTE

[2] Les demandeurs sont des citoyens du Mexique. En plus des demandeurs mineurs qui sont parties à la présente instance, le demandeur et la demanderesse ont deux enfants plus jeunes qui sont nés au Canada en 2008 et qui ne sont pas parties à la présente instance.

[3] Le demandeur allègue qu'il a eu des rapports avec une organisation de trafic de drogue sans le vouloir lorsque, en juin 2007, il a accepté que son entreprise de vente en gros de fruits et de légumes vende des produits fournis par Pascual Magana (M. Magana). Le 4 juillet 2007, il a découvert que M. Magana cachait de la cocaïne dans les cargaisons de produits que devaient venir chercher d'autres vendeurs. Lorsque le demandeur a confronté M. Magana, ce dernier a admis qu'il faisait partie d'une vaste organisation de trafic de drogue. Il a invité le demandeur à continuer de faire en sorte que son entreprise serve de point de transfert pour la drogue et l'a assuré que la police avait été achetée et qu'elle n'interviendrait pas. Lorsque le demandeur a refusé, M. Magana lui a dit qu'il allait devoir trouver une façon de lui faire garder le silence. Le demandeur a interprété ces propos comme une menace de mort. Il a vendu son magasin le 6 juillet 2007 et a fait des plans pour quitter le Mexique.

[4] Le 8 juillet 2007, trois hommes se sont rendus chez les demandeurs à León. Ils leur ont dit qu'ils avaient un message de M. Magana à transmettre et ils ont frappé le demandeur. Dès qu'il a repris conscience, le demandeur et la demanderesse ont amené leurs enfants chez les grands-parents, qui habitaient tout près et, craignant que les hommes soient à leur poursuite, ils sont allés en camion jusqu'à Aguascalientes, à 100 kilomètres de là,

treatment. Shortly thereafter, their children joined them and stayed at the nearby home of the male applicant's sister. The truck in which the male and female applicants drove to Aguascalientes was later set on fire, causing the male applicant to believe that Magana or his men had followed them to Aguascalientes.

[5] On 15 July 2007, the male and female applicants obtained their passports and fled to Canada. Their children joined them two months later. On 14 January 2008, the applicants made their refugee claims, all of which were subsequently joined to the claim of the male applicant.

[6] The RPD heard the claims on 26 May 2009. The applicants were represented by an immigration consultant and an interpreter was present. In its decision dated 8 June 2009, the RPD found that the applicants had failed to establish a nexus to a Convention ground and that they had failed to establish, on a balance of probabilities, that they would be personally subjected to a risk to life, a risk of cruel and unusual treatment or punishment, or a danger of torture should they return to Mexico as state protection was available to them. For these reasons, both the section 96 and the section 97 claims were rejected.

DECISION UNDER REVIEW

Section 96 Analysis

[7] The RPD found that the applicants were victims of crime. Their fear was not linked to any of the Convention grounds, namely race, religion, nationality, political opinion and membership in a particular social group. In light of Federal Court jurisprudence stating that victims of crime, corruption or vendettas generally fail to establish a nexus between their fear of persecution and a Convention ground, the RPD rejected the applicants' section 96 claims.

pour voir un médecin. Peu de temps après, leurs enfants les ont rejoints et se sont installés tout près, chez la sœur du demandeur. Par la suite, le camion que le demandeur et la demanderesse avaient utilisé pour se rendre à Aguascalientes a été incendié, ce qui a fait croire au demandeur que M. Magana ou ses hommes les avaient suivis à cet endroit.

[5] Le 15 juillet 2007, le demandeur et la demanderesse ont obtenu leurs passeports et se sont enfuis au Canada. Leurs enfants les ont rejoints deux mois plus tard. Le 14 janvier 2008, les demandeurs ont présenté des demandes d'asile, lesquelles ont ensuite été jointes à la demande du demandeur.

[6] La SRP a instruit les demandes le 26 mai 2009. Les demandeurs étaient représentés par un consultant en immigration et un interprète était présent. Dans la décision qu'elle a rendue le 8 juin 2009, la SRP a conclu que les demandeurs n'avaient pas établi qu'il existait un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention et, selon la prépondérance des probabilités, qu'ils étaient personnellement exposés à une menace à leur vie, au risque de traitements ou peines cruels et inusités ou au risque d'être soumis à la torture s'ils retournaient au Mexique, car ils ne pouvaient pas obtenir la protection de l'État dans ce pays. Pour ces motifs, les demandes fondées sur l'article 96 et sur l'article 97 ont été rejetées.

LA DÉCISION FAISANT L'OBJET DU PRÉSENT CONTRÔLE

L'analyse relative à l'article 96

[7] La SPR a considéré que les demandeurs étaient des victimes de crimes. Leur crainte n'était pas liée à l'un des motifs prévus par la Convention, à savoir la race, la religion, la nationalité, l'appartenance à un groupe social ou les opinions politiques. Sur la foi de la jurisprudence de la Cour fédérale selon laquelle les victimes de crimes, de corruption ou de vendettas ne réussissent généralement pas à établir un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention, la SPR a rejeté les demandes des demandeurs fondées sur l'article 96.

Section 97 Analysis

[8] The determinative issue in the section 97 analysis was the applicants' failure to rebut the presumption of state protection. The RPD noted that a state is presumed to be able to protect its citizenry unless the state has completely broken down. Refugee claimants can rebut this presumption by adducing clear and convincing evidence of the state's inability to protect them. The test asks whether the state protection is adequate, although effectiveness is a relevant consideration. Evidence adduced to demonstrate inadequacy of protection must be reliable and probative and the standard of proof is the balance of probabilities. Claimants must approach the state for protection where it will be reasonably forthcoming. Where the state is a democracy, it will be difficult for a claimant to prove, on a balance of probabilities, that protection is unavailable.

[9] In the instant case, the RPD reviewed the documentary evidence and rejected the applicants' evidence in favour of it. The documentary evidence indicated that Mexico is a democratic country not in a state of collapse. Indeed "serious efforts" are being made by the Mexican state to combat crime and corruption. There are a number of vehicles for reporting corruption of public employees and state officials, drug trafficking and kidnapping, including the Secretariat of Public Administration and Secretariat of Public Services, the 24-hour Telephone Assistance System for Citizens and the Federal Agency of Investigation. The RPD commented that joint efforts between Mexico and the U.S. to combat drugs and drug-related crime have resulted in considerable progress being made with respect to specialized police training, more sophisticated investigations and more major arrests.

[10] In light of these serious efforts, the RPD found that it is reasonable to expect persons in the applicants' position to seek the assistance of these state agencies

L'analyse relative à l'article 97

[8] L'aspect déterminant de l'analyse relative à l'article 97 était le fait que les demandeurs n'avaient pas réfuté la présomption relative à la protection de l'État. La SPR a souligné que, sauf effondrement complet de l'État, celui-ci est présumé capable de protéger ses citoyens. Les demandeurs d'asile peuvent réfuter cette présomption en produisant une preuve claire et convaincante de l'incapacité de l'État à les protéger. Il faut se demander si la protection de l'État est adéquate, bien que l'efficacité de cette protection doive être prise en considération. La preuve produite pour démontrer que la protection de l'État n'est pas adéquate doit être fiable et avoir une valeur probante et la norme de preuve applicable est la prépondérance des probabilités. Les demandeurs d'asile doivent s'adresser à l'État pour obtenir sa protection là où celle-ci sera raisonnablement assurée. Lorsque l'État est une démocratie, il sera difficile pour le demandeur d'asile de prouver par prépondérance qu'il ne peut pas obtenir la protection de l'État.

[9] En l'espèce, la SPR a examiné la preuve documentaire et l'a préférée au témoignage des demandeurs. La preuve documentaire indiquait que le Mexique est un pays démocratique qui n'est pas sur le point de s'effondrer. Au contraire, des « efforts sérieux » sont faits par le gouvernement mexicain pour lutter contre le crime et la corruption. Il existe un certain nombre de moyens pour dénoncer la corruption des fonctionnaires et des représentants de l'État, le trafic de drogue et les enlèvements, notamment en communiquant avec le Secrétariat de l'administration publique, le Secrétariat des services publics, le service d'aide aux citoyens — accessible par téléphone en tout temps — et le Bureau fédéral des enquêtes. Selon la SPR, les efforts conjoints déployés par le Mexique et les États-Unis pour lutter contre la drogue et les crimes qui y sont liés ont permis de faire des progrès considérables en ce qui concerne la formation de policiers spécialisés, de raffiner les enquêtes et d'arrêter des personnes influentes.

[10] Compte tenu de ces efforts sérieux, la SPR a conclu qu'il est raisonnable d'attendre des personnes se trouvant dans la situation des demandeurs qu'elles

before seeking international refuge. The applicants failed to contact the authorities and failed also to provide clear and convincing evidence that state protection would not be reasonably forthcoming.

[11] The RPD acknowledged both the applicants' fear of reporting the incident to the police and their examples of unrelated incidents in the past when they had reported crimes to the police, particularly in domestic violence situations, without satisfactory results. However, the RPD commented that, in each of the examples put forward by the applicants, the police had responded, even if the outcomes did not [at paragraph 15] "bring about the conclusion desired by the [applicants]".

[12] The RPD acknowledged that, in the instant case, the male applicant believed that the police were complicit in the operation of Magana's drug network because Magana had told him this. However, the male applicant had no evidence of police involvement and he had never seen or been contacted by police officers associated with Magana. The RPD also noted the male applicant's testimony that, after he had sold his business and fled León, Magana called him on his cell phone and sent men to his former residence. As the RPD pointed out, however, that was all Magana did. At no point did he or his men ever approach the minor applicants or the family members caring for them, either in León or in or near Aguascalientes. The RPD found that drug traffickers with connections to police would at least have visited the male applicant's family members. Also, if Magana had wanted to silence the male applicant, it seems implausible that he would follow the male applicant to Aguascalientes, only to burn his truck and alert him to the fact that he knew where he was, thereby giving him an opportunity to escape. On this basis the RPD concluded that Magana was not as well connected as the applicants believe him to be.

[13] The male applicant's claim was rejected and, because the other claims were tied to his, the remaining claims were rejected as well.

demandent l'aide de ces organismes d'État avant de présenter une demande d'asile dans un autre pays. Les demandeurs ne se sont pas adressés aux autorités et ils n'ont pas non plus produit une preuve claire et convaincante établissant que la protection de l'État ne serait pas raisonnablement assurée.

[11] La SPR a reconnu la crainte des demandeurs de signaler l'incident à la police ainsi que leurs exemples d'autres incidents non reliés qu'ils ont signalés dans le passé à la police, en particulier en matière de violence familiale, sans obtenir satisfaction. La SPR a toutefois mentionné que, dans chacun de ces exemples, la police avait réagi, même si les résultats ne [au paragraphe 15] « permett[aient] [pas] d'arriver à la conclusion souhaitée par les demandeurs ».

[12] La SPR a reconnu, en l'espèce, que le demandeur croyait que la police était complice dans le réseau de drogue de M. Magana parce que c'est ce que ce dernier lui avait dit. Toutefois, il n'avait aucune preuve de cette implication et il n'avait jamais vu des policiers avec M. Magana et n'avait jamais été contacté par des policiers liés à celui-ci. La SPR a aussi souligné le témoignage du demandeur selon lequel M. Magana l'avait appelé sur son téléphone cellulaire et avait envoyé des hommes à son ancien lieu de résidence après la vente de son entreprise et sa fuite de León. Comme la SPR l'a fait remarquer cependant, c'est tout ce que M. Magana a fait. Jamais lui et ses hommes n'ont abordé les demandeurs mineurs ou les membres de la famille qui s'occupaient d'eux, que ce soit à León, à Aguascalientes ou près de cette ville. Selon la SPR, des trafiquants de drogue ayant des liens avec la police auraient à tout le moins rendu visite aux membres de la famille du demandeur. De plus, il semble invraisemblable que, s'il avait voulu que le demandeur garde le silence, M. Magana l'aurait suivi à Aguascalientes dans le seul but de mettre le feu à son camion et de lui montrer qu'il savait où il se trouvait, lui donnant ainsi la possibilité de prendre la fuite. La SPR a conclu en conséquence que M. Magana n'avait pas autant de relations que le demandeur le croyait.

[13] La demande d'asile du demandeur a été rejetée et, comme elles étaient liées à celle-ci, les autres demandes ont aussi été rejetées.

[14] With respect to the best interests of the male and female applicants' Canadian-born children and the suggestion that sending them to Mexico would put them at an unacceptable risk, the RPD found that the Canadian-born children were not refugee claimants and as such the decision did not apply to them. As a matter of practicality, the male and female applicants would need to determine what is in the best interests of the Canadian children if the remainder of the family is removed from Canada.

[15] The RPD further found that, with respect to the submissions regarding the dangers that women in Mexico must face, gender was not raised as a ground of persecution and no evidence was adduced that any of the female applicants feared returning to Mexico for reasons associated with their gender.

[16] Finally, with respect to the humanitarian and compassionate [H&C] considerations raised, the RPD commented that the applicants' situation may be deserving but it was not within the RPD's authority to make such an H&C determination.

ISSUES

[17] The applicants raise the following issues:

- i. Whether the RPD erred in its state protection analysis, particularly by making unreasonable plausibility findings;
- ii. Whether the RPD failed to analyse the applicants' subjective fear;
- iii. Whether the RPD erred in its section 96 analysis by misstating and misapplying the law;
- iv. Whether the RPD erred in its section 96 analysis by fettering its discretion or providing inadequate reasons; and

[14] En ce qui concerne l'intérêt supérieur des enfants du demandeur et de la demanderesse nés au Canada et la prétention selon laquelle ils seraient exposés à un risque inacceptable s'ils étaient envoyés au Mexique, la SPR a conclu qu'ils n'étaient pas des demandeurs d'asile et, en conséquence, que la décision ne s'appliquait pas à eux. En pratique, il faudra que le demandeur et la demanderesse déterminent ce qui est dans l'intérêt supérieur de ces enfants si le reste de la famille est renvoyée du Canada.

[15] La SPR a conclu en outre, en ce qui a trait aux prétentions concernant les dangers que les femmes courent au Mexique, que le sexe n'a pas été invoqué à titre de motif de persécution et qu'aucune preuve démontrant que l'une ou l'autre des demanderesse craignait d'être persécutée en raison de son sexe au Mexique n'a été produite.

[16] Enfin, en ce qui concerne les motifs d'ordre humanitaire invoqués, la SPR a indiqué que les demandeurs méritaient peut-être d'être aidés, mais qu'il ne lui appartenait pas de statuer sur ces motifs.

LES QUESTIONS EN LITIGE

[17] Les demandeurs soulèvent les questions suivantes :

- i. La SPR a-t-elle commis une erreur dans son analyse de la protection de l'État, en particulier en tirant des conclusions déraisonnables concernant la vraisemblance?
- ii. La SPR a-t-elle omis d'analyser la crainte subjective des demandeurs?
- iii. La SPR a-t-elle commis une erreur dans son analyse relative à l'article 96 en exposant et en appliquant mal le droit?
- iv. La SPR a-t-elle commis une erreur dans son analyse relative à l'article 96 en limitant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou en donnant des motifs inadéquats?

v. Whether the applicants were denied natural justice as a result of incompetent representation by their immigration consultant.

v. L'incompétence de leur consultant en immigration a-t-elle privé les demandeurs de la justice naturelle?

STATUTORY PROVISIONS

[18] The following provisions of the Act are applicable in these proceedings:

Convention
refugee

96. A Convention refugee is a person who, by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion,

(a) is outside each of their countries of nationality and is unable or, by reason of that fear, unwilling to avail themselves of the protection of each of those countries; or

(b) not having a country of nationality, is outside the country of their former habitual residence and is unable or, by reason of that fear, unwilling to return to that country.

Person in
need of
protection

97. (1) A person in need of protection is a person in Canada whose removal to their country or countries of nationality or, if they do not have a country of nationality, their country of former habitual residence, would subject them personally

(a) to a danger, believed on substantial grounds to exist, of torture within the meaning of Article 1 of the Convention Against Torture; or

(b) to a risk to their life or to a risk of cruel and unusual treatment or punishment if

(i) the person is unable or, because of that risk, unwilling to avail themselves of the protection of that country,

(ii) the risk would be faced by the person in every part of that country and is not faced generally by other individuals in or from that country,

LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES

[18] Les dispositions suivantes de la Loi s'appliquent en l'espèce :

Définition de
« réfugié »

96. A qualité de réfugié au sens de la Convention — le réfugié — la personne qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques :

a) soit se trouve hors de tout pays dont elle a la nationalité et ne peut ou, du fait de cette crainte, ne veut se réclamer de la protection de chacun de ces pays;

b) soit, si elle n'a pas de nationalité et se trouve hors du pays dans lequel elle avait sa résidence habituelle, ne peut ni, du fait de cette crainte, ne veut y retourner.

Personne à
protéger

97. (1) A qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et serait personnellement, par son renvoi vers tout pays dont elle a la nationalité ou, si elle n'a pas de nationalité, dans lequel elle avait sa résidence habituelle, exposée :

a) soit au risque, s'il y a des motifs sérieux de le croire, d'être soumise à la torture au sens de l'article premier de la Convention contre la torture;

b) soit à une menace à sa vie ou au risque de traitements ou peines cruels et inusités dans le cas suivant :

(i) elle ne peut ou, de ce fait, ne veut se réclamer de la protection de ce pays,

(ii) elle y est exposée en tout lieu de ce pays alors que d'autres personnes originaires de ce pays ou qui s'y trouvent ne le sont généralement pas,

(iii) the risk is not inherent or incidental to lawful sanctions, unless imposed in disregard of accepted international standards, and

(iv) the risk is not caused by the inability of that country to provide adequate health or medical care.

Person in
need of
protection

(2) A person in Canada who is a member of a class of persons prescribed by the regulations as being in need of protection is also a person in need of protection.

(iii) la menace ou le risque ne résulte pas de sanctions légitimes — sauf celles infligées au mépris des normes internationales — et inhérents à celles-ci ou occasionnés par elles,

(iv) la menace ou le risque ne résulte pas de l'incapacité du pays de fournir des soins médicaux ou de santé adéquats.

(2) A également qualité de personne à protéger la personne qui se trouve au Canada et fait partie d'une catégorie de personnes auxquelles est reconnu par règlement le besoin de protection.

Personne à
protéger

STANDARD OF REVIEW

[19] The Supreme Court of Canada in *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, held that a standard of review analysis need not be conducted in every instance. Instead, where the standard of review applicable to the particular question before the court is well-settled by past jurisprudence, the reviewing court may adopt that standard of review. Only where this search proves fruitless must the reviewing court undertake a consideration of the four factors comprising the standard of review analysis.

[20] This first issue challenges the RPD's state protection analysis, particularly its plausibility findings. The adequacy of state protection is a question of mixed fact and law ordinarily reviewable against a standard of reasonableness. See *Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2007 FCA 171, 282 D.L.R. (4th) 413, at paragraph 38.

[21] When reviewing a decision on the standard of reasonableness, the analysis will be concerned with "the existence of justification, transparency and intelligibility within the decision-making process [and also with] whether the decision falls within a range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law." See *Dunsmuir*, above, at paragraph 47; and *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 59. Put another way, the Court should

LA NORME DE CONTRÔLE

[19] La Cour suprême du Canada a statué dans l'arrêt *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, qu'il n'est pas nécessaire de procéder à une analyse relative à la norme de contrôle dans tous les cas. En fait, lorsque la norme de contrôle qui s'applique à la question en litige est bien établie par la jurisprudence, la cour de révision peut l'adopter. Ce n'est que lorsque cette recherche se révèle vaine que la cour de révision doit examiner les quatre éléments de l'analyse relative à la norme de contrôle.

[20] La première question en litige a trait à l'analyse de la protection de l'État effectuée par la SPR, en particulier aux conclusions concernant la vraisemblance qu'elle a tirées. Le caractère adéquat de la protection de l'État est une question mixte de fait et de droit à laquelle s'applique habituellement la norme de la raisonabilité. Voir *Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2007 CAF 171, au paragraphe 38.

[21] Lorsque la norme de la raisonabilité s'applique, l'analyse portera sur « la justification de la décision, [...] la transparence et [...] l'intelligibilité du processus décisionnel, ainsi [que sur] l'appartenance de la décision aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ». Voir *Dunsmuir*, précité, au paragraphe 47; et *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 59. En d'autres termes, la Cour n'interviendra que si la décision n'est pas raisonnable en ce sens qu'elle

intervene only if the decision was unreasonable in the sense that it falls outside the “range of possible, acceptable outcomes which are defensible in respect of the facts and law”.

[22] The second issue concerns the alleged failure of the RPD to make findings regarding the applicants’ subjective fear. This touches upon the adequacy of the decision and as such is reviewable under a standard of correctness. See *Montoya Martinez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 13, at paragraph 21.

[23] The third issue asks if the RPD misstated or misapplied the law. This is a question of law. It is reviewable on the correctness standard. See *Khosa*, above, at paragraph 44.

[24] The fourth issue asks if the RPD fettered its discretion or failed to provide adequate reasons. These are questions of procedural fairness, reviewable on the correctness standard. See *Boughus v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 210, at paragraph 22; and *Khosa*, above, at paragraph 43.

[25] The fifth issue, denial of natural justice, also is reviewable on the correctness standard. See *Khosa*, above, at paragraph 43.

ARGUMENTS

The Applicants

The RPD Erred by Failing to Determine the Applicants’ Subjective Fear

[26] The applicants’ claim is based on their fear of violence at the hands of Magana and his drug trafficking organization, which allegedly has ties to the police. They argue that the RPD erred by failing to make clear findings with respect to the subjective element of their claim and with respect to the credibility and plausibility of their subjective fear. They rely on *Cobian Flores v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 503

n’appartient pas « aux issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit ».

[22] La deuxième question en litige porte sur l’omission alléguée de la SPR de tirer des conclusions relativement à la crainte subjective des demandeurs. Cette question concerne le caractère adéquat de la décision et est à ce titre susceptible de contrôle selon la norme de la décision correcte. Voir *Montoya Martinez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 13, au paragraphe 21.

[23] La troisième question consiste à déterminer si la SPR a mal exposé ou appliqué le droit. Il s’agit d’une question de droit assujettie à la norme de la décision correcte. Voir *Khosa*, précité, au paragraphe 44.

[24] La quatrième question consiste à déterminer si la SPR a limité l’exercice de son pouvoir discrétionnaire ou a omis de donner des motifs adéquats. Ces questions ont trait à l’équité procédurale et sont assujetties à la norme de la décision correcte. Voir *Boughus c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 210, au paragraphe 22; *Khosa*, précité, au paragraphe 43.

[25] La cinquième question — le déni de justice naturelle — est également assujettie à la norme de la décision correcte. Voir *Khosa*, précité, au paragraphe 43.

LES PRÉTENTIONS DES PARTIES

Les demandeurs

La SPR a commis une erreur en ne statuant pas sur la crainte subjective des demandeurs

[26] La demande d’asile des demandeurs est fondée sur leur crainte d’être victimes de violence de la part de M. Magana et de son organisation de trafic de drogue, laquelle aurait des liens avec la police. Ils prétendent que la SPR a commis une erreur en ne tirant pas des conclusions claires au sujet de l’élément subjectif de leur demande, ainsi que de la crédibilité et de la vraisemblance de leur crainte subjective. Ils s’appuient sur la

(*Flores*), at paragraph 31, wherein Justice Robert Mainville stated:

... save in exceptional cases, the analysis of the availability of state protection should not be carried out without first establishing the existence of a subjective fear of persecution. The panel responsible for questions of fact should therefore analyze the issue of the subjective fear of persecution, or, in other words, should make a finding as to the refugee claimant's credibility and the plausibility of his or her account, before addressing the objective fear component which includes an analysis of the availability of state protection.

The Member Misstated and Misapplied the Law in its Section 96 Analysis

[27] The applicants argue that the RPD misstated and misapplied the law in its section 96 analysis and, in so doing, fettered its discretion. Alternatively, it failed to provide adequate reasons for rejecting their section 96 claim.

[28] The RPD's finding that there is no nexus to a Convention ground where applicants are victims of crime or personal vendettas is, in the applicants' view, "extraordinarily simplistic". The jurisprudence is more nuanced than the RPD appreciates. Moreover, the evidence does not support the findings.

[29] The male applicant is not simply a victim of crime, nor is he fleeing a vendetta. Rather, he was personally targeted for refusing to participate in criminal activity. Opposition to criminal activity can become opposition to state authorities when the criminal activity permeates state action or when state authorities are complicit in the criminal activity. See *Klinko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [2000] 3 F.C. 327 (C.A.) (*Klinko*). Also, the male applicant's reasons for believing that state authorities were complicit in this activity were sound based on the information he received from Magana and Magana's alleged connections to the military. The RPD should have considered whether the

décision *Cobian Flores c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 503 (*Flores*), où le juge Robert Mainville a dit au paragraphe 31 :

[...] sauf dans des cas exceptionnels, on ne devrait pas procéder à l'analyse de la disponibilité de la protection de l'État sans avoir au préalable établi l'existence d'une crainte subjective de persécution. Le tribunal responsable des questions de fait devrait donc analyser la question de la crainte subjective de persécution, ou autrement dit, se prononcer sur la crédibilité du demandeur d'asile et sur la vraisemblance de son récit, avant d'aborder le volet de la crainte objective, ce dernier volet comprenant une analyse de la disponibilité de la protection de l'État.

Le membre a mal exposé et appliqué le droit dans le cadre de son analyse relative à l'article 96

[27] Les demandeurs soutiennent que la SPR a mal exposé et appliqué le droit dans le cadre de son analyse relative à l'article 96 et qu'elle a ainsi limité l'exercice de son pouvoir discrétionnaire. Subsidièrement, la SPR n'a pas motivé de façon adéquate sa décision de rejeter la demande fondée sur l'article 96.

[28] La conclusion de la SPR selon laquelle il n'y a aucun lien entre la crainte des demandeurs et un motif prévu par la Convention lorsque les demandeurs sont victimes d'un crime ou d'une vendetta personnelle est, selon les demandeurs, [TRADUCTION] « extrêmement simpliste ». La jurisprudence est plus nuancée que ne le pense la SPR. En outre, la preuve n'appuie pas les conclusions.

[29] Le demandeur n'est pas simplement une victime de crimes et il n'a pas pris la fuite afin d'échapper à une vendetta. En fait, il a été personnellement ciblé pour avoir refusé de participer à des activités criminelles. L'opposition à ce type d'activités peut devenir une opposition aux autorités de l'État lorsque les activités criminelles sont répandues au sein de l'appareil de l'État ou lorsque les autorités de l'État en sont complices. Voir *Klinko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [2000] 3 C.F. 327 (C.A.) (*Klinko*). De plus, les raisons pour lesquelles le demandeur croit que les autorités de l'État étaient complices des activités criminelles en cause étaient solidement fondées sur

applicants' case fell within the *Klinko* exception. In failing to do so, it fettered its discretion.

The RPD's Plausibility Findings Were Unreasonable

[30] The applicants challenge the RPD's implausibility findings regarding the male applicant's evidence that Magana was involved in a large drug trafficking organization that had paid off the police. It was unreasonable to expect the male applicant to have seen more of Magana's associates before concluding that he was involved with a large criminal organization. The male applicant discovered drugs in Magana's produce shipments. Drug traffickers, by necessity, are connected to large organizations. It was equally unreasonable to expect that the male applicant would have been approached by the police, who had been paid not to interfere in Magana's activities. When the male applicant refused to cooperate, Magana's men delivered a violent "message". As the documentary evidence demonstrates, drug trafficking is widespread in Mexico. The fact that Magana's men never bothered the male applicant's children or family is irrelevant. The male applicant's evidence is internally coherent. The RPD expresses no reservations regarding the male applicant's credibility but disregards his evidence without stating its reasons for doing so.

The RPD Erred in its State Protection Analysis

[31] The RPD's assessment of the evidence, particularly its finding that police were not complicit in Magana's activities, resulted in an erroneous conclusion that state protection was available to the applicants. But for this error, the applicants' circumstances would have been recognized as not requiring the applicants to seek state protection because such protection would not be

l'information qu'il avait reçue de M. Magana et des prétendus liens de celui-ci avec l'armée. La SPR aurait dû examiner la question de savoir si les demandeurs étaient visés par l'exception définie dans l'arrêt *Klinko*. En ne le faisant pas, elle a limité l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

Les conclusions de la SPR concernant la vraisemblance étaient déraisonnables

[30] Les demandeurs contestent les conclusions de la SPR concernant la vraisemblance du témoignage du demandeur selon lequel M. Magana était impliqué dans une vaste organisation de trafic de drogue qui avait acheté la police. Il était déraisonnable de s'attendre à ce que le demandeur ait vu davantage les partenaires de M. Magana avant de conclure que ce dernier était impliqué dans une vaste organisation criminelle. Le demandeur a découvert de la drogue dans les cargaisons de produits de M. Magana. Les trafiquants de drogue sont nécessairement liés à de vastes organisations. Il était tout aussi déraisonnable de s'attendre à ce que le demandeur s'adresse à la police, laquelle avait été payée pour ne pas intervenir dans les activités de M. Magana. Lorsque le demandeur a refusé de coopérer, les hommes de M. Magana lui ont livré un « message » violent. Comme la preuve documentaire le montre, le trafic de drogue est répandu au Mexique. Le fait que les hommes de M. Magana n'ont jamais ennuyé les enfants ou la famille du demandeur n'est pas pertinent. Le témoignage du demandeur ne comporte aucune incohérence. La SPR n'exprime aucune réserve quant à sa crédibilité, mais elle écarte son témoignage sans expliquer pourquoi.

La SPR a commis une erreur dans son analyse de la protection de l'État

[31] À cause de la manière dont elle a apprécié la preuve, en particulier sa conclusion selon laquelle la police n'était pas complice des activités de M. Magana, la SPR a conclu à tort que les demandeurs pouvaient obtenir la protection de l'État. N'eût été cette erreur, la SPR aurait reconnu que, vu leur situation, les demandeurs n'avaient pas à demander la protection de l'État

reasonably forthcoming. See *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689 (*Ward*).

[32] The applicants submit that the RPD should have engaged in a full assessment of the evidence relevant to the issue of state protection. Given Mexico's governance and corruption problems, which are acknowledged in the country conditions documentation, it is not enough to rely on a blanket statement that Mexico is a democracy. See *Lopez Villicana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1205, 357 F.T.R. 139 [hereinafter *Villicana*], at paragraph 67. Mexico is not a "full democracy" and the availability of state protection cannot be presumed. According to a report of the Washington Office on Latin America, corruption of state authorities and impunity for drug traffickers undermine the country's efforts to maintain the rule of law and combat the drug trade. Amnesty International reports that only the most serious criminal cases can be expected to be investigated. Coupled with the applicants' past attempts to seek police assistance for less serious matters—which complaints were accepted but not followed up on by police—this documentary evidence indicates that the RPD acted unreasonably in expecting the applicants to approach the state for protection.

The Respondent

The RPD's Findings Were Reasonable

[33] The respondent submits that the RPD's conclusions regarding state protection were reasonably open to it based on the documentary evidence. The applicants argue that there are governance and corruption problems in Mexico, but the RPD acknowledged this. Its assessment of the documentary evidence and the manner in which it is weighed against the evidence of the applicants is an exercise in which the RPD has expertise.

étant donné que celle-ci n'aurait pas été raisonnablement assurée. Voir *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689 (*Ward*).

[32] Les demandeurs soutiennent que la SPR aurait dû procéder à une appréciation complète de la preuve relative à la protection de l'État. Compte tenu des problèmes de gouvernance et de corruption au Mexique, lesquels sont reconnus dans la documentation sur les conditions existant dans ce pays, il ne suffit pas de s'appuyer sur une déclaration générale selon laquelle le Mexique est une démocratie. Voir *Lopez Villicana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2009 CF 1205 [ci-après appelée *Villicana*], au paragraphe 67. Le Mexique n'est pas une « démocratie complète » et la possibilité d'obtenir la protection de l'État ne peut être présumée. Selon un rapport du Washington Office on Latin America, la corruption des autorités de l'État et l'impunité dont jouissent les trafiquants de drogue nuisent aux efforts déployés par le pays pour assurer la primauté du droit et lutter contre le commerce de la drogue. Amnesty International signale que seuls les crimes les plus graves font généralement l'objet d'enquêtes. Combinée aux tentatives passées des demandeurs pour obtenir l'aide de la police relativement à des affaires moins graves — leurs plaintes ont été acceptées, mais n'ont fait l'objet d'aucun suivi de la part de la police —, cette preuve documentaire indique que la SPR a agi de manière déraisonnable en s'attendant à ce que les demandeurs s'adressent à l'État pour obtenir sa protection.

Le défendeur

Les conclusions de la SPR étaient raisonnables

[33] Le défendeur soutient que la SPR pouvait raisonnablement tirer, sur la foi de la preuve documentaire, les conclusions concernant la protection de l'État auxquelles elle est arrivée. Les demandeurs prétendent qu'il y a des problèmes de gouvernance et de corruption au Mexique, mais la SPR a reconnu ce fait. La SPR possède l'expertise nécessaire pour apprécier la preuve documentaire et la soupeser par rapport à la preuve des demandeurs.

[34] The applicants further argue that the RPD failed to make clear findings with respect to their subjective fear. That is not the case. The RPD analysed the plausibility of the applicants' reasons for not seeking state protection and rejected their explanation that they believed the police to be complicit in Magana's activities. Moreover, even where subjective fear is established, a finding of state protection is sufficient to defeat the claim. See *Flores*, above.

[35] The respondent contends that there was "hardly any evidence" to connect the applicants' subjective fear to the Convention ground of political opinion. As Justice Denis Pelletier of this Court [then the Federal Court Trial Division] observed in *Palomares v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2000 CanLII 15637, 191 F.T.R. 286 (*Palomares*), at paragraph 15: "While denouncing corruption can be a political act, not every brush with corruption amounts to a political act or is perceived by the corrupt as a political act."

[36] Finally, the respondent points out that the applicants failed to show that the conduct of their former counsel deprived them of natural justice or procedural fairness.

The Respondent's Further Memorandum

[37] The respondent challenges the applicants' reliance on *Flores*, above, as support for their argument that the RPD erred by failing to make a clear finding regarding their subjective fear. First, as the respondent asserted above, the RPD did make such a finding. However, in *Prasad v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2011 FC 559, at paragraph 13, Justice James O'Reilly distinguished *Flores*, stating:

Given that the Federal Court of Appeal has clearly found that s. 97 contains only an objective component (*Li v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 1 at

[34] Les demandeurs prétendent également que la SPR n'a pas tiré de conclusions claires concernant leur crainte subjective. Ce n'est pas le cas. La SPR a analysé la vraisemblance des raisons pour lesquelles les demandeurs n'ont pas sollicité la protection de l'État et a rejeté leur explication selon laquelle ils croyaient que la police était complice des activités de M. Magana. En outre, même si la crainte subjective est établie, le fait que la SPR conclut que la protection de l'État aurait pu être obtenue est suffisant pour rejeter la demande. Voir *Flores*, précitée.

[35] Le défendeur affirme qu'il n'y avait « guère de preuve » établissant un lien entre la crainte subjective des demandeurs et le motif des opinions politiques prévu par la Convention. Comme le juge Denis Pelletier, de notre Cour [auparavant la Section de première instance], l'a dit dans la décision *Palomares c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2000 CanLII 15637 (*Palomares*), au paragraphe 15 : « Le fait de dénoncer la corruption peut être un acte politique, mais cela n'équivaut pas toujours à pareil acte ou encore les individus corrompus ne considèrent pas toujours la chose comme un acte politique. »

[36] Enfin, le défendeur souligne que les demandeurs n'ont pas démontré que la conduite de leur ancien conseiller les avait privés du droit au respect des principes de justice naturelle ou d'équité procédurale.

Le mémoire complémentaire du défendeur

[37] Le défendeur conteste le fait que les demandeurs s'appuient sur la décision *Flores*, précitée, pour soutenir que la SPR a commis une erreur en ne tirant pas une conclusion claire concernant leur crainte subjective. En premier lieu, comme le défendeur l'a affirmé plus haut, la SPR a tiré une telle conclusion. Le juge James O'Reilly a toutefois opéré une distinction d'avec la décision *Flores* dans la décision *Prasad c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2011 CF 559, au paragraphe 13 :

Étant donné que la Cour d'appel fédérale a clairement déterminé que l'article 97 contenait seulement une composante objective (*Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de*

para 33), I cannot conclude that the Board erred by not making a definitive finding about the credibility of the applicants' subjective fear. At the same time, I agree with Justice Mainville that state protection should not be analyzed in a vacuum. The nature of the applicant's fear should be at least identified and the capacity and the will of the state to respond to the applicant's circumstances should be then analyzed.

[38] Further, the respondent challenges the applicants' reliance on *Klinko*, above, stating that the instant case is distinguishable on its facts. The applicant in *Klinko* denounced institutional corruption through his actions. In the instant case, the male applicant did not denounce drug trafficking; he simply refused to participate in it because doing so was against the law.

ANALYSIS

[39] The applicants have raised a range of issues. However, not all of them need to be considered because of the way the decision is structured. The determinative issue in the section 96 analysis is nexus to a Convention ground. The only ground considered under the section 97 analysis is state protection.

Subjective Fear

[40] The applicants say that the RPD's failure to make a credibility finding and a clear finding of lack of subjective fear leads to an unreasonable error. This argument is made in relation to the section 96 finding based upon the absence of a nexus to a Convention ground. The applicants concede that it does not apply to the section 97 analysis.

[41] The applicants' position relies upon a line of cases in this Court. First of all, in *Flores*, above, at paragraph 31, following a detailed review of the jurisprudence, Justice Mainville determined that:

l'Immigration), 2005 CAF 1, au paragraphe 33), je ne peux conclure que la Commission a commis une erreur en omettant de tirer une conclusion définitive quant à la crédibilité de la crainte subjective des demandeurs. En même temps, je conviens avec le juge Mainville que la protection de l'État ne devrait pas être analysée dans le vide. Il faudrait au moins déterminer la nature de la crainte du demandeur, pour ensuite analyser la capacité et la volonté de l'État à réagir aux circonstances du demandeur.

[38] Le défendeur conteste aussi le fait que les demandeurs s'appuient sur l'arrêt *Klinko*, précité, parce que les faits sont différents en l'espèce. Dans l'arrêt *Klinko*, le demandeur dénonçait la corruption institutionnelle par ses actions, alors que, en l'espèce, le demandeur n'a pas dénoncé le trafic de drogue; il a simplement refusé d'y participer parce que cela était interdit par la loi.

ANALYSE

[39] Les demandeurs ont soulevé différentes questions. Il n'est cependant pas nécessaire de les examiner toutes compte tenu de la structure de la décision. La question déterminante en ce qui a trait à l'analyse relative à l'article 96 est l'existence d'un lien entre la crainte de persécution des demandeurs et un motif prévu par la Convention. Le seul motif examiné dans le cadre de l'analyse relative à l'article 97 est la protection de l'État.

La crainte subjective

[40] Les demandeurs affirment que la SPR a commis une erreur déraisonnable en ne tirant pas une conclusion relative à la crédibilité et une conclusion claire concernant l'absence de crainte subjective. Cette prétention a trait à la conclusion relative à l'article 96, qui est fondée sur l'absence de lien entre la crainte de persécution des demandeurs et un motif prévu par la Convention. Les demandeurs reconnaissent qu'elle ne s'applique pas à l'analyse relative à l'article 97.

[41] Les demandeurs s'appuient sur une série de décisions rendues par notre Cour. En premier lieu, le juge Mainville a conclu au paragraphe 31 de la décision *Flores*, précitée, après avoir examiné minutieusement la jurisprudence :

... save in exceptional cases, the analysis of the availability of state protection should not be carried out without first establishing the existence of a subjective fear of persecution. The panel responsible for questions of fact should therefore analyze the issue of the subjective fear of persecution, or, in other words, should make a finding as to the refugee claimant's credibility and the plausibility of his or her account, before addressing the objective fear component which includes an analysis of the availability of state protection.

[42] This principle was followed by Chief Justice Allan Lutfy in *Velasco Moreno v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 993, 92 Imm. L.R. (3d) 119, at paragraphs 1, 3 and 4:

In my view, a negative determination of the Refugee Protection Division which turns on the issue of state protection must be scrutinized with particular care where the member chooses to make no credibility finding concerning the applicant's allegations of a subjective fear.

...

However, the judge sitting in judicial review must be satisfied that the applicant's allegations, usually in the personal information form and the transcript of the refugee hearing, were treated as true by the decision-maker.

Only then can a proper review be made of the member's state protection analysis. The state protection issue should not be a means of avoiding a clear determination concerning the subjective fear of persecution.

[43] My reading of the quotation from *Flores*, above, is that Justice Mainville's comments were directed at a state protection analysis. However, in *Velasquez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1201, at paragraphs 15–22, Justice James O'Reilly recently provided a detailed discussion of the issues that arise in relation to an IFA [internal flight alternative] finding:

The concept of an IFA is an inherent part of the Convention refugee definition because a claimant must be a refugee from a country, not from a particular region of a country (*Rasaratnam v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1992] 1 FC 706 at para 6). Once an IFA has been proposed by the

[...] sauf dans des cas exceptionnels, on ne devrait pas procéder à l'analyse de la disponibilité de la protection de l'État sans avoir au préalable établi l'existence d'une crainte subjective de persécution. Le tribunal responsable des questions de fait devrait donc analyser la question de la crainte subjective de persécution, ou autrement dit, se prononcer sur la crédibilité du demandeur d'asile et sur la vraisemblance de son récit, avant d'aborder le volet de la crainte objective, ce dernier volet comprenant une analyse de la disponibilité de la protection de l'État.

[42] Ce principe a été appliqué par le juge en chef Allan Lutfy dans la décision *Velasco Moreno c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 993, aux paragraphes 1, 3 et 4 :

À mon avis, une décision négative de la Section de la protection des réfugiés qui porte sur la question de la protection de l'État doit être examinée avec un soin particulier lorsque le commissaire choisit de ne tirer aucune conclusion relative à la crédibilité des allégations du demandeur concernant sa crainte subjective d'être persécuté.

[...]

Toutefois, le juge saisi d'une demande de contrôle judiciaire doit être convaincu que les allégations du demandeur, qui figurent normalement dans le Formulaire de renseignements personnels et dans la transcription de l'audience relative à la demande d'asile, ont été traitées comme véridiques par le décideur.

Ce n'est qu'à cette condition qu'on pourra procéder à un examen approprié de l'analyse du commissaire concernant la protection de l'État. La question de la protection de l'État ne saurait être un moyen d'éviter de rendre une décision claire au sujet de la crainte subjective de persécution.

[43] Selon mon interprétation du passage de la décision *Flores* reproduit plus haut, les remarques du juge Mainville concernaient la protection de l'État. Dans la décision *Velasquez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1201, cependant, le juge James O'Reilly a récemment analysé de manière détaillée, aux paragraphes 15 à 22, les questions soulevées par une conclusion relative à une PRI [possibilité de refuge intérieur] :

La notion de PRI fait partie inhérente de la définition de réfugié au sens de la Convention, parce que le demandeur doit être un réfugié d'un pays, et non d'une certaine partie ou région d'un pays (voir *Rasaratnam c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)* [1992] 1 CF 706, au paragraphe 6). Une

Board, it must consider the viability of the IFA according to the disjunctive two part test set out in *Rasaratnam*. The claimant bears the onus and must demonstrate that the IFA does not exist or is unreasonable in the circumstances. That is, the claimant must persuade the Board on a balance of probabilities either that there is a serious possibility that he or she will be persecuted in the location proposed by the Board as an IFA, or that it would be unreasonable to seek refugee in the proposed IFA given his or her particular circumstances.

There may, however, be an overlap between the Board's consideration of an IFA and its analysis of state protection. The first branch of the IFA test is met where there is no serious possibility of persecution in the particular location. That finding may flow either from a low risk of persecution there or the presence of state resources to protect the claimant, or a combination of both. But, in either case, the analysis can only be carried out properly after the particular risk facing the claimant has been identified.

Indeed, the Board's failure to consider the specific risks feared by a claimant in an IFA analysis will constitute an error of law (*Gutierrez v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1010). It is an error, therefore, for the Board to make a blanket finding that an IFA is available to a refugee claimant, without reference to the type of persecution feared by the claimant or that person's particular circumstances. Again, the first question the Board must answer when a proposed IFA is in issue is whether, on a balance of probabilities, there is a serious possibility that the claimant will be persecuted in the location proposed by the Board. Generally speaking, that question cannot be answered if the nature of the person's fear has not been specifically identified.

Similarly, in the context of a state protection analysis, it is an error of law for the Board to conclude that state protection is available if it fails to make any findings about the applicant's personal circumstances (*Moreno v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 993). In *Moreno*, the Board found that the applicant, a native of Bogota, would not be targeted by FARC [Revolutionary Armed Forces of Colombia] in that city, contrary to his testimony. That conclusion necessarily implied that the Board did not accept the applicant's account of events, yet it made no explicit adverse credibility findings. Therein lays one of the dangers in assessing state protection or IFA without analyzing the applicant's particular allegations — adverse credibility findings may creep into the analysis without explanation.

fois que la Commission envisage une PRI, elle doit en déterminer la viabilité en fonction du critère à deux volets décrit dans l'arrêt *Rasaratnam*. Il incombe au demandeur de prouver qu'il n'y a aucune PRI ou qu'elle est déraisonnable dans les circonstances. Le demandeur doit en fait persuader la Commission, selon la prépondérance de la preuve, soit qu'il risque sérieusement d'être persécuté à l'endroit proposé par la Commission pour la PRI, soit qu'il serait déraisonnable pour lui de se réfugier à cet endroit étant donné sa situation particulière.

Il peut toutefois y avoir chevauchement entre l'examen de la PRI invoquée par la Commission et l'analyse que fait cette dernière de la protection de l'État. La première étape du critère relatif à la PRI est satisfaite s'il n'existe aucun risque sérieux de persécution à l'endroit proposé. Cette conclusion peut se fonder sur le faible risque de persécution ou sur la présence de ressources de l'État qui peuvent protéger le demandeur, ou sur les deux éléments. Dans l'un ou l'autre cas, cependant, l'analyse ne peut être effectuée si la Commission n'a pas déterminé le risque particulier auquel le demandeur s'expose.

De fait, l'omission de la Commission d'examiner les risques particuliers propres à un demandeur quand elle analyse la PRI constitue une erreur de droit (*Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 1010). C'est donc une erreur pour la Commission de tirer une conclusion générale relative à la PRI sans se reporter à la persécution précise invoquée par le demandeur d'asile ou à la situation particulière de ce dernier. Encore une fois, la première question à laquelle la Commission doit répondre quand il est question d'une PRI est de savoir si, selon la prépondérance de la preuve, il existe un risque sérieux que le demandeur soit persécuté à l'endroit proposé par la Commission. En règle générale, il n'est pas possible de répondre à cette question si la nature de la crainte du demandeur n'a pas été précisément déterminée.

De même, quand elle analyse la protection de l'État, la Commission commet une erreur de droit quand elle conclut à l'existence de cette protection sans examiner la situation personnelle du demandeur (*Moreno c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 993). Dans l'affaire *Moreno*, la Commission était d'avis que le demandeur, natif de Bogota, ne serait pas ciblé par les FARC [Forces armées révolutionnaires de la Colombie] dans cette ville, contrairement à ce qu'affirmait le demandeur dans son témoignage. Cette conclusion veut nécessairement dire que la Commission n'acceptait pas la version des faits donnée par le demandeur, mais la Commission n'avait pas expressément tiré de conclusions défavorables relatives à la crédibilité. C'est là un des dangers d'évaluer la protection de l'État ou la PRI sans analyser les allégations du demandeur : des conclusions défavorables relatives à la crédibilité peuvent se glisser dans l'analyse sans être expliquées.

Here, having raised IFA as the determinative issue, the Board was required to determine whether, on a balance of probabilities, there was a serious possibility that Ms. Orozco would be persecuted in Bogota. The Board was further required to consider whether relocation to Bogota was unreasonable given Ms. Orozco's particular circumstances.

I find that the Board's failure to identify the particular risk Ms. Orozco claimed to fear resulted in a faulty IFA analysis. The Board found, for example, that Ms. Orozco did not fall within the groups most targeted by FARC. However, she claimed to be an active member of the Conservative Party and a humanitarian worker who spoke out against FARC. It is not clear why the Board felt she was unlikely to be targeted, even if she was not a farmer, or an elected official, a journalist, or a member of some other group specifically mentioned in the documentary evidence. In addition, Ms. Orozco stated that she had gone to police, but the threats against her continued and family members were subsequently killed. That evidence was obviously relevant to the issue of whether the state could protect her, and ultimately, whether there was a serious possibility that she would be persecuted in Bogota. Yet, the Board did not mention it.

It may have been the case, as in *Moreno*, above, that the Board did not believe all of Ms. Orozco's allegations. If so, it had an obligation to make explicit credibility findings. The analysis of a proposed IFA is not a substitute for those findings.

In my view, this is not one of those rare cases where the IFA analysis could stand on its own, without reference to the particular risk from which the claimant sought protection. The Board was obliged to consider both whether Ms. Orozco faced a serious risk of persecution in Bogota and whether relocating to Bogota was, in any event, reasonable for someone in Ms. Orozco's particular circumstances. Without this inquiry, the IFA analysis is merely an abstract exercise. Here, the Board's discussion did not address the risk faced by someone in Ms. Orozco's unique circumstances. That omission amounts to an error of law and I must, therefore, allow this application for judicial review on that basis.

[44] Justice O'Reilly has also provided further thoughts on this issue in *Prasad*, above, at paragraphs 10 to 14:

The applicants argue that the Board was obliged to make a definitive finding about the nature of the risk they faced before

En l'espèce, après avoir affirmé que la PRI était la principale question en cause, la Commission devait déterminer si, selon la prépondérance de la preuve, il existait un risque sérieux que M^{me} Orozco soit persécutée à Bogota. Elle était tenue en outre d'établir si le déménagement à Bogota était déraisonnable dans la situation particulière de M^{me} Orozco.

Je conclus que l'omission de la Commission de déterminer le risque particulier que M^{me} Orozco disait craindre a donné lieu à une analyse inadéquate de la PRI. La Commission a conclu, par exemple, que M^{me} Orozco ne faisait pas partie d'un des groupes les plus ciblés par les FARC. Toutefois, la demanderesse prétendait avoir milité activement pour le parti conservateur et être une travailleuse humanitaire qui critiquait ouvertement les FARC. On ne sait pas vraiment pourquoi la Commission estimait que la demanderesse ne serait vraisemblablement pas ciblée, même si elle n'était pas agricultrice, élue, journaliste ou membre d'un autre groupe nommé dans la preuve documentaire. En outre, M^{me} Orozco a expliqué qu'elle s'était adressée à la police, mais que les menaces contre elles avaient continué et que des membres de sa famille ont été assassinés par la suite. Cette preuve avait manifestement un lien avec la question de savoir si l'État était en mesure de la protéger et, en définitive, s'il y avait une possibilité sérieuse qu'elle soit persécutée à Bogota. Pourtant, la Commission n'en dit rien.

Il se peut qu'en l'espèce, comme dans l'affaire *Moreno*, précitée, la Commission n'ait pas donné foi à certaines allégations de M^{me} Orozco. Si c'était le cas, elle avait l'obligation de tirer des conclusions expresses relativement à la crédibilité. L'analyse de la PRI ne peut remplacer ce genre de conclusion.

À mon avis, il ne s'agit pas ici d'un des rares cas où l'analyse de la PRI pourrait suffire en soi, indépendamment du risque particulier invoqué par M^{me} Orozco pour demander l'asile. La Commission était tenue de se demander à la fois si M^{me} Orozco s'exposait à un risque sérieux de persécution à Bogota et si sa réinstallation dans cette ville était, de toute manière, raisonnable pour une personne se trouvant dans sa situation. Sans cet examen, l'analyse de la PRI reste un exercice abstrait. En l'espèce, la Commission n'a pas discuté du risque auquel serait exposée une personne se trouvant dans la même situation que M^{me} Orozco. Cette omission constitue une erreur de droit, et je dois donc accueillir la présente demande de contrôle judiciaire pour cette raison.

[44] Le juge O'Reilly a aussi formulé des observations sur cette question dans la décision *Prasad*, précitée, aux paragraphes 10 à 14 :

Les demandeurs ont fait valoir que la Commission était tenue de tirer une conclusion définitive sur la nature du risque

addressing the issue of state protection. They rely on two decisions of Justice Robert Mainville: *Flores v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 503, and *Jimenez v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 727. In *Jimenez*, Justice Mainville stated:

A decision with regard to the subjective fear of persecution, which includes an analysis of the refugee claimant's credibility and the plausibility of his or her account, must be made by the Immigration and Refugee Board to establish an appropriate framework for an analysis, where necessary, of the availability of state protection that takes into account the individual situation of the refugee claimant in question. (Para 4.)

In *Flores*, Justice Mainville noted that s 97 of IRPA, like s 96, imports both subjective and objective components (para 26), but the issue of state protection is only relevant to the objective component (para 27). Based on these conclusions, the applicants argue that the Board erred by addressing state protection without analyzing their credibility on the issue of their subjective fear of harm even though their claim was based solely on s 97.

In my view, Justice Mainville's observation about s 97 was not essential to his conclusion. In *Flores*, both s 96 and s 97 were in issue. Justice Mainville's principal assertion that objective factors should be addressed after a claimant's subjective fear has been identified was clearly relevant to s. 96 and led him to conclude that the Board had erred in that case by dealing with state protection without identifying the risk to which the state was called upon to respond. The proper approach in a case where, as here, only s 97 is in play, was not before him.

Given that the Federal Court of Appeal has clearly found that s 97 contains only an objective component (*Li v Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2005 FCA 1 at para 33), I cannot conclude that the Board erred by not making a definitive about (*sic*) the credibility of the applicants' subjective fear. At the same time, I agree with Justice Mainville that state protection should not be analyzed in a vacuum. The nature of the applicant's fear should be at least identified and the capacity and the will of the state to respond to the applicant's circumstances should be then analyzed.

auquel ils étaient confrontés avant d'aborder la question de la protection de l'État. Ils se sont appuyés à cet égard sur deux décisions du juge Robert Mainville : *Flores c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 503, et *Jimenez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2010 CF 727. Dans *Jimenez*, le juge Mainville a fait la déclaration suivante :

Une décision concernant la crainte subjective de persécution, ce qui comprend entre autres une analyse concernant la crédibilité du demandeur d'asile et la vraisemblance de son récit, devrait être prise par la Commission de l'immigration et du statut de réfugié afin de fixer un cadre approprié pour procéder, s'il y a lieu, à une analyse de la disponibilité de la protection de l'État qui tient compte de la situation particulière du demandeur d'asile en cause. [Paragraphe 4.]

Dans la décision *Flores*, le juge Mainville a noté que l'article 97 de la LIPR, à l'instar de l'article 96, supposait à la fois une composante subjective et une composante objective (paragraphe 26), mais que la question de la protection de l'État n'était pertinente qu'à l'égard de la composante objective (paragraphe 27). Sur la base de ces conclusions, les demandeurs ont affirmé que la Commission avait commis une erreur en traitant de la protection de l'État sans évaluer leur crédibilité quant à leur crainte subjective de subir des mauvais traitements, même si leur demande s'appuyait seulement sur l'article 97 de la LIPR.

À mon avis, l'observation du juge Mainville au sujet de l'article 97 n'était pas essentielle à sa conclusion. Dans *Flores*, les articles 96 et 97 de la LIPR étaient tous les deux en cause. L'affirmation principale du juge Mainville selon laquelle il y aurait lieu d'évaluer les facteurs objectifs après que la crainte subjective d'un demandeur ait été établie se rapportait clairement à l'article 96. Elle l'a mené à conclure que la Commission avait fait erreur en traitant de la protection de l'État sans préciser le risque auquel on demandait à l'État de réagir. Le juge Mainville n'était pas appelé à se prononcer sur l'approche applicable dans un cas où, comme en l'espèce, seul l'article 97 était en jeu.

Étant donné que la Cour d'appel fédérale a clairement déterminé que l'article 97 contenait seulement une composante objective (*Li c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2005 CAF 1, au paragraphe 33), je ne peux conclure que la Commission a commis une erreur en omettant de tirer une conclusion définitive quant à la crédibilité de la crainte subjective des demandeurs. En même temps, je conviens avec le juge Mainville que la protection de l'État ne devrait pas être analysée dans le vide. Il faudrait au moins déterminer la nature de la crainte du demandeur, pour ensuite analyser la capacité et la volonté de l'État à réagir aux circonstances du demandeur.

Here, I am satisfied that the Board had identified the nature of the risk the applicants feared and went on to consider the question whether state protection was available to them. I see no error in its approach.

[45] I do not think that the problems identified in these cases arise on the present facts before me. First of all, the state protection analysis is directed exclusively at the section 97 claim. The section 96 claim is disposed of exclusively on the basis of nexus. A reading of the decision as a whole reveals that, in deciding the nexus issue, the RPD accepted the applicants' account of what had happened to them and there were no adverse credibility issues. It is also clear that the RPD accepted the applicants' subjective fear of persecution and the source of that fear. However, even if everything the applicants say about the basis of their subjective fear is true, what they say does not establish the necessary connection to a Convention ground.

[46] Subjective fear was not really at issue in this case. The decision reveals that the applicants' narrative and their fear of being harmed by Magana were accepted by the RPD. The claim was weak on objective evidence to connect their fears to a Convention ground or to rebut the presumption of adequate state protection.

[47] The RPD certainly questions the applicants' interpretation of what has happened to them and their fears of what is likely to happen to them if returned to Mexico, but the RPD does not disbelieve the events which caused the applicants to leave Mexico or their fear of returning there.

[48] In any event, the nature and the sources of the applicants' fears were clearly identified before the RPD embarked upon its nexus and state protection analysis. I see no reviewable error here. See *Prasad*, above, at paragraph 13.

En l'espèce, je suis convaincu que la Commission a précisé la nature du risque redouté par les demandeurs, et qu'elle a ensuite considéré la question de savoir s'ils pouvaient bénéficier de la protection de l'État. Je ne vois aucune erreur dans sa démarche.

[45] Je ne pense pas que les problèmes relevés dans ces affaires se posent en l'espèce. D'abord, l'analyse de la protection de l'État concerne uniquement la demande fondée sur l'article 97. La décision relative à la demande fondée sur l'article 96 dépend uniquement de l'existence d'un lien entre la crainte des demandeurs et un motif prévu par la Convention. Il ressort d'une lecture de la décision de la SPR dans son ensemble que, en ce qui concerne la question du lien, la SPR a accepté le récit de ce qui leur était arrivé fait par les demandeurs et qu'il n'y avait aucun problème concernant la crédibilité. Il est évident également que la SPR a reconnu la crainte subjective de persécution des demandeurs et la source de cette crainte. Cependant, même si tout ce que les demandeurs disent au sujet du fondement de leur crainte subjective est vrai, ce qu'ils disent n'établit pas le lien qui doit exister entre cette crainte et un motif prévu par la Convention.

[46] L'existence d'une crainte subjective n'était pas réellement en litige en l'espèce. La décision révèle que le récit des demandeurs et leur crainte d'être la cible des actes de M. Magana ont été reconnus par la SPR. La preuve objective n'était pas suffisante pour établir l'existence d'un lien entre les craintes des demandeurs et un motif prévu par la Convention ou pour réfuter la présomption relative à la protection adéquate de l'État.

[47] Certes, la SPR met en question l'interprétation faite par les demandeurs de ce qui leur est arrivé et de leurs craintes concernant ce qui leur arrivera probablement s'ils retournent au Mexique, mais elle ajoute foi aux faits qui ont amené les demandeurs à quitter le Mexique ou à leur crainte de retourner dans ce pays.

[48] Quoi qu'il en soit, la nature et les sources des craintes des demandeurs ont été décrites clairement avant que la SPR entame son analyse du lien et de la protection de l'État. À mon avis, la SPR n'a commis aucune erreur susceptible de contrôle à cet égard. Voir *Prasad*, précitée, au paragraphe 13.

The RPD Fettered its Discretion and/or Provided Inadequate Reasons—Section 96

[49] The applicants say that the RPD misapplied the law regarding nexus to a Convention ground and provided inadequate reasons for rejecting their section 96 claim on this basis.

[50] The Supreme Court of Canada in *Ward*, above, defined political opinion as any opinion on any matter in which the machinery of state, government and policy may be engaged. The Federal Court of Appeal in *Klinko*, above, at paragraphs 27 and 30–31, characterized opposition to corruption as an expression of political opinion. Justice Francis Muldoon of this Court [then the Federal Court Trial Division], in *Reynoso v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 107 F.T.R. 220 held that political opinion is not confined to partisan opinion or membership in partisan movements. In *Reynoso*, for example, the applicant knew too much about the activities of a corrupt mayor and lived in fear of death because of it.

[51] In the instant case, the male applicant refused to engage in criminal behaviour. There was no evidence adduced to demonstrate, on a balance of probabilities, that the state, and particularly the police, were complicit in Magana's drug trafficking operation or that the male applicant was denouncing state actors. Certainly, Magana told the male applicant that the police were being paid to allow the drug operation to function, and the male applicant believed it. However, it appears that the male applicant simply took Magana at his word. The RPD acknowledged this very problem—the male applicant never saw or produced any evidence of state involvement in Magana's drug operation. The applicants want the RPD and the Court to accept this bare allegation of police involvement as true, and to believe that the state is so wholly corrupt that speaking out against drug trafficking is the same as speaking out against state

La SPR a limité l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ou a donné des motifs inadéquats — article 96

[49] Les demandeurs affirment que la SPR a mal appliqué le droit concernant l'existence d'un lien entre leur crainte de persécution et un motif prévu par la Convention et qu'elle n'a pas adéquatement motivé sa décision de rejeter en conséquence leur demande fondée sur l'article 96.

[50] Dans l'arrêt *Ward*, précité, la Cour suprême du Canada a défini l'opinion politique comme toute opinion sur une question dans laquelle l'appareil étatique, gouvernemental et politique peut être engagé. La Cour d'appel fédérale a qualifié l'opposition à la corruption d'expression d'une opinion politique dans l'arrêt *Klinko*, précité, aux paragraphes 27, 30 et 31. Le juge Francis Muldoon, de notre Cour [auparavant la Section de première instance], a statué dans la décision *Reynoso c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 117 (QL), que l'opinion politique ne se limite pas à l'opinion partisane ou à l'appartenance à des mouvements partisans. Dans la décision *Reynoso*, par exemple, le demandeur en savait trop au sujet des activités d'un maire corrompu et il vivait dans la crainte d'être tué pour cette raison.

[51] En l'espèce, le demandeur a refusé de se livrer à des activités criminelles. La preuve produite ne démontrait pas, selon la prépondérance des probabilités, que l'État et, en particulier, la police étaient complices du trafic de drogue de M. Magana ou que le demandeur dénonçait des acteurs de l'État. Certes, M. Magana a dit au demandeur que la police était payée pour ne pas intervenir dans l'opération de drogue, et le demandeur l'a cru. Il semble cependant que le demandeur a simplement cru M. Magana sur parole. La SPR a reconnu ce problème — le demandeur n'a jamais vu ou produit une preuve de la participation de l'État à l'opération de drogue de M. Magana. Les demandeurs veulent que la SPR et la Cour ajoutent foi à cette simple allégation concernant l'implication de la police et croient que l'ensemble de l'État est corrompu au point où dénoncer le trafic de drogue équivaut à dénoncer la conduite de

action. However, as there is no evidence of state involvement in Magana's drug operation, speaking out against it does not constitute speaking out against state action.

[52] I do not mean to imply that the male applicant's belief that the police were complicit is completely implausible. In fact, the documentary evidence indicates that corruption among public officials is a problem in Mexico. So, the applicant's version of events regarding M. Magana is possible. However, possible is not enough. The applicants need to make out their case on a balance of probabilities and I am not satisfied that they have done so.

[53] There was no evidence before the RPD, other than the applicants' assertions, that the authorities were involved, who was involved or how and to what extent they were involved.

[54] Someone who refuses to participate in crime as a matter of conscience is not, for that reason, a member of a political group. Given the evidence for a political connection adduced by the applicants, the reasons were adequate and the authorities relied upon by the RPD were apt.

[55] Justice Pelletier's words in *Palomares*, above, at paragraph 15, are helpful in the present case:

It is my view that these elements of proof do not suffice to establish the nexus which is required for refugee status. While denouncing corruption can be a political act, not every brush with corruption amounts to a political act or is perceived by the corrupt as a political act. The risk to which the applicant is exposed arises from her status as a witness to a crime. Even if members of the state apparatus are involved, the fact of making a complaint does not necessarily involve political action, nor does it mean that the complaint will be seen by them as political action. It is difficult to speculate as to why the authorities did not act upon the applicant's identification but while corruption is one possible reason, mistaken identity is another. As for the attempts on her life, the perpetrators knew where she worked. It would not require official collaboration for them to locate her home. Simple surveillance would do. This is not to minimize the applicant's fears but to point out that the link with state sanction or collusion is weak. For these

l'État. Or, comme il n'y a aucune preuve de la participation de l'État à l'opération de drogue de M. Magana, dénoncer cette participation n'équivaut pas à dénoncer la conduite de l'État.

[52] Je ne veux pas sous-entendre qu'il est tout à fait invraisemblable que le demandeur ait cru que la police était complice. En fait, la preuve documentaire indique que la corruption des fonctionnaires est un problème au Mexique. La version des faits du demandeur concernant M. Magana est donc possible. Or, cela ne suffit pas : il faut que les demandeurs établissent le bien-fondé de leur demande d'asile selon la prépondérance des probabilités et j'estime qu'ils ne l'ont pas fait.

[53] La SPR ne disposait d'aucune preuve, autre que les affirmations des demandeurs, démontrant que les autorités étaient impliquées, qui était impliqué ou comment, et dans quelle mesure.

[54] Une personne qui refuse de participer à la perpétration d'un crime pour une question de conscience n'est pas, pour cette raison, membre d'un groupe politique. Compte tenu de la preuve relative à l'existence de relations politiques produite par les demandeurs, les motifs étaient adéquats et les sources sur lesquelles la SPR s'est appuyée étaient pertinentes.

[55] Il est utile en l'espèce de citer les observations formulées par le juge Pelletier dans la décision *Palomares*, précitée, au paragraphe 15 :

À mon avis, ces éléments de preuve ne suffisent pas pour établir le lien nécessaire à l'égard du statut de réfugié. Le fait de dénoncer la corruption peut être un acte politique, mais cela n'équivaut pas toujours à pareil acte ou encore les individus corrompus ne considèrent pas toujours la chose comme un acte politique. Le risque que la demanderesse court découle du fait qu'elle a été témoin d'un crime. Même si des membres de l'appareil étatique sont en cause, le dépôt d'une plainte ne constitue pas nécessairement une action politique, et cela ne veut pas dire non plus qu'ils considéreront la plainte comme une action politique. Il est difficile de faire des conjectures au sujet de la raison pour laquelle les autorités n'ont rien fait à la suite de l'identification, mais bien que cela puisse être à cause de la corruption, cela pouvait également être à cause d'une erreur d'identification. Quant aux tentatives qui ont été faites pour tuer la demanderesse, les auteurs du crime savaient où la demanderesse travaillait. Ils n'avaient pas besoin que

reasons, the CRDD's determination was not unreasonable and the application for judicial review must be dismissed.

[56] Likewise in the case before me, the link with state sanction or collusion is weak and the RPD cannot be faulted for its conclusions on point.

[57] In *Klinko*, above, the link was not weak, and the factual differences are instructive for the present case. This is what the Federal Court of Appeal concluded on point at paragraphs 34–35:

The opinion expressed by Mr. Klinko took the form of a denunciation of state officials' corruption. This denunciation of infractions committed by state officials led to reprisals against him. I have no doubt that the widespread government corruption raised by the claimant's opinion is a "matter in which the machinery of state, government, and policy may be engaged".

Indeed, the record contains ample evidence that the machinery of government in the Ukraine was actually "engaged" in the subject-matter of Mr. Klinko's complaint. The country information reports, in the present instance, contain statements by the President of Ukraine and two senior members of the Security Service of Ukraine about the extent of corruption within the government and the need to eradicate it both politically and economically. Where, as in this case, the corrupt elements so permeate the government as to be part of its very fabric, a denunciation of the existing corruption is an expression of "political opinion". Mr. Klinko's persecution, in my view, should have been found to be on account of his "political opinion".

[58] In my view, no such supportive evidence can be found to establish the necessary link in the present case.

[59] As for adequacy of reasons, the test has been stated many times. In *Ragupathy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FCA 151, [2007] 1 F.C.R. 490, the Federal Court of Appeal put it as follows at paragraph 14:

l'on collabore officiellement avec eux pour trouver sa maison. Il suffisait de la surveiller. Je n'entends pas minimiser les craintes de la demanderesse, mais je désire plutôt signaler que le lien entre la sanction étatique ou la collusion est faible. Pour ces motifs, la décision de la SSR n'était pas déraisonnable et la demande de contrôle judiciaire doit être rejetée.

[56] En l'espèce également, le lien avec la sanction ou la collusion de l'État est ténu, et on ne peut reprocher à la SPR ses conclusions sur cette question.

[57] Dans l'arrêt *Klinko*, précité, le lien n'était pas ténu, et les différences concernant les faits sont instructives au regard de l'espèce. La Cour d'appel fédérale a conclu ce qui suit à cet égard aux paragraphes 34 et 35 :

L'opinion exprimée par M. Klinko a pris la forme d'une dénonciation de la corruption de représentants de l'État. Cette dénonciation d'infractions commises par des représentants de l'État a mené à l'exercice de représailles contre lui. Il ne fait pas de doute, selon moi, que les agissements corrompus largement répandus au sein du gouvernement, dont le revendicateur a fait état dans son opinion, constitue une « question dans laquelle l'appareil étatique, gouvernemental et politique peut être engagé ».

En effet, le dossier contient de nombreux éléments de preuve établissant que l'appareil étatique ukrainien était effectivement « engagé » dans la question sur laquelle portait la plainte de M. Klinko. Les rapports d'information sur le pays contiennent des déclarations du président de l'Ukraine et de deux agents principaux des services de sécurité ukrainiens concernant l'ampleur de la corruption au sein du gouvernement et la nécessité d'éliminer celle-ci tant sur le plan politique qu'économique. Dans les cas où, comme en l'espèce, les éléments corrompus sont si répandus au sein du gouvernement qu'ils font partie de la structure de ce dernier, une dénonciation de la corruption constitue l'expression d'une « opinion politique ». On aurait dû conclure, à mon avis, que M. Klinko a été persécuté en raison de ses « opinions politiques ».

[58] À mon avis, la preuve n'établit pas le lien nécessaire en l'espèce.

[59] Quant au caractère adéquat des motifs, le critère applicable a été énoncé à maintes reprises. La Cour d'appel fédérale l'a formulé dans les termes suivants dans l'arrêt *Ragupathy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2006 CAF 151, [2007] 1 R.C.F. 490, au paragraphe 14 :

Whether reasons provide an adequate explanation of a decision can be tested by referring to the functions performed by a reasons requirement. Of the functions identified by Sexton J.A. in *VIA Rail Canada Inc. v. National Transportation Agency*, [2001] 2 F.C. 25 (C.A.), two are particularly pertinent to the present case. First, reasons help to ensure that the decision maker has focused on the factors that must be considered in the decision-making process (at paragraph 17). Second, they enable the parties to exercise their right to judicial review (at paragraph 19) and the court to conduct a meaningful review of the decision.

[60] With these considerations in mind, I can find nothing inadequate about these reasons on nexus. Concision is not inadequacy.

State Protection

[61] Because the nexus issue disposes of the applicants' section 96 claim, the RPD considered state protection only in relation to section 97.

[62] The applicants, first of all, say that the RPD places the threshold too high when it says in paragraph 18 that:

Mexico is a democratic country and thus the burden on the claimant to seek protection from the state agencies of the country is a high one which he should have first attempted prior to seeking international protection.

[63] The applicants seek to rely upon that line of cases which describe Mexico as an emerging democracy with many problems that require careful scrutiny, so that the usual presumption of adequate state protection for a fully fledged democracy cannot be applied.

[64] The applicants have referred the Court to Justice Roger Hughes' decision in *Lopez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1176, at paragraph 8:

Pour décider si les motifs expliquent suffisamment la décision, il est bon de se référer à l'objet recherché par l'obligation de motiver. Parmi les fonctions de la motivation exposées par le juge Sexton dans *VIA Rail Canada Inc. c. Office national des transports*, [2001] 2 C.F. 25 (C.A.), deux fonctions sont particulièrement pertinentes à la présente affaire. Premièrement, la motivation aide le décideur à prendre en considération les facteurs dont il doit tenir compte au cours du processus décisionnel (au paragraphe 17). Deuxièmement, elle permet aux parties d'exercer leur droit de contrôle judiciaire (au paragraphe 19) et à la cour de procéder à un examen valable de la décision.

[60] Compte tenu de ces considérations, je ne vois rien d'inadéquat dans les motifs en ce qui concerne le lien entre la crainte de persécution des demandeurs et un motif prévu par la Convention. Ce n'est pas parce qu'ils sont concis que les motifs donnés sont inadéquats.

La protection de l'État

[61] Comme la question du lien permet de disposer de la demande des demandeurs fondée sur l'article 96, la SPR a examiné la question de la protection de l'État au regard de l'article 97 seulement.

[62] Tout d'abord, les demandeurs affirment que la SPR impose un fardeau trop lourd quand elle dit au paragraphe 18 :

Le Mexique est un pays démocratique. Ainsi, le demandeur d'asile doit s'acquitter d'un lourd fardeau, celui de demander la protection des organismes de l'État dans son pays. Il doit faire ces démarches avant de demander l'asile à l'étranger.

[63] Les demandeurs cherchent à s'appuyer sur la jurisprudence qui décrit le Mexique comme une démocratie émergente ayant de nombreux problèmes qui exigent une attention particulière, de sorte que la présomption relative à la protection de l'État qui s'attache habituellement à une démocratie accomplie ne saurait s'appliquer.

[64] Les demandeurs renvoient la Cour à la décision rendue par le juge Roger Hughes dans *Lopez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1176, au paragraphe 8 :

Another error of law is with respect to what is the nature of state protection that is to be considered. Here the Member found that Mexico “is making serious and genuine efforts” to address the problem. That is not the test. What must be considered is the actual effectiveness of the protection. I repeat what I said in *Villa v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* 2008 FC 1229 at paragraph 14:

14. The Applicants lawyer was given an opportunity to make further submissions as to IFA and did so in writing. In doing so reference was made to a number of reports such as those emanating from the United Nations and the United States and to decisions of this Court including Diaz de Leon v. Canada (MCI), [2007] F.C.J. No. 1684, 2007 FC 1307 at para. 28; Peralta Raza v. Canada (MCI), [2007] F.C.J. No. 1610, 2007 FC 1265 at para.10; and Davila v. Canada (MCI), [2006] F.C.J. No. 1857, 2006 FC 1475 at para. 25. Those and other decisions of this Court point to the fact that Mexico is an emerging, not a full fledged, democracy and that regard must be given to what is actually happening and not what the state is proposing or endeavouring to put in place.

[65] In my view, there is no issue in the present case that the RPD used “serious and genuine efforts” as the test for adequate state protection in Mexico. The RPD considered the “actual effectiveness of the protection” and looked at “what is actually happening and not what the state is proposing or endeavouring to put in place”.

[66] The RPD says in paragraph 18 of the decision that the burden to seek protection is a “high one” but this is not, in the context of the decision as a whole, meant to suggest that the RPD accepts without question that Mexico is like Canada or is a fully developed democracy and that we can assume that state protection exists. If this were the case there would be no need for the detailed analysis of what Mexico is actually doing which appears in the decision.

[67] The cases cited and relied upon by the applicants all indicate the need to look closely at what Mexico is actually doing to protect its citizens. In *Aviles Yanez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1059, 93 Imm. L.R. (3d) 144, at paragraph 32, Justice Danièle Tremblay-Lamer outlined what is needed:

Une autre erreur de droit a trait à la nature de la protection de l’État qui doit être prise en compte. En l’espèce, le commissaire a conclu que le Mexique « fait de sérieux efforts » pour résoudre le problème. Ce n’est pas là le critère. Ce qui doit être pris en compte est l’efficacité réelle de la protection. Je reprends mes propos énoncés dans *Villa c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)* 2008 CF 1229, au paragraphe 14 :

14. L’avocat des demandeurs s’est vu accorder la possibilité de présenter des arguments supplémentaires concernant la PRI et il les a présentés par écrit. Il a ainsi mentionné de nombreux rapports tels que ceux publiés par les Nations Unies et les États-Unis ainsi que des décisions de la Cour, notamment *Diaz de Leon c. Canada* (MCI), 2007 CF 1307, paragraphe 28; *Peralta Raza c. Canada* (MCI), 2007 CF 1265, paragraphe 10; *Davila c. Canada* (MCI) 2006 CF 1475, paragraphe 25. Ces décisions ainsi que d’autres décisions de la Cour soulignent que le Mexique est une démocratie émergente, et non une démocratie accomplie, et qu’on doit tenir compte de la situation réelle et non de ce que l’État se propose de faire ou a entrepris de mettre en place.

[65] À mon avis, il ne fait aucun doute en l’espèce que la SPR a utilisé le critère des « sérieux efforts » pour évaluer le caractère adéquat de la protection de l’État au Mexique. Elle a pris en compte « l’efficacité réelle de la protection » et a examiné « la situation réelle et non [...] ce que l’État se propose de faire ou a entrepris de mettre en place ».

[66] La SPR dit au paragraphe 18 de la décision que demander la protection est un « lourd » fardeau. Cela ne signifie pas cependant, dans le contexte de la décision dans son ensemble, que la SPR reconnaît sans conteste que le Mexique est comme le Canada ou est une démocratie accomplie et que nous pouvons supposer que la protection de l’État existe. Si c’était le cas, l’analyse détaillée de ce que le Mexique fait réellement, qui figure dans la décision, ne serait pas nécessaire.

[67] La jurisprudence citée par les demandeurs enseigne qu’il faut examiner de près ce que le Mexique fait réellement pour protéger ses citoyens. Dans la décision *Aviles Yanez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1059, la juge Danièle Tremblay-Lamer a décrit ce qui est nécessaire au paragraphe 32 :

While Mexico is a functioning democracy, it nonetheless faces well-documented governance and corruption problems. As such, the presumption of state protection is somewhat diminished and, thus, decision-makers must engage in a full assessment of the evidence placed before them. This assessment should include the context of the country of origin in general, all the steps that the applicants did in fact take, and their interaction with the authorities (*Zepeda*, above at para. 20; *Villicana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2009 FC 1205, 86 Imm. L.R. (3d) 191 at para. 67).

[68] An examination of the decision in this case reveals that the RPD did not in its state protection analysis treat Mexico as a fully-fledged democracy. After a full assessment of the evidence (including context) all steps taken by the applicants and their interaction with the state authorities, the RPD reached the following conclusion [at paragraph 21]:

The claimants have not satisfied me with clear and convincing proof that the authorities in Mexico would not be willing or able to assist them. While criminality and corruption continue to be problems in Mexico I am not persuaded, on a balance of probabilities, that the state is not willing or able to provide adequate, although not perfect protection. The claimants did not make effort [*sic*] to exhaust reasonably available recourse to state protection when that protection is likely to have been forthcoming.

[69] It is, of course, possible to disagree with this conclusion. Mexico is a particularly difficult country to assess. Much depends upon the specifics of each case and the evidence cited. However, I cannot say that the RPD's conclusions in this instance were reached without a review of the necessary context and of what Mexico is actually doing or that the RPD's conclusions fall outside of the *Dunsmuir* range.

[70] The great weakness in the applicants' case is the male applicant's failure to report to the authorities both Magana's drug trafficking (and its alleged links to the police) and Magana's attacks on the male applicant. It is understandable that the male applicant

Quoique le Mexique soit une démocratie fonctionnelle, il fait néanmoins face à des problèmes de gouvernance et de corruption qui sont bien documentés. Pour cette raison, la présomption de protection de l'État est quelque peu moindre et les décideurs doivent par conséquent procéder à l'appréciation complète de la preuve dont ils disposent. Cette appréciation doit notamment prendre en compte la situation générale ayant cours dans le pays d'origine du demandeur, toutes les mesures que celui-ci a effectivement prises et sa relation avec les autorités (*Zepeda*, précitée, au paragraphe 20; *Villicana v. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2009 CF 1205, 86 Imm. L. R. (3d) 191, au paragraphe 67).

[68] Il ressort d'un examen de la décision en l'espèce que la SPR n'a pas traité le Mexique comme une démocratie accomplie dans son analyse de la question de la protection de l'État. Après avoir apprécié tous les éléments de preuve (y compris le contexte), toutes les démarches entreprises par les demandeurs et les rapports de ceux-ci avec les autorités de l'État, la SPR est parvenue à la conclusion suivante [au paragraphe 21] :

Les demandeurs d'asile n'ont pas réussi à me convaincre, au moyen d'éléments de preuve clairs et convaincants, que les autorités du Mexique ne seraient ni disposées ni aptes à les aider. Bien que la criminalité et la corruption demeurent toujours problématiques au Mexique, je ne suis pas convaincu, selon la prépondérance des probabilités, que l'État n'est ni disposé ni apte à offrir une protection adéquate, quoiqu'imparfaite. Les demandeurs d'asile n'ont pas fait d'efforts pour épuiser les recours qui leur étaient raisonnablement offerts afin de se prévaloir de la protection de l'État, quand cette protection leur aurait probablement été offerte.

[69] Il est certes possible de ne pas souscrire à cette conclusion. Le Mexique est un pays particulièrement difficile à évaluer. L'évaluation dépend en grande partie des particularités de chaque cas et des éléments de preuve produits. Je ne peux pas dire cependant que la SPR a tiré ses conclusions en l'espèce sans avoir examiné le contexte en cause et les efforts faits effectivement par le Mexique, ou que ses conclusions n'appartiennent pas aux issues décrites dans l'arrêt *Dunsmuir*.

[70] La grande faiblesse de la thèse des demandeurs tient au fait que le demandeur n'a pas signalé aux autorités le trafic de drogue auquel se livrait M. Magana (et ses prétendus liens avec la police) et ses attaques contre lui. On peut comprendre que le demandeur ait craint de

feared approaching the local police but, as the RPD noted, they were not his only recourse.

[71] The applicants provided examples of past incidents when they or others made reports to the police and, each time, received an unsatisfactory response. As the RPD notes, however, they did get a response. This indicates that the police are making efforts, albeit not always satisfactory efforts, to protect citizens. As the Federal Court of Appeal recently held in *Flores Carrillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 94, [2008] 4 F.C.R. 636, the test for a finding of state protection is whether that protection is adequate, not whether it is effective, *per se*. The RPD relied on documentary evidence indicating that the state of Mexico is making efforts and that these efforts are having an impact on corruption and the drug trade. I am not satisfied that the applicants exhausted the state protection that was reasonably available to them and I can find nothing unreasonable in the RPD's analysis and conclusions on this issue.

[72] The applicants further argue that the state protection analysis is unreasonable because it is, at least in part, based upon speculative conjecture and an unwillingness to believe the applicants rather than upon relevant inferences drawn from the evidence. The offending sequence occurs at paragraph 12 of the decision:

In this case the male claimant states that he was afraid to go to the police because [Magana] had told him told him [*sic*] that it was a large organization and that police were being paid so they could operate. However, the male claimant never saw any other men with [Magana] and only saw two other people who made the deliveries. The male claimant was beaten by three men who said they were bringing a message from [Magana]. The male claimant was never approached by any police. Also, when the male claimant was leaving [León] for [Aguascalientes] he left his children at his mother-in-law's house which was just about 150 metres away. The minor claimants were not bothered there and nor was his mother-in-law bothered. The minor claimants were moved to the male claimant's sister's house in [Aguascalientes] where they stayed for two months after the male and female claimant left Mexico.

s'adresser à la police locale, mais, comme la SPR l'a mentionné, d'autres possibilités s'offraient à lui.

[71] Les demandeurs ont donné des exemples d'incidents survenus dans le passé, à la suite desquels eux-mêmes ou d'autres personnes ont porté plainte à la police et n'ont reçu qu'une réponse insatisfaisante. Comme la SPR le fait remarquer cependant, ils ont reçu une réponse. C'est donc dire que la police fait des efforts — même si ceux-ci ne sont pas toujours satisfaisants — pour protéger les citoyens. Comme la Cour d'appel fédérale l'a récemment conclu dans l'arrêt *Flores Carrillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 94, [2008] 4 R.C.F. 636, le critère relatif à la protection de l'État consiste à rechercher si cette protection est suffisante, non si elle est efficace en soi. La SPR s'est appuyée sur la preuve documentaire indiquant que l'État du Mexique fait des efforts et que ces efforts ont un effet sur la corruption et le commerce de la drogue. Je ne suis pas convaincu que les demandeurs ont épuisé la protection de l'État qui leur était raisonnablement offerte et je ne vois rien de déraisonnable dans l'analyse et les conclusions de la SPR sur cette question.

[72] Les demandeurs prétendent en outre que l'analyse de la protection de l'État est déraisonnable parce qu'elle repose, à tout le moins en partie, sur des hypothèses et sur une réticence à croire les demandeurs, plutôt que sur des inférences pertinentes tirées de la preuve. L'extrait que les demandeurs remettent en question se trouve au paragraphe 12 de la décision :

En l'espèce, le demandeur d'asile déclare qu'il était effrayé de s'adresser à la police parce que M. [Magana] lui avait dit qu'il s'agissait d'une grande organisation et que la police était payée pour laisser les membres de ladite organisation se livrer à leurs activités. Toutefois, le demandeur d'asile n'a jamais vu d'autres personnes avec M. [Magana] et n'a aperçu que deux autres personnes qui se chargeaient des livraisons. Le demandeur d'asile a été battu par trois hommes, qui lui ont dit qu'ils étaient venus lui transmettre un message de M. [Magana]. La police n'a jamais abordé le demandeur d'asile. En outre, lorsque le demandeur d'asile a quitté [León] pour se rendre à [Aguascalientes], il a laissé ses enfants chez sa belle-mère, à environ 150 mètres de là. Ni les demandeurs d'asile mineurs ni la belle-mère du demandeur d'asile n'ont eu d'ennuis à cet endroit. Les demandeurs d'asile mineurs sont allés vivre chez

Once again the minor claimants were not bothered there and nor were his sisters. After the claimants left Mexico, neither [Magana] nor his associates made any effort to locate the claimant aside from going to his former place of residence in [León]. Although the claimant believes he was being followed because the truck he traveled in was found burned in the town of [San Antonio], the place he first went to in [Aguascalientes], and he received a call from [Magana] who said he knew where he was, the claimant believes this information may have been given by a former boyfriend of his sister. If [Magana] was part of a large, well organized and well connected network of criminals who were drug traffickers, and he wanted to silence the male claimant, it seems implausible that he would follow the claimants to [Aguascalientes] only to burn their truck and once again warn the claimants. Further, it seems reasonable that criminal [*sic*] with connections to police and drug traffickers would at least visit the home of the male and female claimants' parents or other family members. Instead they simply visited their former home in [León]. I find that [Magana] is not as well connected as the claimant seems to believe.

[73] The RPD is, of course, entitled to assess what the applicants say against common sense and plausibility. As Justice Raymond Décary said in *Aguebor v. Minister of Employment and Immigration* (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.), at paragraph 4:

There is no longer any doubt that the Refugee Division, which is a specialized tribunal, has complete jurisdiction to determine the plausibility of testimony.... As long as the inferences drawn by the tribunal are not so unreasonable as to warrant our intervention, its findings are not open to judicial review.

[74] It has to be borne in mind here that what is being assessed by the RPD is the applicants' fears of Magana, based upon Magana's possible association with gangs, drug trafficking and the state, as an explanation as to why the applicants did not go to the police. All the RPD is saying is that, apart from what Magana has told the male applicant, the whole context of what has happened to them does not suggest that Magana has the kind of

la sœur du demandeur d'asile à [Aguascalientes], où ils sont demeurés pendant deux mois après que le demandeur d'asile et la demandeur d'asile eurent quitté le Mexique. Les demandeurs d'asile mineurs n'ont pas non plus été embêtés à cet endroit, et les sœurs du demandeur d'asile non plus. Après le départ des demandeurs d'asile du Mexique, ni M. [Magana] ni ses associés n'ont fait d'efforts pour trouver les demandeurs d'asile, si ce n'est qu'ils se sont rendus à leur ancien domicile à [León]. Même si le demandeur d'asile croit avoir été suivi parce que le camion dans lequel il a fait la route a été retrouvé brûlé à [San Antonio], le premier endroit où il est allé à [Aguascalientes], et qu'il a reçu un appel de M. [Magana], qui disait savoir où se trouvait le demandeur d'asile, il croit que cette information a peut-être été divulguée par un ancien petit ami de sa sœur. Si M. [Magana] faisait partie d'un grand réseau de criminels, c'est-à-dire des narcotrafiquants, bien organisé et bénéficiant de relations, et qu'il voulait que le demandeur d'asile garde le silence, il semble invraisemblable qu'il suive les demandeurs d'asile à [Aguascalientes] seulement pour incendier leur camion et les avertir une fois de plus. En outre, il semble raisonnable que des criminels ayant des relations avec la police et les narcotrafiquants visitent au mois la maison des parents du demandeur d'asile et de la demandeur d'asile ou d'autres membres de leurs familles. Ils se sont plutôt rendus à l'ancien domicile des demandeurs d'asile à [León]. J'estime que M. [Magana] n'a pas autant de relations que ce que le demandeur d'asile semble croire.

[73] La SPR peut évidemment apprécier ce que les demandeurs affirment au regard du sens commun et de la vraisemblance. Comme le juge Raymond Décary l'a dit dans l'arrêt *Aguebor c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, [1993] A.C.F. n° 732 (C.A.) (QL), au paragraphe 4 :

Il ne fait pas de doute que le tribunal spécialisé qu'est la section du statut de réfugié a pleine compétence pour apprécier la plausibilité d'un témoignage [...] Dans la mesure où les inférences que le tribunal tire ne sont pas déraisonnables au point d'attirer notre intervention, ses conclusions sont à l'abri du contrôle judiciaire.

[74] Il faut se rappeler ici que ce qui est apprécié par la SPR, ce sont les craintes que M. Magana inspire aux demandeurs en raison de ses liens possibles avec des gangs, le trafic de drogue et l'État et qui expliqueraient pourquoi les demandeurs n'ont pas porté plainte à la police. La SPR affirme seulement que, à part ce que M. Magana a dit au demandeur, le contexte global de ce qui est arrivé aux demandeurs ne permet pas de croire que

connections that would justify the applicants not approaching the police. What Magana said about his status and his connections and what the applicants may surmise does not have to be accepted at face value. The RPD is not engaging in conjecture as far as I can see. It is merely saying that the evidence of Magana's alleged sphere of operations and his influence with the state authorities does not seem to have been established when it is borne in mind that the threat from Magana was that he would silence the male applicant. The usual way of silencing someone when the perpetrator has criminal and state connections did not occur in this case. This includes Magana's alleged military connections, not specifically mentioned but, in my view, obviously subject to the same logic. Once again, it is possible to disagree, but I do not think the RPD'S general point can be said to fall outside the *Dunsmuir* range.

[75] Finally, the applicants attack the state protection analysis on the basis that it does not specifically address documentation which claims that Mexico cannot protect its citizens. The applicants rely upon *Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.), at paragraph 17.

[76] The applicants cite and quote from the WOLA [Washington Office on Latin America] report in *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, which was item 7.2 in the RPD package. They also refer to Amnesty International's *Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system*, which was item 9.1 in the RPD package.

[77] The excerpt from the WOLA report deals with the reach and power of the drug cartels and the corruption that undermines Mexico's ability to ensure the rule of law and combat criminal organizations and the drug

M. Magana entretient le genre de relations qui justifieraient que les demandeurs ne se soient pas adressés à la police. Les propos de M. Magana au sujet de son statut et de ses relations et les hypothèses que les demandeurs peuvent émettre ne doivent pas obligatoirement être acceptés sans être vérifiés. À mon avis, la SPR ne s'est pas livrée à des conjectures. Elle dit simplement que le prétendu domaine d'opérations de M. Magana et l'influence de ce dernier auprès des autorités de l'État ne semblent pas avoir été établis compte tenu que la menace émanant de M. Magana était qu'il forcerait le demandeur à garder le silence. Le moyen habituel de réduire une personne au silence lorsqu'on a des relations avec le milieu criminel et avec l'État n'a pas été utilisé en l'espèce. Cela inclut les relations que M. Magana aurait avec l'armée, qui n'ont pas été mentionnées expressément, mais qui, à mon avis, répondent manifestement à la même logique. Il est possible, dans ce cas également, de ne pas être d'accord avec la SPR, mais je ne pense pas que l'on puisse dire que sa conclusion générale n'appartient pas aux issues décrites dans l'arrêt *Dunsmuir*.

[75] Enfin, les demandeurs contestent l'analyse de la protection de l'État au motif que la SPR ne traite pas expressément de la documentation indiquant que le Mexique n'est pas en mesure de protéger ses citoyens. Les demandeurs s'appuient sur la décision *Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 1998 CanLII 8667 (1^{re} inst.), au paragraphe 17.

[76] Les demandeurs citent le rapport du WOLA [Washington Office on Latin America] dans *At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State*, qui constituait la pièce 7.2 de la trousse de la SPR. Ils font aussi référence au document d'Amnesty International intitulé *Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system*, qui était la pièce 9.1 de la trousse de la SPR.

[77] L'extrait tiré du rapport du WOLA traite de l'influence et du pouvoir des cartels de la drogue et de la corruption qui empêchent le Mexique d'assurer la primauté du droit et de lutter contre les organisations

trade. The Amnesty report says that impunity remains the norm in Mexico and only the most serious cases can expect an investigation after a lot of effort and likely reprisals for trying.

[78] The applicants complain that the RPD fails to mention “these directly relevant and credible reports, both of which support the applicants’ case and run counter to the generally positive picture preferred by the member”.

[79] I do not think the RPD adopts a “generally positive picture” of the situation in Mexico. The ongoing problems with crime and corruption are acknowledged, but the RPD points out that the state provides services to those who, like the applicants, fear violence at the hand of drug dealers and other criminals and that Mexico is offering assistance to citizens who feel they need state protection. In the present case, the applicants made no effort to access those services and protections so that, in their case, they can offer no personal experience that would suggest that Mexico’s efforts and current infrastructure of protections and services could not have assisted them before they made the choice to flee to Canada. In this context, I do not feel that either of these reports required specific mention. The WOLA report outlines Mexico’s efforts to curtail the drug trade. It points to the difficulties experienced and suggests what must be done to overcome those difficulties. It also points out that it is “too soon” to tell whether the government strategies will be effective or not. I see nothing in the report that directly contradicts the findings of the RPD in this case. The RPD acknowledges that there are difficulties but confirms that Mexico is acting and that the authorities will respond. The Amnesty report deals with human right violations within the public security and criminal justice system. This was not the basis of the applicants’ claim. However, once again, these problems are referenced in the decision. The report does not contradict the RPD’s conclusions in a way that would require specific mention. The applicants’ comments are taken out of context.

criminelles et le commerce de la drogue. Selon le rapport, l’impunité reste la norme au Mexique et seules les affaires les plus graves font généralement l’objet d’une enquête, après des efforts soutenus et probablement des représailles.

[78] Les demandeurs se plaignent du fait que la SPR ne mentionne pas [TRADUCTION] « ces rapports crédibles et directement pertinents, qui étayaient la thèse des demandeurs et vont à l’encontre de l’image généralement positive privilégiée par le membre ».

[79] Je ne pense pas que la SPR adopte une [TRADUCTION] « image généralement positive » de la situation existant au Mexique. Les problèmes persistants concernant la criminalité et la corruption sont bien connus, mais la SPR souligne que l’État offre des services aux personnes qui, comme les demandeurs, craignent d’être victimes de violence aux mains de trafiquants de drogue et d’autres criminels. Elle souligne aussi que le Mexique offre de l’aide aux citoyens qui pensent avoir besoin de protection. En l’espèce, les demandeurs n’ont rien fait pour obtenir ces services et cette protection, de sorte qu’ils ne peuvent invoquer aucune expérience personnelle qui permettrait de croire que les efforts du Mexique et l’infrastructure de protections et de services actuelle n’auraient pas pu les aider avant qu’ils décident de venir au Canada. Dans ce contexte, je ne pense pas qu’il faille mentionner expressément l’un ou l’autre de ces rapports. Le rapport du WOLA fait état des efforts déployés par le Mexique pour réduire le commerce de la drogue. Il met en lumière les difficultés à cet égard et propose des mesures qui permettraient de les surmonter. Il souligne en outre qu’il est « trop tôt » pour dire si les stratégies du gouvernement seront efficaces. Je ne vois rien dans le rapport qui contredise directement les conclusions de la SPR en l’espèce. La SPR reconnaît que des difficultés existent, mais elle confirme que le Mexique agit et que les autorités réagiront. Le rapport d’Amnesty International traite de violations des droits de la personne au sein du système de la sécurité publique et de la justice pénale. Or, les demandeurs ne fondaient pas leur demande sur ces problèmes. La SPR en a toutefois fait mention dans

Recent Jurisprudence of the Court

[80] My review of the recent jurisprudence of the Court suggests the following points of relevance to the present case:

a. Applicant Bears the Burden of Rebutting the Presumption of State Protection

The Federal Court of Appeal observed in *Flores Carillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FCA 94, that a refugee claimant bears the burden of rebutting the presumption of state protection by showing, on a balance of probabilities, that state protection is inadequate. The applicant must provide relevant, reliable and convincing evidence.

Justice Zinn, in *Gonzalez Torres v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 234, [2011] 2 F.C.R. 480 [hereinafter *Torres*] adopted a contextual approach towards determining whether a claimant has rebutted the presumption of state protection (taking into account: the nature of the human rights violation; the profile of the human rights abuser; the efforts of the victim to seek protection; the response from authorities; and the documentary evidence). I believe that the RPD adopted an appropriate contextual approach in the present case.

b. Applicant Need Seek State Protection Only Where it is Reasonably Forthcoming

The Supreme Court of Canada, in *Canada (Attorney General) v. Ward*, [1993] 2 S.C.R. 689, indicated that it would defeat the purpose of international protection if a claimant were required to risk his or her life seeking ineffective protection merely for the purpose of demonstrating that ineffectiveness. Justice La Forest held that

sa décision. Le rapport ne contredit pas ses conclusions d'une manière qui exigerait qu'il faille le mentionner expressément. Les commentaires des demandeurs sont hors contexte.

La jurisprudence récente de la Cour

[80] L'examen que j'ai effectué de la jurisprudence récente de la Cour fait ressortir les éléments pertinents décrits ci-après :

a. Le demandeur a le fardeau de réfuter la présomption relative à la protection de l'État

La Cour d'appel fédérale a indiqué, dans l'arrêt *Flores Carillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CAF 94, que le demandeur d'asile a le fardeau de réfuter la présomption relative à la protection de l'État en démontrant, selon la prépondérance des probabilités, que la protection de l'État est insuffisante. Le demandeur doit produire une preuve pertinente, digne de foi et convaincante.

Dans la décision *Gonzalez Torres c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 234, [2011] 2 R.C.F. 480 [ci-après appelée *Torres*], le juge Zinn a adopté une approche contextuelle pour déterminer si le demandeur d'asile avait réfuté la présomption relative à la protection de l'État (prenant en compte la nature de la violation des droits de la personne, le profil de l'auteur de celle-ci, les efforts faits par la victime pour obtenir une protection, la réaction des autorités et la preuve documentaire). Je crois que la SPR a adopté une approche contextuelle appropriée en l'espèce.

b. Le demandeur doit tenter d'obtenir la protection de l'État seulement si cette protection est raisonnablement assurée

La Cour suprême du Canada a indiqué, dans l'arrêt *Canada (Procureur général) c. Ward*, [1993] 2 R.C.S. 689, que le fait que le demandeur doive mettre sa vie en danger en sollicitant la protection inefficace d'un État, simplement pour démontrer cette inefficacité, irait à l'encontre de l'objet de la protection internationale. Le

[at page 724] “only in situations in which state protection ‘might reasonably have been forthcoming’, will the claimant’s failure to approach the state for protection defeat his claim”.

c. How do we Determine Whether State Protection is Reasonably Forthcoming? Mexico on the Democracy Spectrum

The question then becomes how do we determine whether state protection “might reasonably have been forthcoming” in a given case? The Federal Court of Appeal in *Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)* (1996), 143 D.L.R. (4th) 532, at paragraph 5, held that “the more democratic the state’s institutions, the more the claimant must have done to exhaust all the courses of action open to him or her.” Conversely, the less democratic a state’s institutions are the less a claimant needs to do and the less reasonably forthcoming state protection is presumed to be.

This Court has looked at adequate state protection in Mexico by assessing Mexico’s position on the “democracy spectrum.” This is only one of the relevant considerations, however, in assessing the availability of state protection.

Justice Luc Martineau in *Viguera Avila v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2006 FC 359, 295 F.T.R. 35 recognized that the determination of the adequacy of state protection is very fact-specific; it cannot be stated in absolute terms [at paragraph 28]; “Each case is *sui generis*.” While one judge of the Court may find that state protection is available in a particular Mexican state, that does not preclude another judge from finding that the very same state offers inadequate protection on the basis of different facts. That each case must be determined on its own facts has been emphasized repeatedly by this Court. See, for example, Justice Mainville in *Flores*, above, at paragraph 38; and Justice Michael Phelan in *Jimenez Herrera v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 499, at paragraph 10;

juge La Forest a statué [à la page 724] que « l’omission du demandeur de s’adresser à l’État pour obtenir sa protection fera échouer sa revendication seulement dans le cas où la protection de l’État [TRADUCTION] “aurait pu raisonnablement être assurée” ».

c. Comment déterminer si la protection de l’État est raisonnablement assurée? Le Mexique dans l’éventail démocratique

La question consiste ensuite à savoir comment déterminer si la protection de l’État « aurait pu raisonnablement être assurée » dans un cas donné. La Cour d’appel fédérale a statué dans l’arrêt *Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL), au paragraphe 5, que « plus les institutions de l’État seront démocratiques, plus le revendicateur devra avoir cherché à épuiser les recours qui s’offrent à lui ». À l’inverse, moins les institutions de l’État sont démocratiques, moins le demandeur d’asile doit déployer des efforts et moins la protection de l’État est présumée être raisonnablement assurée.

La Cour a examiné la question du caractère suffisant de la protection de l’État au Mexique en évaluant la place de ce pays dans l’« éventail démocratique ». Ce n’est toutefois qu’un des facteurs à prendre en compte dans l’appréciation de la disponibilité de la protection de l’État.

Dans la décision *Viguera Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2006 CF 359, le juge Luc Martineau a reconnu que le caractère adéquat de la protection de l’État dépend en très grande partie des faits; il ne peut pas être déterminé dans l’absolu [au paragraphe 28] : « Chaque cas en est un d’espèce. » Le fait qu’un juge de la Cour considère que la protection de l’État peut être obtenue dans un État mexicain particulier n’empêche pas un autre juge de conclure que le même État offre une protection inadéquate dans une affaire dont les faits sont différents. La Cour a souligné à maintes reprises que chaque affaire doit être tranchée en fonction de ses propres faits. Voir, par exemple, le juge Mainville dans la décision *Flores*, précitée, au paragraphe 38, et le juge Michael Phelan dans la décision

d. Where Is Mexico on the Democracy Spectrum According to Federal Court Jurisprudence? Mexico is Not a Developed Democracy

In *Capitaine v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 98, Justice Johanne Gauthier found that the Board's determination that the claimant had not rebutted the presumption of state protection was unreasonable. The Board's reasons did not support finding that Mexico was a developed democracy similar to that of the U.S. or Israel (see paragraphs 20–24). She also found, more specifically, that on the facts of the case, the Board's reasoning did not support finding that the applicant was required to seek Mexico's protection before fleeing to Canada.

Following Justice Gauthier's lead, Justice Danièle Tremblay-Lamer in *Zepeda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2008 FC 491, [2009] 1 F.C.R. 237, at paragraph 20, indicated that Mexico's position on the democracy spectrum was such that the Board was required to engage in a full assessment of the evidence:

I find Madam Justice Gauthier's approach to the presumption of state protection in Mexico to be persuasive. While Mexico is a democracy and generally willing to protect its citizens, its governance and corruption problems are well documented. Accordingly, decision makers must engage in a full assessment of the evidence placed before them suggesting that Mexico, while willing to protect, may be unable to do so. [Emphasis added.]

In my view, in the instant case, the RPD did undertake a full assessment of the evidence and found that the police had been consistently responsive to the applicants' complaints in the past, even if the outcomes differed from what the applicants would have wanted.

Jimenez Herrera c. Canada (Citoyenneté et Immigration), 2010 CF 499, au paragraphe 10.

d. Quelle est la place du Mexique dans l'éventail démocratique selon la jurisprudence de la Cour fédérale? Le Mexique n'est pas une démocratie développée

Dans la décision *Capitaine c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 98, la juge Johanne Gauthier a statué que la conclusion de la Commission selon laquelle le demandeur d'asile n'avait pas réfuté la présomption relative à la protection de l'État était déraisonnable. Les motifs de la Commission n'appuyaient pas la conclusion selon laquelle le Mexique était une démocratie développée comme les États-Unis ou Israël (voir les paragraphes 20 à 24). La juge Gauthier a aussi conclu plus précisément que, dans les faits de cette affaire, le raisonnement de la Commission ne permettait pas de conclure que le demandeur avait l'obligation de solliciter la protection du Mexique avant de s'enfuir au Canada.

S'engageant dans la même voie que la juge Gauthier, la juge Danièle Tremblay-Lamer a indiqué dans la décision *Zepeda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2008 CF 491, [2009] 1 R.C.F. 237, au paragraphe 20, que la place du Mexique dans l'éventail démocratique obligeait la Commission à apprécier avec soin la preuve :

Je souscris à la façon qu'a la juge Gauthier d'aborder la question de la protection de l'État au Mexique. En effet, bien que le Mexique constitue une démocratie et veuille généralement assurer la protection de ses citoyens, la documentation abonde quant aux problèmes de gouvernance et de corruption qui y existent. Les décisionnaires doivent par conséquent apprécier avec soin la preuve dont ils sont saisis et laissant voir que le Mexique, bien qu'il veuille protéger ses citoyens, peut bien ne pas être en mesure de le faire. [Non souligné dans l'original.]

J'estime qu'en l'espèce la SPR a apprécié avec soin la preuve et a conclu que la police avait toujours donné suite aux plaintes des demandeurs, même si les résultats ne correspondaient pas à ceux que ces derniers auraient voulu.

My decision in *Villicana*, above, falls into this category. In that case, the RPD had made no adverse credibility findings and the application came down to whether the RPD's state protection analysis was reasonable. I acknowledged Justice Tremblay-Lamer's finding in *Zepeda*, above (which is discussed below) that the jurisprudence of this Court recognizes Mexico as a functioning democracy but also recognizes that there are well-documented governance and corruption problems which require decision makers to engage in a full contextual assessment of the evidence before them on the issue of state protection. The applicants did not approach the authorities, fearing that doing so would expose them to risk because the principal applicant had previously been harassed by the police in Mexico City, who were allegedly friendly with the agents of persecution. They also said that, even if they had approached the police, the evidence before the RPD was that the police would not have assisted them. My conclusion was that the RPD had not engaged in the full contextual analysis required and, in particular, had failed to deal with evidence that strongly contradicted its own conclusions. I do not think that this problem occurred in the present case.

[81] There have been other cases where the Court has found that the presumption of state protection in Mexico has been rebutted. See, for example, *Barajas v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 21; *Montagner Perez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 947; *Aviles Yanez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1059; *Perez Mendoza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 119, 88 Imm. L.R. (3d) 81; and *Moreno Hernandez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 772.

2010 Jurisprudence

State Protection Found not to Exist

[82] The above-noted cases illustrate the Court's general thinking regarding state protection.

Ma décision dans *Villicana*, précitée, fait partie de cette catégorie. Dans cette affaire, la SPR n'avait tiré aucune conclusion défavorable concernant la crédibilité et je devais déterminer si son analyse de la protection de l'État était raisonnable. J'ai rappelé la conclusion à laquelle la juge Tremblay-Lamer était arrivée dans la décision *Zepeda*, précitée (cette affaire sera analysée plus loin), selon laquelle la jurisprudence de la Cour reconnaît que le Mexique est une démocratie qui fonctionne, mais aussi que c'est une démocratie qui souffre de problèmes de gouvernance et de corruption largement attestés, nécessitant de la part des décideurs une appréciation contextuelle complète de la preuve dont ils disposent sur la question de la protection de l'État. Les demandeurs ne s'étaient pas adressés aux autorités parce qu'ils craignaient de courir un danger s'ils le faisaient, le demandeur principal ayant précédemment été harcelé par la police à Mexico et celle-ci étant en excellents termes avec les agents de persécution. Ils avaient aussi affirmé que, selon la preuve dont disposait la SPR, la police ne les aurait pas aidés s'ils s'étaient adressés à elle. J'ai conclu que la SPR n'avait pas effectué l'analyse contextuelle complète requise et, en particulier, n'avait pas examiné la preuve qui contredisait fortement ses propres conclusions. Je ne pense pas que ce problème existe en l'espèce.

[81] Il y a eu d'autres affaires où la Cour a conclu que la présomption relative à la protection de l'État au Mexique avait été réfutée. Voir, par exemple, *Barajas c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 21; *Montagner Perez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 947; *Aviles Yanez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1059; *Perez Mendoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 119; *Moreno Hernandez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 772.

La jurisprudence de 2010

La protection de l'État n'existe pas

[82] Les décisions mentionnées ci-dessus illustrent la position générale de la Cour sur la question de la protection de l'État.

[83] In recent cases where the Court has found that the RPD acted unreasonably in finding that state protection was available in Mexico, the Court has remarked that the RPD failed to take into account important evidence pointing towards a lack of state protection—be it subjective evidence specific to the applicant’s circumstances, or more general documentary evidence. With respect to the documentary evidence, I note in the instant case, that the RPD took considerable pains to address the relevant documentary evidence.

[84] In *Torres*, above, Justice Zinn found [at paragraph 47] the RPD’s conclusion that it was implausible that the federal police would not take any action against the abusers to be both “unreasonable and naive” since the documentary “record is replete with examples of well-connected persons being protected by or at least not investigated by the police at all levels in Mexico.” In the present case, there is no persuasive evidence that there are well-connected people involved. Indeed, the RPD found that Magana was not as well connected as the applicants believed him to be.

[85] In *Beltran Espinoza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 763, 90 Imm. L.R. (3d) 226, Justice Michael Kelen found that the RPD’s failure to address a particularly relevant *Los Angeles Times* article on state protection was fatal because the *Los Angeles Times* was one of the [at paragraph 31] “most credible newspapers in the U.S., and this article is important, relevant and contradictory evidence.”

[86] In *Moreno Hernandez v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 772, Justice Michel Beaudry found that the RPD’s analysis on the question of state protection was incomplete in that the RPD noted the resources available to women who are victims of violence under the law in Mexico but did not mention any of the evidence submitted by the applicant on the ineffectiveness of the implementation of the law in general. Justice Beaudry noted [at paragraph 19]: “Such evidence was extremely relevant in this case and contrary to the Board’s finding that state protection existed for the Applicant in Mexico.”

[83] Dans les affaires récentes où elle a considéré que la SPR avait agi de manière déraisonnable en concluant qu’il était possible d’obtenir la protection de l’État au Mexique, la Cour a constaté que la SPR avait omis de tenir compte d’éléments de preuve importants — des preuves subjectives propres à la situation du demandeur ou une preuve documentaire plus générale — tendant à démontrer l’absence de protection de l’État. En ce qui concerne la preuve documentaire, je souligne que la SPR a veillé très soigneusement à l’examiner en l’espèce.

[84] Dans la décision *Torres*, précitée, le juge Zinn a statué [au paragraphe 47] que la conclusion de la SPR selon laquelle il était invraisemblable que la police fédérale n’ait pas pris de mesures contre les auteurs des violations était à la fois « déraisonnable et naïve », car « [l]e dossier regorge d’exemples de personnes ayant de bons contacts et qui sont protégées par la police à tous les échelons au Mexique ou qui, du moins, ne sont pas l’objet d’une enquête policière ». En l’espèce, il n’y a aucune preuve convaincante démontrant que des personnes ayant de bonnes relations sont impliquées. En fait, la SPR a conclu que M. Magana n’avait pas autant de relations que les demandeurs le croyaient.

[85] Dans la décision *Beltran Espinoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 763, le juge Michael Kelen a conclu que le fait que la SPR n’avait pas pris en compte un article particulièrement pertinent du *Los Angeles Times* sur la protection de l’État était irréparable car ce journal était l’un des [au paragraphe 31] « journaux les plus crédibles des États-Unis et cet article était important et pertinent et il constituait une preuve contradictoire ».

[86] Dans la décision *Moreno Hernandez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 772, le juge Michel Beaudry a conclu que l’analyse de la question de la protection de l’État effectuée par la SPR était incomplète parce que, bien qu’elle ait fait mention des ressources à la disposition des femmes victimes de violence sous le régime de la loi mexicaine, la SPR n’avait mentionné aucun élément de preuve produit par la demanderesse qui démontrait l’inefficacité de la mise en œuvre de la loi en général. Le juge Beaudry a écrit [au paragraphe 19] : « De tels éléments de preuve étaient tout à fait pertinents en l’espèce et ils vont à l’encontre

[87] In *Garcia v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 812, 90 Imm. L.R. (3d) 209, I found [at paragraph 63] that “the RPD’s analysis of state protection is formulaic, often irrelevant, and is unresponsive to the specifics of this case.... The RPD simply disregards the voluminous package of authoritative and trustworthy documentation ... that directly contradicted the [IRB]’s conclusions that Mexico could provide adequate state protection”.

State Protection Found to Exist

[88] In many cases, however, the Court has upheld the RPD’s determination as to the availability of state protection in Mexico.

[89] Justice Michel Shore emphasized the importance of showing deference to the RPD in *Lara Deheza v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 521. He indicated that the evidence contained in the National Documentation Package on Mexico was admittedly of a mixed nature and that it was open to a decision maker to [at paragraph 1]:

... focus on the corruption in Mexico to conclude that state protection will not be reasonably forthcoming; or, as is the case at bar, the decision-maker may focus on the political will and means at the disposal of the Mexican state to conclude that it can protect its citizens.

[90] Either way, Justice Shore indicated, the question is simply a matter of what weight will be applied to the evidence. So long as it is clear that the RPD considered the conflicting evidence in respect of state protection and its decision comes within the range of acceptable outcomes, the Court should not interfere.

de la conclusion de la Commission selon laquelle la demanderesse bénéficiait d’une protection adéquate de l’État. »

[87] Dans la décision *Garcia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 812, j’ai conclu [au paragraphe 63] que « l’analyse que la SPR a faite de la question de la protection de l’État est stéréotypée, souvent dénuée de pertinence et qu’elle est insensible à la situation particulière en cause [...] La SPR n’a tout simplement pas tenu compte de la masse de documents fiables et qui font autorité [...] qui contredis[ait] directement les conclusions de la [SPR] suivant lesquelles le Mexique était en mesure de lui assurer la protection adéquate de l’État ».

La protection de l’État existe

[88] Dans de nombreux cas toutefois, la Cour a confirmé la conclusion de la SPR concernant la possibilité d’obtenir la protection de l’État au Mexique.

[89] Le juge Michel Shore a insisté sur l’importance de faire preuve de déférence à l’égard de la SPR dans la décision *Lara Deheza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 521. Il a indiqué qu’il fallait reconnaître que la preuve contenue dans le Cartable national de documentation sur le Mexique était de qualité mitigée, mais que le décideur pouvait [au paragraphe 1] :

[...] accorder beaucoup d’importance à la corruption au Mexique et conclure que l’on ne peut raisonnablement s’attendre à ce que l’État offre de la protection ou, comme c’est le cas en l’espèce, [...] accorder beaucoup d’importance à la volonté politique et aux moyens dont dispose l’État du Mexique et conclure que le Mexique peut protéger ses citoyens.

[90] Le juge Shore a indiqué que, d’une façon ou d’une autre, il s’agit simplement de déterminer quel poids il convient d’accorder à la preuve. La Cour ne devrait pas intervenir s’il ne fait aucun doute que la SPR a pris en considération les éléments de preuve contradictoires concernant la protection de l’État et que sa décision fait partie des issues acceptables.

[91] In *Flores Campos v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 842, the RPD had faulted the applicant for not following up on a complaint that she filed with police regarding one of the ex-husband's attacks and for not seeking further redress. Justice Richard Boivin found that [at paragraph 30] "the panel did not disregard the documentary evidence and referred specifically to that evidence, which is that the spousal violence situation is not ideal but certain recourses and services are still available."

[92] Similarly, in *Hernandez Fuentes v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 457, a female applicant feared sexual abuse from her uncle in Mexico. Justice Yvon Pinard indicated that [at paragraph 14] "the applicant is required to seek protection from protective agencies other than police because those agencies are set up to protect women in the position of the applicant. The law is now settled that local failures to provide effective policing do not amount to a lack of state protection, and that an applicant may seek redress and protection from protection agencies other than police." This, in my view, is directly on point with the present case, where the applicants failed to seek protection or redress from agencies set up specifically to address police corruption and drug trafficking.

[93] In *Jimenez Herrera*, above, Justice Phelan found that the applicant had not diligently discharged her obligation to approach the state for protection. He observed at paragraph 10 that:

The presumption of the existence of state protection in Mexico has become a troublesome principle; however, it remains just that — a presumption rebuttable on the evidence. There is evidence of significant problems in certain areas and with certain governmental authorities. However, it was not unreasonable to find that the presumption of state protection applies to Mexico; it is a democracy in control of its territory with functioning government organizations. It depends on the facts in each case whether that presumption is rebutted in

[91] Dans la décision *Flores Campos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 842, la SPR avait reproché à la demanderesse de ne pas avoir fait un suivi de la plainte qu'elle avait déposée à la police relativement à l'une des agressions commises par son ex-mari et pour ne pas avoir exercé d'autres recours. Le juge Richard Boivin a conclu que [au paragraphe 30] « le tribunal n'a pas ignoré la preuve documentaire et a spécifiquement fait référence à cette preuve qui indique que la situation en matière de violence conjugale n'est pas idéale, mais que certains recours et services demeurent disponibles ».

[92] De même, dans la décision *Hernandez Fuentes c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 457, où la demanderesse craignait d'être agressée sexuellement par son oncle au Mexique, le juge Yvon Pinard a indiqué [au paragraphe 14] qu'« [i]l incombe [...] à la demanderesse de demander protection auprès d'organismes, autres que les services de police, mis sur pied pour protéger les femmes dans la même situation que la sienne. Il est maintenant bien établi en droit que le fait de ne pas assurer localement une exécution efficace des lois ne constitue pas un défaut de protection de l'État, et qu'un demandeur doit chercher protection et réparation auprès d'organismes de protection autres que les services de police ». À mon avis, ces remarques sont tout à fait pertinentes en l'espèce, où les demandeurs n'ont pas cherché protection ou réparation auprès d'organismes constitués précisément pour lutter contre la corruption de la police et le trafic de drogue.

[93] Dans la décision *Jimenez Herrera*, précitée, le juge Phelan a conclu que la demanderesse ne s'était pas acquittée avec diligence de son obligation de s'adresser à l'État pour obtenir protection. Il a fait observer au paragraphe 10 :

La présomption de l'existence de la protection de l'État au Mexique est devenue une source de complications; cependant, elle ne demeure qu'une présomption et peut être réfutée par la preuve. Il existe des éléments de preuve montrant que certaines régions et certaines autorités gouvernementales éprouvent de graves problèmes. Toutefois, il n'était pas déraisonnable de conclure que la présomption de la protection de l'État est applicable au Mexique. Il s'agit d'une démocratie contrôlant son territoire, dotée d'organismes gouvernementaux fonctionnels.

respect of that individual or group or in respect of the offending actions alleged.

[94] In *Cruz v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 929, Justice Paul Crampton considered the case of two applicants who fled Mexico for fear of the female applicant's former husband, who was a Major in the Mexican army. The Major had abducted the male applicant on four separate occasions. The applicants did not contact the police after the first abduction because they were told that the Major would find out. After the second abduction, they went to the local police, but nothing was done. The applicants made no further complaints after the third, and fled after the fourth. The RPD found that the presumption of state protection had not been rebutted and it faulted the applicants for not seeking redress at a higher level (i.e. the state police). Justice Crampton found the RPD's decision was based on the evidence, which demonstrated that there were authorities in Mexico who would assist members of the public with corrupt officials; recent initiatives to address corruption have had a marked effect and the police in Mexico are both willing and able to protect victims of crime. This also, in my view, is directly on point with respect to the present case.

[95] Finally, in *Flores Dosantos v. Canada (Citizenship and Immigration)*, 2010 FC 1174, Justice Judith Snider considered the case of an applicant who feared an individual with connections to the state attorney general's office. The applicant had complained to the local police but believed nothing was being done. The RPD found that the local police were responding appropriately and, in any event, the applicant was obligated to seek redress at the state level before fleeing. Justice Snider [at paragraph 14] accepted as reasonable the RPD's conclusion that the "preponderance of the objective evidence regarding current country conditions suggests that, although not perfect, there is adequate state protection in Mexico for victims of crime...". The Court [at paragraph 28] was satisfied with the RPD's conclusion that "the claimant received police attention every time

Les faits propres à chaque affaire servent à déterminer si la présomption est réfutée en ce qui a trait à la personne, au groupe ou aux prétendus actes criminels en cause.

[94] Dans la décision *Cruz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 929, le juge Paul Crampton a examiné le cas de deux demandeurs — un homme et une femme — qui avaient fui le Mexique parce qu'ils craignaient l'ancien mari de la femme, un major de l'armée mexicaine. Celui-ci avait enlevé le demandeur à quatre reprises. Les demandeurs ne s'étaient pas adressés à la police après le premier enlèvement parce qu'on leur avait dit que le major le découvrirait. Ils s'étaient adressés à la police locale après le deuxième enlèvement, mais rien n'avait été fait. Ils n'avaient pas porté plainte après le troisième enlèvement et ils avaient pris la fuite après le quatrième. La SPR a conclu que la présomption relative à la protection de l'État n'avait pas été réfutée et elle a reproché aux demandeurs de ne pas avoir fait appel à l'échelon supérieur (c.-à-d. la police d'État). Le juge Crampton a conclu que la décision de la SPR était fondée sur la preuve, laquelle démontrait qu'il y avait au Mexique des autorités qui aidaient les membres du public ayant eu affaire à des fonctionnaires corrompus, que des initiatives récentes visant à s'attaquer au problème de la corruption avaient eu un effet marqué et que la police mexicaine était à la fois disposée à protéger les victimes de crimes et capable de le faire. Ces remarques sont également, à mon avis, tout à fait pertinentes en l'espèce.

[95] Enfin, dans la décision *Flores Dosantos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2010 CF 1174, la juge Judith Snider était saisie du cas d'un demandeur qui craignait une personne ayant des liens avec le bureau du procureur général de l'État. Le demandeur avait porté plainte à la police locale, mais il croyait que rien n'avait été fait. La SPR a conclu que la police locale avait agi de manière appropriée à la suite de la plainte et que, de toute façon, le demandeur avait l'obligation de faire appel aux services et aux organismes d'État avant de prendre la fuite. La juge Snider [au paragraphe 14] a estimé que la conclusion de la SPR selon laquelle « la prépondérance de la preuve objective liée aux conditions actuelles dans le pays porte à croire que l'État offre une protection adéquate, bien qu'imparfaite, aux victimes d'actes criminels [...] » était raisonnable. La Cour [au

[he] approached the authorities.” Ultimately, Justice Snider concluded that the applicant’s evidence fell short of being sufficient to demonstrate that state protection was not available for him in Mexico. This case is also on point with respect to the instant case in which the applicants admit that they received police attention each time they approached the authorities but nonetheless they failed to seek at the state level assistance from agencies that had been established specifically for complaints such as theirs, namely corruption of public officials and drug trafficking.

Conclusions

[96] I think the jurisprudence in this Court concerning the availability of state protection in Mexico ultimately boils down to the specific facts and the treatment of the available evidence in each case. As Justice Phelan said [at paragraph 10] in *Jimenez Herrera*, above, it “depends on the facts in each case whether [the presumption of state protection] is rebutted in respect of that individual or group or in respect of the offending actions alleged.” As long as the RPD addresses the full context, the Court will be reluctant to interfere. In the present case, given that the applicants made no attempt to access state protection and that state agencies have been established to address corruption and drug trafficking, and that the RPD examined the full context, it seems to me that the RPD’s Decision is reasonable and within the *Dunsmuir* range. The Court should not interfere.

[97] The parties agree there is no issue for certification and the Court concurs.

paragraphe 28] était convaincue par la conclusion de la SPR selon laquelle « le demandeur d’asile a bénéficié de l’attention de la police chaque fois qu’il a fait appel à elle ». Au bout du compte, la juge Snider a conclu que la preuve produite par le demandeur n’établissait pas que la protection de l’État n’était pas à sa disposition au Mexique. Cette décision concerne également directement la présente affaire dans laquelle les demandeurs admettent avoir reçu l’attention de la police chaque fois qu’ils se sont adressés aux autorités. Ils n’ont cependant pas cherché à obtenir l’aide d’organismes d’État constitués précisément pour s’occuper de plaintes semblables aux leurs, à savoir concernant la corruption de fonctionnaires et le trafic de drogue.

Conclusion

[96] J’estime que la jurisprudence de notre Cour concernant la possibilité d’obtenir la protection de l’État au Mexique se ramène en fin de compte aux faits particuliers et au traitement de la preuve disponible dans chaque cas. Comme le juge Phelan l’a dit [au paragraphe 10] dans la décision *Jimenez Herrera*, précitée, « [l]es faits propres à chaque affaire servent à déterminer si la présomption [relative à la protection de l’État] est réfutée en ce qui a trait à la personne, au groupe ou aux prétendus actes criminels en cause ». La Cour répugnera à intervenir si la SPR s’intéresse à tout le contexte. En l’espèce, étant donné que les demandeurs n’ont rien fait pour obtenir la protection de l’État, que des organismes d’État avaient été constitués pour lutter contre la corruption et le trafic de drogue et que la SPR a examiné tout le contexte, la décision de celle-ci me semble raisonnable et paraît faire partie des issues définies dans l’arrêt *Dunsmuir*. Il n’y a pas lieu que la Cour intervienne.

[97] Les parties conviennent que la présente affaire ne soulève aucune question à certifier. La Cour est aussi de cet avis.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that

1. The application is dismissed.
2. There is no question for certification.

JUGEMENT

LA COUR STATUE :

1. La demande est rejetée.
2. L'affaire ne soulève aucune question à certifier.

2011 FCA 263
A-266-102011 CAF 263
A-266-10**Jacques Nault** (*Appellant*)**Jacques Nault** (*appelant*)

v.

c.

The Minister of Public Works and Government Services Canada (*Respondent*)**Le ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada** (*intimé*)**INDEXED AS: NAULT V. CANADA (PUBLIC WORKS AND GOVERNMENT SERVICES)****RÉPERTORIÉ : NAULT C. CANADA (TRAVAUX PUBLICS ET SERVICES GOUVERNEMENTAUX)**

Federal Court of Appeal, Nadon, Trudel and Mainville JJ.A.—Montréal, September 6; Ottawa, September 22, 2011.

Cour d'appel fédérale, juges Nadon, Trudel et Mainville, J.C.A.—Montréal, 6 septembre; Ottawa, 22 septembre 2011.

Access to Information — Privacy — Appeal from Federal Court decision dismissing judicial review on ground that information appellant seeking constituting “personal information” within meaning of Privacy Act (Act), s. 3 — Appellant applying unsuccessfully for positions in federal public service — Under Access to Information Act, requesting disclosure of documents submitted by each candidate hired following recruitment competitions in which appellant himself taking part — Appellant submitting that information sought relating to position, functions of public service employees in question; thus, caught by s. 3(j) exception to definition of “personal information” under Act — Head of concerned department refusing disclosure of information thereto except for candidates’ employment history within federal government institutions on basis information covered in definition of “personal information” found in Act, s. 3(b) — Federal Court rejecting application given that definition of “personal information” in Act, s. 3(b) expressly including information relating to education, that “employment history” must be interpreted broadly — Whether Federal Court correctly interpreting Act, s. 3 definition of “personal information” by finding that requested information not caught by s. 3(j) exception — Information appellant requesting of personal nature since relating to education, employment history of candidates in question; specifically contemplated by Act, s. 3(b) definition of “personal information” — While Act, s. 3(b) of general application, s. 3(j) exception applying only to “individual who is or was an officer or employee of a government institution” — Individual’s employment history in government institution covered by exception but employment history of individual never working for government institution not covered thereby — Consequently, employment history of individual applying unsuccessfully for government position constituting “personal information”, disclosure of which must be denied — Distinction must be made between information relating to requirements,

Accès à l’information — Protection des renseignements personnels — Appel d’une décision de la Cour fédérale rejetant un recours en révision, au motif que les renseignements dont l’appellant demandait la communication étaient des « renseignements personnels » au sens de l’art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels (la Loi) — L’appellant a postulé sans succès à des postes au sein de la fonction publique fédérale — En vertu de la Loi sur l’accès à l’information, l’appellant a demandé la communication des documents présentés par chacun des candidats embauchés à la suite de concours de recrutement auxquels il a lui-même participé — L’appellant a allégué que les renseignements demandés portent sur les postes ou les fonctions des employés en cause au sein de la fonction publique et qu’ils sont donc placés sous l’exception prévue à l’art. 3j) de la définition de « renseignements personnels » de la Loi — Le responsable de l’accès à l’information du ministère concerné a refusé de communiquer ces renseignements, sauf en regard des antécédents professionnels acquis par les candidats au sein d’institutions fédérales, au motif que ces renseignements sont visés par la définition de « renseignements personnels » de l’art. 3b) de la Loi — La Cour fédérale a rejeté la demande, puisque dans la définition de « renseignements personnels » à l’art. 3b) de la Loi, les renseignements relatifs à l’éducation sont expressément énoncés et que l’expression « antécédents professionnels » doit être interprétée au sens large — Il s’agissait de savoir si la Cour fédérale a interprété correctement la définition de « renseignements personnels » figurant à l’art. 3 de la Loi, en concluant que les renseignements demandés ne tombent pas sous l’exception prévue à l’art. 3j) — Les renseignements demandés par l’appellant sont de nature personnelle, étant donné qu’ils concernent l’éducation et les antécédents professionnels des candidats en cause et qu’ils sont nommément visés par la définition de « renseignements personnels » de l’art. 3b) de la Loi — Bien que l’art. 3b) de la Loi soit une

qualifications for holding position in government institution, information relating to education, employment history of candidate filling position — While disclosure of requirements, qualifications for holding position in government institution meeting objectives of federal access to information legislation (i.e. increasing transparency in government), past education, employment acquired prior to hiring by government institution constituting individual's personal assets, type of information Act seeking to protect — In interpreting Access to Information Act, Act, focus to be placed simultaneously on statutory provisions at issue, purposes of two statutes — Therefore, requested information not caught by Act, s. 3(j) exception since constituting information concerning educational, employment history of individuals before being hired by federal public service — Appeal dismissed.

This was an appeal from a Federal Court decision dismissing an application for judicial review on the ground that the information sought by the appellant constituted “personal information” within the meaning of section 3 of the *Privacy Act* (Act). The appellant, whose candidacy for certain positions in the federal public service was unsuccessful, requested under the *Access to Information Act* the disclosure of the documents submitted by each of the 61 candidates hired following the recruitment competitions in which he himself had participated. Although the requested information concerns the history of individuals prior to their being hired in the federal public service, the appellant submitted that the information relates to the position and functions of the public service employees in question since this information makes it possible to establish whether there is a correlation between the requirements advertised for the positions and the qualifications of the successful candidates. Thus, he claimed that the information is sufficiently related to the positions in question to be caught by the exception provided at paragraph (j) of the definition of “personal information” found in section 3 of the Act. The head of the concerned department refused to disclose to the appellant the information relating to the education and employment history of the targeted candidates, except for their

disposition d'application générale, l'exception prévue à l'art. 3j) ne s'applique qu'à « un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale » — Les antécédents professionnels qu'un individu a acquis au sein d'une institution fédérale sont visés par l'exception, mais ceux d'un individu qui n'a jamais travaillé pour une institution fédérale ne le sont pas — En conséquence, les antécédents professionnels d'un individu qui a postulé sans succès à un poste auprès d'une institution fédérale sont des « renseignements personnels » dont la divulgation doit être refusée — Il faut faire une distinction entre les renseignements concernant les exigences et les qualités requises pour occuper un poste au sein d'une institution gouvernementale, et les renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels du candidat à qui le poste est attribué — Bien que la divulgation des exigences et qualités requises pour occuper un poste au sein d'une institution gouvernementale réponde aux objectifs de la législation fédérale concernant l'accès à l'information (c.-à-d. accroître la transparence du gouvernement), l'éducation et les antécédents professionnels d'un individu avant son embauche par une institution fédérale constituent des acquis de l'individu et des renseignements du type que la Loi cherche à protéger — Aux fins d'interpréter la Loi sur l'accès à l'information, il faut s'en tenir aux textes législatifs en cause, tout en considérant simultanément les objectifs des deux lois — Par conséquent, les renseignements demandés ne tombent pas sous l'exception de l'art. 3j) de la Loi, étant donné que ce sont des renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels d'individus que ceux-ci ont acquis avant leur embauche au sein de la fonction publique fédérale — Appel rejeté.

Il s'agissait d'un appel d'une décision de la Cour fédérale rejetant un recours en révision, au motif que les renseignements dont l'appellant demandait la communication étaient des « renseignements personnels » au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (la Loi). L'appellant, dont la candidature à certains postes dans la fonction publique fédérale n'avait pas été retenue, demandait, en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, la communication des documents présentés par chacun des 61 candidats embauchés à la suite de concours de recrutement auxquels il a lui-même participé. Même si les renseignements demandés concernent les antécédents d'individus avant leur embauche au sein de la fonction publique fédérale, l'appellant a soutenu que ces renseignements portent sur les postes ou les fonctions des employés en cause au sein de la fonction publique fédérale, puisqu'ils permettent d'établir s'il existe ou non une corrélation entre les exigences affichées pour les postes et les qualifications des candidats retenus. Ces renseignements ont donc, d'après l'appellant, un lien suffisant avec les postes en cause pour les placer sous l'exception prévue à l'alinéa j) de la définition de « renseignements personnels » de l'article 3 de la Loi. Le responsable de l'accès à l'information pour le ministère concerné a refusé de communiquer à l'appellant les

employment history within federal government institutions, for the reason that the information was covered by paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3.

The exception at paragraph 3(j) of the Act states that personal information within the meaning of that statute does not include information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution and that relates to the position or functions of the individual.

The Federal Court rejected the application given that paragraph (b) of the definition of “personal information” at section 3 of the Act expressly includes information relating to education and that “employment history” must be interpreted broadly to include the list of positions previously held by an individual, his or her places of employment and the tasks performed. It also found that the requested information did not relate to an action taken by the successful candidates as part of their functions as state agents.

The sole issue was whether the Federal Court correctly interpreted the definition of “personal information” found in section 3 of the Act by finding that the requested information was not caught by the exception provided at paragraph 3(j) thereof.

Held, the appeal should be dismissed.

The information requested by the appellant was of a personal nature since it related to the education and employment history of the candidates in question and is specifically contemplated by paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3 of the Act. While paragraph (b) is of general application, paragraph 3(j) of the Act applies only to an “individual who is or was an officer or employee of a government institution”. Thus, a person’s employment history in a government institution is covered by the exception stated in paragraph 3(j) of the Act but the employment history of an individual who has never worked for a government institution is not covered thereby. Consequently, the employment history of an individual who applied unsuccessfully for a position in a government institution is “personal information”, the disclosure of which must be denied.

A distinction must be made between information relating to the requirements and qualifications for holding a position in a government institution and information relating to the education and employment history of the candidate who fills the position. The requirements and qualifications for a position

renseignements relatifs à l’éducation et aux antécédents professionnels des candidats en cause, sauf en regard des antécédents professionnels acquis au sein d’institutions fédérales, au motif que ces renseignements sont visés par l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » prévue à l’article 3 de la Loi.

L’exception prévue à l’alinéa 3j) de la Loi établit que les renseignements personnels, au sens de cette loi, ne comprennent pas les renseignements concernant un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions.

La Cour fédérale a rejeté la demande, puisque l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » qu’on trouve à l’article 3 de la Loi énonce expressément les renseignements relatifs à l’éducation et que l’expression « antécédents professionnels » doit recevoir une interprétation large qui englobe notamment la liste des postes occupés précédemment par un individu, le lieu de travail et les tâches effectuées. La Cour a également conclu que les renseignements exigés ne portent pas sur un acte posé par les candidats reçus dans le cadre de leurs fonctions auprès de l’État.

La seule question en litige était de savoir si la Cour fédérale a interprété correctement la définition de « renseignements personnels » se trouvant à l’article 3 de la Loi, en concluant que les renseignements demandés ne tombent pas sous l’exception prévue par l’alinéa 3j) de la Loi.

Arrêt : l’appel doit être rejeté.

Les renseignements demandés par l’appelant sont de nature personnelle, étant donné qu’ils concernent l’éducation et les antécédents professionnels des candidats en cause, et sont nommément visés par l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » à l’article 3 de la Loi. Alors que l’alinéa 3b) est une disposition d’application générale, l’alinéa 3j) de la Loi ne s’applique qu’à « un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale ». Ainsi, les antécédents professionnels acquis au sein d’une institution fédérale sont visés par l’exception énoncée à l’alinéa 3j) de la Loi, mais les antécédents professionnels d’un individu qui n’a jamais travaillé pour une institution fédérale ne le sont pas. En conséquence, les antécédents professionnels d’un individu qui a postulé sans succès à un poste auprès d’une institution fédérale sont des « renseignements personnels » dont la divulgation doit être refusée.

Il faut faire une distinction entre les renseignements concernant les exigences et les qualités requises pour occuper un poste au sein d’une institution fédérale et les renseignements concernant l’éducation et les antécédents professionnels du candidat à qui le poste est attribué.

are indeed determined by the government institution, and their disclosure to the public meets the objectives of federal access to information legislation, in particular to increase transparency in government. However, past education and employment acquired prior to hiring by a government institution are an individual's personal assets, which have been obtained without the involvement of the government institution that subsequently hires that individual. This is the type of information the Act seeks to protect.

In interpreting the *Access to Information Act* and the Act, focus must be placed simultaneously on the statutory provisions at issue and the purposes of the two statutes. Therefore, the requested information was not caught by the exception under paragraph 3(j) of the Act since it constituted information concerning the educational and employment history of individuals before being hired by the federal public service.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2(1), 4(1) (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144 Sch. VII, Item 1; 2001 c. 27, s. 202), 19, 41, 53(2).

Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 3 “personal information” (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, Item 47(F)).

CASES CITED

APPLIED:

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police), 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66, 224 D.L.R. (4th) 1, 47 Admin. L.R. (3d) 1.

CONSIDERED:

Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815, 319 D.L.R. (4th) 385, 1 Admin. L.R. (5th) 235; *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, 148 D.L.R. (4th) 385, 46 Admin. L.R. (2d) 155; *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2006 SCC 13, [2006] 1 S.C.R. 441, 266 D.L.R. (4th) 675, 48 C.P.R. (4th) 161.

Les exigences et qualités requises pour un poste sont en effet établies par l'institution fédérale, et leur divulgation au public répond aux objectifs de la législation fédérale concernant l'accès à l'information, qui sont, plus particulièrement d'accroître la transparence du gouvernement. Par contre, l'éducation et les antécédents professionnels d'un individu avant son embauche par une institution fédérale sont des acquis de l'individu en cause qui ont été obtenus sans l'intervention de l'institution fédérale qui l'embauche subséquentement. Ces derniers renseignements sont plutôt du type de ceux que la Loi cherche à protéger.

Aux fins d'interpréter la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il faut plutôt s'en tenir aux textes législatifs en cause, tout en considérant simultanément les objectifs des deux lois. Par conséquent, les renseignements demandés ne tombent pas sous l'exception prévue par l'alinéa 3j) de la Loi, étant donné qu'ils constituent des renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels acquis avant que les individus en cause n'aient été embauchés au sein de la fonction publique fédérale.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2(1), 4(1) (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 1; 2001, ch. 27, art. 202), 19, 41, 53(2).

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2, 3 « renseignements personnels » (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 47(F)).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION APPLIQUÉE :

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada), 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815; *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; *Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, 2006 CSC 13, [2006] 1 R.C.S. 441.

REFERRED TO:

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence), 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306, 331 D.L.R. (4th) 513, 18 Admin. L.R. (5th) 181; *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, 211 D.L.R. (4th) 577, [2002] 7 W.W.R. 1; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551, (1988), 31 Admin. L.R. 103, 20 F.T.R. 314 (T.D.); *Statham v. Canadian Broadcasting Corporation*, 2010 FCA 315, [2012] 2 F.C.R. 421, 326 D.L.R. (4th) 228, 409 N.R. 350.

APPEAL from a Federal Court decision (2010 FC 623, [2011] 4 F.C.R. 349, 369 F.T.R. 204) dismissing an application for judicial review on the ground that the information sought by the appellant constituted “personal information” within the meaning of section 3 of the *Privacy Act*. Appeal dismissed.

APPEARANCES

Jacques Nault on his own behalf.
Caroline Laverdière for respondent.

SOLICITORS OF RECORD

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following is the English version of the reasons for judgment rendered by

MAINVILLE J.A.:

Overview

[1] The thorny question raised in this appeal is whether the prior employment history of an employee of a government institution is covered by the exception provided at paragraph (j) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.

[2] Mr. Nault, whose candidacy for certain positions in the federal public service was unsuccessful, is requesting, under the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, the disclosure of the documents (curriculum vitae, letters, proof of education) submitted by

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale), 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306; *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 1 C.F. 551 (1^{re} inst.); *Statham c. Société Radio-Canada*, 2010 CAF 315.

APPEL d'une décision de la Cour fédérale (2010 CF 623, [2011] 4 R.C.F. 349) rejetant un recours en révision, au motif que les renseignements dont l'appelant demandait la communication étaient des « renseignements personnels » au sens de l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Appel rejeté.

ONT COMPARU

Jacques Nault en son propre nom.
Caroline Laverdière pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Le sous-procureur général du Canada pour l'intimé.

Voici les motifs du jugement rendu en français par

LE JUGE MAINVILLE, J.C.A. :

Aperçu général

[1] La question épineuse soulevée dans cet appel est de savoir si les antécédents professionnels d'un employé d'une institution fédérale acquis avant son embauche sont visés par l'exception prévue à l'alinéa j) de la définition de « renseignements personnels » qui se trouve à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21.

[2] M. Nault, dont la candidature à certains postes dans la fonction publique fédérale n'a pas été retenue, demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, la communication des documents (curriculum vitae, lettres, preuve d'études)

each of the 61 candidates hired following the recruitment competitions in which he himself participated.

[3] According to Mr. Nault, the requested information must be disclosed to him as the disclosure of this type of information allows Canadian citizens to satisfy themselves that the hiring criteria for the federal public service positions in question were respected, thereby holding the Canadian state to account for its actions and decisions. Although the requested information concerns the history of individuals prior to their being hired in the federal public service, Mr. Nault submits that the information relates to the positions and functions of the public service employees in question since this information makes it possible to establish whether there is a correlation between the requirements advertised for the positions and the qualifications of the successful candidates. According to Mr. Nault, the information is therefore sufficiently related to the positions in question to be caught by the exception provided at paragraph (j) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act* (paragraph 3(j)).

[4] Mr. Nault explains that his access request does not concern all diplomas obtained by the candidates selected for the positions or their entire employment history; rather, he is seeking information that will facilitate the correlation with the eligibility requirements advertised for the positions. The competition notices for the positions in question required an undergraduate degree with an appropriate specialization or eligibility for a recognized professional accounting designation, experience in the field of financial administration and knowledge of accounting principles and practices and of financial administration.

[5] The head of the concerned department refused to disclose to Mr. Nault the information relating to the education and employment history of the targeted candidates, except for their employment history within federal government institutions. In the opinion of the head of the department, this information was covered by

soumis par chacun des 61 candidats embauchés suite aux concours de recrutement auxquels il a lui-même participé.

[3] Selon M. Nault, les renseignements requis doivent lui être communiqués, car c’est la communication de ce type de renseignements qui permet aux citoyens canadiens de s’assurer que les critères d’embauche pour les postes en cause au sein de l’administration fédérale ont été respectés, permettant ainsi à l’État canadien de rendre publiquement compte de ses actes et décisions. Quoique les renseignements requis concernent les antécédents d’individus acquis avant leur embauche au sein de la fonction publique fédérale, M. Nault soutient que ces renseignements portent sur les postes ou les fonctions des employés en cause au sein de la fonction publique fédérale puisqu’ils permettent d’établir s’il existe ou non une corrélation entre les exigences affichées pour les postes et les qualifications des candidats retenus. Ces renseignements ont donc, selon M. Nault, un lien suffisant avec les postes en cause pour les placer sous l’exception prévue à l’alinéa j) de la définition de « renseignements personnels » de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (l’alinéa 3j)).

[4] M. Nault précise que sa demande de renseignements ne vise pas tous les diplômes obtenus ni l’ensemble des antécédents professionnels des candidats retenus pour les postes; il cherche plutôt les renseignements qui facilitent la corrélation avec les exigences d’admissibilité affichées pour ces postes. Les avis de concours pour les postes en cause exigeaient notamment un diplôme universitaire de premier cycle avec spécialisation appropriée ou l’admissibilité à une profession reconnue en comptabilité, de l’expérience dans le domaine de l’administration financière, et la connaissance des principes et pratiques comptables et de l’administration financière.

[5] Le responsable de l’accès à l’information pour le ministère concerné a refusé de communiquer à M. Nault les renseignements relatifs à l’éducation et aux antécédents professionnels des candidats en cause, sauf en regard des antécédents professionnels acquis au sein d’institutions fédérales. Pour le responsable concerné,

paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act* and could therefore not be disclosed under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

[6] Mr. Nault’s subsequent complaint to the Information Commissioner was rejected. Mr. Nault’s application for judicial review under section 41 of the *Access to Information Act*, was also dismissed by Justice Gauthier of the Federal Court [2010 FC 623, [2011] 4 F.C.R. 349] on the ground that the information in question was indeed “personal information” within the meaning of section 3 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, Item 47(F)] of the *Privacy Act*.

[7] The only issue in this appeal is whether the requested information is caught by the exception provided at paragraph 3(j) of the *Privacy Act*, which sets out that personal information within the meaning of that statute does not include information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution and that relates to the position or functions of the individual.

[8] For the reasons that follow, it is my view that the requested information is not caught by this exception and that it is rather “personal information” within the meaning of paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act*. Consequently, the head of a government institution must refuse to disclose such information under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*. I would therefore dismiss this appeal; however, in light of subsection 53(2) of the *Access to Information Act*, I would ask the parties to file additional submissions concerning costs.

Statutory context

[9] As stated by the Supreme Court of Canada on several occasions, “[a]ccess to information in the hands

ces renseignements sont visés par le paragraphe b) de la définition de « renseignements personnels » prévue à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et ne peuvent donc être communiqués vu les dispositions du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*.

[6] La plainte de M. Nault à cet égard auprès du commissaire à l’information n’a pas été retenue. Il en est de même du recours en révision exercé par M. Nault en vertu de l’article 41 de la *Loi sur l’accès à l’information*, lequel fut rejeté par la juge Gauthier de la Cour fédérale [2010 CF 623, [2011] 4 R.C.F. 349] au motif que les renseignements en cause étaient effectivement des « renseignements personnels » au sens de l’article 3 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 47(F)] de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

[7] La seule question en litige dans cet appel est celle de savoir si les renseignements en cause tombent sous l’exception prévue par l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lequel prévoit que les renseignements personnels au sens de cette loi ne comprennent pas les renseignements concernant un cadre ou un employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions.

[8] Pour les motifs qui suivent, je suis d’avis que ces renseignements ne tombent pas sous cette exception et sont plutôt des « renseignements personnels » au sens de l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » prévue à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En conséquence, un responsable d’une institution fédérale est tenu d’en refuser la communication en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*. Je rejetterais donc cet appel, mais compte tenu du paragraphe 53(2) de la *Loi sur l’accès à l’information*, je demanderais aux parties de nous soumettre des représentations additionnelles concernant les dépens.

Le contexte législatif

[9] Ainsi que la Cour suprême du Canada l’a affirmé à plusieurs reprises, « [l]’accès à l’information détenue

of public institutions can increase transparency in government, contribute to an informed public, and enhance an open and democratic society. Some information in the hands of those institutions is, however, entitled to protection in order to prevent the impairment of those very principles and promote good governance” (*Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815, at paragraph 1; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306 (*National Defence*), at paragraph 15). These principles arise out of subsection 2(1) of the *Access to Information Act*:

Purpose

2. (1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

[10] The right to access any record under the control of a government institution is clearly provided for in subsection 4(1) [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, Item 1; 2001, c. 27, s. 202] of the *Access to Information Act*, but this right must be exercised “[s]ubject to this Act”. One of the significant exceptions to this access right concerns personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*. Indeed, section 19 of the *Access to Information Act* provides as follows:

Personal information

19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

Where disclosure authorized

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if

par les institutions publiques peut accroître la transparence du gouvernement, aider le public à se former une opinion éclairée et favoriser une société ouverte et démocratique. Certains renseignements détenus par ces institutions doivent toutefois être protégés pour empêcher une atteinte à ces mêmes principes et promouvoir une bonne gouvernance » (*Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815, au paragraphe 1; *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306 (*Défense nationale*), au paragraphe 15). Ces principes découlent d’ailleurs du paragraphe 2(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* :

Objet

2. (1) La présente loi a pour objet d’élargir l’accès aux documents de l’administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

[10] Le droit d’accès aux documents des institutions fédérales est prévu de façon claire au paragraphe 4(1) [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 1; 2001, ch. 27, art. 202] de la *Loi sur l’accès à l’information*, mais ce droit s’exerce « [s]ous réserve des autres dispositions de la présente loi ». Une des exceptions importantes au droit d’accès concerne les renseignements personnels visés à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L’article 19 de la *Loi sur l’accès à l’information* prévoit en effet ce qui suit :

Renseignements personnels

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d’une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Cas où la divulgation est autorisée

(2) Le responsable d’une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où :

- (a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;
- (b) the information is publicly available; or
- (c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

- a) l'individu qu'ils concernent y consent;
- b) le public y a accès;
- c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

I note straightaway that subsection 19(2) of the *Access to Information Act* and section 8 of the *Privacy Act* are not at issue in this appeal.

Je note d'emblée que le paragraphe 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* et l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne sont pas en cause dans cet appel.

[11] Section 2 of the *Privacy Act* states that the purpose of that statute is to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information. For the purposes of that statute, section 3 sets out that all information about an identifiable individual is “personal information”. This is a very broad definition that is nonetheless delimited by the various examples provided at paragraphs (a) to (i) of the definition. Undoubtedly, however, information relating to the education and employment history of an identifiable individual is “personal information” given that it is specifically referred to at paragraph (b) of the definition:

[11] L'article 2 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* énonce que cette loi a pour objet de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent. Pour les fins de l'application de cette loi, l'article 3 prévoit que l'ensemble des renseignements concernant un individu identifiable sont des « renseignements personnels ». Il s'agit là d'une définition très large qui est néanmoins cernée par les divers exemples prévus aux alinéas a) à i) de la définition. Il ne fait cependant aucun doute que les renseignements relatifs à l'éducation et aux antécédents professionnels d'un individu identifiable sont des « renseignements personnels » vu que ceux-ci sont clairement décrits à l'alinéa b) de la définition :

Definitions **3. In this Act,**

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

...

[...]

“personal information”
« renseignements personnels »

“personal information” means information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing,

« renseignements personnels » Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment :

« renseignements personnels »
“personal information”

(a) information relating to the race, national or ethnic origin, colour, religion, age or marital status of the individual,

a) les renseignements relatifs à sa race, à son origine nationale ou ethnique, à sa couleur, à sa religion, à son âge ou à sa situation de famille;

(b) information relating to the education or the medical, criminal or employment history of the individual or information relating to financial transactions in which the individual has been involved,

b) les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels ou à des opérations financières auxquelles il a participé;

(c) any identifying number, symbol or other particular assigned to the individual,

(d) the address, fingerprints or blood type of the individual,

(e) the personal opinions or views of the individual except where they are about another individual or about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to another individual by a government institution or a part of a government institution specified in the regulations,

(f) correspondence sent to a government institution by the individual that is implicitly or explicitly of a private or confidential nature, and replies to such correspondence that would reveal the contents of the original correspondence,

(g) the views or opinions of another individual about the individual,

(h) the views or opinions of another individual about a proposal for a grant, an award or a prize to be made to the individual by an institution or a part of an institution referred to in paragraph (e), but excluding the name of the other individual where it appears with the views or opinions of the other individual, and

(i) the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual or where the disclosure of the name itself would reveal information about the individual, [Emphasis added.]

c) tout numéro ou symbole, ou toute autre indication identificatrice, qui lui est propre;

d) son adresse, ses empreintes digitales ou son groupe sanguin;

e) ses opinions ou ses idées personnelles, à l'exclusion de celles qui portent sur un autre individu ou sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à octroyer à un autre individu par une institution fédérale, ou subdivision de celle-ci visée par règlement;

f) toute correspondance de nature, implicitement ou explicitement, privée ou confidentielle envoyée par lui à une institution fédérale, ainsi que les réponses de l'institution dans la mesure où elles révèlent le contenu de la correspondance de l'expéditeur;

g) les idées ou opinions d'autrui sur lui;

h) les idées ou opinions d'un autre individu qui portent sur une proposition de subvention, de récompense ou de prix à lui octroyer par une institution, ou subdivision de celle-ci, visée à l'alinéa e), à l'exclusion du nom de cet autre individu si ce nom est mentionné avec les idées ou opinions;

i) son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d'autres renseignements personnels le concernant ou lorsque la seule divulgation du nom révélerait des renseignements à son sujet; [Non souligné dans l'original.]

[12] However, paragraphs (j) and (m) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act* provide some exceptions to the definition, including personal information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution and that relates to the position or functions of the individual:

Definitions 3. ...

but, for the purposes of sections 7, 8 and 26 and section 19 of the *Access to Information Act*, does not include

[12] Par contre, les alinéas j) à m) de la définition de « renseignements personnels » prévue à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* énoncent certaines exceptions à cette définition, dont les renseignements personnels concernant un cadre ou employé d'une institution fédérale et portant sur son poste ou sa fonction :

3. [...]

toutefois, il demeure entendu que, pour l'application des articles 7, 8 et 26, et de l'article 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant :

Définitions

(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,

(i) the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution,

(ii) the title, business address and telephone number of the individual,

(iii) the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual,

(iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment, and

(v) the personal opinions or views of the individual given in the course of employment,

(k) information about an individual who is or was performing services under contract for a government institution that relates to the services performed, including the terms of the contract, the name of the individual and the opinions or views of the individual given in the course of the performance of those services,

(l) information relating to any discretionary benefit of a financial nature, including the granting of a licence or permit, conferred on an individual, including the name of the individual and the exact nature of the benefit, and

(m) information about an individual who has been dead for more than twenty years; [Emphasis added.]

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment :

(i) le fait même qu'il est ou a été employé par l'institution,

(ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail,

(iii) la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste,

(iv) son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu'il a établi au cours de son emploi,

(v) les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de son emploi;

k) un individu qui, au titre d'un contrat, assure ou a assuré la prestation de services à une institution fédérale et portant sur la nature de la prestation, notamment les conditions du contrat, le nom de l'individu ainsi que les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de la prestation;

l) des avantages financiers facultatifs, notamment la délivrance d'un permis ou d'une licence accordés à un individu, y compris le nom de celui-ci et la nature précise de ces avantages;

m) un individu décédé depuis plus de vingt ans. [Non souligné dans l'original.]

[13] The principles underlying the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* may seem contradictory at first glance, but the two statutes must nonetheless be interpreted in relation to one another. The approach to interpreting the two statutes was set out as follows in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403 (*Dagg*), at paragraphs 1 and 45 to 57: (a) Parliament has not given access to information priority over privacy right; (b) the two statutes have

[13] Les principes sous-jacents à la *Loi sur l'accès à l'information* et à la *Loi sur la protection des renseignements personnels* peuvent apparaître à première vue contradictoires, mais ces deux lois doivent néanmoins s'interpréter l'une par rapport à l'autre. La façon d'aborder l'interprétation de ces deux lois a d'ailleurs été énoncée comme suit dans l'affaire *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403 (*Dagg*), aux paragraphes 1 et 45 à 57 : a) le Parlement n'a pas

equal status; and (c) the courts must have regard to the purposes of both statutes in considering whether information contained in a government record constitutes “personal information”.

[14] The Supreme Court of Canada has more recently dealt with the interpretation of these two statutes in *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, 2006 SCC 13, [2006] 1 S.C.R. 441 (*Heinz*), at paragraphs 2 and 22 to 31, where Justice Deschamps reiterated that a careful balance between the two statutes had to be struck, while emphasizing that specific attention must be given to privacy rights given the “quasi-constitutional” character of privacy in light of the role it plays in the preservation of a free and democratic society. Justice Deschamps wrote as follows at paragraph 31 of *Heinz*:

It is apparent from the scheme and legislative histories of the *Access Act* and the *Privacy Act* that the combined purpose of the two statutes is to strike a careful balance between privacy rights and the right of access to information. However, within this balanced scheme, the Acts afford greater protection to personal information. By imposing stringent restrictions on the disclosure of personal information, Parliament clearly intended that no violation of this aspect of the right to privacy should occur. For this reason, since the legislative scheme offers a right of review pursuant to s. 44, courts should not resort to artifices to prevent efficient protection of personal information.

Federal Court decision

[15] Relying on the Supreme Court of Canada’s decision in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66 (*Royal Mounted Police*), Justice Gauthier [[2011] 4 F.C.R. 349] identified correctness as the standard of review applicable to the decision of the head of a government institution who refuses to disclose information under section 3 of the *Privacy Act* and subsection 19(1) of the *Access to Information Act*.

conféré à l’accès à l’information priorité sur la protection des renseignements personnels; b) les deux lois sont égales entre elles; et c) les tribunaux doivent tenir compte des objets des deux lois pour décider si les renseignements contenus dans un document de l’administration fédérale sont des « renseignements personnels ».

[14] La Cour suprême du Canada a plus récemment traité de la question de l’interprétation de ces deux lois dans l’arrêt *Cie H.J. Heinz du Canada Ltée c. Canada (Procureur général)*, 2006 CSC 13, [2006] 1 R.C.S. 441 (*Heinz*), aux paragraphes 2 et 22 à 31, où la juge Deschamps réitère qu’il faut chercher à atteindre un juste équilibre entre les deux lois, tout en soulignant qu’il importe de porter une attention particulière à la protection des renseignements personnels tenant compte notamment du caractère « quasi constitutionnel » de la protection de la vie privée dans le maintien d’une société libre et démocratique. La juge Deschamps s’exprime d’ailleurs comme suit au paragraphe 31 de l’arrêt *Heinz* :

Il ressort de l’économie et des historiques de la *LAI* et de la *LPRP* que les deux lois ont pour objet conjugué d’établir un juste équilibre entre le droit à la vie privée et le droit d’accès à l’information. Toutefois, dans ce régime équilibré, les lois en question accordent une plus grande protection aux renseignements personnels. En imposant des restrictions rigoureuses à la divulgation de renseignements personnels, le législateur a clairement voulu empêcher toute atteinte à cet aspect du droit à la vie privée. C’est pourquoi, comme le régime législatif offre un droit de révision à l’art. 44, les tribunaux ne devraient pas créer d’obstacles artificiels à une protection efficace des renseignements personnels.

Le jugement de la Cour fédérale

[15] S’appuyant sur la décision de la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66 (*Gendarmerie royale*), la juge Gauthier [[2011] 4 R.C.F. 349] a identifié la norme de contrôle de la décision correcte comme étant celle applicable à la décision d’un responsable d’une institution fédérale qui refuse de divulguer des informations en vertu de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*.

[16] Relying on both *Dagg* and *Royal Mounted Police*, the Judge then determined that the information Mr. Nault was seeking was “personal information” within the meaning of paragraph (b) of the definition of this expression at section 3 of the *Privacy Act*, given that it expressly includes information relating to education and that “employment history” had to be interpreted broadly to include the list of positions previously held by an individual, his or her places of employment and the tasks performed.

[17] Justice Gauthier also found that the purpose of the exception at paragraph 3(j) of the *Privacy Act* was to ensure that the state and its agents are held accountable. According to the Judge, the requested information did not relate to an action taken by the successful candidates as part of their functions as state agents. She added that the requested information does not become public information simply by virtue of the fact that it was analysed or examined by another federal public servant in order to decide which of the candidates would be hired for the positions in question. She also noted that Parliament did not use the expression “employment history” at paragraph 3(j), while using it expressly at paragraph (b) of the definition in question.

[18] Lastly, regarding costs, Justice Gauthier recognized the novelty of the issue raised by Mr. Nault’s application for review and the particular circumstances of the case, concluding that each party should bear its own costs.

Standard of review

[19] The standard of review applicable to the decision of the head of a government institution who refuses to disclose documents containing personal information under section 3 of the *Privacy Act* and subsection 19(1) of the *Access to Information Act* is correctness. The interpretation of paragraph 3(j) of the *Privacy Act* is also reviewable on the standard of correctness: *Royal*

[16] S’appuyant à la fois sur les arrêts *Dagg* et *Gendarmerie royale*, la juge a par la suite conclu que les informations dont M. Nault demande la communication sont des « renseignements personnels » au sens de l’alinéa b) de la définition de cette expression qu’on trouve à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* vu que les renseignements relatifs à l’éducation y sont expressément énoncés et vu que l’expression « antécédents professionnels » doit recevoir une interprétation large qui englobe notamment la liste des postes occupés précédemment par un individu, le lieu de travail et les tâches effectuées.

[17] La juge Gauthier conclut également que l’objet de l’exception énoncée à l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de garantir que l’État et ses représentants répondent de leurs actes. Or, selon la juge, les renseignements exigés ne portent pas sur un acte posé par les candidats reçus dans le cadre de leurs fonctions auprès de l’État. Elle ajoute que ces renseignements ne deviennent pas des renseignements publics du simple fait qu’ils ont été analysés ou examinés par un autre fonctionnaire fédéral aux fins de décider lesquels des candidats seraient embauchés pour les postes en question. Elle note aussi que le Parlement n’a pas utilisé l’expression « antécédents personnels » à cet alinéa 3j) alors que cette expression est expressément utilisée dans le cadre de l’alinéa b) de la définition en cause.

[18] Finalement en ce qui a trait aux dépens, la juge Gauthier reconnaît la nouveauté de la question soulevée par le recours en révision de M. Nault, de même que les circonstances particulières de l’affaire, pour finalement conclure que chaque partie assumera ses propres dépens.

La norme de contrôle

[19] La norme de contrôle applicable à la décision d’un responsable d’une institution fédérale qui refuse de communiquer des documents contenant des renseignements personnels en vertu de l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* est celle de la décision correcte. La norme de la décision

Mounted Police, at paragraphs 14 to 19; *National Defence*, at paragraph 22.

[20] A Federal Court decision made as a result of a review of such issues may, in turn, be reviewed on appeal in accordance with the principles set out in *Housen v. Nikolaisen*, 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, at paragraphs 8 to 9, and 31 to 36: *National Defence*, at paragraph 23.

[21] In this case, Justice Gauthier properly identified the applicable standard of review. The question in this appeal, therefore, is whether she correctly interpreted the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act*.

Analysis

[22] There is little doubt that the information asked for by Mr. Nault (curriculum vitae, letters, proof of education) is of a personal nature. Indeed, the information relates to the education and employment history of the candidates in question and is specifically contemplated by paragraph (b) of the definition of “personal information” found in section 3 of the *Privacy Act*. As pointed out by Justice Gonthier at paragraph 25 of *Royal Mounted Police*, “[t]he ordinary meaning of ‘employment history’ includes not only the list of positions previously held, places of employment, tasks performed and so on, but also, for example, any personal evaluations an employee might have received during his career. Such a broad definition is also consistent with the meaning generally given to that expression in the workplace.”

[23] In *Royal Mounted Police*, Justice Gonthier concluded at paragraph 39 that the list of the RCMP members’ historical postings, their status and dates; the list of ranks, and the dates they achieved those ranks; and their years of service were all elements that relate to

correcte s’applique aussi à l’interprétation de l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels : Gendarmerie royale*, aux paragraphes 14 à 19; *Défense nationale*, au paragraphe 22.

[20] Un jugement de la Cour fédérale à la suite d’un recours en révision portant sur ces questions peut, à son tour, faire l’objet d’une révision en appel conformément aux principes énoncés dans l’arrêt *Housen c. Nikolaisen*, 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235, aux paragraphes 8 à 9 et 31 à 36 : *Défense nationale*, au paragraphe 23.

[21] Dans ce cas-ci, la juge Gauthier a correctement énoncé la norme de contrôle applicable. Il s’agit donc de décider dans cet appel si elle a interprété correctement la définition de « renseignements personnels » à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Analyse

[22] Il y a peu de doute que les renseignements demandés par M. Nault (curriculum vitae, lettres, preuve d’études) sont de nature personnelle. En effet, ces renseignements concernent l’éducation et les antécédents professionnels des candidats en cause, et sont nommément visés par l’alinéa b) de la définition de « renseignements personnels » à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Comme le souligne le juge Gonthier dans l’arrêt *Gendarmerie royale*, au paragraphe 25, « [l]e sens ordinaire de l’expression “antécédents professionnels” englobe non seulement la liste des postes occupés précédemment, le lieu de travail, les tâches exécutées, etc., mais aussi, par exemple, toutes les évaluations personnelles d’un employé effectuées au cours de sa carrière. Une définition aussi large est aussi compatible avec la signification habituellement attribuée à cette expression en milieu de travail. »

[23] Dans l’arrêt *Gendarmerie royale*, le juge Gonthier a conclu au paragraphe 39 que la liste des affectations antérieures des membres de la GRC, leur statut et les dates afférentes, la liste de leurs grades et les dates auxquelles ils les ont obtenus, et leurs années de service

the general characteristics associated with the position or functions of an RCMP member that are caught by the exception set out in paragraph 3(j) of the *Privacy Act*. This information is relevant to understanding the functions members of the RCMP perform without revealing anything about their competence or divulging any personal opinion they might have given outside the course of employment. Justice Gonthier however noted the following at paragraph 34 of *Royal Mounted Police*:

Section 3(j) applies only to an “individual who is or was an officer or employee of a government institution”, and only for the purposes of ss. 7, 8 and 26 and s. 19 of the *Access Act*. In contrast, s. 3(b) is of general application. Parliament has therefore chosen to give less protection to the privacy of federal employees when the information requested relates to their position or functions. It follows that if a federal institution has in its possession the employment history of an individual who has never worked for the federal government, that information remains confidential, whereas federal employees will see the information relating to their position and functions released. Section 3(b) therefore has a wider scope, as it applies to every “identifiable individual”, and not just individuals who are or were officers or employees of a government institution.

[24] Consequently, a person’s employment history in a government institution is covered by the exception set out at paragraph 3(j) of the *Privacy Act*. However, the employment history of an individual who has never worked for a government institution is not covered by this exception. Therefore, the employment history of an individual who applied unsuccessfully for a position in a government institution is “personal information” the disclosure of which must be denied.

[25] As I noted above, the thorny question raised in this appeal, and which Justice Gonthier did not answer in *Royal Mounted Police*, is whether the employment history of an employee of a federal government institution prior to his or her being hired by that government institution is covered by the exception set out at paragraph 3(j). In other words, as expressed by

sont tous des éléments portant sur les caractéristiques générales rattachées au poste ou aux fonctions d’un membre de la GRC qui tombent sous l’exception énoncée à l’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces renseignements sont pertinents pour comprendre les fonctions qu’exercent les membres de la GRC sans rien révéler sur leur compétence ni sur les opinions personnelles qu’ils auraient exprimées autrement qu’au cours de leur emploi. Le juge Gonthier a cependant noté ce qui suit au paragraphe 34 de l’arrêt *Gendarmerie royale* :

L’alinéa 3j) ne s’applique qu’à « un cadre ou employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale » et uniquement pour l’application des art. 7, 8 et 26, et de l’art. 19 de la *Loi sur l’accès à l’information*. Par contre, l’al. 3b) est une disposition d’application générale. Le législateur a donc choisi de ne pas protéger autant la vie privée des fonctionnaires de l’administration fédérale lorsque les renseignements demandés portent sur leur poste ou leurs fonctions. En conséquence, si une institution fédérale a en sa possession les antécédents professionnels d’une personne qui n’a jamais travaillé pour l’administration fédérale, ces renseignements demeurent confidentiels, alors que les renseignements portant sur le poste et les fonctions des employés de l’administration fédérale seront communiqués. L’alinéa 3b) a donc une portée plus large, car il s’applique à tout « individu identifiable », plutôt qu’exclusivement aux cadres et employés actuels ou anciens d’une institution fédérale.

[24] Par conséquent, les antécédents professionnels acquis au sein d’une institution fédérale sont visés par l’exception énoncée à l’alinéa 3 j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Par contre, les antécédents professionnels d’un individu qui n’a jamais travaillé pour une institution fédérale ne sont pas visés par cette exception. Ainsi, les antécédents professionnels au dossier d’un individu qui a postulé sans succès à un poste auprès d’une institution fédérale sont des « renseignements personnels » dont la divulgation doit être refusée.

[25] Tel que je l’ai déjà noté, la question épineuse soulevée dans cet appel, et à laquelle le juge Gonthier n’a pas répondu dans l’arrêt *Gendarmerie royale*, est celle de savoir si les antécédents professionnels d’un employé d’une institution fédérale acquis avant son embauche sont visés par l’exception prévue à l’alinéa 3j). En d’autres mots, comme le note le juge

Justice Gonthier at paragraph 38 of *Royal Mounted Police*, is this information sufficiently related to the position or functions held by an employee of a government institution to make it possible to conclude that the exception applies?

[26] In my opinion, one must distinguish, as Justice Gauthier did, between information relating to the requirements and qualifications for holding a position in a government institution and information relating to the education and employment history of the candidate who fills the position.

[27] The requirements and qualifications for a position are indeed determined by the government institution, and their disclosure to the public meets the objectives of federal access to information legislation, namely, to increase transparency in government, contribute to an informed public and enhance an open and democratic society. However, past education and employment acquired prior to hiring by a government institution are an individual's personal assets which have been obtained without the involvement of the government institution that subsequently hires that individual. This is the type of information that the *Privacy Act* seeks to protect.

[28] In this respect, the list of examples provided at subparagraphs (i) to (v) of paragraph 3(j) of the *Privacy Act*, albeit not necessarily exhaustive (*Royal Mounted Police*, at paragraph 29), nonetheless properly illustrates that the information contemplated by the exception must relate to a position with a government institution rather than to activities at an educational institution or with another employer.

[29] The following are thus notably contemplated by the exception: the fact of being or having been an officer or employee of a government institution; the title, business address and business telephone number in a government institution; the classification, salary range and responsibilities of the position held in a government institution; the names of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment

Gonthier dans l'arrêt *Gendarmerie royale* au paragraphe 38, existe-t-il un lien suffisant entre ces renseignements et le poste ou les fonctions de l'employé au sein d'une institution fédérale qui permet de conclure que l'exception s'applique?

[26] Il faut quant à moi distinguer, comme l'a fait le juge Gauthier, entre les renseignements concernant les exigences et les qualités requises pour occuper un poste au sein d'une institution fédérale et les renseignements concernant l'éducation et les antécédents professionnels du candidat à qui le poste est attribué.

[27] Les exigences et qualités requises pour un poste sont en effet établies par l'institution fédérale, et leur divulgation au public répond aux objectifs de la législation fédérale concernant l'accès à l'information, soit accroître la transparence du gouvernement, aider le public à se former une opinion éclairée et favoriser une société ouverte et démocratique. Par contre, l'éducation et les antécédents professionnels d'un individu acquis avant son embauche par une institution fédérale sont des acquis de l'individu en cause qui ont été obtenus sans l'intervention de l'institution fédérale qui l'embauche subséquemment. Ces derniers renseignements sont plutôt du type de ceux que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* cherche à protéger.

[28] À cet égard, l'énumération visée aux sous-alinéas (i) à (v) de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, quoiqu'elle ne soit pas nécessairement limitative (*Gendarmerie royale*, au paragraphe 29), illustre néanmoins très bien que les renseignements visés par l'exception sont ceux liés à un poste auprès d'une institution fédérale, plutôt que ceux concernant des activités auprès d'une institution d'enseignement ou d'un autre employeur.

[29] Sont donc notamment visés par l'exception le fait d'être ou d'avoir été employé par une institution fédérale, le titre, les adresse et numéro de téléphone du lieu de travail auprès d'une institution fédérale, la classification, l'éventail des salaires et les attributions du poste d'une institution fédérale, le nom du titulaire d'un tel poste lorsque celui-ci figure sur un document que le titulaire a établi au cours de son emploi auprès d'une

with a government institution; and the personal opinions or views of the individual given in the course of employment with a government institution. In contrast, information related to an individual's activities outside his employment with a government institution are not covered by the exception, whether these activities were pursued before, during or after the concerned individual was employed by a government institution.

[30] As Justice Gonthier further pointed out at paragraph 35 of *Royal Mounted Police*:

Further, only information relating to the position or functions of the concerned federal employee or falling within one of the examples given is excluded from the definition of "personal information". A considerable amount of information that qualifies as "employment history" remains inaccessible, such as the evaluations and performance reviews of a federal employee, and notes taken during an interview. Indeed, those evaluations are not information about an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual, but are linked instead to the competence of the employee to fulfil his task.

[31] Information concerning achievements at an educational institution or positions held prior to hiring by a government institution do not relate to a position or functions with a government institution, but rather concern a position or functions with another employer or activities at an educational institution.

[32] According to Mr. Nault, the requested information must nonetheless be disclosed to him so that the Canadian public can satisfy itself that the hiring criteria for the federal public service positions in question were respected. This argument is specious. One could as easily argue that the Canadian public must be able to satisfy itself that the incumbents of positions in the federal public service are competent. The courts have, however, decided that the evaluations of the employees of a government institution are "personal information" which are not contemplated by the exception set out at paragraph 3(j) of the *Privacy Act*: *Dagg*, at paragraph 94;

institution fédérale, de même que les idées et opinions personnelles que le titulaire du poste a exprimées au cours de son emploi auprès d'une institution fédérale. Au contraire, les renseignements concernant les activités du titulaire en dehors du cadre de son emploi auprès d'une institution fédérale ne sont pas visés par l'exception, que ces activités aient été poursuivies avant, pendant ou après l'embauche de l'individu en cause auprès d'une institution fédérale.

[30] Comme le signalait d'ailleurs le juge Gonthier dans l'arrêt *Gendarmerie royale*, au paragraphe 35 :

Par ailleurs, seuls les renseignements portant sur le poste ou les fonctions de l'employé visé de l'administration fédérale ou correspondant à l'un des exemples donnés sont exclus de la définition des « renseignements personnels ». De très nombreux renseignements pouvant être considérés comme des « antécédents professionnels » demeurent inaccessibles. C'est le cas notamment des examens et évaluations du rendement d'un employé de l'administration fédérale, ainsi que des notes prises pendant une entrevue. En effet, ces évaluations ne constituent pas des renseignements concernant un cadre ou employé d'une institution fédérale qui portent sur son poste ou ses fonctions, mais touchent plutôt sa compétence quant à l'accomplissement de sa tâche.

[31] Les renseignements portant sur la réussite auprès d'une institution d'enseignement ou portant sur des emplois occupés antérieurement à une embauche auprès d'une institution fédérale ne portent pas sur un poste ou des fonctions auprès d'une institution fédérale, mais plutôt sur un poste ou des fonctions auprès d'un autre employeur ou sur des activités au sein d'une institution d'enseignement.

[32] Selon M. Nault, les renseignements requis doivent néanmoins lui être communiqués afin que le public canadien puisse s'assurer que les critères d'embauche pour les postes en cause au sein de l'administration fédérale ont été respectés. Il s'agit là d'un argument spécieux. On pourrait tout aussi bien soutenir que le public canadien doit être en mesure de s'assurer que les titulaires des postes au sein de l'administration fédérale sont compétents. Or, les tribunaux ont pourtant décidé que les évaluations des employés d'une institution fédérale sont néanmoins des « renseignements personnels » qui ne sont pas visés par l'exception

Royal Mounted Police, at paragraph 35; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551 (T.D.).

[33] In interpreting the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, one must focus on the statutory provisions at issue while at the same time considering simultaneously the purposes of the two statutes. In doing so, I conclude that information relating to the incumbent of a position in a government institution and concerning his education and employment history prior to being hired by a government institution is information that Parliament seeks to protect under the *Privacy Act*.

Costs

[34] Justice Gauthier recognized the novelty of the issue raised by the application for review filed by Mr. Nault and the particular circumstances of this application, concluding that each party had to bear its own costs. However, subsection 53(2) of the *Access to Information Act* provides that in cases where the Court is of the opinion that an application for review has raised an important new principle, costs must be awarded to the applicant even if the applicant has not been successful in the result:

53. ...

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

[35] As pointed out by this Court in *Statham v. Canadian Broadcasting Corporation*, 2010 FCA 315, [2012] 2 F.C.R. 421, at paragraph 71, subsection 53(2) of the *Access to Information Act* is a reflection of Parliament's intent that important issues concerning this statute be brought before the courts, and that a litigant who raises such issues is not to be deprived of an award

de l'alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* : Dagg, au paragraphe 94; *Gendarmerie royale*, au paragraphe 35; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551 (1^{re} inst.).

[33] Aux fins d'interpréter la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il faut plutôt s'en tenir aux textes législatifs en cause tout en considérant simultanément les objectifs des deux lois. Ce faisant, je conclus que les renseignements relatifs à un titulaire d'un poste au sein d'une institution fédérale et concernant son éducation et ses antécédents professionnels acquis avant son embauche au sein d'une institution fédérale sont des renseignements que le Parlement cherche à protéger sous la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Les dépens

[34] La juge Gauthier a reconnu la nouveauté de la question soulevée par le recours en révision soumis par M. Nault de même que les circonstances particulières de ce recours pour conclure que chaque partie devait assumer ses propres dépens. Or le paragraphe 53(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que dans les cas où la Cour estime que l'objet d'un tel recours a soulevé un principe important et nouveau, les frais et dépens doivent être accordés à la personne qui a exercé le recours même si cette personne en a été déboutée :

53. [...]

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

[35] Comme le signalait notre Cour dans l'arrêt *Statham c. Société Radio-Canada*, 2010 CAF 315, [2012] 2 R.C.F. 421, au paragraphe 71, le paragraphe 53(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* témoigne de la volonté du Parlement de soumettre aux tribunaux les questions importantes relatives à cette loi et de son désir que le plaideur qui soulève ces questions ne soit pas

of costs solely because he or she was unsuccessful. The provision ensures that litigants who raise important new questions in the context of applications for review under the statute are not penalized.

[36] The provisions of subsection 53(2) do not appear to have been raised before Justice Gauthier, nor were they raised before this Court. Although the mandatory nature of subsection 53(2) seems clear, I would nonetheless request that the parties file submissions on costs within 15 days of the judgment.

Conclusions

[37] For the foregoing reasons, I would dismiss the appeal, and I would request that the parties file written submissions with the Court on costs within 15 days of the judgment dismissing the appeal.

NADON J.A.: I agree.

TRUDEL J.A.: I agree.

privé de ses frais et dépens du seul fait qu'il n'obtienne pas gain de cause. Cette disposition vise à ne pas pénaliser les plaideurs qui soulèvent des questions importantes et nouvelles dans le cadre des recours en révision établis par cette loi.

[36] Les dispositions du paragraphe 53(2) ne semblent pas avoir été soulevées devant la juge Gauthier et n'ont pas été soulevées devant nous. Quoique le caractère impératif du paragraphe 53(2) semble clair, je demanderais néanmoins aux parties de nous faire part de leurs représentations sur les dépens dans les 15 jours du jugement.

Conclusions

[37] Pour les motifs énoncés ci-haut, je rejeterais l'appel, et je demanderais aux parties de soumettre à la Cour leurs représentations écrites quant aux dépens dans les 15 jours suivant le jugement rejetant l'appel.

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

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

T-1613-08
2011 FC 1067

T-1613-08
2011 CF 1067

Admiralty action *in rem* against the vessel “Federal Ems” and *in personam* against the owners, charterers and all others interested in the vessel “Federal Ems”, Canada Moon Shipping Co. Ltd. and Fednav International Ltd.

Action réelle en matière d’amirauté contre le navire « Federal Ems » et action personnelle en matière d’amirauté contre les propriétaires, affréteurs et toutes les autres personnes ayant un droit sur le navire « Federal Ems », Canada Moon Shipping Co. Ltd. et Fednav International Ltd.

T. Co. Metals LLC (*Plaintiff*)

T. Co. Metals LLC (*demanderesse*)

v.

c.

The vessel “Federal Ems”, the owners, charterers and all others interested in the vessel “Federal Ems”, Canada Moon Shipping Co. Ltd. and Fednav International Ltd. (*Defendants/Respondents*)

Le navire « Federal Ems », les propriétaires, affréteurs et toutes les autres personnes ayant un droit sur le navire « Federal Ems », Canada Moon Shipping Co. Ltd. et Fednav International Ltd. (*défendeurs/intimés*)

and

et

Companhia Siderurgica Paulista—COSIPA (*Third Party/Appellant*)

Companhia Siderurgica Paulista — COSIPA (*tierce partie/appelante*)

INDEXED AS: T. CO. METALS LLC v. FEDERAL EMS (VESSEL)

RÉPERTORIÉ : T. CO. METALS LLC c. FEDERAL EMS (NAVIRE)

Federal Court, Scott J.—Montréal, June 9; Ottawa, September 12, 2011.

Cour fédérale, juge Scott—Montréal, 9 juin; Ottawa, 12 septembre 2011.

Maritime Law — Carriage of Goods — Contracts — Practice — Stay of proceedings — Appeal from Prothonotary’s order dismissing third party appellant’s original motion for stay of proceedings made in context of another main proceeding — Plaintiff, as owner of cargo of steel coils, commencing action against some of defendants respondents for damages to cargo when cargo shipped by sea — When cargo loaded, two bills of lading issued, each incorporating charter party by reference — Prothonotary finding, inter alia, that charter party constituting “contract for the carriage of goods by water” as provided for in Marine Liability Act, s. 46 since Act not expressly excluding charter parties — Prothonotary correctly concluding that contract between respondent (Fednav International Ltd.), appellant (Companhia Siderurgica Paulista) found primarily in charter party rather than in bills of lading — Expression “contract for the carriage of goods by water” not defined in Act — Ordinary meaning of expression could include charter parties in s. 46 thereof since constituting

Droit maritime — Transport de marchandises — Contrats — Pratique — Suspension d’instance — Appel d’une ordonnance par laquelle le protonotaire a rejeté la requête initiale en suspension de l’instance présentée par la tierce partie dans le contexte d’une action principale — La demanderesse, propriétaire d’une cargaison de rouleaux d’acier, a intenté une action contre certains des défendeurs/intimés, en raison des dommages subis par la cargaison pendant son transport maritime — Au moment du chargement de la cargaison à bord du navire, deux connaissements ont été émis, chacun incorporant par référence une charte-partie — Le protonotaire a conclu, notamment, que la charte-partie constituait un « contrat de transport de marchandises par eau », comme le prévoit l’art. 46 de la Loi sur la responsabilité en matière maritime (la Loi), étant donné que la Loi n’exclut pas expressément les chartes-parties — Le protonotaire a eu raison de conclure que le contrat intervenu entre l’intimé (Fednav International Ltd.) et l’appelante (Companhia Siderurgica Paulista) se retrouvait

agreements between charterer, disponent owner whereby charterer hiring vessel to convey goods — Appellant relying in part on comparison of Act, s. 46 with article 21 of United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978 (Hamburg Rules) but Hamburg Rules not yet in force — International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading (Hague-Visby Rules) appended to Act as schedule, considered part thereof — Scheme of Act, including incorporation of Hague-Visby Rules, strongly suggesting expression “contract for the carriage of goods” in s. 46 meant only to apply to charter parties where bill of lading or similar document issued thereunder — In present case, although bills of lading existing, relationship between defendants (carrier), appellant (holder of bills of lading) governed by charter party — Therefore, Act, s. 46 not applicable herein — Prothonotary wrongly concluding that if charter parties meant to be clearly excluded from Act, s. 46(1), provision similar to paragraph 3 of article 2 of Hamburg Rules, which explicitly excludes charter parties, would have been included in Act — Factors relating to interpretation of s. 46 weighed — Interpretation based on ordinary meaning of terms “contract for the carriage of goods” in s. 46 leading to exclusion of charter parties, primarily because charter parties generally excluded in Hague-Visby Rules; not logical to assign to transitional disposition (Act, s. 46) broader, different interpretation than that given to international convention eventually replacing — Cumulative effect of factors weighing in favour of interpreting “contract for carriage of goods” in Act, s. 46 as excluding charter parties — Appeal allowed.

This was an appeal from a Prothonotary’s order dismissing the third party appellant’s original motion for a stay of proceedings made in the context of another existing proceeding. In the main action, the plaintiff, as owner of a cargo of cold-rolled steel coils commenced an action against, *inter alia*, the defendants respondents Canada Moon Shipping Co. Ltd. (Canada Moon) and Fednav International Ltd. (Fednav) for damages to that cargo as a result of the defendants carrying it by sea from a port in Brazil to a final port in Canada on

principalement dans la charte-partie plutôt que dans les connaissements — L’expression « contrat de transport de marchandises par eau » n’est pas définie dans la Loi — Dans son sens ordinaire, l’expression pourrait appuyer la proposition que les chartes-parties tombent sous le coup de l’art. 46 de la Loi, étant donné qu’il existe une entente entre un affrèteur et un armateur disposant par lequel l’affrèteur loue un navire en vue de transporter des marchandises — L’appelante s’est fondée toutefois en partie sur une comparaison entre l’art. 46 de la Loi et l’art. 21 de la Convention des Nations Unies sur le transport des marchandises par mer, 1978 (règles de Hambourg), qui ne sont toutefois pas encore en vigueur — La Convention internationale pour l’unification de certaines règles en matière de connaissement (règles de La Haye-Visby) est annexée à la Loi, et est considérée comme faisant partie de celle-ci — L’économie de la loi, y compris le fait qu’elle incorpore les règles de La Haye-Visby, donne fortement à penser que l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » à l’art. 46 n’est censée s’appliquer qu’aux chartes-parties lorsqu’il existe un connaissement ou document similaire émis en vertu de celles-ci — En l’espèce, bien qu’il existait des connaissements, ces documents ne régissaient pas les rapports entre les défendeurs (le transporteur) et l’appelante (le porteur des connaissements); les relations entre ces parties étaient régies par la charte-partie — Par conséquent, l’art. 46 ne s’appliquait pas dans ce cas-ci — Le protonotaire a commis une erreur en concluant que si le législateur avait voulu clairement exclure les chartes-parties de l’art. 46(1), il aurait inclus dans la Loi une disposition similaire à l’art. 2(3) des règles de Hambourg, qui exclut explicitement les chartes-parties — La Cour a évalué les facteurs relatifs à l’interprétation de l’art. 46 — Une interprétation de l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » fondée sur le sens ordinaire de cette expression à l’art. 46 conduit à conclure que les chartes-parties sont exclues principalement parce qu’elles sont soustraites de l’application des règles de La Haye-Visby; il n’est pas logique d’attribuer à une disposition transitoire (art. 46 de la Loi) un sens plus large et différent que celui que l’on attribue à la convention internationale qui la remplacera ultérieurement — L’effet cumulatif de ces facteurs penche en faveur d’une interprétation de l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » à l’art. 46 de la Loi qui exclut les chartes-parties — Appel accueilli.

Il s’agissait d’un appel d’une ordonnance par laquelle le protonotaire a rejeté la requête initiale en suspension de l’instance présentée par la tierce partie dans le contexte d’une instance déjà introduite. Dans l’instance principale, la demanderesse, propriétaire d’une cargaison de rouleaux d’acier en bobine, a intenté une action contre, entre autres, les défendeurs/intimés Canada Moon Shipping Co. Ltd. (Canada Moon) et Fednav International Ltd. (Fednav), en raison de dommages subis par cette cargaison à la suite de son transport

board the ship *Federal Ems* owned by Canada Moon. The third party appellant, Companhia Siderurgica Paulista (appellant), manufactures and exports steel products and has been called upon by Fednav (respondent) to transport its products. When the cargo was loaded on board the ship, two bills of lading were issued, each incorporating by reference a charter party. The charter party, which included an arbitration clause, was signed by the appellant, as the voyage charterer, and the respondent, as the disponent owner. Another existing document was a letter of indemnity (LOI) aimed at resolving a difference of opinion that arose between the parties as to the method of packing the cargo itself on the ship. After the defendants filed a separate third-party claim against the appellant, the appellant filed a motion seeking primarily a stay of the respondent's third-party claim in favour of arbitration in New York based on the arbitration provision in the charter party.

In the appellant's original motion, the Prothonotary found, *inter alia*, that a charter party constituted a "contract for the carriage of goods by water" as provided for in section 46 of the *Marine Liability Act* since the Act did not expressly exclude charter parties. Furthermore, since the *United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978*, (Hamburg Rules) are included in a schedule to the Act, a clear exclusion of charter parties from section 46 would have been made had this been Parliament's intention. Therefore, the Federal Court's jurisdiction over the third party claim against the appellant was not ousted.

The main issue was whether the definition of "contract for the carriage of goods by water" in subsection 46(1) of the Act encompasses an agreement to hire a vessel by way of a charter party.

Held, the appeal should be allowed.

The issues of what constituted the source of the contract between the appellant and the respondent and whether the LOI was an amendment to the charter party needed to be addressed. The Prothonotary correctly concluded that the contract between the respondent and the appellant was found primarily in the charter party rather than in the bills of lading. The bills of lading functioned only as receipts for the goods loaded aboard the ship since they remained in the hands of the appellant and never passed to a third party. The Prothonotary also correctly found that the LOI constituted an amendment to the charter party rather than a separate agreement.

maritime par les défendeurs d'un port du Brésil au port de destination au Canada, à bord du navire *Federal Ems* (le navire), propriété de Canada Moon. La tierce partie appelante, Companhia Siderurgica Paulista (l'appelante), fabrique et exporte des produits d'acier, et a eu recours à Fednav (intimé) pour transporter ses produits. Au moment du chargement de la cargaison à bord du navire, deux connaissements furent émis, chacun incorporant par référence une charte-partie. La charte-partie, qui comprenait une clause d'arbitrage, a été signée par l'appelante, en qualité d'affrèteur au voyage, et par l'intimé, en qualité d'armateur disposant. Il existait également un autre document, une lettre de garantie, visant à aplanir une divergence de points de vue qui aurait surgi entre les parties quant à la méthode de conditionnement de la cargaison elle-même à bord du navire. Après que les défendeurs eurent produit, de façon séparée, une mise en cause à l'encontre de l'appelante, celle-ci a déposé une requête visant à obtenir la suspension de la mise en cause des intimés, en faveur d'un arbitrage à New York, en raison de la présence de la clause d'arbitrage prévue dans la charte-partie.

Dans le cadre de la requête initiale de l'appelante, le protonotaire a conclu, notamment, que la charte-partie constituait un « contrat de transport de marchandises par eau », au sens de l'article 46 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, étant donné que la Loi n'excluait pas expressément les chartes-parties. De plus, puisque la *Convention des Nations Unies sur le transport des marchandises par mer, 1978* (règles de Hambourg) est jointe en annexe à la loi en question, le législateur n'aurait pas hésité à soustraire explicitement les chartes-parties à l'application de l'article 46, si telle avait été son intention. Par conséquent, la compétence de la Cour fédérale sur la mise en cause à l'égard de l'appelante n'était pas exclue.

La principale question était de savoir si la définition de l'expression « contrat de transport de marchandises par eau » au paragraphe 46(1) de la Loi englobe un contrat d'affrètement d'un navire sous forme de charte-partie.

Jugement : l'appel doit être accueilli.

Il fallait aborder les questions de ce qui constituait la source du contrat entre l'appelante et l'intimé, et si la lettre de garantie constituait une modification de la charte-partie. Le protonotaire a eu raison de conclure que le contrat intervenu entre l'intimé et l'appelante se retrouvait principalement dans la charte-partie, plutôt que dans les connaissements. Les connaissements n'avaient valeur que de preuve de réception des marchandises chargées à bord du navire, étant donné qu'ils demeuraient entre les mains de l'appelante, et n'ont jamais été transmis à quelqu'un d'autre. Le protonotaire était également justifié de conclure que la lettre de garantie

The expression “contract for the carriage of goods by water” is not defined in the Act. The ordinary meaning of that expression could support the inclusion of charter parties in section 46 thereof since they are agreements between a charterer and a disponent owner whereby the charterer hires a vessel to convey goods. The appellant relied in part on a comparison of section 46 of the Act with article 21 of the Hamburg Rules. However, a distinction needs to be made between scheduled material, which is part of the enactment, scheduled material not made part of the enactment and scheduled material set out for convenience only. The material is interpreted as an integral part of the enactment and has the same force as the remainder of the legislation only in the first case. The *International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading* (Hague-Visby Rules) are appended to the Act as a schedule. While these Rules can be considered as part of the Act since they are of the first type of scheduled material, the Hamburg Rules are not yet in force in Canada and can thus be considered of the third type. In essence they are non-existent in terms of legal effect. The schedule containing the Hamburg Rules is, for interpretation purposes, external to the Act. The scheme of the Act, including the incorporation of the Hague-Visby Rules, strongly suggests that the expression “contract for the carriage of goods” in section 46 is meant only to apply to charter parties where there is a bill of lading or similar document issued under or pursuant to a charter party. In the present case, although bills of lading exist, they do not regulate the relations between the carrier (defendants) and the holder of the bills of lading (appellant); their relationship is governed by the charter party, as amended by the LOI. Therefore, section 46 is not applicable on this reading.

The Prothonotary wrongly concluded that if the intention had been to clearly exclude charter parties from subsection 46(1) of the Act, a provision similar to paragraph 3 of article 2 of the Hamburg Rules, which explicitly excludes charter parties, would have been included in the Act especially since these rules are still not in force in Canada. This reasoning was wrong because, when section 46 was enacted by Parliament, clearly the intent was for that section to act as a transitional provision, knowing that the Hamburg Rules would eventually come into force and replace section 46. There was therefore no need to enact a provision similar to paragraph 3 of article 2 to specifically exclude charter parties because the intent was that they be excluded. Moreover,

constituait une modification de la charte-partie, plutôt qu’un accord distinct.

L’expression « contrat de transport de marchandises par eau » n’est pas définie dans la Loi. Le sens ordinaire de cette expression pourrait donc appuyer la proposition que les chartes-parties tombent sous le coup de l’article 46 de la Loi, étant donné qu’il existe une entente entre un affrètement et un armateur disposant, par lequel l’affrètement loue un navire en vue de transporter des marchandises. L’appelante s’est fondée en partie sur une comparaison de l’article 46 de la Loi et de l’article 21 des règles de Hambourg. Il y a toutefois lieu d’établir une distinction entre les annexes qui font partie du texte de loi, les annexes qui ne font pas partie du texte législatif et les annexes qui ne sont proposées qu’à des fins de commodité. Dans le premier cas, on considère l’annexe comme faisant partie intégrante du texte de loi, et l’annexe a le même effet que le reste de la loi. La *Convention internationale pour l’unification de certaines règles en matière de connaissance* (règles de La Haye-Visby) est jointe à la Loi sous forme d’annexe. Alors que ces règles peuvent être considérées comme faisant partie de la Loi, étant donné qu’elles font partie de la première catégorie d’annexes, les règles de Hambourg ne sont pas encore en vigueur au Canada, de sorte que l’annexe peut être considérée comme faisant partie de la troisième catégorie susmentionnée. Les règles de Hambourg n’ont donc aucune existence sur le plan juridique. L’annexe dans laquelle se trouvent les règles de Hambourg ne fait pas partie de la Loi aux fins d’interprétation. L’économie de la loi, y compris le fait qu’elle incorpore les règles de La Haye-Visby, donne fortement à penser que l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » à l’article 46 n’est censée s’appliquer qu’aux chartes-parties lorsqu’il existe un connaissance ou document similaire émis en vertu d’une charte-partie. En l’espèce, bien qu’il existait des connaissances, ces documents ne régissaient pas les rapports entre le transporteur (les défendeurs) et le porteur des connaissances (l’appelante); les relations entre ces parties étaient régies par la charte-partie, modifiée par la lettre de garantie. Par conséquent, l’article 46 ne s’appliquait pas.

Le protonotaire a commis une erreur en concluant que si l’intention avait été d’exclure expressément les chartes-parties du paragraphe 46(1) de la Loi, une disposition semblable à la disposition 3 de l’article 2 des règles de Hambourg, qui exclut expressément les chartes-parties, aurait été annexée à la Loi, particulièrement du fait que ces règles ne sont pas encore en vigueur au Canada. Ce raisonnement était erroné parce que, lorsque l’article 46 a été édicté par le législateur, celui-ci avait de toute évidence l’intention que cet article serve de disposition transitoire, sachant que les règles de Hambourg entreraient en vigueur ultérieurement et remplaceraient l’article 46. Il n’était donc pas nécessaire d’édicter une disposition semblable à la disposition 3 de l’article 2 pour

Canada's awareness of its international obligations when section 46 was enacted is an element further supporting the view that section 46 must be assigned a narrow interpretation rather than a broad one that runs counter to the enforcement of the right of the parties to a charter party to choose their forum.

In conclusion, the factors relating to the interpretation of section 46 were weighed. Clearly, the Hague-Visby Rules are part of the Act and in force in Canada and they stipulate that charter parties are excluded except in specific circumstances. Moreover, the Hamburg Rules, although not in force, were also in the minds of the drafters of Part V of the Act. An interpretation based on the ordinary meaning of the terms "contract for the carriage of goods" in section 46 leads to the exclusion of charter parties, primarily because they are excluded in the Hague-Visby Rules, which are incorporated into the Act, and also because it is not logical to assign to a transitional disposition a broader and different interpretation than that given to the international convention that it will eventually replace, particularly when that convention is appended as a schedule to the Act. Finally, it has been recognized that the courts can turn to international treaties to interpret domestic legislation. Thus, the cumulative effect of these factors weighed in favour of an interpretation of "contract for carriage of goods" in section 46 of the Act that excludes charter parties.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Federal Courts Act*, R.S.C., 1985, c. F-7, ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 50(1) (as am. *idem*, s. 46).
Federal Courts Rules, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 51 (as am. *idem*, s. 33; 2007-130, s. 3), 359.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 12.
Marine Liability Act, S.C. 2001, c. 6, ss. 41 "Hague-Visby Rules", "Hamburg Rules", 43, 44, 45, 46.
United Nations Foreign Arbitral Awards Convention Act, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 16.

exclure expressément les chartes-parties, étant donné que l'intention du législateur était de les exclure. De plus, le Canada était conscient de ses obligations internationales lorsque l'article 46 a été édicté, ce qui confirme qu'il convient d'interpréter l'article 46 de manière étroite et non d'une façon large qui irait à l'encontre de la reconnaissance du droit des parties à la charte-partie de choisir le tribunal devant lequel elles souhaitent porter leurs différends.

En conclusion, les facteurs relatifs à l'interprétation de l'article 46 ont été évalués. Il est clair que les règles de La Haye-Visby font partie de la Loi et sont en vigueur au Canada et qu'elles prévoient qu'elles ne s'appliquent pas aux chartes-parties, sauf dans les circonstances précises déjà évoquées. Qui plus est, bien qu'elles ne soient pas en vigueur, les règles de Hambourg étaient également présentes à l'esprit du législateur lorsqu'il a édicté la partie V de la Loi. Une interprétation de l'expression « contrat de transport de marchandises par eau » fondée sur le sens ordinaire de cette expression à l'article 46 nous conduit à conclure que les chartes-parties sont exclues principalement parce qu'elles sont soustraites de l'application des règles de La Haye-Visby qui sont incorporées à la Loi, et également parce qu'il n'est pas logique d'attribuer à une disposition transitoire un sens plus large et différent que celui que l'on attribue à la convention internationale qui la remplacera ultérieurement, surtout lorsque cette convention est annexée à la Loi. Enfin, il est reconnu que les tribunaux peuvent consulter les traités internationaux pour interpréter les lois internes. La Cour a donc conclu que l'effet cumulatif de ces facteurs penche en faveur d'une interprétation de l'expression « contrat de transport de marchandises par eau » à l'article 46 de la Loi qui exclut les chartes-parties.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi d'interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 12.
Loi sur la Convention des Nations Unies concernant les sentences arbitrales étrangères, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 16.
Loi sur la responsabilité en matière maritime, L.C. 2001, ch. 6, art. 41 « règles de Hambourg », « règles de La Haye-Visby », 43, 44, 45, 46.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 50(1) (mod., *idem*, art. 46).
Règles des Cours fédérales, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 51 (mod., *idem*, art. 33; 2007-130, art. 3), 359.

TREATIES AND OTHER INSTRUMENTS CITED

Commercial Arbitration Code, being Schedule 1 to the *Commercial Arbitration Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 17, art. 8.

Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, being the Schedule to the *United Nations Foreign Arbitral Awards Convention Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 16.

International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading, concluded at Brussels, August 25, 1924, and Protocol concluded at Brussels, February 23, 1968, and Additional Protocol concluded at Brussels, December 21, 1979, being Schedule 3 to the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6 (Hague-Visby Rules), Arts. I(a) “carrier”, (b) “contract of carriage”, V.

United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978, concluded at Hamburg on 31 March 1978, being Schedule 4 to the *Marine Liability Act*, S.C. 2001, c. 6 (Hamburg Rules), arts. 2(3), 21, 22.

CASES CITED

APPLIED:

Canada v. Aqua-Gem Investments Ltd., [1993] 2 F.C. 425, [1993] 1 C.T.C. 186, (1993), 93 DTC 5080 (C.A.); *Merck & Co., Inc. v. Apotex Inc.*, 2003 FCA 488, [2004] 2 F.C.R. 459, 30 C.P.R. (4th) 40, 315 N.R. 175.

CONSIDERED:

Mazda Canada Inc. v. Cougar Ace (The), 2008 FCA 219, [2009] 2 F.C.R. 382, 382 N.R. 378; *Spar Aerospace Ltd. v. American Mobile Satellite Corp.*, 2002 SCC 78, [2002] 4 S.C.R. 205, 220 D.L.R. (4th) 54, 28 C.P.C. (5th) 201; *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, 259 D.L.R. (4th) 193, [2005] 5 C.T.C. 215; *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, 327 D.L.R. (4th) 513, 14 Admin. L.R. (5th) 1.

REFERRED TO:

Z.I. Pompey Industrie v. ECU-Line N.V., 2003 SCC 27, [2003] 1 S.C.R. 450, 224 D.L.R. (4th) 577, 30 C.P.C. (5th) 1; *Lantic Sugar Ltd. v. Blue Tower Trading Corp.* (1991), 52 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *Thyssen Canada Ltd. v. Mariana (The)*, [2000] 3 F.C. 398, 254 N.R. 346 (C.A.); *National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, (1990), 74 D.L.R. (4th) 449, 45 Admin. L.R. 161; *Daniels v. White and The Queen*, [1968] S.C.R.

TRAITÉS ET AUTRES INSTRUMENTS CITÉS

Code d'arbitrage commercial, qui constitue l'annexe 1 de la *Loi sur l'arbitrage commercial*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 17, art. 8.

Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer, 1978, conclu à Hambourg le 31 mars 1978, qui constitue l'annexe 4 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6 (règles de Hambourg), art. 2(3), 21, 22.

Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissement, conclue à Bruxelles, 25 août 1924, et protocole conclu à Bruxelles, 23 février 1968 et protocole supplémentaire conclu à Bruxelles, 21 décembre 1979, qui constitue l'annexe 3 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, L.C. 2001, ch. 6 (règles de La Haye-Visby), art. Ia) « transporteur », b) « contrat de transport », V.

Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, qui constitue l'annexe de la *Loi sur la Convention des Nations Unies concernant les sentences arbitrales étrangères*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 16.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

Canada c. Aqua-Gem Investments Ltd., [1993] 2 C.F. 425 (C.A.); *Merck & Co., Inc. c. Apotex Inc.*, 2003 CAF 488, [2004] 2 R.C.F. 459.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

Mazda Canada Inc. c. Cougar Ace (Le), 2008 CAF 219, [2009] 2 R.C.F. 382; *Spar Aerospace Ltée c. American Mobile Satellite Corp.*, 2002 CSC 78, [2002] 4 R.C.S. 205; *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601; *Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3.

DÉCISIONS CITÉES :

Z.I. Pompey Industrie c. ECU-Line N.V., 2003 CSC 27, [2003] 1 R.C.S. 450; *Sucre Lantic Ltée c. Blue Tower Trading Corp.*, [1991] A.C.F. n° 1309 (1^{re} inst.) (QL); *Thyssen Canada Ltd. c. Mariana (Le)*, [2000] 3 C.F. 398 (C.A.); *National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324; *Daniels v. White and The Queen*, [1968] R.C.S. 517, (1968), 2 D.L.R. (3d) 1, 64 W.W.R. 385; *GreCon Dimter inc. c. J.R. Normand*

517, (1968), 2 D.L.R. (3d) 1, 64 W.W.R. 385; *GreCon Dimter inc. v. J.R. Normand inc.*, 2005 SCC 46, [2005] 2 S.C.R. 401, 255 D.L.R. (4th) 257, 336 N.R. 347; *R. v. Sharpe*, 2001 SCC 2, [2001] 1 S.C.R. 45, 194 D.L.R. (4th) 1, [2001] 6 W.W.R. 1.

inc., 2005 CSC 46, [2005] 2 R.C.S. 401; *R. c. Sharpe*, 2001 CSC 2, [2001] 1 R.C.S. 45.

AUTHORS CITED

Canada. House of Commons. Standing Committee on Transport and Government Operations. *Evidence*, Meeting No. 7, March 27, 2001, online: <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=1040645&File=0>>.

Cooke, Julian *et al.* *Voyage Charters*, 3rd ed. London: Informa, 2007.

Library of Parliament. Parliamentary Research Branch. Legislative Summary LS-377E. *Bill S-2: Marine Liability Act*, online: <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/37/1/s2—e.pdf>>.

Status: 1978 – United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea – the “Hamburg Rules”, online: <http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/transport_goods/Hamburg_status.html>.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008.

Tetley, William. *Marine Cargo Claims*, 4th ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2008.

Wilson, John F. *Carriage of Goods by Sea*, 6th ed. Harlow, England: Pearson/Longman, 2008.

APPEAL from a Prothonotary’s order (2011 FC 291, 387 F.T.R. 65) dismissing the third party appellant’s original motion for a stay of proceedings made in the context of an action for damages. Appeal allowed.

APPEARANCES

Paul Blanchard for plaintiff.
David G. Colford and *Vanessa Arviset* for defendants respondents.
Jean-Marie Fontaine and *Daniel Grodinsky* for third party appellant.

SOLICITORS OF RECORD

Stikeman Elliott LLP, Montréal, for plaintiff.

DOCTRINE CITÉE

Bibliothèque du Parlement. Direction de la recherche parlementaire. Résumé législatif LS-377F. *Projet de loi S-2 : Loi sur la responsabilité en matière maritime*, en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/37/1/s2-f.pdf>>.

Canada. Chambre des communes. Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales. *Témoignages*, réunion n° 7, 27 mars 2001, en ligne : <<http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=1040645&File=0&Language=F>>.

Cooke, Julian *et al.* *Voyage Charters*, 3^e éd. Londres : Informa, 2007.

État : 1978 – Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer – « Règles de Hambourg », en ligne : <http://www.uncitral.org/uncitral/fr/uncitral_texts/transport_goods/Hamburg_status.html>.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008.

Tetley, William. *Marine Cargo Claims*, 4^e éd. Cowansville, Qc : Yvon Blais, 2008.

Wilson, John F. *Carriage of Goods by Sea*, 6^e éd. Harlow, Angleterre : Pearson/Longman, 2008.

APPEL d’une ordonnance (2011 CF 291) par laquelle le protonotaire a rejeté la requête initiale en suspension de l’instance présentée par la tierce partie appelante dans le contexte d’une instance déjà introduite. Appel accueilli.

ONT COMPARU

Paul Blanchard pour la demanderesse.
David G. Colford et *Vanessa Arviset* pour les défendeurs intimés.
Jean-Marie Fontaine et *Daniel Grodinsky* pour la tierce partie appelante.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Stikeman Elliott LLP, Montréal, pour la demanderesse.

Brisset Bishop, Montréal, for defendants respondents.

Borden Ladner Gervais, LLP, Montréal, for third party appellant.

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

SCOTT J.:

I. NATURE OF THE MATTER

[1] This is an appeal to set aside the order dated March 10, 2011 of Prothonotary Richard Morneau, Esq. (motion doc. No. 62), by which he dismissed the motion for a stay of proceedings of the third party, Companhia Siderurgica Paulista (COSIPA).

[2] There exists another proceeding (T-2020-08: *T. Co. Metals LLC v. The Vessel “Federal St. Laurent” et al.*), to which Prothonotary Morneau’s order applied *mutatis mutandis*. The third party did not file a similar motion in docket T-2020-08, but requests that the order issued in this matter apply *mutatis mutandis* to the other proceeding as well. Both the respondents and the plaintiff agree.

[3] The Court orders that this order shall apply also to docket T-2020-08.

[4] For the reasons that follow this appeal is allowed.

II. FACTS

A. Background to the main action between T. Co. Metals LLC and the vessel “*Federal Ems*” *et al.*

[5] As the basic findings of Prothonotary Morneau are not contested by COSIPA (the appellant), Canada Moon Shipping Co. Ltd. and Fednav International Ltd. (the respondents) or T. Co. Metals LLC (the plaintiff), the

Brisset Bishop, Montréal, pour les défendeurs intimés.

Borden Ladner Gervais, LLP, Montréal, pour la tierce partie appelante.

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

LE JUGE SCOTT :

I. NATURE DE L’AFFAIRE

[1] La Cour est saisie d’un appel visant à faire annuler l’ordonnance en date du 10 mars 2011 par laquelle le protonotaire Richard Morneau (requête doc. n° 62) a rejeté la requête en suspension de l’instance présentée par la tierce partie, Companhia Siderurgica Paulista (COSIPA).

[2] Il existe une autre instance (T-2020-08 : *T. Co. Metals LLC c. Le navire « Federal St. Laurent » et autres*), à laquelle l’ordonnance du protonotaire Morneau s’appliquait avec les adaptations de circonstance. La tierce partie n’a pas présenté de requête semblable dans le dossier T-2020-08, mais elle demande que l’ordonnance prononcée dans la présente affaire s’applique avec les adaptations de circonstance à l’autre instance. Les défendeurs et la demanderesse sont d’accord.

[3] La Cour ordonne que la présente ordonnance s’applique aussi au dossier T-2020-08.

[4] Pour les motifs qui suivent, le présent appel est accueilli.

II. LES FAITS

A. Historique de l’instance principale introduite par T. Co. Metals LLC c. Le navire « *Federal Ems* » et autres

[5] Comme les principales conclusions du protonotaire Morneau ne sont contestées ni par COSIPA (l’appelante), ni par Canada Moon Shipping Co. Ltd. et Fednav International Ltd. (les défendeurs) ou T. Co.

Court finds it appropriate to reproduce paragraphs 4 to 17 of the Prothonotary's reasons for order (2011 FC 291), in which are set out the background facts. Those paragraphs read as follows:

On October 20, 2008, the plaintiff T. Co. Metals LLC (T.Co), as owner of a cargo of 806 cold-rolled steel coils, commenced an action in this docket against, *inter alia*, the defendants Canada Moon and Fednav for a capital sum of C\$2,450,000 for damages to that cargo as a result of the defendants carrying it by sea from the port of Piaçaguera in Brazil to the final port of Toronto, Canada, on board the ship *Federal Ems* (the Ship), owned by Canada Moon.

COSIPA manufactures and exports steel products. Since at least 1996, it has called upon Fednav under similar conditions to transport its products from Brazil to North American ports.

When the cargo was loaded on board the Ship on or about November 16, 2004, the master of the Ship issued two bills of lading (the Bills of lading).

Each bill of lading incorporated by reference a charter party in the following terms: "Subject to all terms, conditions, clauses and exceptions as per charter party dated July 28, 2004 at Rio de Janeiro including arbitration clause".

The charter party was actually signed on July 22, 2004. This fact does not cause a problem in this case.

It constituted, in fact, a charter party voyage (the Charter party), and the Court understands that it was signed by Cosipa as the voyage charterer and FedNav Ltd. as the disponent owner. It appears, at least for the purposes of this motion, that at all relevant times FedNav Ltd. acted as an agent, *inter alia*, of Fednav, and consequently the Court will refer to Fednav to designate both interchangeably.

We note here that the Charter party contained various clauses including an arbitration clause, which can be found at clause 19. This clause is entitled "Law and Arbitration" and reads as follows (Arbitration clause 19):

Metals LLC (la demanderesse), la Cour juge bon de reproduire les paragraphes 4 à 17 des motifs de l'ordonnance du protonotaire (2011 CF 291) dans laquelle les faits à l'origine du litige sont exposés. Voici le texte de ces paragraphes :

Le 20 octobre 2008, la demanderesse T. Co. Metals LLC (T.Co) en tant que propriétaire d'une cargaison de 806 rouleaux d'acier en bobine (cold-rolled steel coils) a entrepris dans le présent dossier contre, entre autres, les [défendeurs] Canada Moon et Fednav une action pour une somme en capital de 2 450 000 \$ dollars canadiens en raison de dommages subis par cette cargaison par suite de son transport maritime par les [défendeurs] du port de Piaçaguera au Brésil au port ultimement de Toronto au Canada à bord du navire « Federal Ems » (le Navire), propriété de Canada Moon.

Quant à Cosipa, elle serait manufacturière et exportatrice de produits d'acier. Depuis à tout le moins 1996, elle aurait fait appel à Fednav, sous des conditions similaires, pour transporter ses produits du Brésil à des ports en Amérique du nord.

Au moment du chargement de la cargaison à bord du Navire le ou vers le 16 novembre 2004, deux connaissements (les Connaissements) furent émis par le capitaine dudit navire.

Chaque connaissement incorpore par référence dans les termes suivants une charte-partie (charter party) : [TRADUCTION] « sous réserve des modalités, conditions, stipulations et exceptions stipulées à la charte-partie datée du 28 juillet 2004 à Rio de Janeiro, y compris sa clause d'arbitrage ».

Ladite charte-partie fut en fait signée le 22 juillet 2004. Ce fait ne pose pas problème en l'espèce.

Elle constitue en fait une charte-partie au voyage (la Charte-partie) et la Cour comprend qu'elle fut signée entre Cosipa en qualité d'affréteur à voyage (voyage charterer) et FedNav Ltd. en qualité d'armateur disposant (disponent owner). Il appert, du moins pour les fins de la présente requête, qu'en tout temps pertinent, FedNav Ltd. agissait en tant qu'agent entre autres de Fednav et, en conséquence, la Cour réfèrera ici à Fednav pour désigner indistinctement l'un ou l'autre.

Notons ici que la Charte-partie contient diverses clauses dont entre autres une clause d'arbitrage qui se retrouve à la clause 19 de celle-ci. Cette clause est intitulée « Law and Arbitration » [« Lois et arbitrage »] et se lit comme suit (la Clause d'arbitrage 19) :

[TRADUCTION]

(b) This Charter Party shall be governed by and construed in accordance with Title 9 of the United States Code and the Maritime Law of the United States and should any dispute arise out of this Charter Party, the matter in dispute shall be referred to three persons at New York, one to be appointed by each of the parties hereto, and a third by the two so chosen; their decision or that of any two of them shall be final, and for purpose of enforcing any award, this agreement may be made a rule of the Court. The proceedings shall be conducted in accordance with the rules of the Society of Maritime Arbitrators, Inc.

For disputes where the total amount claimed by either party does not exceed the amount stated in Box 2[5] the arbitration shall be conducted in accordance with the Shortened Arbitration Procedure of the Society of Maritime Arbitrators Inc.

(c) Any dispute arising out of this Charter Party shall be referred to arbitration at the place indicated in box 25, subject to the procedures applicable there. The laws of the places indicated in Box 25, shall govern this Charter Party. [Emphasis added.]

The Charter party also contained a clause relieving the owners, here essentially Fednav, from liability and imposing, *inter alia* on the charterer, here Cosipa, the risks and liabilities for everything related to the loading and good condition of the cargo. This clause 5(a) reads as follows:

5. Loading/Discharging

(a) Costs/Risks (See Clauses 22 + 40)

The cargo shall be brought into the holds, loaded, stowed and/or trimmed, tallied, lashed, and/or secured by the Charterers and taken from holds and discharged by the receivers, free of any risk, liability and expense whatsoever to the Owners. The Charterers shall provide and lay all dunnage material as required from the proper stowage and protection of the cargo on board, the Owners allowing the use of all dunnage available on board.

Another document that should be mentioned is a letter of indemnity (Letter of Indemnity or LOI) dated at São Paulo, Brazil, November 10, 2004, i.e. after the Charter party was signed and a few days before the cargo was loaded on the Ship.

b) La présente charte-partie est régie par le titre 9 du Code des États-Unis et par le droit maritime des États-Unis conformément auxquels elle doit être interprétée. En cas de litige découlant de la présente charte-partie, la question en litige doit être soumise à trois personnes à New York, une personne nommée par chacune des parties aux présentes et la troisième choisie par les deux premières; leur décision majoritaire est définitive et, aux fins de l'exécution de la décision, cette décision constitue le jugement de la Cour. L'instance se déroulera conformément aux règles de la Society of Maritime Arbitrators, Inc.

Dans le cas où le montant total réclamé par l'une ou l'autre partie au différend n'excède pas le montant précisé à la case 25, l'arbitrage se déroulera conformément à la procédure d'arbitrage accélérée de la Society of Maritime Arbitrators Inc.

c) Tout litige découlant de la présente charte-partie sera renvoyé à l'arbitrage au lieu précisé à la case 25, sous réserve de la procédure qui y est applicable. La présente charte-partie est régie par les lois des lieux indiqués à la case 25. [Je souligne.]

Cette même Charte-partie contient également par ailleurs une clause qui vise à dégager les « owners », ici essentiellement Fednav, et à faire porter entre autres sur l'affrètement, ici Cosipa, les risques et responsabilités pour tout ce qui entoure le chargement et le bon état de la cargaison. Cette clause 5(a) se lit :

[TRADUCTION]

5. Chargement/Déchargement

(a) Frais/risques (voir les clauses 22 + 40)

La cargaison est mise en cale, chargée, arrimée et/ou fixée solidement, comptée, attachée et/ou stabilisée par les affréteurs et est sortie de cale et déchargée par les réceptionnaires, sans que les propriétaires du navire soient exposés à quelque risque, responsabilité ou frais de quelque sorte que ce soit. Les affréteurs fournissent et installent tous les accessoires d'arrimage nécessaires pour bien arrimer et protéger la cargaison à bord et les propriétaires permettent l'utilisation de tous les accessoires d'arrimage se trouvant à bord.

Un autre document dont il convient de faire état consiste en une lettre d'indemnité (Letter of Indemnity or LOI) datée de São Paulo au Brésil le 10 novembre 2004, soit après la signature de la Charte-partie et quelques jours avant le chargement de la cargaison sur le Navire.

The LOI was aimed at resolving a difference of opinion that arose between the parties as to whether it was appropriate to pack the cargo of steel coils in plastic sheeting; Cosipa was in favour of this method while Fednav was against it because it believed that doing so would cause condensation or moisture on the metal.

The LOI reads as follows:

São Paulo, November 10th, 2004.
To: Fednav Limited

Re: M/V FEDERAL EMS
22,740 mt of steels prod. Piaçaguera/
Philadelphia, Toronto and Hamilton
Cosipa/Fednav – C/P's dated July 22nd and
September 21st, 2004

Dear Sirs,

Upon request of Companhia Siderurgica Paulista – Cosipa, as Charterers, we herewith confirm that the cargo of steel products loaded on board of M/V Federal Ems at Piaçaguera and destined to Philadelphia, Toronto and Hamilton was covered with plastic sheets.

Provided that Owners/Master ensure that the vessel's ventilation system will be properly functioning during all voyage, Charterers hereby confirm that they will relieve Master / Vessel / Owners / Managers from any liability, and will hold them harmless for any possible cargo damage by moisture condensation under the plastic cover as a result of restricted ventilation of the cargo.

Yours faithfully,

(signed)

João Carlos de S. Tranjan
Cia.Siderurgica Paulista – COSIPA

It was on the basis, *inter alia*, of clause 5(a) of the Charter party and the LOI that the defendants filed a defence with the Court on November 26, 2008, as well as a separate Third party claim against Cosipa.

In the Third party claim, the defendants make the following allegations:

Cette LOI vise à aplanir une divergence de points de vue qui aurait surgi entre les parties quant à l'à-propos d'emballer les rouleaux d'acier formant la cargaison dans une membrane de plastique; Cosipa croyant à cette méthode tandis que Fednav y résistait puisqu'elle considérait que cette pratique favorisait plutôt une condensation ou moisissure sur le métal.

Cette LOI se lit comme suit :

[TRADUCTION]

São Paulo, le 10 novembre 2004
Destinataire : Fednav Limited

Objet : M/V FEDERAL EMS
22 740 t de produits d'acier Piaçaguera/
Philadelphie, Toronto et Hamilton
COSIPA/Fednav – Charte-partie datée
du 22 juillet et du 21 septembre 2004

Messieurs,

À la demande de la Companhia Siderurgica Paulista – COSIPA, en sa qualité d'affréteur, nous confirmons par la présente que la cargaison de produits d'acier chargée à bord du M/V Federal Ems à Piaçaguera, à destination de Philadelphie, Toronto et Hamilton a été emballée dans une membrane de plastique.

À la condition que les propriétaires/commandant s'assurent du bon fonctionnement du système de ventilation du navire pendant toute la durée du voyage, les affréteurs confirment par la présente qu'ils dégagent le commandant, le navire, les propriétaires et les administrateurs de toute responsabilité, les exonérant à l'avance de toute responsabilité pour tout éventuel dommage causé à la marchandise en raison d'une condensation de moisissure sous la membrane de plastique par suite de la ventilation réduite de la cargaison.

Veillez agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

(signature)

João Carlos de S. Tranjan
Cia.Siderurgica Paulista – COSIPA

C'est fort entre autres de la clause 5(a) à la Charte-partie et de la LOI que les [défendeurs] ont produit à la Cour le 26 novembre 2008 une défense, ainsi que de façon séparée, une mise en cause à l'encontre de Cosipa.

Dans cette mise en cause les défendeurs allèguent :

[TRADUCTION]

6. The cargo was shipped pursuant to a voyage charter in Gencon Form dated at Rio de Janeiro, Brazil, July 22, 2004, between Fednav Limited as disponent owner, and the Third Party as charterer.
 7. Under Clause 5 of the said charter party, the cargo was to be brought into the holds, loaded, stowed, tallied and/or secured by the Third party and was, in fact, loaded, stowed and secured by the Third Party.
 8. At time of loading, the Third party covered the cargo with plastic sheets and by letter to Fednav Limited dated at São Paulo, Brazil, November 10, 2004, gave an undertaking that, provided the vessel's ventilation system functioned properly during the voyage, it would relieve the Master, Owners and managers of the vessel from any liability and would hold them harmless for cargo damage resulting from moisture condensation under the plastic sheeting as a result of restricted ventilation of the cargo.
 9. In entering into the voyage charter party and receiving the aforementioned hold harmless letter, Fednav Limited was acting as agent on behalf of the Defendants.
 10. In the principal action, the Defendants have pleaded that they are not liable to the Plaintiff for any damage resulting from loading, stowage or handling of the cargo, because these operations were not performed by them and were to be performed by the Third Party free of any risk, liability and expense whatsoever to them.
 11. Should it be determined by the Court that these defences cannot be raised against the Plaintiff, as bills of lading holder or otherwise, the Defendants are entitled to contribution or indemnity from the Third Party for any amount they will be ordered to pay the Plaintiff for such damage.
 12. In addition, should the Court hold the Defendants liable to the Plaintiff for damage resulting from
6. La cargaison a été expédiée conformément à une charte-partie au voyage, rédigée selon la formule Gencon, signée à Rio de Janeiro, au Brésil, le 22 juillet 2004 entre Fednav Limited, en sa qualité d'armateur disposant, et la tierce partie, en qualité d'affrètement.
 7. Aux termes de la clause 5 de la charte-partie en question, la cargaison devait être mise en cale, chargée, arrimée et/ou stabilisée par la tierce partie et la cargaison a effectivement été chargée, arrimée et stabilisée par la tierce partie.
 8. Au moment du chargement, la tierce partie a emballé la cargaison dans une membrane de plastique et, dans une lettre datée du 10 novembre 2004 adressée à Fednav Limited et rédigée depuis São Paulo, au Brésil, la tierce partie a promis qu'à la condition que le système de ventilation du navire fonctionne bien pendant toute la durée du voyage, elle dégageait le commandant, les propriétaires et les administrateurs du navire de toute responsabilité et les exonérerait à l'avance de toute responsabilité pour tout éventuel dommage causé à la marchandise en raison d'une condensation de moisissure sous la membrane de plastique par suite de la ventilation réduite de la cargaison.
 9. En concluant la charte-partie voyage et en recevant la lettre d'exonération de responsabilité susmentionnée, Fednav Limited agissait comme mandataire des défendeurs.
 10. Dans l'action principale, les défendeurs plaident qu'ils ne sont responsables envers la demanderesse d'aucun dommage résultant du chargement, de l'arrimage et de la manutention de la cargaison, étant donné que ces opérations n'ont pas été exécutées par eux et qu'elles devaient être exécutées par la tierce partie sans que les défendeurs encouraient quelques risques, responsabilités ou frais que ce soit.
 11. Pour le cas où la Cour conclurait que ces moyens de défense ne peuvent être opposés à la demanderesse, notamment en qualité de porteur du connaissement, les défendeurs ont le droit à une contribution ou une indemnité de la tierce partie relativement à toute somme que la Cour pourrait les condamner à payer à la demanderesse au titre des dommages en question.
 12. En outre, advenant le cas où la Cour jugerait les défendeurs responsables envers la demanderesse des

moisture condensation under the plastic sheeting, the Defendants similarly are entitled to contribution or indemnity from the Third Party for such damage.

The defendants had to ask this Court to issue a letter rogatory to serve their Third party claim on Cosipa.

[6] On October 20, 2008, the plaintiff, T. Co. Metals LLC, as owner of a cargo of 806 cold-rolled steel coils, commenced an action in this docket against, *inter alia*, the defendants, Canada Moon Shipping Co. Ltd. (Canada Moon) and Fednav International Ltd. (Fednav), for a capital sum of C\$2 450 000 for damage to that cargo as a result of the defendants carrying it by sea from the port of Piaçaguera in Brazil to the final port of Toronto, Canada, on board the ship *Federal Ems* (the ship), owned by Canada Moon.

[7] COSIPA manufactures and exports steel products. Since at least 1996, it has called upon Fednav, under similar conditions, to transport its products from Brazil to North American ports.

[8] When the cargo was loaded on board the ship on or about November 16, 2004, the master of the ship issued two bills of lading (the bills of lading).

[9] Each bill of lading incorporated by reference a charter party, in the following terms: “Subject to all terms, conditions, clauses and exceptions as per charter party dated July 28, 2004 at Rio de Janeiro including arbitration clause”.

[10] The charter party was actually signed on July 22, 2004. This fact does not cause a problem in this case.

[11] It constituted, in fact, a voyage charter party (the charter party), and the Court understands that it was signed by COSIPA, as the voyage charterer, and Fednav Ltd., as the disponent owner. It appears, at least for the purposes of this motion, that at all relevant times, Fednav Ltd. acted as an agent, *inter alia*, of Fednav, and

dommages résultant d’une condensation de moisissure sous la pellicule de plastique, les défendeurs ont également droit à une contribution ou une indemnité de la tierce partie relativement aux dommages en question.

Les [défendeurs] ont dû rechercher par ailleurs l’émission par cette Cour d’une lettre rogatoire pour parfaire la signification de leur mise en cause à Cosipa.

[6] Le 20 octobre 2008, la demanderesse T. Co. Metals LLC a, en tant que propriétaire d’une cargaison de 806 rouleaux d’acier en bobine, intenté une action dans le présent dossier contre, entre autres, les défendeurs Canada Moon Shipping Co. Ltd. (Canada Moon) et Fednav International Ltd. (Fednav), pour une somme en capital de 2 450 000 \$CAN en raison de dommages subis par cette cargaison par suite de son transport maritime par les défendeurs du port de Piaçaguera au Brésil au port de destination de Toronto, au Canada, à bord du navire *Federal Ems* (le navire), propriété de Canada Moon.

[7] COSIPA fabrique et exporte des produits d’acier. Depuis à tout le moins 1996, elle a fait appel à Fednav, à des conditions similaires, pour transporter ses produits du Brésil à des ports en Amérique du Nord.

[8] Au moment du chargement de la cargaison à bord du navire le ou vers le 16 novembre 2004, deux connaissements (les connaissements) ont été établis par le capitaine du navire en question.

[9] Chaque connaissement incorpore par référence dans les termes suivants une charte-partie : [TRADUCTION] « Sous réserve des modalités, conditions, stipulations et exceptions stipulées à la charte-partie datée du 28 juillet 2004 à Rio de Janeiro, y compris sa clause d’arbitrage ».

[10] La charte-partie a en fait été signée le 22 juillet 2004. Ce fait ne pose pas problème en l’espèce.

[11] Elle constitue en fait une charte-partie au voyage (la charte-partie) et la Cour comprend qu’elle a été signée par COSIPA, en qualité d’affréteur au voyage, et par Fednav Ltd., en qualité d’armateur disposant. Il appert, du moins aux fins de la présente requête, qu’au moment des faits, Fednav Ltd. agissait entre autres en

consequently, the Court will refer to Fednav to designate both, interchangeably.

[12] We note here that the charter party contained various clauses including an arbitration clause, which can be found at clause 19. This clause is entitled “Law and Arbitration” and reads as follows (arbitration clause 19):

19 ...

(b) This Charter Party shall be governed by and construed in accordance with Title 9 of the United States Code and the Maritime Law of the United States and should any dispute arise out of this Charter Party, the matter in dispute shall be referred to three persons at New York, one to be appointed by each of the parties hereto, and a third by the two so chosen; their decision or that of any two of them shall be final, and for purpose of enforcing any award, this agreement may be made a rule of the Court. The proceedings shall be conducted in accordance with the rules of the Society of Maritime Arbitrators, Inc.

For disputes where the total amount claimed by either party does not exceed the amount stated in Box 25 the arbitration shall be conducted in accordance with the Shortened Arbitration Procedure of the Society of Maritime Arbitrators Inc.

(c) Any dispute arising out of this Charter Party shall be referred to arbitration at the place indicated in box 25, subject to the procedures applicable there. The laws of the places indicated in Box 25, shall govern this Charter Party. [Emphasis added.]

[13] The charter party also contained a clause relieving the owners, here essentially Fednav, from liability and imposing, *inter alia* on the charterer, here COSIPA, the risks and liabilities for everything related to the loading and good condition of the cargo. This clause, namely clause 5(a), reads as follows:

5. Loading/Discharging

(a) Costs/Risks (See Clause[s] 22 + 40)

tant que mandataire de Fednav et, en conséquence, la Cour emploiera l’appellation de Fednav pour désigner indistinctement l’un ou l’autre.

[12] Notons ici que la charte-partie contient diverses clauses, dont une clause d’arbitrage, la clause 19. Cette clause est intitulée [TRADUCTION] « Lois et arbitrage » (la clause d’arbitrage 19). En voici le texte :

[TRADUCTION]

19 [...]

(b) La présente charte-partie est régie par le titre 9 du Code des États-Unis et par le droit maritime des États-Unis conformément auxquels elle doit être interprétée. En cas de litige découlant de la présente charte-partie, la question en litige doit être soumise à trois personnes à New York, une personne nommée par chacune des parties aux présentes et la troisième choisie par les deux premières; leur décision majoritaire est définitive et, aux fins de l’exécution de la décision, cette décision constitue le jugement de la Cour. L’instance se déroulera conformément aux règles de la Society of Maritime Arbitrators, Inc.

Dans le cas où le montant total réclamé par l’une ou l’autre partie au différend n’excède pas le montant précisé à la case 25, l’arbitrage se déroulera conformément à la procédure d’arbitrage accélérée de la Society of Maritime Arbitrators Inc.

(c) Tout litige découlant de la présente charte-partie sera renvoyé à l’arbitrage au lieu précisé à la case 25, sous réserve de la procédure qui y est applicable. La présente charte-partie est régie par les lois des lieux indiqués à la case 25. [Non souligné dans l’original.]

[13] Cette même charte-partie contient également une clause qui vise à dégager les propriétaires, ici essentiellement Fednav, et à faire porter entre autres sur l’affréteur, ici COSIPA, les risques et responsabilités pour tout ce qui entoure le chargement et le bon état de la cargaison. Cette clause, la clause 5(a), est ainsi libellée :

[TRADUCTION]

5. Chargement/Déchargement

(a) Frais/risques (voir les clauses 22 + 40)

The cargo shall be brought into the holds, loaded, stowed and/or trimmed, tallied, lashed, and/or secured by the Charterers and taken from holds and discharged by the receivers, free of any risk, liability and expense whatsoever to the Owners. The Charterers shall provide and lay all dunnage material as required for the proper stowage and protection of the cargo on board, the Owners allowing the use of all dunnage available on board.

[14] Another document that should be mentioned is a letter of indemnity (letter of indemnity or LOI) dated at São Paulo, Brazil, November 10, 2004, i.e. after the charter party was signed and a few days before the cargo was loaded on the ship.

[15] The LOI was aimed at resolving a difference of opinion that arose between the parties as to whether it was appropriate to pack the cargo of steel coils in plastic sheeting; COSIPA was in favour of this method while Fednav was against it because it believed that doing so would cause condensation or moisture on the metal.

[16] The LOI reads as follows:

São Paulo, November 10th, 2004.

To: Fednav Limited
 Re: M/V FEDERAL EMS
 22,740 mt of steels [*sic*] prod. Piaçaguera/Philadelphia,
 Toronto and Hamilton
 COSIPA/Fednav – C/P's dated July 22nd and September 21st, 2004

Dear Sirs,

Upon request of Companhia Siderurgica Paulista – COSIPA, as Charterers, we herewith confirm that the cargo of steel products loaded on board of M/V Federal Ems at Piaçaguera and destined to Philadelphia, Toronto and Hamilton was covered with plastic sheets.

Provided that Owners/Master ensure that the vessel's ventilation system will be properly functioning during all voyage, Charterers hereby confirm that they will relieve Master / Vessel / Owners / Managers from any liability, and will hold them harmless for any possible cargo damage by moisture

La cargaison est mise en cale, chargée, arrimée et/ou fixée solidement, comptée, attachée et/ou stabilisée par les affréteurs et est sortie de cale et déchargée par les réceptionnaires, sans que les propriétaires du navire soient exposés à quelque risque, responsabilité ou frais de quelque sorte que ce soit. Les affréteurs fournissent et installent tous les accessoires d'arrimage nécessaires pour bien arrimer et protéger la cargaison à bord et les propriétaires permettent l'utilisation de tous les accessoires d'arrimage se trouvant à bord.

[14] Un autre document dont il convient de faire état consiste en une lettre de garantie; il a été fait à São Paulo, au Brésil, le 10 novembre 2004, soit après la signature de la charte-partie et quelques jours avant le chargement de la cargaison sur le navire.

[15] Cette lettre de garantie vise à aplanir une divergence de points de vue qui aurait surgi entre les parties quant à l'à-propos d'emballer les rouleaux d'acier formant la cargaison dans une membrane de plastique. COSIPA préconisait cette méthode tandis que Fednav était contre, parce qu'elle croyait que cette pratique favoriserait de la condensation de la moisissure sur le métal.

[16] La lettre de garantie prévoit ce qui suit :

[TRANSDUCTION]

São Paulo, le 10 novembre 2004

Destinataire : Fednav Limited
 Objet : M/V FEDERAL EMS
 22 740 t de produits d'acier
 Piaçaguera/Philadelphie, Toronto et Hamilton
 COSIPA/Fednav – Charte-partie datée du 22 juillet
 et du 21 septembre 2004

Messieurs,

À la demande de la Companhia Siderurgica Paulista – COSIPA, en sa qualité d'affréteur, nous confirmons par la présente que la cargaison de produits d'acier chargée à bord du M/V Federal Ems à Piaçaguera à destination de Philadelphie, Toronto et Hamilton a été emballée dans une membrane de plastique.

À la condition que les propriétaires/commandant s'assurent du bon fonctionnement du système de ventilation du navire pendant toute la durée du voyage, les affréteurs confirment par la présente qu'ils dégagent le commandant, le navire, les propriétaires et les administrateurs de toute responsabilité, les

condensation under the plastic cover as a result of restricted ventilation of the cargo.

Yours faithfully,

(signed)

João Carlos de S. Tranjan
Cia.Siderurgica Paulista - COSIPA

[17] It was on the basis, *inter alia*, of clause 5(a) of the charter party and the LOI that the defendants filed a defence with the Court on November 26, 2008, as well as a separate third-party claim against COSIPA.

[18] In the third-party claim, the defendants make the following allegations:

6. The cargo was shipped pursuant to a voyage charter in Gencon Form dated at Rio de Janeiro, Brazil, July 22, 2004, between Fednav Limited as disponent owner, and the Third Party as charterer.
7. Under Clause 5 of the said charter party, the cargo was to be brought into the holds, loaded, stowed, tallied and/or secured by the Third Party and was, in fact, loaded, stowed and secured by the Third Party.
8. At time of loading, the Third Party covered the cargo with plastic sheets and by letter to Fednav Limited dated at São Paulo, Brazil, November 10, 2004, gave an undertaking that, provided the vessel's ventilation system functioned properly during the voyage, it would relieve the Master, Owners and managers of the vessel from any liability and would hold them harmless for cargo damage resulting from moisture condensation under the plastic sheeting as a result of restricted ventilation of the cargo.
9. In entering into the voyage charter party and receiving the aforementioned hold harmless letter, Fednav Limited was acting as agent on behalf of the Defendants.

exonérant à l'avance de toute responsabilité pour tout éventuel dommage causé à la marchandise en raison d'une condensation de moisissure sous la membrane de plastique par suite de la ventilation réduite de la cargaison.

Veillez agréer, Messieurs, l'expression de nos sentiments distingués.

(signature)

João Carlos de S. Tranjan
Cia.Siderurgica Paulista – COSIPA]

[17] C'est fort entre autres de la clause 5(a) de la charte-partie et de la lettre de garantie que les défendeurs ont, le 26 novembre 2008, déposé à la Cour une défense ainsi que, de façon séparée, une mise en cause à l'encontre de COSIPA.

[18] Dans cette mise en cause les défendeurs allèguent :

[TRADUCTION]

6. La cargaison a été expédiée conformément à une charte-partie au voyage, rédigée selon la formule Gencon, signée à Rio de Janeiro, au Brésil, le 22 juillet 2004 entre Fednav Limited, en sa qualité d'armateur disposant, et la tierce partie, en qualité d'affréteur.
7. Aux termes de la clause 5 de la charte-partie en question, la cargaison devait être mise en cale, chargée, arrimée et/ou stabilisée par la tierce partie et la cargaison a effectivement été chargée, arrimée et stabilisée par la tierce partie.
8. Au moment du chargement, la tierce partie a emballé la cargaison dans une membrane de plastique et, dans une lettre datée du 10 novembre 2004 adressée à Fednav Limited et rédigée depuis São Paulo, au Brésil, la tierce partie a promis qu'à la condition que le système de ventilation du navire fonctionne bien pendant toute la durée du voyage, elle dégagerait le commandant, les propriétaires et les administrateurs du navire de toute responsabilité et les exonérerait à l'avance de toute responsabilité pour tout éventuel dommage causé à la marchandise en raison d'une condensation de moisissure sous la membrane de plastique par suite de la ventilation réduite de la cargaison.
9. En concluant la charte-partie voyage et en recevant la lettre d'exonération de responsabilité susmentionnée, Fednav Limited agissait comme mandataire des défendeurs.

- | | |
|--|--|
| <p>10. In the principal action, the Defendants have pleaded that they are not liable to the Plaintiff for any damage resulting from loading, stowage or handling of the cargo, because these operations were not performed by them and were to be performed by the Third Party free of any risk, liability and expense whatsoever to them.</p> | <p>10. Dans l'action principale, les défendeurs plaident qu'ils ne sont responsables envers la demanderesse d'aucun dommage résultant du chargement, de l'arrimage et de la manutention de la cargaison, étant donné que ces opérations n'ont pas été exécutées par eux et qu'elles devaient être exécutées par la tierce partie sans que les défendeurs encourent quelques risques, responsabilités ou frais que ce soit.</p> |
| <p>11. Should it be determined by the Court that these defences cannot be raised against the Plaintiff, as bills of lading holder or otherwise, the Defendants are entitled to contribution or indemnity from the Third Party for any amount they will be ordered to pay the Plaintiff for such damage.</p> | <p>11. Pour le cas où la Cour conclurait que ces moyens de défense ne peuvent être opposés à la demanderesse, notamment en qualité de porteur du connaissement, les défendeurs ont le droit à une contribution ou une indemnité de la tierce partie relativement à toute somme que la Cour pourrait les condamner à payer à la demanderesse au titre des dommages en question.</p> |
| <p>12. In addition, should the Court hold the Defendants liable to the Plaintiff for damage resulting from moisture condensation under the plastic sheeting, the Defendants similarly are entitled to contribution or indemnity from the Third Party for such damage.</p> | <p>12. En outre, advenant le cas où la Cour jugerait les défendeurs responsables envers la demanderesse des dommages résultant d'une condensation de moisissure sous la pellicule de plastique, les défendeurs ont également droit à une contribution ou une indemnité de la tierce partie relativement aux dommages en question.</p> |

[19] The defendants had to ask this Court to issue a letter rogatory to serve their third-party claim on COSIPA.

[19] Les défendeurs ont dû demander à notre Cour de délivrer une lettre rogatoire pour pouvoir signifier leur mise en cause à COSIPA.

B. Motion underlying the impugned decision

B. Requête sous-jacente à la décision contestée

[20] COSIPA filed a motion on August 31, 2009, seeking a stay of the respondent's third-party claim in favour of arbitration in New York based on the arbitration provision in clause 19 of the charter party. COSIPA had also requested, in the alternative, that the third-party claim against it be stayed in favour of proceedings in the Brazilian courts on the basis of the doctrine of *forum non conveniens*.

[20] Le 31 août 2009, COSIPA a déposé une requête visant à obtenir la suspension de la mise en cause de la défenderesse en faveur d'un arbitrage à New York en raison de la présence de la clause d'arbitrage prévue à la clause 19 de la charte-partie. COSIPA avait également demandé, à titre subsidiaire, que la mise en cause dont elle faisait l'objet soit suspendue en faveur d'une instance devant les tribunaux brésiliens sur le fondement du principe du *forum non conveniens*.

C. Present motion and relief requested by COSIPA

C. Requête actuelle et réparation demandée par COSIPA

[21] The appellant's present motion, brought pursuant to rules 51 [as am. by SOR/2004-283, s. 33; 2007-130, s. 3] and 359 of the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, rule 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)], is an appeal

[21] La présente requête déposée par l'appelante conformément aux règles 51 [mod. par DORS/2004-283, art. 33; 2007-130, art. 3] et 359 des *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283,

from the Prothonotary's order dismissing the original motion for a stay of the third-party claim. In this appeal, the appellant requests from the Court an order:

(1) Setting aside the order of Prothonotary Morneau dated March 10, 2011, in which he dismissed the motion for a stay of proceedings of the third party, COSIPA;

(2) Staying the present third-party claim in favour of arbitration in New York City, in accordance with the terms of the applicable charter party;

(3) Alternatively, staying the present third-party claim in favour of proceedings in a more appropriate forum, in Brazil, in accordance with the doctrine of *forum non conveniens*;

(4) In the further alternative, granting an extension of time for COSIPA to file a statement of defence with respect to the third-party claim;

(5) Granting to the third party the costs of the motion heard by the Prothonotary and of the present appeal;

(6) Applying *mutatis mutandis* to action T-2020-08 the results of this appeal.

[22] The appellant further emphasizes that the order herein is vital to the final issue of the third-party claim, as a stay of proceedings would put an end to the jurisdiction of this Court on the merits of the third-party claim.

D. Impugned decision of Prothonotary Morneau

[23] Prothonotary Morneau, in his reasons for order of March 10, 2011, made three findings that are disputed in the present appeal.

[24] Firstly, the Prothonotary agreed with COSIPA's submission that the letter of indemnity signed between it and Fednav should be regarded as an amendment to

art. 2)] constitue un appel de l'ordonnance par laquelle le protonotaire a rejeté la requête initiale en suspension de la mise en cause. Dans le présent appel, l'appelante sollicite une ordonnance de la Cour :

1) annulant l'ordonnance en date du 10 mars 2011 par laquelle le protonotaire Morneau a rejeté la requête en suspension de la tierce partie, COSIPA;

2) suspendant la présente mise en cause en faveur d'un arbitrage à New York en conformité avec les modalités de la charte-partie applicable;

3) à titre subsidiaire, suspendant la présente mise en cause en faveur d'une instance devant un tribunal plus approprié, au Brésil, conformément aux principes du *forum non conveniens*;

4) à titre plus subsidiaire encore, la prorogation du délai imparti à COSIPA pour déposer une défense en réponse à la mise en cause;

5) adjugeant à la tierce partie les dépens de la requête instruite par le protonotaire ainsi que les dépens du présent appel;

6) appliquant, avec les adaptations de circonstance, le résultat du présent appel au dossier T-2020-08.

[22] L'appelante souligne également que l'ordonnance réclamée en l'espèce porte sur des questions ayant une influence déterminante sur l'issue de la mise en cause, étant donné que la suspension de l'instance mettrait fin à la compétence de notre Cour pour statuer sur le fond de la mise en cause.

D. Décision contestée du protonotaire Morneau

[23] Dans les motifs de son ordonnance du 10 mars 2011, le protonotaire Morneau formule trois conclusions qui sont contestées dans le cadre du présent appel.

[24] En premier lieu, le protonotaire s'est dit d'accord avec l'argument de COSIPA suivant lequel la lettre de garantie signée par COSIPA et Fednav devait être

the charter party rather than a separate agreement, as is argued by the respondents.

[25] In his decision, the Prothonotary reasoned that the LOI was drafted in order to reassure Fednav (at paragraph 24), that it was intended to resolve a difference of opinion that arose between the parties as to whether it was appropriate to pack the cargo of steel coils in plastic sheeting, and that the fact that it serves as an amendment to the charter party is reinforced by the subject line of the LOI, which references directly the charter party.

[26] Secondly, Prothonotary Morneau analysed subsection 46(1) of the *Marine Liability Act* [S.C. 2001, c. 6] (the Act) and agreed with the respondent's identification of the purpose and key elements of the provision. Specifically [at paragraph 28], the Prothonotary accepted the respondent's submissions and found that, in order for section 46 to apply, it must be shown that:

- a. there is:
 - i) a contract for the carriage of goods by water
 - ii) to which the Hamburg Rules do not apply, and

...
- b. The actual port of loading or discharge, or the intended port of loading or discharge under the contract, is in Canada, or
- c. The defendant has a place of business or an agency in Canada, or
- d. The contract was concluded in Canada. [Emphasis in original.]

[27] The main subject of dispute between the applicant and respondent was whether a charter party constitutes “a contract for the carriage of goods by water” under section 46. If so, the Prothonotary reasoned, that it would favour the respondent in the motion and prevent clause 19 of the charter party from ousting the

considérée comme une modification de la charte-partie et non comme une entente distincte intervenue entre les parties, comme les défendeurs le soutenaient.

[25] Dans sa décision, le protonotaire a expliqué que la lettre de garantie visait à rassurer Fednav (au paragraphe 24) et à résoudre la divergence d'opinions qui avait surgi entre les parties au sujet de l'opportunité d'emballer la cargaison de bobines d'acier dans une membrane de plastique, ajoutant que le fait que la lettre de garantie servait de modification de la charte-partie était renforcé par la ligne d'objet figurent en-tête de la lettre de garantie, où la charte-partie était explicitement mentionnée.

[26] Deuxièmement, le protonotaire Morneau a analysé le paragraphe 46(1) de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* [L.C. 2001, ch. 6] (la Loi), souscrivant à la façon dont le défendeur caractérisait l'objet et les éléments clés de cette disposition. Plus précisément [au paragraphe 28], le protonotaire a accepté les arguments formulés par le défendeur à cet égard et a conclu que, pour que l'article 46 s'applique, il fallait démontrer :

[TRANSLATION]

- a. qu'il existe :
 - i) un contrat de transport de marchandises par eau;
 - ii) non assujetti aux règles de Hambourg, et

[...]
- b. le port de chargement ou de déchargement — prévu au contrat ou effectif — est situé au Canada, ou
- c. le défendeur a un établissement ou une agence au Canada ou
- d. le contrat a été conclu au Canada. [Souligné dans l'original.]

[27] Le principal point de discordance entre la demanderesse et le défendeur portait sur la question de savoir si la charte-partie constituait un « contrat de transport de marchandises par eau » au sens de l'article 46. Le protonotaire a expliqué que, si tel était le cas, le paragraphe 46(1) pourrait s'appliquer au profit du défendeur

jurisdiction of the Federal Court over the third-party claim against COSIPA (at paragraph 29).

[28] On this issue, the Prothonotary found he could not agree with COSIPA's submissions. COSIPA had made a comparison between section 46 and article 21 of the Hamburg Rules [*United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978*, being Schedule 4 to the *Marine Liability Act*]. Although the Prothonotary agreed that various decisions and authorities confirm the similarity of those two provisions, the Hamburg Rules (paragraph 3 of article 2) expressly provide that they do not apply to charter parties (at paragraphs 35–36). He reasoned that the *Marine Liability Act* did not expressly exclude charter parties and that, since the Hamburg Rules are included in a schedule to the said Act, had Parliament wanted to clearly exclude charter parties from section 46, it would have done so (at paragraph 37). Moreover, the various comments made by COSIPA regarding the parliamentary debates surrounding the enactment of the *Marine Liability Act* did not support a finding that section 46 did not contemplate the relationship between a charterer and a disponent owner (at paragraph 39).

[29] Finally, the Prothonotary considered COSIPA's alternative argument that Canada is a *forum non conveniens*. That is a determination which is governed by the Federal Court of Appeal decision in *Mazda Canada Inc. v. Cougar Ace (The)*, 2008 FCA 219, [2009] 2 F.C.R. 382 (*Cougar Ace*). The *Cougar Ace* decision emphasized that the Court will intervene only exceptionally with respect to the forum chosen by a plaintiff (here, the defendants), only doing so where the choice is “clearly inappropriate compared to another obviously superior jurisdiction” (at paragraph 43). The Federal Court of Appeal decision also referred to the 10 factors set out in *Spar Aerospace Ltd. v. American Mobile Satellite Corp.*, 2002 SCC 78, [2002] 4 S.C.R. 205 (*Spar Aerospace*), to be weighed by the Court in making a determination of

et que la clause d'arbitrage 19 de la charte-partie ne pourrait faire échec à la compétence de la Cour fédérale sur la mise en cause à l'égard de COSIPA (au paragraphe 29).

[28] Sur cette question, le protonotaire a conclu qu'il ne pouvait retenir les arguments avancés par COSIPA. Celle-ci avait dressé un parallèle entre l'article 46 de la Loi et l'article 21 des règles de Hambourg [*Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer, 1978*, qui constitue l'annexe 4 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*]. Tout en admettant que divers arrêts et auteurs confirmaient que ces deux dispositions étaient semblables, le protonotaire a expliqué que les règles de Hambourg disposaient expressément (au paragraphe 3 de l'article 2) qu'elles ne s'appliquaient pas aux chartes-parties (aux paragraphes 35 et 36). Le protonotaire a expliqué que la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* n'excluait pas expressément les chartes-parties et que, étant donné que les règles de Hambourg sont jointes en annexe à la Loi en question, le législateur n'aurait pas hésité à soustraire explicitement les chartes-parties à l'application de l'article 46 si telle avait été son intention (au paragraphe 37). De plus, les divers commentaires formulés par COSIPA au sujet des débats parlementaires entourant l'adoption de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* ne permettaient pas de conclure que l'article 46 n'envisageait pas la possibilité de rapports entre un affrètement et un armateur disposant (au paragraphe 39).

[29] Enfin, le protonotaire a examiné le moyen subsidiaire de COSIPA suivant lequel le Canada était un *forum non conveniens*. Pour statuer sur cette question, il faut tenir compte de l'arrêt *Mazda Canada Inc c. Cougar Ace (Le)*, 2008 CAF 219, [2009] 2 R.C.F. 382 (*Cougar Ace*) de la Cour d'appel fédérale. Dans cet arrêt, la Cour a souligné qu'elle n'interviendrait qu'exceptionnellement dans le choix du for d'un demandeur (en l'espèce, les défendeurs), et ne le ferait que si ce choix « est nettement inapproprié par rapport à un autre tribunal manifestement supérieur » (au paragraphe 43). L'arrêt de la Cour d'appel fédérale reprend également les 10 facteurs mentionnés dans l'arrêt *Spar Aerospace Ltée c. American Mobile Satellite Corp.*, 2002 CSC 78, [2002] 4 R.C.S. 205 (*Spar Aerospace*), dont la Cour doit

forum non conveniens.

[30] Prothonotary Morneau weighed each factor from *Spar Aerospace* and made the following determinations [at paragraphs 45–69]:

1. the parties' residence and that of witnesses and experts → this factor is neutral or at best, Brazil has a small advantage;
2. the location of the material evidence → this factor favours Canada;
3. the place where the contract was negotiated and executed → this factor is neutral;
4. the existence of proceedings pending between the parties in another jurisdiction → this factor favours Canada;
5. the location of the defendants' assets → this factor favours Brazil;
6. the applicable law → the applicable law is that of New York, so this factor is neutral;
7. advantages conferred upon the plaintiff by its choice of forum, if any → this factor favours Canada, as two of the three parties support the jurisdiction of the Federal Court;
8. the interests of justice → this factor favours Canada;
9. the interests of the parties → this factor favours Canada;
10. the need to have the judgment recognized in another jurisdiction → this factor favours Brazil.

[31] In sum, the Prothonotary concluded that COSIPA failed to demonstrate that the Federal Court is clearly inappropriate and that Brazil is an obviously superior jurisdiction.

tenir compte pour trancher la question du *forum non conveniens*.

[30] Le protonotaire Morneau a examiné chacun des facteurs de l'arrêt *Spar Aerospace* et a tiré les conclusions suivantes [aux paragraphes 45 à 69] :

1. le lieu de résidence des parties et des témoins ordinaires et experts → ce facteur est neutre ou, au mieux, le Brésil a un faible avantage;
2. la situation des éléments de preuve substantiels → ce facteur favorise le Canada;
3. le lieu de formation et d'exécution du contrat → ce facteur est neutre;
4. l'existence d'une autre action intentée à l'étranger entre les mêmes parties → ce facteur favorise le Canada;
5. la situation des biens appartenant aux défendeurs → ce facteur favorise le Brésil;
6. la loi applicable au litige → la loi applicable serait celle de New York; ce facteur est donc neutre;
7. l'avantage dont jouit la demanderesse dans le for choisi, le cas échéant → ce facteur favorise le Canada étant donné que deux des trois parties soutiennent la compétence de la Cour fédérale;
8. l'intérêt de la justice → ce facteur favorise le Canada;
9. l'intérêt des parties → ce facteur favorise le Canada;
10. la nécessité éventuelle d'une procédure en exemplification à l'étranger → ce facteur favorise le Brésil.

[31] En résumé, le protonotaire a conclu que COSIPA n'avait pas réussi à démontrer que la Cour fédérale était nettement inappropriée et que le Brésil était un for manifestement supérieur.

III. ISSUES

[32] This appeal raises the following three issues:

1. *What is the standard of review for the appeal of the Prothonotary's order?*

2. *Does the definition of "contract for the carriage of goods by water" in subsection 46(1) of the Marine Liability Act encompass an agreement to hire a vessel by way of a charter party?*

3. *Is there a forum more convenient for the hearing of the dispute between COSIPA and the defendants (respondents) than the Federal Court?*

IV. RELEVANT PROVISIONS

[33] The relevant provisions are appended to this decision.

V. SUBMISSIONS OF PARTIES AND ANALYSIS

1. *What is the standard of review for the appeal of the Prothonotary's order?*

Appellant's submissions

[34] The appellant submits that the Prothonotary's order is to be reviewed *de novo* on the standard set out in *Merck v. Apotex*, below. Had the motion been granted, it would have put an end to the third-party proceedings in the Federal Court in favour of proceedings in New York (arbitration) or Brazil (courts). Therefore, the questions raised in the motion for a stay are vital to the third-party claim.

III. QUESTIONS EN LITIGE

[32] Le présent appel soulève les trois questions suivantes :

1. *Quelle est la norme de contrôle applicable dans le cas de l'appel de l'ordonnance du protonotaire?*

2. *La définition de l'expression « contrat de transport de marchandises par eau » au paragraphe 46(1) de la Loi sur la responsabilité en matière maritime englobe-t-elle un contrat d'affrètement d'un navire sous forme de charte-partie?*

3. *Existe-t-il un forum plus approprié que la Cour fédérale pour trancher le différend opposant COSIPA aux défendeurs (intimés)?*

IV. DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PERTINENTES

[33] Les dispositions pertinentes sont reproduites en annexe à la présente décision

V. PRÉTENTIONS ET MOYENS DES PARTIES ET ANALYSE

1. *Quelle est la norme de contrôle applicable à l'appel de l'ordonnance du protonotaire?*

Arguments de l'appelante

[34] L'appelante affirme que l'ordonnance du protonotaire doit être examinée en reprenant l'affaire depuis le début, conformément à la norme énoncée dans l'arrêt *Merck c. Apotex*, ci-après cité. Si la requête avait été accueillie, la mise en cause introduite devant la Cour fédérale aurait pris fin en faveur d'une instance à New York (arbitrage) ou au Brésil (tribunaux). Les questions soulevées par la requête en suspension sont donc déterminantes pour l'issue de la mise en cause.

Respondents' submissions

[35] The respondents agree that the interpretation of section 46 of the *Marine Liability Act* and whether this Court is a *forum non conveniens* are questions vital to the issues herein and, hence, that the Prothonotary's order should be reviewed *de novo* (respondent's written representations, at paragraph 14).

[36] The respondents note that but for section 46 of the *Marine Liability Act* they would have had no choice but to pursue the appellant via arbitration in New York (respondents' written representations, at paragraph 15).

[37] They also argue, alternatively, that if they cannot avail themselves of section 46, the agreement to arbitrate should be declared inoperative pursuant to article 8(1) of the *Commercial Arbitration Code* [being the Schedule 1 to the *Commercial Arbitration Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 17], due to the LOI (respondents' written representations, at paragraph 16), which, they claim, constitutes an implied waiver of any agreement to arbitrate in the event of any proceedings instituted by a third-party cargo interest such as the plaintiff and an explicit waiver of any right to raise a *forum non conveniens* objection.

Analysis

[38] As noted in a previous appeal of an order by Prothonotary Morneau in this case (judgment rendered by Justice Yvon Pinard, on September 21, 2010), the applicable test governing appeals from a prothonotary's decision is set out in *Canada v. Aqua-Gem Investments Ltd.*, [1993] 2 F.C. 425 (C.A.) [at page 463], as follows:

... discretionary orders of prothonotaries ... ought not to be disturbed on appeal to a judge unless:

Arguments des défendeurs

[35] Les défendeurs soutiennent que l'interprétation de l'article 46 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* et la question de savoir si notre Cour est un *forum non conveniens* sont des questions qui sont déterminantes en ce qui concerne l'issue des questions en litige et que le juge saisi de l'ordonnance du protonotaire devrait reprendre l'affaire depuis le début (observations écrites des défendeurs, au paragraphe 14).

[36] Les défendeurs signalent que, n'eût été de l'article 46 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, ils n'auraient eu d'autre choix que de poursuivre l'appelante par voie d'arbitrage à New York (observations écrites des défendeurs, au paragraphe 15).

[37] Les défendeurs affirment également, à titre subsidiaire, que, s'ils ne peuvent se prévaloir de l'article 46, l'entente relative au recours à l'arbitrage devrait être déclarée inopérante en vertu de l'article 8-1 du *Code d'arbitrage commercial* [qui constitue l'annexe 1 de la *Loi sur l'arbitrage commercial*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 17] en raison de la lettre de garantie (observations écrites des défendeurs, au paragraphe 16), laquelle, à leur avis, constitue une renonciation implicite à toute entente d'arbitrage advenant l'introduction de toute procédure par une personne ayant un droit sur la cargaison comme la demanderesse, ainsi qu'une renonciation explicite à tout droit de soulever une objection sur le fondement du principe du *forum non conveniens*.

Analyse

[38] Ainsi qu'il a déjà été signalé dans un appel antérieur d'une ordonnance prononcée par le protonotaire Morneau dans la présente affaire (jugement rendu par le juge Yvon Pinard le 21 septembre 2010), le critère applicable aux appels d'une décision d'un protonotaire est celui qui est énoncé dans l'arrêt *Canada c. Aqua-Gem Investments Ltd.*, [1993] 2 C.F. 425 (C.A.) [à la page 463] :

[...] le juge saisi de l'appel contre l'ordonnance discrétionnaire d'un protonotaire ne doit pas intervenir sauf dans les deux cas suivants :

(a) they are clearly wrong, in the sense that the exercise of discretion by the prothonotary was based upon a wrong principle or upon a misapprehension of the facts, or

(b) they raise questions vital to the final issue of the case.

Where such discretionary orders are clearly wrong in that the prothonotary has fallen into error of law (a concept in which I include a discretion based upon a wrong principle or upon a misapprehension of the facts), or where they raise questions vital to the final issue of the case, a judge ought to exercise his own discretion *de novo*. [Footnote removed.]

[39] The test was reformulated in *Merck & Co., Inc. v. Apotex Inc.*, 2003 FCA 488, [2004] 2 F.C.R. 459, at paragraph 19 to read as follows:

... “Discretionary orders of prothonotaries ought not be disturbed on appeal to a judge unless: (a) the questions raised in the motion are vital to the final issue of the case, or (b) the orders are clearly wrong, in the sense that the exercise of discretion by the prothonotary was based upon a wrong principle or upon a misapprehension of the facts.”

(See also: *Z.I. Pompey Industrie v. ECU-Line N.V.*, 2003 SCC 27, [2003] 1 S.C.R. 450.)

[40] If the stay of proceedings is granted to the third party, COSIPA, the third-party claim by COSIPA against the respondents will be taken out of the Federal Court. This is certainly vital to the final issue in the third-party claim, which is whether the defendants are entitled to contribution or indemnity from COSIPA.

[41] Arguably, a stay of proceedings would also deprive the respondents of the evidence they need to defend the main action; that is, their defence would be incomplete without the presence of COSIPA to defend its use of the plastic sheeting (see respondents’ written representations, at paragraph 29). This is also vital to the final issue of the main action and, consequently, it

a) l’ordonnance est entachée d’erreur flagrante, en ce sens que le protonotaire a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu d’un mauvais principe ou d’une mauvaise appréciation des faits,

b) l’ordonnance porte sur des questions ayant une influence déterminante sur l’issue du principal;

Si l’ordonnance discrétionnaire est manifestement erronée parce que le protonotaire a commis une erreur de droit (concept qui, à mon avis, embrasse aussi la décision discrétionnaire fondée sur un mauvais principe ou sur une mauvaise appréciation des faits) ou si elle porte sur des questions ayant une influence déterminante sur l’issue du principal, le juge saisi du recours doit exercer son propre pouvoir discrétionnaire en reprenant l’affaire depuis le début. [Renvoi omis.]

[39] Le critère a été reformulé dans l’arrêt *Merck & Co., Inc. c. Apotex Inc.*, 2003 CAF 488, [2004] 2 R.C.F. 459, au paragraphe 19 :

[...] « Le juge saisi de l’appel contre l’ordonnance discrétionnaire d’un protonotaire ne doit pas intervenir sauf dans les deux cas suivants: a) l’ordonnance porte sur des questions ayant une influence déterminante sur l’issue du principal, b) l’ordonnance est entachée d’erreur flagrante, en ce sens que le protonotaire a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu d’un mauvais principe ou d’une mauvaise appréciation des faits. »

(Voir également *Z.I. Pompey Industrie c. ECU-Line N.V.*, 2003 CSC 27, [2003] 1 R.C.S. 450.)

[40] Si la suspension d’instance est accordée à la tierce partie COSIPA, la mise en cause introduite par COSIPA à l’égard des défendeurs ne pourra plus être jugée par la Cour fédérale. Or, il s’agit certainement d’une question ayant une influence déterminante sur l’issue de la mise en cause, soit la question de savoir si les défendeurs ont le droit à une contribution ou à une indemnité de COSIPA.

[41] On pourrait également soutenir qu’une suspension d’instance priverait les défendeurs d’éléments de preuve dont ils ont besoin pour contester l’action principale, en ce sens que leur défense serait incomplète si COSIPA n’est pas présente pour défendre son utilisation de la membrane de plastique (observations écrites des défendeurs, au paragraphe 29). Il s’agit également d’une

is this Court’s determination that a *de novo* review is appropriate.

2. *Does the definition of “contract for the carriage of goods by water” in subsection 46(1) of the Marine Liability Act encompass an agreement to hire a vessel by way of a charter party?*

Appellant’s submissions

- (1) Source of contract

[42] The appellant submits that even if a bill of lading is issued, the charter party is still the contract of carriage and the Court should therefore refer the matter to arbitration (appellant’s written representations, at paragraphs 106–114). In the carriage of goods at issue, the appellant (the shipper and voyage charterer) received bills of lading from Fednav; these functioned only as receipts for the goods loaded aboard the ship since the documents remained in the appellant’s hands. The charter party remained at all times the applicable and binding contract for the carriage of goods.

- (2) Letter of Indemnity

[43] The appellant also preemptively countered the respondents’ argument that the letter of indemnity is a separate contract from the charter party (appellant’s written representations, at paragraphs 115–131). The appellant submits that this is a question within the arbitrator’s jurisdiction, but that it is apparent that the LOI, on its face, is an amendment to the charter party. The heading of the LOI supports this proposition, as does the fact that the terms of the LOI restate clauses already in the charter party. It was the understanding of the appellant’s representative, Mr. Eduardo Vieira Munhoz, that the LOI was an amendment to the charter party. Mr. Munhoz was not, however, cross-examined

question ayant une influence déterminante sur l’issue de l’action principale et, en conséquence, la Cour estime qu’il convient de reprendre l’affaire depuis le début.

2. *La définition de l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » au paragraphe 46(1) de la Loi sur la responsabilité en matière maritime englobe-t-elle un contrat d’affrètement d’un navire sous forme de charte-partie?*

Arguments de l’appelante

- 1) Source du contrat

[42] L’appelante affirme que même si un connaissement est établi, la charte-partie demeure le contrat de transport applicable et que la Cour devrait par conséquent renvoyer l’affaire à l’arbitrage (observations écrites de l’appelante, aux paragraphes 106 à 114). Au cours du transport des marchandises en cause, l’appelante (le chargeur et l’affréteur au voyage) a reçu de Fednav des connaissements qui ne valaient que comme preuve de réception des marchandises chargées à bord du navire, étant donné que les documents demeuraient entre les mains de l’appelante. La charte-partie est demeurée en tout temps le contrat exécutoire applicable en ce qui concerne le transport des marchandises.

- 2) Lettre de garantie

[43] L’appelante réfute catégoriquement l’argument des défendeurs selon lequel la lettre de garantie constitue un contrat distinct de la charte-partie (observations écrites de l’appelante, au paragraphe 115 à 131). L’appelante soutient qu’il s’agit d’une question relevant de la compétence de l’arbitre, mais qu’il est manifeste que la lettre de garantie constitue une modification de la charte-partie. L’objet de la lettre de garantie confirme cette hypothèse, tout comme le fait que la lettre de garantie reprend des stipulations qui se trouvent déjà dans la charte-partie. M. Eduardo Vieira Munhoz, représentant de l’appelante, croyait comprendre que la lettre de garantie était une modification de la charte-partie.

on this. Finally, the appellant argues that it never received any consideration based on the LOI; consequently, no separate contract could have arisen. It is the appellant's view that since the LOI was an amendment to the charter party, it cannot affect the referral of the matter to arbitration, which was agreed to between the parties in their original charter party agreement.

(3) Statutory interpretation

[44] The appellant's main contention is that charter parties, such as the voyage charter used in this case, are excluded from section 46 of the *Marine Liability Act*, since Parliament based that section on the Hamburg Rules, which expressly exclude charter parties. Moreover, the fact that a bill of lading was issued on behalf of the master of the vessel does not alter the analysis of section 46 of the *Marine Liability Act* (appellant's written representations, at paragraph 50).

[45] The appellant presents several arguments to support this contention.

- Firstly, it submits that the Prothonotary erred in his interpretation of the *Marine Liability Act* under the principles of statutory interpretation outlined in *Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada*, 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601 (*Canada Trustco Mortgage*), at paragraph 10 and *Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3 (*Celgene Corp.*), at paragraph 21. Specifically, it claims that the Prothonotary ignored the definition of "contract for the carriage of goods by water" within the scheme of the Act, misconstrued the purpose of the Act as also including sophisticated chartering arrangements rather than being to protect shippers and consignees, and misconstrued Parliament's intention to exclude charter parties (appellant's written representations, at paragraphs 51–53).

M. Munhoz n'a toutefois pas été contre-interrogé à ce sujet. Enfin, l'appelante soutient qu'elle n'a jamais reçu de contrepartie en vertu de la lettre de garantie et qu'en conséquence aucun contrat distinct n'a été créé. Suivant l'appelante, étant donné que la lettre de garantie constituait une modification de la charte-partie, elle ne peut avoir d'incidence sur le renvoi de l'affaire à l'arbitrage sur lequel les parties se sont entendues dans leur charte-partie initiale.

3) Interprétation législative

[44] Le principal argument de l'appelante est que les chartes-parties comme la charte-partie au voyage utilisée dans le cas qui nous occupe sont soustraites à l'application de l'article 46 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, étant donné que, pour rédiger l'article 46, le législateur s'est inspiré des règles de Hambourg, qui excluent expressément les chartes-parties. En outre, le fait qu'un connaissance a été établi au nom du commandant du navire ne change rien à l'analyse de l'action de l'article 46 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* (observations écrites de l'appelante, au paragraphe 50).

[45] L'appelante avance plusieurs arguments à l'appui de cette prétention.

- En premier lieu, l'appelante affirme que le protonotaire a commis une erreur dans son interprétation de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* suivant les principes d'interprétation des lois définis dans l'arrêt *Hypothèques Trustco Canada c. Canada*, 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601 [*Hypothèques Trustco Canada*], au paragraphe 10, et dans l'arrêt *Celgene Corp c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3 (*Celgene Corp.*), au paragraphe 21. Plus précisément, elle soutient que le protonotaire n'a pas tenu compte de la définition dans la Loi de l'expression « contrat de transport de marchandises par eau », qu'il a mal interprété l'objet de la Loi en considérant qu'elle s'applique aussi à des dispositions d'affrètement complexes au lieu de conclure que la Loi vise à protéger les chargeurs et

les consignataires, et qu'il a mal interprété la volonté du législateur en ce qui concerne l'exclusion des chartes-parties (observations écrites de l'appelante, aux paragraphes 51 à 53).

- The appellant further argues that the exclusion of charter parties from the Act conforms to the scheme of the Act (appellant's written representations, at paragraphs 54–65), the object of section 46 of the Act (appellant's written representations, at paragraphs 66–77), and Parliament's intention to protect Canadian shippers and receivers under bills of lading, because these are essentially contracts of adhesion (appellant's written representations, at paragraphs 78–101). Furthermore, the appellant contends that section 46 must be interpreted in light of Canada's international obligations (appellant's written representations, at paragraphs 102–105).

- L'appelante soutient en outre que l'exclusion des chartes-parties de l'application de la Loi est conforme à l'économie de la Loi (observations écrites de l'appelante, aux paragraphes 54 à 65), l'objet de l'article 46 de la Loi (observations écrites de l'appelante, aux paragraphes 66 à 77), ainsi qu'à l'intention du législateur de protéger les chargeurs et les réceptionnaires canadiens en vertu des connaissements, puisqu'il s'agit essentiellement de contrats d'adhésion (observations écrites de l'appelante, aux paragraphes 78 à 101). L'appelante affirme par ailleurs que l'article 46 doit être interprété en tenant compte des obligations internationales du Canada (observations écrites de l'appelante, aux paragraphes 102 à 105).

(4) Scheme of the Act

[46] Essentially, the appellant argues that the Act must be interpreted in light of the definitions in the Act itself and its schedules. The Hamburg Rules are appended thereto as a schedule, and they explicitly exclude charter parties (paragraph 3 of article 2). Given the similarity in drafting and intention between article 21 of the Hamburg Rules and section 46 of the Act, these provisions, the appellant argues, should be interpreted similarly. The Hague-Visby Rules [*International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading*, being Schedule 3 to the *Marine Liability Act*] are likewise appended to the Act as a schedule, and the definition of “contract of carriage” [in Article I] in those rules also excludes charter parties, so it is the appellant's position that the term “contract of carriage” in the Act, properly construed within the scheme of the Act, must exclude charter parties.

4) Économie de la Loi

[46] L'appelante soutient essentiellement que la Loi doit être interprétée à la lumière des définitions que l'on trouve dans la Loi elle-même et dans ses annexes. Les règles de Hambourg sont jointes à la Loi sous forme d'annexe et elles excluent expressément les chartes-parties (paragraphe 3 de l'article 2). Compte tenu des similitudes qui existent entre le libellé et l'objet de l'article 21 des règles de Hambourg et ceux de l'article 46 de la Loi, ces dispositions devraient, selon l'appelante, être interprétées de façon similaire. Les règles de La Haye-Visby [*Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissement*, qui constitue l'annexe 3 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*] sont également jointes à la Loi à titre d'annexe, et la définition qu'elles donnent du « contrat de transport » [à l'article I] exclut également les chartes-parties, de sorte que si l'on interprète correctement l'expression « contrat de transport » que l'on trouve dans la Loi en respectant l'esprit et l'économie de la Loi, les chartes-parties sont, suivant l'appelante, exclues de ce genre de contrat.

(5) Object of section 46

[47] The appellant argues that the object of section 46 was to incorporate a strikingly similar provision to that in the Hamburg Rules. It was meant to be an advanced incorporation of part of the Hamburg Rules and will become mostly redundant once the Hamburg Rules come into force. The appellant cites several academic and parliamentary examples showing that section 46 of the Act is indeed reflective of articles 21 and 22 of the Hamburg Rules. The appellant argues that it is illogical to assign to section 46, a transitional provision, a wider scope than the international convention (the Hamburg Rules, once they come into force) that will replace it.

(6) Parliament's intention

[48] The appellant submits that Parliament's stated intention was to benefit Canadian shippers and receivers, not shipowners and chartering companies such as Fednav and Canada Moon. It refers to several articles, books, and statements made before parliamentary committees to support this assertion. There is a distinction between bills of lading (contracts for the carriage of goods) and charter parties (contracts for the hire of a ship or her services), and this distinction relates to the differences in the negotiation dynamics of the two instruments. While the bill of lading is often treated as a contract of adhesion, with little bargaining, between contracting parties, charter parties are contracts negotiated in the free market, where the respective weight of the negotiating parties has a direct impact on the final provisions found in that contract. Thus, it is illogical to apply section 46 to charter parties, which are not regulated, as are bills of lading, to protect weaker parties.

5) Objet de l'article 46

[47] L'appelante soutient que l'article 46 visait à incorporer des dispositions offrant une similitude frappante avec celles que l'on trouve dans les règles de Hambourg. L'article 46 visait à incorporer de façon anticipée une partie des règles de Hambourg et l'article deviendra en grande partie inutile une fois que les règles de Hambourg entreront en vigueur. L'appelante cite plusieurs universitaires et extraits de débats parlementaires démontrant que l'article 46 de la Loi s'inspire effectivement des articles 21 et 22 des règles de Hambourg. L'appelante soutient qu'il est illogique d'attribuer à l'article 46, qui n'est qu'une disposition transitoire, une portée plus large que celle qu'aura la convention internationale (les règles de Hambourg, une fois qu'elles entreront en vigueur) qui le remplacera.

6) Intention du législateur

[48] L'appelante affirme que l'intention déclarée du législateur était d'avantager les chargeurs et les réceptionnaires et non les propriétaires de navires et les compagnies d'affrètement comme Fednav et Canada Moon. L'appelante cite divers articles, ouvrages et déclarations faites devant des comités parlementaires à l'appui de cet argument. Il existe une distinction entre un connaissement (le contrat de transport de marchandises) et une charte-partie (qui est un contrat d'affrètement d'un navire ou de ses services) et cette distinction s'explique par la dynamique de négociation différente pour ces deux instruments. Alors que le connaissement est souvent considéré comme un contrat d'adhésion laissant peu de place à la négociation entre les parties contractantes, les chartes-parties sont des contrats négociés dans des conditions où la concurrence joue librement et dans lequel le poids respectif des parties négociatrices a une incidence directe sur les dispositions qui se retrouvent finalement dans le contrat. Il est donc illogique d'appliquer l'article 46 aux chartes-parties qui, contrairement aux connaissements, ne sont pas assujetties à une réglementation visant à protéger les parties plus faibles.

(7) Canada's international obligations

[49] The appellant argues that any doubt as to the applicability of section 46 should be resolved in favour of enforcing the arbitration clause of the “Gencon (standard form) Charter Party”. This is supported by Canada's acceptance of international commercial arbitration as a mode of dispute resolution (as Canada's *United Nations Foreign Arbitral Awards Convention Act* [R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 16] gives force of law to the New York Convention of 1958 (*Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards* [being the Schedule to the *United Nations Foreign Arbitral Awards Convention Act*]) and the *Commercial Arbitration Code* does so for the UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) Model Law on International Commercial Arbitration).

Respondents' submissions

(1) Source of contract

[50] The respondents admit that the charter party is the contract of carriage between Fednav and the appellant, COSIPA. They argue, however, that this is not the case with respect to the defendant Canada Moon and the appellant. The respondents maintain that, in this latter case, the contractual relationship is governed by the bill of lading, even though it incorporates the terms and conditions of the charter party. They submit that, in the event that the Court were to find that section 46 does not apply to charter parties, Canada Moon would still have recourse under section 46 because it is a party to a contract of carriage evidenced by a bill of lading. The respondents contend that this distinction was not properly considered by Prothonotary Morneau.

7) Obligations internationales du Canada

[49] L'appelante affirme que tout doute quant à l'applicabilité de l'article 46 devrait être résolu en faveur de l'exécution de la cause d'arbitrage de la [TRADUCTION] « charte-partie Gencon (formule normalisée) », comme le confirme l'acceptation par le Canada de l'arbitrage commercial international comme mode de règlement des différends (étant donné que la *Loi sur la Convention des Nations Unies concernant les sentences arbitrales étrangères* [L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 16] donne force de loi à la Convention de New York de 1958 (*Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères* [qui constitue l'annexe de la *Loi sur la Convention des Nations Unies concernant les sentences arbitrales étrangères*]) et que le *Code d'arbitrage commercial* en fait autant en ce qui concerne la Loi type de la CNUDCI (Commission des Nations Unies pour le droit commercial international) sur l'arbitrage commercial international).

Arguments des défendeurs

1) Source du contrat

[50] Les défendeurs admettent que la charte-partie est le contrat de transport qui a été conclu entre Fednav et l'appelante COSIPA. Ils soutiennent toutefois que ce n'est pas le cas en ce qui concerne la défenderesse Canada Moon et l'appelante. Les défendeurs maintiennent que, dans ce dernier cas, les rapports contractuels sont régis par le connaissement, et ce, même si ce dernier incorpore les modalités de la charte-partie. Ils affirment qu'advenant le cas où la Cour conclurait que l'article 46 ne s'applique pas aux chartes-parties, Canada Moon aurait quand même un recours en vertu de l'article 46 parce qu'elle est partie à un contrat de transport constaté par un connaissement. Les défendeurs affirment que le protonotaire Morneau n'a pas tenu dûment compte de cette distinction.

(2) Letter of Indemnity

[51] The respondents also argue that the letter of indemnity is a separate agreement which constitutes an implied waiver of any agreement to arbitrate and an explicit waiver of any right to raise a *forum non conveniens* objection. There is no evidence, other than self-serving statements of the appellant's representative, to suggest that the LOI was an amendment to the charter party. The wording, according to the respondents, does not give Fednav any rights beyond those that Fednav already had under the charter party. The LOI was re-drafted by the appellant to include the wording repeating clause 5(a) of the charter party, but does not incorporate the jurisdiction, choice of law or arbitration clauses found in the charter party.

(3) Statutory interpretation

[52] Applying the test—that was repeated by Prothonotary Morneau in his order—for the applicability of section 46 of the *Marine Liability Act*, the respondents state that:

a) there is:

i) a “contract for the carriage of goods by water”, as this term is all-inclusive and had Parliament intended to restrict its meaning, it would have done so,

ii) to which the *Hamburg Rules* do not apply, as they have never been declared in force in Canada,

iii) and the contract provides for the adjudication of claims in a place other than Canada, as the bills of lading incorporate by reference an agreement to arbitrate disputes in New York and there is also such an agreement in the charter party;

2) Lettre de garantie

[51] Les défendeurs affirment également que la lettre de garantie constitue un accord distinct qui vaut renonciation implicite à toute entente d'arbitrage ainsi que renonciation explicite à tout droit de formuler une objection sur le fondement du principe du *forum non conveniens*. Hormis les déclarations intéressées du représentant de l'appelante, il n'existe aucun élément de preuve permettant de penser que la lettre de garantie constitue une modification de la charte-partie. Suivant les défendeurs, le libellé de la lettre de garantie ne confère à Fednav aucun autre droit que ceux que Fednav possède déjà en vertu de la charte-partie. La lettre de garantie a été reformulée par l'appelante pour inclure un libellé reprenant les dispositions de la clause 5(a) de la charte-partie sans toutefois intégrer les dispositions relatives à la compétence, au choix des lois applicables ou à l'arbitrage que l'on trouve dans la charte-partie.

3) Interprétation législative

[52] Appliquant le critère — que le protonotaire Morneau a repris dans son ordonnance — relatif à l'applicabilité de l'article 46 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, les défendeurs déclarent ce qui suit :

[TRADUCTION]

a) il existe :

i) un « contrat de transport de marchandises par eau », étant donné qu'il s'agit d'une expression englobante et que si le législateur avait voulu en restreindre la portée, il l'aurait fait;

ii) les *règles de Hambourg* ne s'appliquent pas à ce contrat, étant donné que les règles de Hambourg n'ont jamais été promulguées au Canada;

iii) le contrat prévoit que les réclamations doivent être jugées ailleurs qu'au Canada, étant donné que les connaissements incorporent par renvoi une entente sur le renvoi à l'arbitrage des différends à New York et que la charte-partie fait aussi état d'une telle entente;

b) the port of discharge under the contract was in Canada (Toronto) and the cargo was in fact discharged in Canada; and

c) neither (c) nor (d) of the test are applicable in this case.

[53] Contrary to the appellant's submission, the respondents argue that on a plain reading of section 46 either party to a contract for the carriage of goods by sea may invoke the rights conferred by that section and that there is no ambiguity or lack of clarity as to the provision's meaning that would justify recourse to external aids in order to understand the sense of the words used in section 46.

[54] The respondents argue that there is no restriction on the scope of the expression "contract for the carriage of goods" in section 46. They also submit that the appellant argues for a restrictive approach to the section which ignores section 12 of the *Interpretation Act* [R.S.C., 1985, c. I-21] and Ruth Sullivan's caution that freedom of contract must be counterbalanced with other values that Parliament seeks to protect, namely, the right of access to Canadian courts for shippers and receivers.

[55] The respondents further submit that there is no restriction on the nature of the interest a party must have under section 46 in order to be a "claimant". According to the respondents, the essence of the appellant's argument is that it was Parliament's intention to extend section 46 rights to cargo interests, but not to carrier's interests. The respondents contend that there is no evidence that denies the availability of the right to sue to carrier interests. Moreover, a statute's meaning should not be interpreted in light of what those present at Senate hearings wanted the statute to mean, but according to what Parliament's elected representatives finally decided. The respondents submit that the assertion that cargo interest claimants can only exercise section 46 rights when they are holders of a bill of lading is wrong and unsupported.

b) le port de déchargement prévu au contrat se trouve au Canada (Toronto) et la cargaison a effectivement été déchargée au Canada;

c) ni le volet c) ni le volet d) du critère ne s'appliquent en l'espèce.

[53] Contrairement à ce que prétend l'appelante, les défendeurs affirment qu'une simple lecture de l'article 46 démontre que l'une ou l'autre partie au contrat de transport de marchandises par eau peut invoquer les droits conférés par cet article et qu'il n'y a pas d'ambiguïté ou de manque de clarté quant au sens de cette disposition qui justifierait le recours à des moyens extérieurs pour saisir le sens des mots employés à l'article 46.

[54] Les défendeurs soutiennent que l'expression « contrat de transport de marchandises » à l'article 46 ne fait l'objet d'aucune restriction quant à sa portée. Ils affirment également que l'appelante préconise une méthode d'interprétation restrictive de cet article qui fait fi de l'article 12 de la *Loi d'interprétation* [L.R.C. (1985), ch. I-21] et de la mise en garde de Ruth Sullivan suivant laquelle la liberté de contracter doit être contrebalancée par d'autres valeurs que le législateur cherche à protéger, à savoir le droit des chargeurs et des réceptionnaires d'ester en justice devant les tribunaux canadiens.

[55] Les défendeurs affirment en outre qu'il n'existe pas de restriction quant à la nature de l'intérêt que doit posséder une personne en vertu de l'article 46 pour être considérée comme un « réclamant ». Suivant les défendeurs, l'appelante soutient essentiellement que le législateur avait l'intention d'étendre les droits conférés à l'article 46 aux personnes ayant un droit sur la cargaison mais non au transporteur. Les défendeurs soutiennent que rien ne permet de penser que le transporteur ne dispose pas d'un droit de poursuite. De plus, le sens de la loi ne doit pas être interprété à la lumière du sens que les personnes qui ont participé aux audiences du Sénat voulaient lui donner, mais en fonction de ce que les représentants dûment élus du Parlement ont finalement décidé. Les défendeurs soutiennent que l'affirmation suivant laquelle les personnes ayant un intérêt dans la

[56] According to the respondents, Parliament clearly intended to address the rights of litigants whose claims arose from a contract for the carriage of goods, regardless of the instrument used to evidence the contract. There are various functions of a charter party which, they submit, are ignored by the appellant, including the fact that it can be in the nature of a contract for the carriage of goods by sea, whether or not a bill of lading is issued (*Lantic Sugar Ltd. v. Blue Tower Trading Corp.* (1991), 52 F.T.R. 161 (F.C.T.D.); *Thyssen Canada Ltd. v. Mariana (The)*, [2000] 3 F.C. 398 (C.A.)).

[57] The respondents also submit that, as to the appellant's argument regarding Canada's international obligations, Parliament clearly intended to render inapplicable certain provisions of international conventions with respect to arbitration. Canada, according to the respondents, is not an exception in this regard, as several countries have legislated to limit the ousting of their jurisdiction. Nothing in the conventions prevents states from legislating to render arbitration agreements inoperative or to restrict their enforcement. In any event, the presumption that legislation conforms to international obligations is rebuttable.

Analysis

[58] The following issues need to be addressed:

- *Firstly, is the appellant's position correct that the contract of carriage between the appellant and the respondents is still the charter party because, even though bills of lading were issued, as they never left the appellant charterer's hands, they cannot act as a contract of carriage but serve merely as receipts?*

cargaison ne peuvent exercer que les droits qui sont conférés à l'article 46 lorsqu'ils sont porteurs d'un connaissement est erronée et injustifiée.

[56] Suivant les défendeurs, le législateur voulait de toute évidence traiter des droits des plaideurs dont les réclamations découlent d'un contrat de transport de marchandises indépendamment de l'instrument utilisé pour constater le contrat. Ils ajoutent que l'appelante méconnaît divers aspects de la charte-partie, y compris le fait qu'elle peut être de la nature d'un contrat de transport de marchandises par eau, et ce, qu'un connaissement soit ou non établi (*Sucre Lantic Ltée c. Blue Tower Trading Corp.*, [1991] A.C.F. n° 1309 (1^{re} inst.) (QL); *Thyssen Canada Ltd. c. Mariana (Le)*, [2000] 3 C.F. 398 (C.A.)).

[57] Les défendeurs affirment également, en ce qui concerne l'argument de l'appelante relatif aux obligations internationales du Canada, que le législateur fédéral entendait de toute évidence rendre inapplicables certaines des dispositions des conventions internationales relatives à l'arbitrage. Selon les défendeurs, le Canada ne fait pas exception à cet égard, étant donné que plusieurs pays ont légiféré pour restreindre la possibilité d'exclure leur compétence. Rien dans la convention n'empêche les États de légiférer pour rendre des ententes d'arbitrage inapplicables ou pour en restreindre l'exécution. En tout état de cause, la présomption suivant laquelle la loi est conforme aux obligations internationales est une présomption réfutable.

Analyse

[58] Il y a lieu d'aborder les questions suivantes :

- *En premier lieu, l'appelante a-t-elle raison d'affirmer que le contrat de transport conclu entre l'appelante et les défendeurs correspond toujours à la charte-partie étant donné que, même si des connaissements ont été établis, ils ne peuvent servir de contrats de transport mais servent simplement de preuves de réception, puisqu'ils n'ont jamais quitté les mains de l'appelante (l'affrètement)?*

• *Secondly, is the appellant's position correct that the LOI is an amendment to the charter party?*

• *Finally, does the term "contract for the carriage of goods" in section 46 of the Marine Liability Act exclude charter parties?*

What is the source of the contract between the appellant and the respondents?

[59] Prothonotary Morneau concluded that the contract between Fednav and COSIPA is found primarily in the charter party rather than in the bills of lading. This is the approach argued for by the appellant. The Court agrees with that finding for the following reasons:

• The respondents admit that the source of the contract for the carriage of goods between COSIPA and Fednav is the charter party, but assert that the bill of lading governs the contract for the carriage of goods between COSIPA and Canada Moon. The Court disagrees with this position and agrees with the appellant's position that the bills of lading functioned only as receipts for the goods loaded aboard the ship, since they remained in the hands of COSIPA and never passed to a third party. In this respect, it is interesting to read Professor John F. Wilson in *Carriage of Goods by Sea*, 6th ed. (Harlow, England: Pearson/Longman, 2008), at pages 6–7, where he discusses the situation in which charter parties and bills of lading are used simultaneously:

Thus charterers shipping their own goods on a chartered vessel require at least an acknowledgement of the quantity of goods taken aboard and the condition in which they were shipped. Bills issued to a charterer in such circumstances act merely as receipts for the cargo shipped and as potential documents of title should the charterer decide to sell the goods while they are still in transit. But the bills provide no evidence of the terms of the contract of carriage between shipowner and charterer since their relationship is governed solely by the terms of the charterparty. Nor will the Hague or Hague/Visby Rules apply to the contract of carriage while the bill remains in the hands of the

• *Deuxièmement, l'appelante a-t-elle raison d'affirmer que la lettre de garantie constitue une modification de la charte-partie?*

• *Enfin, l'expression « contrat de transport de marchandises » à l'article 46 de la Loi sur la responsabilité en matière maritime exclut-elle les chartes-parties?*

Quelle est la source du contrat conclu entre l'appelante et les défendeurs?

[59] Le protonotaire Morneau a conclu que le contrat intervenu entre Fednav et COSIPA se retrouvait principalement dans la charte-partie plutôt que dans les connaissements. C'est également l'interprétation préconisée par l'appelante. La Cour souscrit à cette conclusion pour les motifs qui suivent :

• Les défendeurs admettent que la source du contrat de transport des marchandises entre COSIPA et Fednav est la charte-partie, mais ils affirment que le connaissement régit le contrat de transport de marchandises conclu entre COSIPA et Canada Moon. La Cour n'est pas d'accord avec cette affirmation et souscrit à la thèse de l'appelante suivant laquelle les connaissements n'avaient valeur que de preuve de réception des marchandises chargées à bord du navire, étant donné qu'ils demeuraient entre les mains de COSIPA et n'ont jamais été transmis à quelqu'un d'autre. À cet égard, il est intéressant de lire ce qu'explique le professeur John F. Wilson dans son ouvrage *Carriage of Goods by Sea*, 6^e éd. (Harlow, Angleterre : Pearson/Longman, 2008), aux pages 6 et 7, au sujet des situations dans lesquelles les chartes-parties et les connaissements sont utilisés de façon simultanée :

[TRADUCTION] Ainsi, les affréteurs qui expédient leurs propres marchandises à bord d'un navire affrété souhaitent à tout le moins une confirmation de la quantité de marchandises chargées à bord et de l'état dans lequel elles ont été expédiées. Les connaissements remis à l'affréteur en pareil cas servent uniquement à confirmer la réception de la cargaison expédiée et d'éventuels titres documentaires advenant le cas où l'affréteur déciderait de vendre des marchandises alors qu'elles sont encore en transit. Mais les connaissements ne servent pas de preuve des modalités du contrat de transport conclu entre le propriétaire du navire et l'affréteur étant donné que cette

charterer, although they will apply as soon as the cargo is sold and the bill negotiated to a third party.

- The respondent Fednav itself claims to have acted as agent for the shipowner, Canada Moon (affidavit of Dong Li, motion record of the appellant, at Tab 6, page 5, paragraph 16 referencing the letter of indemnity).
- More importantly, the respondents admit that the bills of lading incorporated the Gencon standard form charter party by reference. Thus, the charter party would still remain the applicable contract for the carriage of goods between the defendants (Fednav and Canada Moon) and the appellant.

Is the Letter of Indemnity an amendment to the charter party?

[60] Prothonotary Morneau agreed with the appellant that the LOI constituted an amendment to the charter party rather than a separate agreement. The Court accepts this finding as, on its face, as correctly noted by the Prothonotary [at paragraph 14] and the appellant, the LOI constitutes a modification of the charter party in view of its subject line:

Re: ... COSIPA/Fednav – C/P's dated July 22nd and September 21st, 2004.

[61] Further, although the respondents submit that the LOI was an implied waiver of any agreement to arbitrate and an explicit waiver of any right to raise a *forum non conveniens* objection, there is nothing in the e-mail negotiation of the LOI (affidavit of Mr. Munhoz, at Exhibit D) to support this contention. Certainly, there are conflicting and self-serving statements by Mr. Munhoz (COSIPA) and Mr. Li (Fednav) as to the intention of their respective companies in drafting the LOI.

relation est régie uniquement par les conditions de la charte-partie. Les règles de La Haye ou de La Haye-Visby ne s'appliquent pas non plus au contrat de transport lorsque le connaissance demeure entre les mains de l'affréteur, et ce, malgré le fait que ces règles s'appliquent dès que la cargaison est vendue et que le connaissance est cédé à un tiers.

- La défenderesse Fednav affirme elle-même avoir agi comme mandataire du propriétaire du navire, Canada Moon (affidavit de Dong Li, dossier de requête de l'appelante, onglet 6, page 5, paragraphe 16, renvoyant à la lettre de garantie).
- Mais surtout, les défendeurs admettent que les connaissances intégraient par renvoi la charte-partie rédigée selon la formule Gencon. Ainsi, la charte-partie demeurerait le contrat applicable en ce qui concerne le transport des marchandises entre les défendeurs (Fednav et Canada Moon) et l'appelante.

La lettre de garantie constitue-t-elle une modification de la charte-partie?

[60] Le protonotaire Morneau s'est dit d'accord avec l'appelante pour considérer que la lettre de garantie constituait une modification de la charte-partie plutôt qu'un accord distinct. La Cour accepte cette conclusion étant donné qu'ainsi que le protonotaire [au paragraphe 14] et l'appelante l'ont fait remarquer à juste titre, la lettre de garantie constitue manifestement une modification de la charte-partie compte tenu de la mention figurant en objet :

[TRADUCTION]

Objet : [...] COSIPA/Fednav – Charte-partie datée du 22 juillet et du 21 septembre 2004.

[61] De plus, bien que les défendeurs soutiennent que la lettre de garantie constituait une renonciation implicite à tout accord d'arbitrage de même qu'une renonciation explicite à tout droit de soulever une objection sur le fondement du principe *forum non conveniens*, il n'y a rien dans les négociations échangées par courriel au sujet de la lettre de garantie (affidavit de M. Munhoz, à l'annexe D) qui appuie cet argument. Force est de constater qu'il existe des déclarations contradictoires et

[62] The representative of the respondents, Mr. Dong Li, states that the purpose of the LOI was not to amend the charter party, which adequately protects “owners” or “disponent owners” (clause 5(a)), but to protect against indemnity claims against the “Master/Vessel/Owners/Managers” and/or by cargo interests (such as the plaintiff), arising out of the use of plastic sheets (affidavit of Dong Li, at paragraph 19).

[63] Clause 5(a) reads as follows:

5. Loading Discharging

(a) Costs/ Risks (See Clauses 22 + 40)

The cargo shall be brought into the holds, loaded, stowed and/or trimmed, tallied, lashed and/or secured by the Charterers and taken from holds and discharged by the Receivers, free of any risk, liability and expense whatsoever to the Owners. The Charterers shall provide and lay all dunnage material as required for the proper stowage and protection of the cargo on board, the Owners allowing the use of all dunnage available on board.

[64] Clause 45E), however, specifies that:

Whenever Charterers/Shippers cover the cargoes with plastic canvas in order to protect them during the voyage, Owners guarantee that said plastic canvas placed at load-port will be withdrawn only at the time of discharge of cargoes at respective disports [sic].

Should Owners fail in fulfilling the above they will be fully responsible for any penalty, charges, extra expenses, etc. that Charterers may face arising therefrom.

des déclarations intéressées faites par M. Munhoz (COSIPA) et M. Li (Fednav) au sujet de l’intention de leurs sociétés respectives lors de la rédaction de la lettre de garantie.

[62] Le représentant des défendeurs, M. Dong Li, affirme que la lettre de garantie avait pour objet, non pas de modifier la charte-partie, laquelle protège suffisamment les [TRADUCTION] « propriétaires » ou les [TRADUCTION] « armateurs disposants » (clause 5(a)), mais de se protéger contre les demandes d’indemnité dirigées contre les(le) [TRADUCTION] « capitaine/navire/propriétaires/gestionnaires » et/ou toute personne ayant un droit sur la cargaison (comme la demanderesse) par suite de l’utilisation d’une membrane de plastique (affidavit de Dong Li, au paragraphe 19).

[63] La clause 5(a) est ainsi libellée :

[TRADUCTION]

5. Chargement/Déchargement

(a) Frais/risques (voir les clauses 22 + 40)

La cargaison est mise en cale, chargée, arrimée et/ou fixée solidement, comptée, attachée et/ou stabilisée par les affréteurs et est sortie de cale et déchargée par les réceptionnaires, sans que les propriétaires du navire soient exposés à quelque risque, responsabilité ou frais de quelque sorte que ce soit. Les affréteurs fournissent et installent tous les accessoires d’arrimage nécessaires pour bien arrimer et protéger la cargaison à bord et les propriétaires permettent l’utilisation de tous les accessoires d’arrimage se trouvant à bord.

[64] La clause 45E) prévoit toutefois ce qui suit :

[TRADUCTION]

Les propriétaires garantissent que les membranes de plastique avec lesquelles les affréteurs/chargeurs emballent la cargaison au port d’embarquement pour les protéger au cours du transport ne seront retirées qu’au moment du déchargement de la cargaison à leur port de déchargement respectif.

Les propriétaires sont entièrement responsables de toute pénalité, frais et dépenses supplémentaires auxquels les affréteurs peuvent être exposés en cas de défaut par les propriétaires de respecter cette condition.

[65] The Court does not agree with the respondents' argument, since the LOI clearly adds to the protection offered already to the owners by way of clause 5(a) of the charter party, and also acts as an addition to rider clause 45E), stating that when the charterers use plastic sheets, the owners will not remove those sheets until discharge of the cargo. The e-mail exchange indicates that COSIPA realized that it was liable for any moisture problems arising from the use of plastic sheets, and thus the LOI can only be seen as an added benefit to the defendants, putting in clearer terms, and within the scope of the agreed upon charter party, the fact that COSIPA was responsible for the use of the plastic sheets. In Exhibit D to the affidavit of Mr. Munhoz is an e-mail from a member of COSIPA's chartering division which states:

4. As long as it is clearly stated on the governing C/P (cl. 45.E) that "whenever Charterers/Shippers cover the cargoes with plastic canvas in order to protect them during the voyage, Owners guarantee that ..." we understand that it is our responsibility any possible problem with the cargo by moisture condensation under the plastic cover.

[66] Based on the preceding analysis, the Court finds the appellant's contention that the LOI is an amendment to the charter party to be correct.

Statutory interpretation of the expression "contract for the carriage of goods by water" in section 46

[67] The basic principles of statutory interpretation were discussed in *Canada Trustco Mortgage*, above (at paragraph 10):

It has been long established as a matter of statutory interpretation that "the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the

[65] La Cour ne souscrit pas à l'argument des défendeurs, étant donné que la lettre de garantie complète la protection déjà offerte au propriétaire par la clause 5(a) de la charte-partie en plus de compléter la clause 45E), qui oblige les propriétaires à ne pas enlever les membranes de plastique installées par les affréteurs avant que la cargaison ne soit déchargée. Il ressort des courriels échangés que COSIPA s'est rendue compte qu'elle était responsable des problèmes de moisissure pouvant découler de l'utilisation des membranes de plastique de sorte que la lettre de garantie ne peut être considérée que comme un avantage supplémentaire pour les défendeurs, déclarant en des termes encore plus clairs et dans le cadre de la charte-partie convenue par les parties, que COSIPA était responsable de l'utilisation des membranes de plastique. À l'annexe D de l'affidavit de M. Munhoz se trouve un courriel d'un membre du département affrètements qui indique ce qui suit :

[TRADUCTION]

4. Dès lors que la charte-partie déclare clairement (à la clause 45.E) que « [I]es propriétaires garantissent que les membranes de plastique avec lesquelles les affréteurs/chargeurs emballent la cargaison au port d'embarquement pour les protéger au cours du transport ne seront retirées qu'au moment du déchargement de la cargaison à leur port de déchargement respectif », nous estimons que nous sommes responsables de tout problème éventuel causé à la cargaison à cause de la moisissure se formant sous les membranes de plastique en raison de la condensation.

[66] Vu l'analyse qui précède, la Cour conclut que l'argument de l'appelante suivant lequel la lettre de garantie constitue une modification de la charte-partie est bien fondé.

Interprétation législative de l'expression « contrat de transport de marchandises par eau » à l'article 46

[67] Les principes fondamentaux d'interprétation des lois ont été analysés dans l'arrêt *Hypothèques Trustco Canada*, précité (au paragraphe 10) :

Il est depuis longtemps établi en matière d'interprétation des lois qu'« il faut lire les termes d'une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'esprit de la loi, l'objet de la loi et l'intention du

intention of Parliament”: see 65302 *British Columbia Ltd. v. Canada*, [1999] 3 S.C.R. 804, at para. 50. The interpretation of a statutory provision must be made according to a textual, contextual and purposive analysis to find a meaning that is harmonious with the Act as a whole. When the words of a provision are precise and unequivocal, the ordinary meaning of the words play[s] a dominant role in the interpretive process. On the other hand, where the words can support more than one reasonable meaning, the ordinary meaning of the words plays a lesser role. The relative effects of ordinary meaning, context and purpose on the interpretive process may vary, but in all cases the court must seek to read the provisions of an Act as a harmonious whole.

[68] The Supreme Court repeated *Canada Trustco Mortgage’s* statutory interpretation principles recently in *Celgene Corp.*, above, stating at paragraph 21: “The words, if clear, will dominate; if not, they yield to an interpretation that best meets the overriding purpose of the statute.”

Ordinary meaning

[69] As noted by Prothonotary Morneau, the expression “contract for the carriage of goods by water” is not defined in the *Marine Liability Act*. Ruth Sullivan notes that the expression “ordinary meaning” is used inconsistently, sometimes meaning a term’s dictionary meaning, literal meaning or meaning derived from reading the words in their literary context (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed (Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008), at page 25). She further writes (at pages 25–26) that:

Most often ... ordinary meaning refers to the reader’s first impression meaning, the understanding that spontaneously comes to mind when words are read in their immediate context

[70] One dictionary meaning of the word “carriage” is “the conveying of goods”. So, in its ordinary sense, the expression “contract for the carriage of goods by water” would appear to mean a contract or agreement which provides for the conveying of goods by water—on a vessel, for example. This supports the inclusion of

législateur » : voir 65302 *British Columbia Ltd. c. Canada*, [1999] 3 R.C.S. 804, par. 50. L’interprétation d’une disposition législative doit être fondée sur une analyse textuelle, contextuelle et téléologique destinée à dégager un sens qui s’harmonise avec la Loi dans son ensemble. Lorsque le libellé d’une disposition est précis et non équivoque, le sens ordinaire des mots joue un rôle primordial dans le processus d’interprétation. Par contre, lorsque les mots utilisés peuvent avoir plus d’un sens raisonnable, leur sens ordinaire joue un rôle moins important. L’incidence relative du sens ordinaire, du contexte et de l’objet sur le processus d’interprétation peut varier, mais les tribunaux doivent, dans tous les cas, chercher à interpréter les dispositions d’une loi comme formant un tout harmonieux.

[68] Récemment, dans l’arrêt *Celgene Corp.*, précité, la Cour suprême a réitéré les principes d’interprétation législatifs dégagés dans l’arrêt *Hypothèques Trustco Canada* en déclarant, au paragraphe 21 : « S’il est clair, le libellé prévaut; sinon, il cède le pas à l’interprétation qui convient le mieux à l’objet prédominant de la loi. »

Le sens ordinaire

[69] Ainsi que le protonotaire Morneau l’a fait observer, l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » n’est pas définie dans la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*. Ruth Sullivan signale que l’expression [TRADUCTION] « sens ordinaire » n’est pas employée de façon constante : elle est parfois assimilée au sens que l’on trouve dans les dictionnaires, au sens littéral ou encore au sens qui s’en dégage en situant les mots dans leur contexte immédiat (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. (Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008), à la page 25). L’auteure ajoute (aux pages 25 et 26) :

[TRADUCTION] La plupart du temps [...] on associe le sens ordinaire à la première impression du lecteur, c’est-à-dire au sens qui lui vient spontanément à l’esprit lorsqu’il lit les termes dans leur contexte immédiat [...]

[70] Un des sens que les dictionnaires donnent du mot « transport » (*carriage*) est [TRADUCTION] « le transport de marchandises » (*the conveying of goods*). Ainsi, dans son sens ordinaire, l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » semblerait viser un contrat ou une entente qui prévoit le transport de marchandises par

charter parties in section 46 of the *Marine Liability Act*, as they are agreements between a charterer and a disponent owner whereby the charterer hires a vessel to convey goods, or, as defined by Julian Cooke *et al.* (Julian Cooke *et al.*, *Voyage Charters*, 3rd ed. (London: Informa, 2007), at page 3):

Voyage charters are those by which the owner agrees to perform one or more designated voyages in return for the payment of freight and (when appropriate) demurrage

[71] Prothonotary Morneau states in his order, and the respondents argue, that there is nothing, in section 46, that expressly excludes charter parties from the benefit of that provision.

[72] The ordinary meaning of the expression “contract for the carriage of goods by water” could support the inclusion of charter parties in section 46 of the *Marine Liability Act*.

Scheme of the Act

[73] However, the appellant relies in part on a comparison of section 46 of the Act with article 21 of the Hamburg Rules, which are included as a schedule to the Act. It is clear that schedules to an Act are considered internal to that Act and can be looked at and relied upon for statutory interpretation purposes (Ruth Sullivan, above, at page 403).

[74] There is a distinction, however, that needs to be made between scheduled material which is part of the enactment, scheduled material not made part of the enactment, and scheduled material set out for convenience only. In the first case, the material is interpreted as an integral part of the enactment and has the same force as the remainder of the legislation. In the third case, the material is not part of the enactment and the legal effect is “exactly the same as it would be if the materials were

eau, à bord d’un navire par exemple, ce qui confirme que les chartes-parties tombent sous le coup de l’article 46 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*, étant donné qu’il existe une entente entre un affréteur et un armateur disposant par lequel l’affréteur loue un navire en vue de transporter des marchandises ou, comme le précise les auteurs Julian Cooke et autres (Julian Cooke *et al.*, *Voyage Charters*, 3^e éd. (Londres : Informa, 2007), à la page 3) :

[TRADUCTION] Les chartes-parties au voyage sont des contrats d’affrètement aux termes desquels le propriétaire s’engage à effectuer un ou plusieurs voyages déterminés en contrepartie du paiement du fret et, le cas échéant, des frais de surestaries [...]

[71] Le protonotaire Morneau affirme dans son ordonnance — et les défendeurs sont du même avis — qu’il n’y a aucune exclusion expresse des chartes-parties à l’article 46.

[72] Le sens ordinaire de l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » pourrait donc appuyer la proposition que les chartes-parties tombent sous le coup de l’article 46 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*.

Économie de la Loi

[73] L’appelante se fonde toutefois en partie sur une comparaison entre l’article 46 de la Loi et l’article 21 des règles de Hambourg qui sont incorporées à la Loi sous forme d’annexe. Il est évident que les annexes des lois sont considérées comme faisant partie intégrante de la Loi et qu’on peut les examiner et les invoquer pour interpréter la Loi (Ruth Sullivan, précité, à la page 403).

[74] Il a toutefois lieu d’établir une distinction entre les annexes qui font partie du texte de loi, les annexes qui ne font pas partie du texte législatif et les annexes qui ne sont proposées qu’à des fins de commodité. Dans le premier cas, on considère l’annexe comme faisant partie intégrante du texte de loi et l’annexe a le même effet que le reste de la loi. Dans le troisième cas, l’annexe ne fait pas partie du texte législatif et son effet légal est [TRADUCTION] « exactement le même que si les éléments

not included in the Schedule” (Ruth Sullivan, above, at pages 403–406).

[75] Thus, the Hague-Visby Rules, which, pursuant to section 43 [of the Act] (stating that these rules have the force of law in Canada), are of the first type of scheduled material, can be considered as part of the Act. The Hamburg Rules, however, are not yet in force in Canada (in fact, Canada has not even signed the 1978 Convention (*United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978*) (see http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/transport_goods/Hamburg_status.html [Status: 1978 – United Nations, Convention on the Carriage of Goods by Sea – the “Hamburg Rules”]), and as a consequence, the schedule can be considered as being of the third type described above. In essence, they are non-existent in terms of legal effect. Yet they are nonetheless indicative of the contents of future legislation, should they ever be proclaimed in force. The schedule containing the Hamburg Rules is, for interpretation purposes, external to the Act. Section 46 has been enacted and its wording adheres very closely to article 21 of the Hamburg Rules. The Court cannot rely on the remainder of the Hamburg Rules, which are external to the Act, to interpret section 46, nor can it ignore the fact that the wording of section 46 is taken directly from article 21 of the Hamburg Rules.

[76] Both the Hague-Visby Rules and the Hamburg Rules exclude charter parties, the only exception being with regard to bills of lading issued to third parties pursuant to a charter party (i.e., to parties other than the two parties who entered into the charter party) (see William Tetley, *Marine Cargo Claims*, 4th ed. (Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2008), at page 25). Such a case does not present itself in this instance since the bills of lading stayed in the hands of COSIPA, the charterer, rather than being passed on to a third party. Thus, and as previously stated, the bills of lading acted as mere receipts.

visés par l’annexe ne s’y trouvaient pas » (Ruth Sullivan, précité, aux pages 403 à 406).

[75] Ainsi, les règles de La Haye-Visby qui, aux termes de l’article 43 [de la Loi] (qui dispose que ces règles ont force de loi au Canada) font partie de la première catégorie d’annexes, peuvent donc être considérées comme faisant partie de la Loi. Les règles de Hambourg ne sont toutefois pas encore en vigueur au Canada — en fait, le Canada n’a pas encore signé la Convention de 1978 (*Convention des Nations Unies sur le transport des marchandises par mer, 1978*) (voir http://www.uncitral.org/uncitral/fr/uncitral_texts/transport_goods/Hamburg_status.html [État : 1978 – Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer – « Règles de Hambourg »]), de sorte que l’annexe peut être considérée comme faisant partie de la troisième catégorie susmentionnée. Les règles de Hambourg n’ont donc aucune existence sur le plan juridique. Elles donnent toutefois une idée de la teneur de la loi à venir si jamais elle est promulguée. L’annexe dans laquelle se trouvent les règles de Hambourg ne fait pas partie de la Loi aux fins d’interprétation. L’article 46 a été édicté et son libellé s’inspire largement de l’article 21 des règles de Hambourg. La Cour ne peut invoquer les autres dispositions des règles de Hambourg qui ne font pas partie de la Loi pour interpréter l’article 46, pas plus qu’elle ne peut ignorer le fait que le libellé de l’article 46 s’inspire directement de l’article 21 des règles de Hambourg.

[76] Les règles de La Haye-Visby et les règles de Hambourg excluent toutes les deux les chartes-parties et elles ne prévoient une exception que dans le cas des connaissements délivrés à des tiers en vertu d’une charte-partie (c.-à-d. à des personnes autres que les deux parties contractantes qui ont signé la charte-partie) (voir William Tetley, *Marine Cargo Claims*, 4^e éd. (Cowansville (Qc) : Yvon Blais, 2008), à la page 25). Ce n’est pas le cas en l’espèce, étant donné que les connaissements sont demeurés entre les mains de COSIPA, l’affréteur, et qu’ils n’ont jamais été transmis à d’autres personnes. Ainsi, comme nous l’avons déjà précisé, les connaissements n’avaient comme valeur que celle de preuve de réception.

[77] The Hague-Visby Rules (Schedule 3 to the *Marine Liability Act*) state:

ARTICLE I

...

(b) “contract of carriage” applies only to contracts of carriage covered by a bill of lading or any similar document of title, in so far as such document relates to the carriage of goods by water, including any bill of lading or any similar document as aforesaid issued under or pursuant to a charter-party from the moment at which such bill of lading or similar document of title regulates the relations between a carrier and a holder of the same;

...

ARTICLE V

...

The provisions of these Rules shall not be applicable to charter-parties, but if bills of lading are issued in the case of a ship under a charter-party they shall comply with the terms of these Rules. [Emphasis added.]

[78] The Hamburg Rules (Schedule 4 to the *Marine Liability Act*) state:

ARTICLE 2

...

3. The provisions of this Convention are not applicable to charter-parties. However, where a bill of lading is issued pursuant to a charter-party, the provisions of the Convention apply to such a bill of lading if it governs the relation between the carrier and the holder of the bill of lading, not being the charterer. [Emphasis added.]

[79] As Professor William Tetley notes in *Marine Cargo Claims*, 4th ed. (at page 91):

The Hamburg Rules add little to the Hague/Visby Rules in respect to charterparties. Art. 2(3) of the Hamburg Rules is to the same effect as art. 5 and art. 1(b) of the Hague/Visby Rules but is perhaps clearer. [Footnote removed.]

[77] Les règles de La Haye-Visby (annexe 3 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*) disposent :

ARTICLE I

[...]

b) « contrat de transport » s’applique uniquement au contrat de transport constaté par un connaissement ou par tout document similaire formant titre pour le transport des marchandises par eau, il s’applique également au connaissement ou document similaire émis en vertu d’une charte-partie à partir du moment où ce titre régit les rapports du transporteur et du porteur du connaissement;

[...]

ARTICLE V

[...]

Aucune disposition des présentes règles ne s’applique aux chartes-parties, mais si des connaissements sont émis dans le cas d’un navire sous l’empire d’une charte-partie, ils sont soumis aux termes des présentes règles. [Non souligné dans l’original.]

[78] Les règles de Hambourg (annexe 4 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*) disposent :

Article 2

[...]

3. Les dispositions de la présente Convention ne s’appliquent pas aux contrats d’affrètement. Toutefois, lorsqu’un connaissement est émis en vertu d’un contrat d’affrètement, il est soumis aux dispositions de la présente Convention pour autant qu’il régit les relations entre le transporteur et le porteur du connaissement, si ce dernier n’est pas l’affréteur. [Non souligné dans l’original.]

[79] Ainsi que le professeur William Tetley le fait remarquer dans son ouvrage *Marine Cargo Claims*, 4^e éd. (à la page 91) :

[TRADUCTION] Les règles de Hambourg n’ajoutent pas grand-chose aux règles de La Haye-Visby en ce qui concerne les chartes-parties. Le paragraphe 3 de l’article 2 des règles de Hambourg correspond essentiellement à l’article 5 et à l’article I b) des règles de La Haye-Visby, mais il est peut-être un peu plus clair. [Renvoi omis.]

[80] Section 46 also states that it includes contracts to which the Hamburg Rules do not apply, but the Hague-Visby Rules are not excluded. It is our opinion that the scheme of the Act, including the incorporation of the Hague-Visby Rules, strongly suggests that the expression “contract for the carriage of goods” in section 46 is meant only to apply to charter parties where there is a (Hague-Visby Rules, paragraph (b) of Article I):

ARTICLE I

...

(b) ... bill of lading or any similar document as aforesaid issued under or pursuant to a charter-party from the moment at which such bill of lading or similar document of title regulates the relations between a carrier and a holder of the same;

[81] In this case, although bills of lading exist, as we have discussed, they do not regulate the relations between the carrier (defendants) and the holder of the bills of lading (COSIPA); their relationship is governed by the charter party, as amended by the LOI. Accordingly, on this reading, section 46 is not applicable.

Object of the Act

[82] The object of the *Marine Liability Act* was to consolidate existing marine liability regimes, as prior to its enactment there existed several instruments relating to marine liability (Legislative Summary LS-377E, *Bill S-2: Marine Liability Act*, February 5, 2001 [at page 1]; [see also] appellant’s book of authorities):

Bill S-2 would consolidate existing marine liability regimes (Fatal Accidents; Limitation of Liability for Maritime Claims; Liability for Carriage of Goods by Water; Liability and Compensation for Pollution Damage) into a single piece of legislation which would also include new regimes concerning shipowners’ liability to passengers and apportionment of liability applicable to torts governed by Canadian maritime law. In addition, the bill would retroactively validate certain by-laws made under the *Canada Ports Corporation Act* and certain

[80] L’article 46 précise également qu’il vise les contrats non assujettis aux règles de Hambourg sans toutefois exclure les règles de La Haye-Visby. Nous sommes d’avis que l’économie de la Loi, y compris le fait qu’elle incorpore les règles de La Haye-Visby, donne fortement à penser que l’expression « contrat de transport de marchandises par eau » à l’article 46 n’est censée s’appliquer qu’aux chartes-parties lorsqu’il existe (règles de la Haye-Visby, paragraphe b) de l’article I) :

ARTICLE I

[...]

b) [...] [un] connaissement ou document similaire émis en vertu d’une charte-partie à partir du moment où ce titre régit les rapports du transporteur et du porteur du connaissement;

[81] En l’espèce, bien qu’il existe des connaissements, comme nous l’avons déjà précisé, ces documents ne régissent pas les rapports entre le transporteur (les défendeurs) et le porteur des connaissements (COSIPA); les relations entre ces parties sont régies par la charte-partie, modifiée par la lettre de garantie. Suivant cette interprétation, l’article 46 ne s’applique pas.

Objet de la Loi

[82] L’objet de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* est de codifier les régimes de responsabilité existants compte tenu du fait qu’avant que cette loi ne soit adoptée, il existait plusieurs instruments régissant la responsabilité en matière maritime (Résumé législatif LS-377F *Projet de loi S-2 : Loi sur la responsabilité en matière maritime*, 5 février 2001 [à la page 1]; [voir aussi] recueil des sources de l’appelante) :

Le projet de loi S-2 refondrait les régimes de responsabilité existants en matière maritime (accidents mortels; limitation de la responsabilité en matière de créances maritimes; responsabilité civile lors du transport de marchandises par eau; responsabilité civile et indemnisation pour les dommages dus à la pollution) en une seule loi qui comprendrait aussi deux nouveaux régimes : le régime de responsabilité civile des propriétaires de navires envers les passagers et le régime de partage de la responsabilité applicable à tous les délits régis

regulations made under the *Pilotage Act*. The validating provisions are of a strictly house-keeping nature and are unrelated to the marine liability regimes set out in the bill. [Emphasis in original.]

[83] The object of section 46, according to the Legislative Summary prepared by the Library of Parliament [at pages 9–10] was to introduce:

E. Part 5 – Liability for Carriage of Goods by Water (clauses 41–46)

The *Carriage of Goods by Water Act* applies to all international carriage of goods between Canada and other countries which give the force of law to the Hague-Visby Rules embodied in the International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading, concluded at Brussels on 25 August 1924 and its Protocols of 1968 and 1979. The Act also applies to the domestic carriage of goods by water, but with some modifications. The Act provides for the eventual replacement of the Hague-Visby Rules with the Hamburg Rules, which are embodied in the United Nations Convention of the Carriage of Goods by Sea, 1978, concluded at Hamburg on 31 March 1978. Both of the Conventions apply to maritime claims for loss or damage to cargo and their key elements are basis of liability; limitation of liability; and shipowners' defences. According to departmental sources, the fact that the Hague-Visby Rules, unlike the Hamburg Rules, contain no jurisdiction clause has given rise to some problems where the inclusion of foreign jurisdiction clauses in bills of lading has prevented adjudication or arbitration of any dispute in Canada. Accordingly, an amendment is needed to confirm Canadian jurisdiction in situations where a bill of lading stipulates that disputes must be submitted to foreign courts.

Part 5 of Bill S-2 would re-enact existing provisions of the *Carriage of Goods by Water Act* respecting the application of the Hague-Visby Rules in Canada (reproduced in Schedule 3 to the bill) and the eventual implementation of the Hamburg Rules (reproduced in Schedule 4 to the bill). The Hamburg Rules would come into force only by an Order of the Governor in Council to bring clause 45 of the bill into effect (clause 131(2)), after which, according to clause 43(4) of the bill, the Hague-Visby rules would no longer apply. However, a new provision, not contained in the Hague-Visby Rules, would be introduced to confirm Canadian jurisdiction in situations where a bill of lading stipulates that disputes must be submitted to foreign courts. According to clause 46(1), if a contract

par le droit maritime canadien. En outre, le projet de loi validerait rétroactivement certains règlements pris sous le régime de la *Loi sur la Société canadienne des ports* et d'autres pris sous le régime de la *Loi sur le pilotage*. Les dispositions de validation sont de nature strictement administrative et sont sans rapport avec les régimes de responsabilité civile prévus dans le projet de loi. [Souligné dans l'original.]

[83] Suivant le résumé législatif préparé par la Bibliothèque du Parlement [aux pages 10 à 12], l'article 46 visait ce qui suit :

E. Partie 5 – Responsabilité en matière de transport de marchandises par eau (articles 41–46)

La *Loi sur le transport de marchandises par eau* s'applique à toutes les activités entre le Canada et les autres pays adhérant aux règles de La Haye-Visby qui font partie de la Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissance, conclue à Bruxelles le 25 août 1924, et de ses Protocoles de 1968 et 1979. La *Loi* s'applique également, mais avec certaines adaptations, au transport intérieur de marchandises par eau. Elle prévoit aussi le remplacement éventuel des règles de La Haye-Visby par celles de Hambourg qui font partie de la Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer, 1978, conclue à Hambourg le 31 mars 1978. Les deux conventions s'appliquent aux créances maritimes pour les marchandises perdues ou endommagées et elles ont pour éléments clés le fondement de la responsabilité, la limitation de la responsabilité et les moyens de défense des propriétaires de navires. Selon la documentation du ministère, comme les règles de La Haye-Visby, à la différence des règles de Hambourg, ne renferment aucune clause de juridiction, certains problèmes se sont présentés lorsque des clauses de juridiction étrangère incluses dans des connaissements ont empêché le règlement ou l'arbitrage d'un litige au Canada. Une modification s'impose donc pour confirmer la compétence du Canada dans les cas où un connaissement stipule que les litiges doivent être soumis à un tribunal étranger.

La partie 5 du projet de loi S-17 réédicterait les dispositions actuelles de la *Loi sur le transport de marchandises par eau* visant l'application au Canada des règles de La Haye-Visby (qui figurent à l'annexe 3 du projet de loi) et la mise en œuvre éventuelle des règles de Hambourg (figurant à l'annexe 4 du projet de loi). Les règles de Hambourg n'auraient force de loi qu'à la date fixée par décret pour l'entrée en vigueur de l'article 45 du projet de loi (paragraphe 131(2)); après cette date, selon le paragraphe 43(4) du projet de loi, les règles La Haye-Visby ne s'appliqueraient plus. Toutefois, une nouvelle disposition, qui ne se trouve pas dans les règles de La Haye-Visby, serait adoptée pour confirmer la compétence du Canada dans les cas où un connaissement stipulerait que

for the carriage of goods by water to which the Hamburg Rules did not apply were to provide for the adjudication or arbitration of claims arising under the contract in a place other than Canada, a claimant could nevertheless institute judicial or arbitral proceedings in a court or arbitral tribunal in Canada; such court or tribunal would have to be competent to determine the claim if the contract had referred the claim to Canada. This would apply where the actual or intended port of loading or discharge under the contract was in Canada; where the person against whom the claim was made resided or had a place of business, branch or agency in Canada; or where the contract was made in Canada. Clause 46(2) stipulates that, notwithstanding clause 46(1), the parties to a contract referred to in the latter sub-clause could, after a claim arose under the contract, designate by agreement the place where judicial or arbitral proceedings could be instituted. [Emphasis in original.]

[84] This is clearly not the case in this matter, since the reference to a foreign forum is found directly in the charter party, negotiated freely by the parties.

[85] The position of the respondents that the transitional provision that is section 46 should be given a broader interpretation than the Rules that it will eventually replace is not logical and diminishes the weight the Court assigns to their position founded on section 12 of the *Interpretation Act*.

[86] The respondents argue that the Court should consider the fact that the *Interpretation Act* stresses the remedial purpose of legislation. Section 12 of the *Interpretation Act* reads as follows:

Enactments deemed remedial **12.** Every enactment is deemed remedial, and shall be given such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects.

[87] Section 46 being a transitional provision, applicable until the Hamburg Rules are adopted, it is difficult to subscribe to an interpretation so broad that the transitional provision will grant more rights than the Hamburg Rules confer.

les litiges doivent être soumis à un tribunal étranger. Selon le paragraphe 46(1), si un contrat de transport de marchandises par eau non assujéti aux règles de Hambourg stipulait qu'une créance découlant du contrat devait être soumise à une cour de justice ou à l'arbitrage dans un lieu situé à l'étranger, le réclamant pourrait néanmoins intenté une procédure judiciaire ou arbitrale au Canada devant un tribunal qui serait compétent pour connaître de la créance si le contrat prévoyait le renvoi de celle-ci au Canada. La disposition s'appliquerait si le port de chargement ou de déchargement prévu au contrat ou effectif était situé au Canada; si la partie contre laquelle la créance était présentée avait au Canada sa résidence, un établissement, une succursale ou une agence; ou si le contrat avait été passé au Canada. Le paragraphe 46(2) prévoit que, malgré le paragraphe 46(1), les parties à un contrat visé à ce dernier paragraphe pourraient désigner d'un commun accord, postérieurement à la créance née d'un contrat, le lieu où le réclamant pourrait intenté une procédure judiciaire ou arbitrale. [Souligné dans l'original.]

[84] Ce n'est de toute évidence pas le cas en l'espèce, étant donné que c'est dans la charte-partie, un contrat négocié librement par les parties, que l'on trouve le mécanisme de renvoi à un tribunal étranger.

[85] L'argument des défendeurs suivant lequel la disposition transitoire que constitue l'article 46 devrait recevoir une interprétation plus large que les règles qu'il remplacera éventuellement n'est pas logique et elle diminue le poids que la Cour attribue à la thèse qu'ils défendent en se fondant sur l'article 12 de la *Loi d'interprétation*.

[86] Les défendeurs soutiennent que la Cour devrait tenir compte du fait que la *Loi d'interprétation* souligne que les textes de loi sont censés apporter une solution de droit. Voici le texte de l'article 12 de la *Loi d'interprétation* :

12. Tout texte est censé apporter une solution de droit et s'interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet. Principe et interprétation

[87] Comme l'article 46 est une disposition transitoire qui s'applique jusqu'à ce que les règles de Hambourg soient adoptées, il est difficile de souscrire à une interprétation aussi large suivant laquelle cette disposition transitoire conférerait davantage de droits que ceux que conféreront les règles de Hambourg.

[88] In light of this remedial interpretation, the object of the provision, namely, to confirm Canadian jurisdiction for shippers and receivers, must also be considered and must be weighed against Parliament's intention.

Parliament's intention

[89] As the appellant makes clear in its submissions, the intention of Parliament in enacting section 46 was to put in place a jurisdiction provision similar to article 21 of the Hamburg Rules. The transcript of the evidence given before the Standing Committee on Transport and Government Operations (March 27, 2001) and the Legislative Summary of Bill S-2, the *Marine Liability Act*, amply support this contention, but they also make clear that the specific intention was to import into the *Marine Liability Act* and the Hague-Visby Rules a "desirable" jurisdictional feature of the Hamburg Rules, as follows:

[House of Commons. Standing Committee on Transport and Government Operations. *Evidence*. Meeting No. 7, March 27, 2001, online, at 1205], comment by Mr. James Gould, President, Canadian Maritime Law Association, [see also] book of authorities of the appellant, Tab 30, page 26:

Given the topic this morning, I would like to turn to the question of the jurisdiction clause in part 5, and that's clause 46 of Bill S-2. I'll skip over the other things, but I would be quite willing to comment on them if you'd like. Suffice it to say we do support the whole bill.

The CMLA strongly supports the adoption of the jurisdiction clause set out in clause 46 of Bill S-2. In a way, it reflects the provisions of articles 21 and 22 of the Hamburg Rules, which, as you know, are already part of our law, since they're already a schedule to our existing Carriage of Goods by Water Act. They just haven't been proclaimed in force.

...

Furthermore, and perhaps most importantly, the Comité, the CMI, is actively reviewing issues relating to the carriage of

[88] Compte tenu de cette interprétation réparatrice, l'objet de la disposition en cause —confirmer la compétence du Canada sur les chargeurs et les réceptionnaires — doit être pris en compte et être évalué à la lumière de l'intention du législateur.

Intention du législateur

[89] Ainsi que l'appelante le précise bien dans ses observations, l'intention qu'avait le législateur en adoptant l'article 46 était d'introduire une disposition attributive de compétence semblable à celle que l'on trouve à l'article 21 des règles de Hambourg. La transcription des témoignages livrés devant le Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales (27 mars 2001) ainsi que le résumé législatif du projet de loi S-2 : *Loi sur la responsabilité en matière maritime* appuient amplement cet argument, mais ils permettent également de constater que l'intention précise du législateur était d'intégrer à la *Loi sur la responsabilité en matière maritime* et aux règles de La Haye-Visby une clause de juridiction des règles de Hambourg « souhaitable » :

[Chambre des communes. Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales. *Témoignages*, réunion n° 7, 27 mars 2001, en ligne, à 1205], observations de M. James Gould, président de l'Association canadienne de droit maritime, [voir aussi] recueil des sources invoquées de l'appelante, onglet 30, à la page 26 :

Compte tenu du sujet à l'étude ce matin, j'aimerais porter mon attention sur la clause de juridiction, soit l'article 46, qui figure à la partie 5 du projet de loi S-2. Je n'aborderai pas les autres dispositions, mais j'accepterai volontiers de les commenter, si vous le désirez. Je me contenterai de dire que nous appuyons l'ensemble du projet de loi.

L'ACDM est favorable à l'adoption de la clause de juridiction énoncée à l'article 46 du projet de loi S-2. Elle reflète, dans une certaine mesure, les dispositions des articles 21 et 22 des règles de Hambourg qui, comme vous le savez, ont été annexées à notre Loi sur le transport des marchandises par eau. Elles n'ont toutefois pas encore été promulguées.

[...]

Par ailleurs, et peut-être plus important encore, le CMI, est en train de revoir les questions relatives au transport de

goods by sea. There is substantial agreement within the CMI that the provisions of articles 21 and 22 of the Hamburg Rules should be incorporated in any new convention on carriage of goods by sea.

Legislative Summary LS-377E, section E [at page 10]; [see also] book of authorities of the appellant, Tab 32:

However, a new provision, not contained in the Hague-Visby Rules, would be introduced to confirm Canadian jurisdiction in situations where a bill of lading stipulates that disputes must be submitted to foreign courts. According to clause 46(1), if a contract for the carriage of goods by water to which the Hamburg Rules did not apply were to provide for the adjudication or arbitration of claims arising under the contract in a place other than Canada, a claimant could nevertheless institute judicial or arbitral proceedings in a court or arbitral tribunal in Canada; such court or tribunal would have to be competent to determine the claim if the contract had referred the claim to Canada. This would apply where the actual or intended port of loading or discharge under the contract was in Canada; where the person against whom the claim was made resided or had a place of business, branch or agency in Canada; or where the contract was made in Canada. Clause 46(2) stipulates that, notwithstanding clause 46(1), the parties to a contract referred to in the latter sub-clause could, after a claim arose under the contract, designate by agreement the place where judicial or arbitral proceedings could be instituted. [Emphasis in original.]

[90] Although, as the appellant argues, the intention was to permit the transition to the Hamburg Rules, the Rules are not yet in force (neither is section 45). Thus, it is reasonable to consider that the intent of Parliament was to add to the Act and the Hague-Visby Rules only section 46.

[91] As previously noted, the Hague-Visby Rules also do not include charter parties, unless a bill of lading has been issued regulating the relationship between the carrier and the holder, which is not the case in this instance, as the bill remained with the charterer.

marchandises par mer. Il s'entend pour dire que les dispositions des articles 21 et 22 des règles de Hambourg devraient être incluses dans une nouvelle convention sur le transport de marchandises par mer.

[...]

Résumé législatif LS-377F, section E [à la page 10]; [voir aussi] recueil des sources citées de l'appelante, onglet 32 :

Toutefois, une nouvelle disposition, qui ne se trouve pas dans les règles de La Haye-Visby, serait adoptée pour confirmer la compétence du Canada dans les cas où un connaissement stipulerait que les litiges doivent être soumis à un tribunal étranger. Selon le paragraphe 46(1), si un contrat de transport de marchandises par eau non assujéti aux règles de Hambourg stipulait qu'une créance découlant du contrat devait être soumise à une cour de justice ou à l'arbitrage dans un lieu situé à l'étranger, le réclamant pourrait néanmoins tenter une procédure judiciaire ou arbitrale au Canada devant un tribunal qui serait compétent pour connaître de la créance si le contrat prévoyait le renvoi de celle-ci au Canada. La disposition s'appliquerait si le port de chargement ou de déchargement prévu au contrat ou effectif était situé au Canada; si la partie contre laquelle la créance était présentée avait au Canada sa résidence, un établissement, une succursale ou une agence; ou si le contrat avait été passé au Canada. Le paragraphe 46(2) prévoit que, malgré le paragraphe 46(1), les parties à un contrat visé à ce dernier paragraphe pourraient désigner d'un commun accord, postérieurement à la créance née d'un contrat, le lieu où le réclamant pourrait tenter une procédure judiciaire ou arbitrale. [Souligné dans l'original.]

[90] Bien que, comme l'appelante le soutient, l'intention du législateur était de permettre une transition vers les règles de Hambourg, les règles en question ne sont pas encore en vigueur (pas plus que ne l'est l'article 45). Il est donc raisonnable de considérer que l'intention du législateur était de n'ajouter que l'article 46 à la Loi et aux règles de La Haye-Visby.

[91] Comme nous l'avons déjà fait remarquer, les règles de La Haye-Visby ne visent par ailleurs pas les chartes-parties, à moins qu'un connaissement ait été établi pour régler les rapports entre le transporteur et le détenteur, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, étant donné que le connaissement est demeuré en tout temps entre les mains de l'affréteur.

[92] That said, Prothonotary Morneau concluded that (at paragraph 37):

... if Parliament had wanted to clearly exclude charter parties from subsection 46(1), it would have, at some point in time, included in the MLA a provision similar to Article 2(3) of the Hamburg Rules, especially since these rules are still not in force in Canada.

[93] The Court does not agree with this reasoning because, when section 46 was enacted by Parliament, clearly the intent was for that section to act as a transitional provision, knowing that the Hamburg Rules would eventually come into force and replace section 46. There was, therefore, no need to enact a provision similar to paragraph 3 of article 2 to specifically exclude charter parties, because the intent was that they be excluded. The Hague-Visby Rules, in paragraph (b) of Article I defining a contract of carriage, excludes charter parties from the application of those rules. It would therefore have been redundant to add a provision similar to paragraph 3 of article 2.

International obligations

[94] The Supreme Court of Canada has held on numerous occasions that Parliament and provincial legislatures are presumed to enact legislation that is consistent with international law generally and with Canada's international obligations. On different occasions, that Court has held that it is reasonable for a tribunal to examine a domestic law in the context of an international agreement in order to clarify any uncertainty (*National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)*, [1990] 2 S.C.R. 1324, at page 1371; also *Daniels v. White and The Queen*, [1968] S.C.R. 517; *GreCon Dimter inc. v. J.R. Normand inc.*, 2005 SCC 46, [2005] 2 S.C.R. 401, at paragraph 41; and *R. v. Sharpe*, 2001 SCC 2, [2001] 1 S.C.R. 45, at paragraphs 175 and 176).

[95] The appellant submits that any doubt should be resolved in favour of upholding Canada's support for international arbitration agreements, pursuant to the

[92] Cela dit, le protonotaire a conclu (au paragraphe 37) :

[...] si le législateur avait voulu clairement exclure les chartes-parties du paragraphe 46(1), il aurait inclus à la MLA, à une époque ou une autre, une disposition similaire à l'article 2(3) des règles de Hambourg, d'autant plus que ces règles ne sont toujours pas en vigueur au Canada.

[93] La Cour ne souscrit pas à ce raisonnement parce que, lorsque l'article 46 a été édicté par le législateur, celui-ci avait de toute évidence l'intention que cet article serve de disposition transitoire, sachant que les règles de Hambourg entreraient éventuellement en vigueur et remplaceraient l'article 46. Il n'était donc pas nécessaire d'édicter une disposition semblable au paragraphe 3 de l'article 2 pour exclure expressément les chartes-parties, étant donné que l'intention du législateur était de les exclure. Les règles de La Haye-Visby, au paragraphe b) de l'article I qui définit le contrat de transport, soustrait les chartes-parties à l'application de ces règles. Il aurait donc été superflu d'ajouter une disposition semblable au paragraphe 3 de l'article 2.

Obligations internationales

[94] La Cour suprême du Canada a jugé à de nombreuses reprises que le législateur fédéral et les législatures provinciales sont présumés édicter des lois qui sont conformes au droit international et aux obligations internationales du Canada dans leur ensemble. À différentes occasions, la Cour suprême a déclaré qu'il est raisonnable de la part d'un tribunal d'examiner la loi nationale dans le contexte d'un accord international afin d'obtenir les éclaircissements voulus (*National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)*, [1990] 2 R.C.S. 1324, à la page 1371; voir également *Daniels v. White and The Queen*, [1968] R.C.S. 517; *GreCon Dimter inc. c. J.R. Normand inc.*, 2005 CSC 46, [2005] 2 R.C.S. 401, au paragraphe 41; et *R c. Sharpe*, 2001 CSC 2, [2001] 1 R.C.S. 45, aux paragraphes 175 et 176).

[95] L'appelante affirme que tout doute devrait être résolu de manière à confirmer l'appui que le Canada accorde aux conventions internationales en matière

New York Convention of 1958 (text available at <http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/arbitration/NYConvention.html>).

[96] The Court concludes that Canada's being aware of its international obligations when section 46 was enacted is an element further supporting the view that section 46 must be assigned a narrow interpretation rather than a broad one that runs counter to the enforcement of the right of the parties to a charter party to choose their forum.

VI CONCLUSION

[97] In conclusion, the Court weighs the factors relating to the interpretation of section 46 as follows. It is clear that the Hague-Visby Rules are part of the Act and in force in Canada and that they stipulate that charter parties are excluded except in the specific circumstances discussed above. Moreover, the Hamburg Rules, which exclude charter parties, although not in force, were also in the minds of the drafters of Part V of the Act. An interpretation based on the ordinary meaning of the terms "contract for the carriage of goods" in section 46 leads to the exclusion of charter parties, primarily because they are excluded in the Hague-Visby Rules, which are incorporated into the Act and also because it is not logical to assign to a transitional disposition a broader and different interpretation than that given to the international convention that it will eventually replace, particularly when that convention is appended as a schedule to the Act. Finally, it has been recognized that the courts can turn to international treaties to interpret domestic legislation. The Court finds that the cumulative effect of these factors weighs in favour of an interpretation of "contract for carriage of goods" in section 46 of the Act that excludes charter parties.

[98] Having found that the respondents cannot avail themselves of the right granted under section 46 of the

d'arbitrage conformément à la Convention de New York de 1958 (texte disponible à l'adresse suivante : <http://www.uncitral.org/uncitral/fr/uncitral_texts/arbitration/NYConvention.html>).

[96] La Cour conclut que le Canada était conscient de ses obligations internationales lorsque l'article 46 a été édicté, ce qui confirme qu'il convient d'interpréter l'article 46 de manière étroite et non d'une façon large qui irait à l'encontre de la reconnaissance du droit des parties à la charte-partie de choisir le tribunal devant lequel elles souhaitent porter leurs différends.

VI CONCLUSION

[97] En conclusion, la Cour évalue comme suit les facteurs relatifs à l'interprétation de l'article 46. Il est clair que les règles de La Haye-Visby font partie de la Loi et sont en vigueur au Canada et qu'elles prévoient qu'elles ne s'appliquent pas aux chartes-parties sauf dans les circonstances précises déjà évoquées. Qui plus est, bien qu'elles ne soient pas en vigueur, les règles de Hambourg, qui excluent les chartes-parties, étaient également présentes à l'esprit du législateur lorsqu'il a édicté la partie V de la Loi. Une interprétation de l'expression « contrat de transport de marchandises par eau » fondée sur le sens ordinaire de cette expression à l'article 46 nous conduit à conclure que les chartes-parties sont exclues principalement parce qu'elles sont soustraites de l'application des règles de La Haye-Visby qui sont incorporées à la Loi et également parce qu'il n'est pas logique d'attribuer à une disposition transitoire un sens plus large et différend que celui que l'on attribue à la convention internationale qui la remplacera éventuellement, surtout lorsque cette convention est annexée à la Loi. Enfin, il est reconnu que les tribunaux peuvent consulter les traités internationaux pour interpréter les lois internes. La Cour conclut que l'effet cumulatif de ces facteurs penche en faveur d'une interprétation de l'expression « contrat de transport de marchandises par eau » à l'article 46 de la Loi qui exclut les chartes-parties.

[98] Ayant conclu que les défendeurs ne peuvent se prévaloir du droit conféré à l'article 46 de la *Loi sur la*

Marine Liability Act, the issue of Brazil being a more appropriate forum or not is therefore moot.

responsabilité en matière maritime, la Cour estime que la question de savoir si le Brésil constitue un forum plus approprié est sans objet.

ORDER

THIS COURT ORDERS that

1. The appeal is allowed.
2. The order issued by Prothonotary R. Morneau on March 10, 2011 is set aside.
3. The defendants'/respondents' third-party claims in actions T-1613-08 and T-2020-08 are stayed pending the conclusion of arbitration in New York under clause 19(b) of the Gencon charter party.
4. One set of costs of \$10 990 is awarded against the defendants/respondents.

ANNEX

Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7 [ss. 1 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 14), 50(1) (as am. *idem*, s. 46)]

Stay of proceedings authorized

50. (1) The Federal Court of Appeal or the Federal Court may, in its discretion, stay proceedings in any cause or matter

(a) on the ground that the claim is being proceeded with in another court or jurisdiction; or

(b) where for any other reason it is in the interest of justice that the proceedings be stayed.

Marine Liability Act, S.C. 2001, c. 6

ORDONNANCE

LA COUR ORDONNE :

1. L'appel est accueilli.
2. L'ordonnance rendue par le protonotaire R. Morneau le 10 mars 2011 est annulée.
3. La mise en cause des défendeurs (intimés) dans les actions T-1613-08 et T-2020-08 est suspendue en attendant la conclusion de l'arbitrage se déroulant à New York conformément à la clause 19b) de la charte-partie rédigée selon la formule Gencon.
4. Un seul mémoire de dépens est accepté : les défendeurs (intimés) sont condamnés à des dépens de 10 990 \$.

ANNEXE

Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7 [art. 1 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 14), 50(1) (mod., *idem*, art. 46)]

50. (1) La Cour d'appel fédérale et la Cour fédérale ont le pouvoir discrétionnaire de suspendre les procédures dans toute affaire :

Suspension d'instance

a) au motif que la demande est en instance devant un autre tribunal;

b) lorsque, pour quelque autre raison, l'intérêt de la justice l'exige.

Loi sur la responsabilité en matière maritime, L.C. 2001, ch. 6

PART 5

LIABILITY FOR CARRIAGE OF GOODS
BY WATER*Interpretation*

Definitions **41.** The definitions in this section apply in this Part.

“Hague-Visby Rules”
« règles de La Haye-Visby »

“Hague-Visby Rules” means the rules set out in Schedule 3 and embodied in the International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading, concluded at Brussels on August 25, 1924, in the Protocol concluded at Brussels on February 23, 1968, and in the additional Protocol concluded at Brussels on December 21, 1979.

“Hamburg Rules”
« règles de Hambourg »

“Hamburg Rules” means the rules set out in Schedule 4 and embodied in the United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978, concluded at Hamburg on March 31, 1978.

...

Hague-Visby Rules

Effect **43.** (1) The Hague-Visby Rules have the force of law in Canada in respect of contracts for the carriage of goods by water between different states as described in Article X of those Rules.

Extended application (2) The Hague-Visby Rules also apply in respect of contracts for the carriage of goods by water from one place in Canada to another place in Canada, either directly or by way of a place outside Canada, unless there is no bill of lading and the contract stipulates that those Rules do not apply.

Meaning of “Contracting State” (3) For the purposes of this section, the expression “Contracting State” in Article X of the Hague-Visby Rules includes Canada and any state that, without being a Contracting State, gives the force of law to the rules embodied in the International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading,

PARTIE 5

RESPONSABILITÉ EN MATIÈRE DE
TRANSPORT DE MARCHANDISES PAR
EAU*Définitions et disposition interprétative*

Définitions **41.** Les définitions qui suivent s’appliquent à la présente partie.

« règles de Hambourg » Les règles figurant à l’annexe 4 et faisant partie de la Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer, 1978, conclue à Hambourg le 31 mars 1978.

« règles de Hambourg »
“Hamburg Rules”

« règles de La Haye-Visby » Les règles figurant à l’annexe 3 et faisant partie de la Convention internationale pour l’unification de certaines règles en matière de connaissance, conclue à Bruxelles le 25 août 1924, du protocole de Bruxelles conclu le 23 février 1968 et du protocole supplémentaire de Bruxelles conclu le 21 décembre 1979.

« règles de La Haye-Visby »
“Hague-Visby Rules”

[...]

Règles de La Haye-Visby

Force de loi **43.** (1) Les règles de La Haye-Visby ont force de loi au Canada à l’égard des contrats de transport de marchandises par eau conclus entre les différents États selon les règles d’application visées à l’article X de ces règles.

Application étendue (2) Les règles de La Haye-Visby s’appliquent également aux contrats de transport de marchandises par eau d’un lieu au Canada à un autre lieu au Canada, directement ou en passant par un lieu situé à l’extérieur du Canada, à moins qu’ils ne soient pas assortis d’un connaissance et qu’ils stipulent que les règles ne s’appliquent pas.

Définition de « État contractant » (3) Pour l’application du présent article, « État contractant », à l’article X des règles de La Haye-Visby, vise, outre le Canada, tout État qui, n’étant pas lui-même un État contractant, donne force de loi à ces règles, qu’il donne ou non force de loi au protocole supplémentaire de Bruxelles conclu le 21 décembre 1979.

	concluded at Brussels on August 25, 1924 and in the Protocol concluded at Brussels on February 23, 1968, regardless of whether that state gives the force of law to the additional Protocol concluded at Brussels on December 21, 1979.	
Replace- ment by Hamburg Rules	(4) The Hague-Visby Rules do not apply in respect of contracts entered into after the coming into force of section 45.	(4) Ne sont pas assujettis aux règles de La Haye-Visby les contrats conclus après l'entrée en vigueur de l'article 45.
	<i>Hamburg Rules</i>	<i>Règles de Hambourg</i>
Report to Parliament	44. The Minister shall, before January 1, 2005 and every five years afterwards, consider whether the Hague-Visby Rules should be replaced by the Hamburg Rules and cause a report setting out the results of that consideration to be laid before each House of Parliament.	44. Avant le 1 ^{er} janvier 2005, et par la suite tous les cinq ans, le ministre examine la possibilité de remplacer les règles de La Haye-Visby par celles de Hambourg et fait déposer un rapport sur ses conclusions devant chaque chambre du Parlement.
	[Section 45 not yet in force.]	[L'article 45 n'est pas encore en vigueur.]
Effect	45. (1) The Hamburg Rules have the force of law in Canada in respect of contracts for the carriage of goods by water between different states as described in Article 2 of those Rules.	45. (1) Les règles de Hambourg ont force de loi au Canada à l'égard des contrats de transport de marchandises par eau conclus entre les différents États selon les règles d'application visées à l'article 2 de ces règles.
Extended application	(2) The Hamburg Rules also apply in respect of contracts for the carriage of goods by water from one place in Canada to another place in Canada, either directly or by way of a place outside Canada, unless the contract stipulates that those Rules do not apply.	(2) Les règles de Hambourg s'appliquent également aux contrats de transport de marchandises par eau d'un lieu au Canada à un autre lieu au Canada, directement ou en passant par un lieu situé à l'extérieur du Canada, à moins qu'ils stipulent que les règles ne s'appliquent pas.
Meaning of "Contract- ing State"	(3) For the purposes of this section, the expression "Contracting State" in Article 2 of the Hamburg Rules includes Canada and any state that gives the force of law to those Rules without being a Contracting State to the United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978.	(3) Pour l'application du présent article, « État contractant », à l'article 2 des règles de Hambourg, vise, outre le Canada, tout État qui, n'étant pas lui-même un État contractant de la Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer, 1978, donne force de loi à ces règles.
References to "sea"	(4) For the purposes of this section, the word "sea" in the Hamburg Rules shall be read as "water".	(4) Pour l'application du présent article, la mention de « mer » dans les règles de Hambourg vaut mention de « eau ».
Signatures	(5) For the purposes of this section, paragraph 3 of article 14 of the Hamburg Rules applies in respect of the documents referred to in article 18 of those Rules.	(5) Pour l'application du présent article, le paragraphe 3 de l'article 14 des règles de Hambourg s'applique aux documents visés à leur article 18.

*Institution of Proceedings in Canada**Procédure intentée au Canada*

Claims not
subject to
Hamburg
Rules

46. (1) If a contract for the carriage of goods by water to which the Hamburg Rules do not apply provides for the adjudication or arbitration of claims arising under the contract in a place other than Canada, a claimant may institute judicial or arbitral proceedings in a court or arbitral tribunal in Canada that would be competent to determine the claim if the contract had referred the claim to Canada, where

(a) the actual port of loading or discharge, or the intended port of loading or discharge under the contract, is in Canada;

(b) the person against whom the claim is made resides or has a place of business, branch or agency in Canada; or

(c) the contract was made in Canada.

Agreement
to designate

(2) Notwithstanding subsection (1), the parties to a contract referred to in that subsection may, after a claim arises under the contract, designate by agreement the place where the claimant may institute judicial or arbitral proceedings.

United Nations Convention on the Carriage of Goods By Sea, 1978 (Hamburg Rules), attached as Schedule 4 to the Marine Liability Act

ARTICLE 2

Scope of application

...

3. The provisions of this Convention are not applicable to charter-parties. However, where a bill of lading is issued pursuant to a charter-party, the provisions of the Convention apply to such a bill of lading if it governs the relation between the carrier and the holder of the bill of lading, not being the charterer.

...

46. (1) Lorsqu'un contrat de transport de marchandises par eau, non assujéti aux règles de Hambourg, prévoit le renvoi de toute créance découlant du contrat à une cour de justice ou à l'arbitrage en un lieu situé à l'étranger, le réclamant peut, à son choix, intenter une procédure judiciaire ou arbitrale au Canada devant un tribunal qui serait compétent dans le cas où le contrat aurait prévu le renvoi de la créance au Canada, si l'une ou l'autre des conditions suivantes existe :

a) le port de chargement ou de déchargement — prévu au contrat ou effectif — est situé au Canada;

b) l'autre partie a au Canada sa résidence, un établissement, une succursale ou une agence;

c) le contrat a été conclu au Canada.

(2) Malgré le paragraphe (1), les parties à un contrat visé à ce paragraphe peuvent d'un commun accord désigner, postérieurement à la créance née du contrat, le lieu où le réclamant peut intenter une procédure judiciaire ou arbitrale.

Convention des Nations Unies sur le transport des marchandises par mer, 1978 (règles de Hambourg), annexe 4 de la Loi sur la responsabilité en matière maritime

ARTICLE 2

Champ d'application

[...]

3. Les dispositions de la présente Convention ne s'appliquent pas aux contrats d'affrètement. Toutefois, lorsqu'un connaissement est émis en vertu d'un contrat d'affrètement, il est soumis aux dispositions de la présente Convention pour autant qu'il régit les relations entre le transporteur et le porteur du connaissement, si ce dernier n'est pas l'affréteur.

[...]

Créances non
assujétiées
aux règles de
Hambourg

Accord

ARTICLE 21

Jurisdiction

1. In judicial proceedings relating to carriage of goods under this Convention the plaintiff, at his option, may institute an action in a court which, according to the law of the State where the court is situated, is competent and within the jurisdiction of which is situated one of the following places:

- (a) the principal place of business or, in the absence thereof, the habitual residence of the defendant; or
- (b) the place where the contract was made, provided that the defendant has there a place of business, branch or agency through which the contract was made; or
- (c) the port of loading or the port of discharge; or
- (d) any additional place designated for that purpose in the contract of carriage by sea.

International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading (Hague-Visby Rules), attached as Schedule 3 to the *Marine Liability Act*

ARTICLE I

Definitions

In these Rules the following expressions have the meanings hereby assigned to them respectively, that is to say,

- (a) “carrier” includes the owner or the charterer who enters into a contract of carriage with a shipper;
- (b) “contract of carriage” applies only to contracts of carriage covered by a bill of lading or any similar document of title, in so far as such document relates to the carriage of goods by water, including any bill of lading or any similar document as aforesaid issued under or pursuant to a charter-party from the moment at which such bill of lading or similar document of title regulates the relations between a carrier and a holder of the same;

Commercial Arbitration Code, being Schedule 1 to the *Commercial Arbitration Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 17

ARTICLE 21

Compétence

1. Dans tout litige relatif au transport de marchandises en vertu de la présente Convention, le demandeur peut, à son choix, intenter une action devant un tribunal qui est compétent au regard de la loi de l'État dans lequel ce tribunal est situé et dans le ressort duquel se trouve l'un des lieux ou ports ci-après :

- a) l'établissement principal du défendeur ou, à défaut, sa résidence habituelle;
- b) le lieu où le contrat a été conclu, à condition que le défendeur y ait un établissement, une succursale ou une agence par l'intermédiaire duquel le contrat a été conclu;
- c) le port de chargement ou le port de déchargement;
- d) tout autre lieu désigné à cette fin dans le contrat de transport par mer.

Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissements (règles de La Haye-Visby), annexe 3 de la *Loi sur la responsabilité en matière maritime*

ARTICLE I

Définitions

Dans les présentes règles, les mots suivants sont employés dans le sens précis indiqué ci-dessous :

- a) « transporteur » comprend le propriétaire du navire ou l'affréteur, partie à un contrat de transport avec un chargeur;
- b) « contrat de transport » s'applique uniquement au contrat de transport constaté par un connaissement ou par tout document similaire formant titre pour le transport des marchandises par eau, il s'applique également au connaissement ou document similaire émis en vertu d'une charte-partie à partir du moment où ce titre régit les rapports du transporteur et du porteur du connaissement;

Code d'arbitrage commercial, qui constitue l'annexe 1 de la *Loi sur l'arbitrage commercial*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 17

ARTICLE 8

*Arbitration Agreement and Substantive Claim
before Court*

(1) A court before which an action is brought in a matter which is the subject of an arbitration agreement shall, if a party so requests not later than when submitting his first statement on the substance of the dispute, refer the parties to arbitration unless it finds that the agreement is null and void, inoperative or incapable of being performed.

(2) Where an action referred to in paragraph (1) of this article has been brought, arbitral proceedings may nevertheless be commenced or continued, and an award may be made, while the issue is pending before the court.

ARTICLE 8

*Convention d'arbitrage et actions intentées quant au
fond devant un tribunal*

1. Le tribunal saisi d'un différend sur une question faisant l'objet d'une convention d'arbitrage renverra les parties à l'arbitrage si l'une d'entre elles le demande au plus tard lorsqu'elle soumet ses premières conclusions quant au fond du différend, à moins qu'il ne constate que la convention est caduque, inopérante ou non susceptible d'être exécutée.

2. Lorsque le tribunal est saisi d'une action visée au paragraphe 1 du présent article, la procédure arbitrale peut néanmoins être engagée ou poursuivie et une sentence peut être rendue en attendant que le tribunal ait statué.

T-1680-09
2011 FC 983

T-1680-09
2011 CF 983

Jim Bronskill (*Applicant*)

Jim Bronskill (*demandeur*)

v.

c.

Minister of Canadian Heritage (*Respondent*)

Ministre du Patrimoine canadien (*défendeur*)

and

et

Information Commissioner of Canada (*Intervener*)

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

INDEXED AS: BRONSKILL v. CANADA (CANADIAN HERITAGE)

RÉPERTORIÉ : BRONSKILL c. CANADA (PATRIMOINE CANADIEN)

Federal Court, Noël J.—Ottawa, April 28 and August 11, 2011.

Cour fédérale, juge Noël—Ottawa, 28 avril et 11 août 2011.

Access to Information — Judicial review of Library and Archives Canada's (LAC) refusal to disclose portions of Royal Canadian Mounted Police (RCMP) Security Intelligence Division dossier on Thomas Clement Douglas — Canadian Security Intelligence Service (which replaced Security Intelligence Division in 1984) providing LAC with umbrella rationale for exemptions — Office of the Information Commissioner not finding exemptions excessive — Prior to public hearing, second review conducted — Applicant arguing documents made public through second review showing flawed logic in assessment of records, portions of documents missing from record — Whether documents properly considered as exempted under Access to Information Act, s. 15, whether exercise of discretion reasonable, what factors are to be considered in exercise of discretion under s. 15? — Initial withholding of information running counter to Act's principles, LAC's mandate — LAC failing to exercise residual discretion under s. 15 — Documentation still inconsistently redacted after second release — Information relating to current operational interests, technical, human sources meeting s. 15 injury test — However, no reasonable expectation of probable harm in disclosing targets of "transitory nature" — Definition of "prevention and detection of subversive or hostile activities" in context of s. 15 not to be overbroadly used — Refusing disclosure of historical events herein unacceptable — No reasonable cause for probable harm when threats of the time having eroded, "transitory targets" made public — Umbrella rationale in assessing reports from RCMP officers fettering injury assessment required by Act, s. 15 — Not disclosing documents where Thomas Douglas mentioned in passing inconsistent with Act — Erroneous to separate portions of dossier based on relevance — No reasonable expectation of

Accès à l'information — Contrôle judiciaire du refus de Bibliothèque et Archives Canada (BAC) de communiquer des parties du dossier du Service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) relatif à Thomas Clement Douglas — Le Service canadien du renseignement de sécurité (qui a remplacé le Service de sécurité en 1984) a invoqué auprès de BAC une justification passe-partout des exceptions — Le Commissariat à l'information n'a pas jugé que les exceptions étaient excessives — Avant l'audience publique, un deuxième examen a eu lieu — Le demandeur a soutenu que les documents rendus publics dans le contexte du deuxième examen démontraient que des erreurs de logique avaient été commises dans l'appréciation des dossiers, dont il manquait une partie des documents — Il s'agissait de déterminer si les documents ont été considérés à juste titre comme étant visés par l'exception prévue à l'art. 15 de la Loi sur l'accès à l'information, si l'exercice du pouvoir discrétionnaire était raisonnable, et les facteurs à prendre en compte dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de l'art. 15 — Le premier refus de divulgation des documents était contraire aux principes de la Loi et du mandat de BAC — BAC a omis d'exercer son pouvoir discrétionnaire résiduel en vertu de l'art. 15 — La documentation est encore caviardée de façon non uniforme après le deuxième examen — Les renseignements relatifs à l'intérêt opérationnel actuel, aux sources techniques et humaines remplissent le critère relatif au préjudice prévu à l'art. 15 — Cependant, il n'existe pas de risque vraisemblable de préjudice probable si l'identité des cibles de « nature transitoire » est révélée — « La détection [et] la prévention [...] d'activités hostiles ou subversives » dans le contexte de l'art. 15 ne doivent pas être utilisées selon une définition trop large — En l'espèce, refuser de divulguer des faits historiques

probable harm resulting from disclosure of opinions about Thomas Douglas emitted “incidentally” — Scope of Act, s. 15 exceeded in both reviews — Office of Information Commissioner not duly acquitting itself of duties in regards to discretion — No indicium of discretion considered in second review — Discretion not exercised in reasonable manner — Factors to be considered including principles, objectives of Act, public interest, historical value, passage of time, prior public disclosure — These factors essential to exercise of discretion under s. 15 — Application allowed.

This was an application for judicial review pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* (Act) of Library and Archives Canada’s (LAC) refusal to disclose portions of the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) Security Intelligence Division (replaced by the Canadian Security Intelligence Service (CSIS) in 1984) dossier on Canadian politician Thomas Clement Douglas.

LAC consulted with CSIS as to the nature of the documentation and the applicability of the Act’s exemptions. CSIS relied upon an “umbrella rationale” that gave an appreciation to LAC analysts about the general rationale behind exemptions, but not case-specific evidence. Some of the records reviewed by CSIS were initially withheld under the exemptions provided by sections 15 and 19 of the Act. The applicant complained to the Office of the Information Commissioner (Commissioner), protesting the excessive number and scope of the exemptions. The Commissioner reviewed the documents strictly under the prism of subsection 15(1) of the Act and found that the applicant’s complaint was not justified. Prior to the public hearing of the application, the respondent undertook a second review of the records claiming, *inter alia*, that more than five years had passed between the original request and the hearing of the application, and inconsistencies in the withholding of information. The exemption of subsection 19(1) was no longer relied upon in the second review. The applicant argued that the documents made public through

est inacceptable — Il n’y a pas de cause vraisemblable de préjudice probable lorsque les menaces ressenties à une époque ne sont plus aussi importantes et que les « cibles transitoires » sont connues du public — La justification passe-partout dans l’évaluation des rapports des agents de la GRC a entravé l’évaluation du préjudice exigée par l’art. 15 de la Loi — Le fait de ne pas divulguer les documents dans lesquels Thomas Douglas était mentionné seulement en passant va à l’encontre de la Loi — Diviser un dossier en différentes parties en fonction de leur pertinence constituait une erreur — Il n’existe pas de risque vraisemblable de préjudice probable advenant que les opinions formulées « de manière accessoire » à l’endroit de Thomas Douglas dans son dossier seraient divulguées — La portée de l’art. 15 de la Loi a été outrepassée lors des deux examens — Le Commissariat à l’information ne s’est pas bien acquitté de ses fonctions au regard de son pouvoir discrétionnaire — Rien n’indique qu’un pouvoir discrétionnaire a été pris en considération lors du deuxième examen — Le pouvoir discrétionnaire n’a pas été exercé de façon raisonnable — Les facteurs à prendre en considération sont les principes et les objectifs de la Loi, l’intérêt public, la valeur historique, le passage du temps et la diffusion publique antérieure — Ces facteurs sont essentiels à l’exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de l’art. 15 — Demande accueillie.

Il s’agissait d’une demande de contrôle judiciaire en vertu de l’article 41 de la *Loi sur l’accès à l’information* (la Loi) du refus de Bibliothèque et Archives Canada (BAC) de communiquer des parties du dossier du Service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada (GRC) (remplacé par le Service canadien du renseignement de sécurité (SCRS) en 1984) relatif à un homme politique canadien, Thomas Clement Douglas.

BAC a consulté le SCRS quant à la nature des documents et à l’applicabilité des exceptions prévues à la Loi. Le SCRS a invoqué « une justification passe-partout », ce qui a permis aux analystes de BAC d’apprécier la justification générale des exceptions, mais pas la preuve propre à l’affaire en question. La communication de certains dossiers examinés par le SCRS a d’abord été refusée en vertu des exceptions prévues aux articles 15 et 19 de la Loi. Le demandeur a déposé une plainte auprès du Commissariat à l’information (la commissaire), pour protester contre la quantité et la portée excessives des exceptions appliquées. La commissaire a examiné les documents seulement sous l’angle du paragraphe 15(1) de la Loi et a conclu que la plainte du demandeur n’était pas justifiée. Avant l’audience publique de la demande, le défendeur a procédé à un deuxième examen des dossiers, alléguant, notamment, que plus de cinq ans s’étaient écoulés entre la demande initiale et l’audience du recours en révision, et qu’il y avait des incohérences dans les décisions de retenir des renseignements. L’exception prévue au paragraphe 19(1)

the second review showed the flawed logic behind the respondent's initial assessment of the records, and that portions of documents were missing from the record.

At issue was whether the documents were properly considered as section 15 exempted documents, whether the exercise of discretion was reasonable in the circumstance, and what factors are to be considered in the exercise of discretion under section 15.

Held, the application should be allowed.

The information that was first withheld was done in a manner than runs counter to the Act's principles, as well as to the mandate of LAC. LAC failed to exercise its residual discretion once the documents had been seen to be covered by the section 15 exemption. The documentation was still inconsistently redacted after the second release of information. The injury test set out in section 15 was met in regards to information related to current operational interests. The respondent's approach with respect to technical sources was also reasonable. Information pertaining to human sources was exempted as anticipated by paragraph 15(1)(f) of the Act. The identity of human sources must be protected and this may be done by reasonably severing records under section 25 of the Act. The first response to the access to information request was erroneous in respect to past targets of the RCMP's Intelligence Branch. There was no reasonable expectation of probable harm in disclosing most targets of a "transitory nature". The Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police expressed concerns over the broad definition of subversion. In the context of the present application, there were similar concerns in regards to the use of an overbroad definition of "prevention and detection of subversive or hostile activities" in the context of section 15. There is no reasonable ground for injury preventing the release of these documents. History and Canadian democracy require that historical facts, like the monitoring of legitimate political activities, be known. Refusing disclosure under the Act of these historical events is unacceptable. There is also no "reasonable cause for probable harm" when the perceived threats of the time have eroded and the "transitory targets" are made public. The approach followed in terms of targets of a "transitory nature" during the course of the second review was thus reasonable. LAC's umbrella rationale in assessing reports from RCMP officers fettered the injury assessment required by section 15 and the redactions made in regards to their names were inconsistent. The names of all the RCMP officers must be disclosed save for those involved in covert operations as infiltrators or sources. The respondent's

n'était plus invoquée, dans le cadre du second examen. Le demandeur a soutenu que les documents rendus publics dans le contexte du deuxième examen démontraient des erreurs de logique commises par le défendeur dans son appréciation initiale des dossiers et que des documents ne figuraient pas au dossier.

Il s'agissait de déterminer si les documents ont été considérés à juste titre comme étant visés par l'exception prévue à l'article 15, si l'exercice du pouvoir discrétionnaire était raisonnable dans les circonstances, et les facteurs à prendre en compte dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 15.

Jugement : la demande doit être accueillie.

Le refus de divulguer les renseignements qui n'ont pas été communiqués dans le cadre de la réponse initiale était contraire aux principes de la Loi et au mandat de BAC. BAC a omis d'exercer son pouvoir discrétionnaire résiduel après avoir constaté que les documents étaient visés par l'exception prévue à l'article 15. La documentation était encore caviardée de manière non uniforme, à la suite du deuxième examen. Le critère relatif au préjudice prévu à l'article 15 a été rempli en ce qui concerne les intérêts opérationnels actuels. L'approche privilégiée par le défendeur, à l'égard des sources techniques, était également raisonnable. La divulgation des renseignements concernant des sources humaines était visée par l'exception prévue à l'alinéa 15(1)f) de la Loi. L'identité des sources humaines doit être protégée, et cela peut se faire en prélevant raisonnablement des parties de documents, en vertu de l'article 25 de la Loi. La première réponse à la demande d'accès à l'information comportait une erreur quant aux cibles auxquelles la Direction générale du renseignement de la GRC s'est intéressée dans le passé. Il a été démontré qu'il n'y avait aucun risque vraisemblable de préjudice probable si l'identité de la plupart des cibles de « nature transitoire » était révélée. La Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada a exprimé des inquiétudes au sujet de la grande portée de la définition de la subversion. Le contexte de la présente demande a suscité les mêmes inquiétudes au sujet de la définition trop large de « la détection [et de] la prévention [...] d'activités hostiles ou subversives » en vertu de l'article 15. Il n'y a aucun motif raisonnable de croire que le fait de communiquer ces documents causera un préjudice. L'histoire et la démocratie canadienne exigent que des faits historiques, comme la surveillance d'activités politiques légitimes, soient connus. Refuser de divulguer ces faits historiques en application de la Loi est inacceptable. Par ailleurs, il n'y a pas de « cause vraisemblable de préjudice probable » lorsque les menaces ressenties à une époque ne sont plus aussi importantes et que les « cibles transitoires » sont connues du public. Ainsi, l'approche suivie relativement aux cibles de « nature transitoire » pendant le deuxième

approach, even within the second review, of not disclosing documents where Thomas Clement Douglas was only mentioned in passing was inconsistent with the Act. Separating portions of a dossier under the premise that they are not related is an error in law. LAC must consider the documents sought under the Act as they are. Government institutions must not attempt to portion them off into categories based on relevance. “Incidental reporting” constitutes relevant information on a person and his or her place in history. There is no reasonable expectation of probable harm under section 15 resulting from the disclosure of opinions about Thomas Clement Douglas emitted “incidentally”. The scope of section 15 was exceeded in both reviews of the documentation, as well as in the Commissioner’s review of the documents. Thus, documents where incidental reporting was the premise of the refusal of disclosure should be made public. The opinions of RCMP officers in regards to Thomas Clement Douglas constitute “opinions made during the course of employment” and should be made public. There are no “reasonable grounds for injury” under section 15 resulting from disclosure of those documents.

The Office of the Information Commissioner did not duly acquit itself of its duties in regards to discretion. The Commissioner did not conduct a thorough investigation or undertake the analysis of section 19, deeming that all the records were properly withheld during the course of the first review. The Commissioner must not be dazzled by claims based on national security as a thorough and independent review must be undertaken with a critical mind, in keeping with the legislative objectives at play. The second review was the result of much more than the exercise of discretion, and as such, no indicium of discretion was considered, despite the generic statement to the contrary. Had Parliament recognized the interests protected by section 15 as always being prejudiced by disclosure, it would have adopted a class-based and non-discretionary exemption. Considering the reasons given for the second review, and the “generic” statement that discretion was exercised, discretion was not exercised, or was not done in a reasonable manner.

examen est raisonnable. BAC a fait valoir de manière générale que l’évaluation qui a été faite des rapports rédigés par des agents de la GRC entravait l’évaluation du préjudice exigée par l’article 15, et que les suppressions faites relativement à leur identité étaient incompatibles avec une telle évaluation. Les noms de tous les agents de la GRC, à l’exception de ceux qui ont participé à des opérations secrètes à titre d’agent d’infiltration ou de source, doivent être divulgués. L’approche privilégiée par le défendeur, même dans le cadre du deuxième examen, selon laquelle il n’y avait pas à communiquer les documents dans lesquels Thomas Clement Douglas était mentionné seulement en passant, va à l’encontre de la Loi. Diviser un dossier en différentes parties au motif qu’elles n’ont aucun lien entre elles est une erreur de droit. BAC doit examiner les documents demandés en vertu de la Loi dans l’état où ils se trouvent. Les institutions fédérales ne doivent pas essayer de diviser les documents en catégories, en fonction de leur pertinence. La « divulgation accessoire » révèle des renseignements pertinents sur une personne et sur sa place dans l’histoire. Il n’y a pas de risque vraisemblable de préjudice probable sous le régime de l’article 15 si les opinions formulées « de manière accessoire » à l’endroit de Thomas Clement Douglas étaient divulguées. La portée de l’article 15 a été outrepassée lors des deux examens de la documentation, et lors de l’examen des documents par la commissaire à l’information. Ainsi, les documents dont la communication a été refusée pour des raisons de divulgation accessoire doivent être rendus publics. Les opinions des agents de la GRC à l’égard de Thomas Douglas constituent des « opinions exprimées au cours de leur emploi » et doivent être rendues publiques. Il n’existe pas de « motifs raisonnables de croire qu’un préjudice sera causé » par suite de la divulgation de ces documents, au sens de l’article 15.

Le Commissariat à l’information ne s’est pas bien acquitté de ses fonctions au regard de son pouvoir discrétionnaire. La commissaire n’a pas procédé à une enquête minutieuse, ni effectué d’analyse relative à l’article 19, parce qu’elle a estimé que la décision de ne pas communiquer les documents au cours du premier examen de la documentation était appropriée. La commissaire ne doit pas être aveuglée par les revendications fondées sur la sécurité nationale, car un examen minutieux et indépendant doit être effectué avec un esprit critique, en conformité avec les objectifs de la Loi. Le deuxième examen de la documentation découlait essentiellement de beaucoup plus que l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire, de sorte que rien n’indique qu’un tel pouvoir a été pris en considération, malgré la déclaration générale contraire. Si le législateur avait voulu reconnaître les intérêts protégés par l’article 15 comme faisant toujours l’objet d’un préjudice du fait de la communication, il aurait adopté une exception non discrétionnaire fondée sur la catégorie. Compte

Factors to be considered in the course of the analysis of a section 15 exemption include the principles and objectives of the Act and of the *Library and Archives of Canada Act*; the public interest in access to information requests, which is implicit given the principles of the Act and the qualification of LAC's mandate; the historical value of a document; the passage of time between the inception of the document and the access to information request; and prior public disclosure of information. Recognizing those factors as essential to the exercise of LAC's discretion under section 15 is necessary for the Act to be given its full scope and for its principles to be given their proper weight.

Finally, as to the completeness of the file before the Court, LAC interpreted restrictively the access to information request as the "record" on Thomas Clement Douglas, which would only be the intelligence file itself, and not whether more information, if not all, the information on the individual in LAC's control was sought. That information *was* sought. It is an access to information request that was addressed to LAC, not a literal access to records request. The respondent's possible restrictive interpretation of the access to information request was a possible refusal of disclosure in and of itself.

With respect to the request to appoint an *amicus curiae* to help the Court with its analysis and review of the documentation, such a power is not expressly provided for within the Act. For the purposes of the present case, it was assumed that such an appointment was within the ambit of the broad powers of section 50 of the Act. However, no *amicus* was appointed, notably because the request was not brought in a timely manner, and because involving an *amicus* at this stage would not contribute anything more.

The matter was sent for redetermination to LAC with specific guidance to consider the reasons herein, their spirit, as well as examples of improperly withheld documents. LAC was ordered to detail and evidence the steps and approach taken for the third review of the documentation, including how it exercised its discretion, and justify in writing whether it has more information on Thomas Clement Douglas in its control, beyond what has already been disclosed.

tenu des motifs donnés au sujet du second examen, ainsi que de l'attestation « générique » à savoir que le pouvoir discrétionnaire a été exercé, la Cour a conclu que tel n'était pas le cas, ou que si le pouvoir discrétionnaire a été exercé, il ne l'a pas été de façon raisonnable.

Les facteurs à prendre en considération au cours de l'analyse de l'exception prévue à l'article 15 sont les principes et les objectifs de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, l'intérêt public dans le cadre des demandes d'accès à l'information, qui est implicite, compte tenu des principes de la Loi et de la qualification du mandat de BAC, la valeur historique d'un document, le passage du temps entre la création du document et la demande d'accès à l'information, et la diffusion publique antérieure d'information. Il est nécessaire de reconnaître que ces facteurs sont essentiels à l'exercice du pouvoir discrétionnaire de BAC prévu à l'article 15 pour donner à la Loi son plein effet et pour qu'un poids approprié soit accordé à ses principes.

Enfin, en ce qui a trait au caractère complet du dossier dont dispose la Cour, BAC a interprété restrictivement la demande d'accès à l'information comme visant le « dossier » de Thomas Clement Douglas, soit uniquement le dossier de renseignement lui-même, et non davantage de renseignements concernant cet individu sous le contrôle de BAC, sinon tous ces renseignements. Ces renseignements *ont été* demandés. C'est une demande d'accès à l'information qui a été adressée à BAC, et non une demande littérale d'accès à des documents. L'interprétation restrictive que le défendeur a peut-être faite de la demande d'accès à l'information constitue peut-être en soi un refus de communication.

En ce qui concerne la demande de nomination d'un intervenant désintéressé afin d'aider la Cour à analyser et à examiner la documentation, la Loi ne prévoit pas expressément ce pouvoir. Aux fins du présent dossier, il a été présumé que les vastes pouvoirs que confère l'article 50 de la Loi pourraient comprendre le pouvoir de nommer un intervenant désintéressé. Cependant, aucun intervenant désintéressé n'a été nommé, notamment parce que la demande n'a pas été présentée en temps opportun, et parce que faire intervenir un intervenant désintéressé à ce stade n'aurait rien ajouté de plus.

L'affaire a été renvoyée à BAC en vue d'un réexamen, et des directives précises ont été formulées pour qu'il soit tenu compte des présents motifs, de leur esprit ainsi que des exemples de documents retenus de façon inappropriée. BAC s'est vu ordonner de faire le détail et la preuve des étapes et des démarches suivies pour le troisième examen de la documentation, y compris la façon dont le pouvoir discrétionnaire a été exercé, et d'indiquer par écrit s'il détient d'autres

renseignements sur Thomas Clement Douglas, outre ce qui a déjà été divulgué.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2, 4(2.1), 6, 9(1)(b), 10, 13 (as am. by S.C. 2000, c. 7, s. 21; 2005, c. 1, s. 107; 2006, c. 10, s. 32; 2008, c. 32, s. 26; 2009, c. 18, s. 20), 14, 15, 16(1)(c),(d), 18(d) (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 146), 19, 20 (as am. by S.C. 2007, c. 15, s. 8), 21(1)(a), 23, 25, 30 (as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 4), 36(1)(a),(b),(c),(d),(2), 37(1),(2),(5), 41, 42, 45 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 182), 46, 47 (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 154), 49, 50, 52 (as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 112).
- Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, ss. 38.04 (as enacted by S.C. 2001, c. 41, ss. 43, 141(7)), 38.12 (as enacted *idem*, s. 43), 39 (as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, item 5(F)).
- Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C., 1985, c. C-23, s. 18.
- Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, s. 83(1)(d) (as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 4).
- Library and Archives of Canada Act*, S.C. 2004, c. 11, preamble, ss. 2 “government institution” (as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 179.1), “government record”, “ministerial record”, 7, 12.
- Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2 “personal information”, 3(j)(v).
- Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10, s. 3.

CASES CITED

APPLIED:

- Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66, 224 D.L.R. (4th) 1, 47 Admin. L.R. (3d) 1; *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3, 219 D.L.R. (4th) 385, 49 Admin. L.R. (3d) 1, revg in part [2000] 3 F.C. 589, 187 D.L.R. (4th) 675, 42 Admin. L.R. (3d) 214 (C.A.); *Attaran v. Canada (Foreign Affairs)*, 2011 FCA 182, 337 D.L.R. (4th) 552, 420 N.R. 315, revg 2009 FC 339, 191 C.R.R. (2d) 44, 342 F.T.R. 82; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, [1993] 1 F.C. 427, (1992), 12 Admin. L.R. (2d) 81, 49 C.P.R. (3d) 79 (T.D.); *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1989] 1 F.C. 47, (1988), 53 D.L.R. (4th) 246, 32 Admin. L.R. 178 (C.A.); *Harkat (Re)*, 2009 FC 204, [2009] 4 F.C.R. 370, 306 D.L.R. (4th) 269, 339 F.T.R. 65.

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

- Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, ch. 11, préambule, art. 2 « document fédéral », « document ministériel », « institution fédérale » (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 179.1), 7, 12.
- Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10, art. 3.
- Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, art. 38.04 (édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 43, 141(7)), 38.12 (édicte, *idem*, art. 43), 39 (mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 5(F)).
- Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2 « renseignements personnels », 3(j)(v).
- Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2, 4(2.1), 6, 9(1)(b), 10, 13 (mod. par L.C. 2000, ch. 7, art. 21; 2005, ch. 1, art. 107; 2006, ch. 10, art. 32; 2008, ch. 32, art. 26; 2009, ch. 18, art. 20), 14, 15, 16(1)(c),(d), 18(d) (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 146), 19, 20 (mod. par L.C. 2007, ch. 15, art. 8), 21(1)(a), 23, 25, 30 (mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 4), 36(1)(a),(b),(c),(d),(2), 37(1), (2),(5), 41, 42, 45 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 182), 46, 47 (mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 154), 49, 50, 52 (mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 112).
- Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. (1985), ch. C-23, art. 18.
- Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, art. 83(1)(d) (mod. par L.C. 2008, ch. 3, art. 4).

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISIONS APPLIQUÉES :

- Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66; *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3, infirmant en partie [2000] 3 C.F. 589 (C.A.); *Attaran c. Canada (Affaires étrangères)*, 2011 CAF 182, infirmant 2009 CF 339; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)*, [1993] 1 C.F. 427 (1^{re} inst.); *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1989] 1 C.F. 47 (C.A.); *Harkat (Re)*, 2009 CF 204, [2009] 4 R.C.F. 370.

DISTINGUISHED:

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. v. Canada (Minister of the Environment), 2001 FCA 374, 41 C.E.L.R. (N.S.) 59, 281 N.R. 388; *Blank v. Canada (Minister of Justice)*, 2007 FCA 147; *Murchison v. Export Development Canada*, 2009 FC 77, 354 F.T.R. 18.

CONSIDERED:

3430901 *Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry)*, 2001 FCA 254, [2002] 1 F.C. 421, 45 Admin. L.R. (3d) 182, 14 C.P.R. (4th) 449; *Kitson v. Canada (Minister of National Defence)*, 2009 FC 1000, [2010] 3 F.C.R. 440, 354 F.T.R. 201; *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*, [1984] 1 F.C. 939, (1984), 10 D.L.R. (4th) 417, 8 Admin. L.R. 305 (T.D.); *Statham v. Canadian Broadcasting Corporation*, 2010 FCA 315, [2012] 2 F.C.R. 421, 326 D.L.R. (4th) 228, 409 N.R. 350; *Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 232, 83 C.P.R. (3d) 380 (F.C.T.D.); *X v. Canada (Minister of National Defence)* (1992), 58 F.T.R. 93 (F.C.T.D.); *Do-Ky v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)*, [1997] 2 F.C. 907, (1997), 143 D.L.R. (4th) 746, 71 C.P.R. (3d) 447 (T.D.), affd 1999 CanLII 8083, 173 D.L.R. (4th) 515, 86 C.P.R. (3d) 289 (F.C.A.); *Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815, 319 D.L.R. (4th) 385, 1 Admin. L.R. (5th) 235; *Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services)* (1988), 24 F.T.R. 32 (F.C.T.D.), affd (1990), 67 D.L.R. (4th) 315, 107 N.R. 90 (F.C.A.); *X v. Canada (Minister of National Defence)*, [1992] 1 F.C. 77, (1991), 46 F.T.R. 206 (T.D.); *Babcock v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 57, [2002] 3 S.C.R. 3, 214 D.L.R. (4th) 193, [2002] 8 W.W.R. 585; *Canada (Attorney General) v. Almalki*, 2011 FCA 199, 333 D.L.R. (4th) 506, 271 C.C.C. (3d) 63, 320 N.R. 91, revg 2010 FC 1106, 377 F.T.R. 186; *R. v. National Post*, 2010 SCC 16, [2010] 1 S.C.R. 477, 318 D.L.R. (4th) 1, 254 C.C.C. (3d) 469.

REFERRED TO:

Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence), 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306, 331 D.L.R. (4th) 513, 18 Admin. L.R. (5th) 181; *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1995] 2 F.C. 110, (1995), 30 Admin. L.R. (2d) 242, 60 C.P.R. (3d) 441 (C.A.); *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430, (1997), 154 D.L.R. (4th) 414, 221 N.R. 145 (C.A.); *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867, 206 Nfld. & P.E.I.R. 304, 203 D.L.R. (4th) 513; *R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326, (1991), 120 A.R. 161, [1992] 1 W.W.R. 97; *Byer v. Canada*

DÉCISIONS DIFFÉRENCIÉES :

Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. c. Canada (Ministre de l'Environnement), 2001 CAF 374; *Blank c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2007 CAF 147; *Murchison c. Exportation et développement Canada*, 2009 CF 77.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

3430901 *Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, 2001 CAF 254, [2002] 1 C.F. 421; *Kitson c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2009 CF 1000, [2010] 3 R.C.F. 440; *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*, [1984] 1 C.F. 939 (1^{re} inst.); *Statham c. Société Radio-Canada*, 2010 CAF 315, [2012] 2 R.C.F. 421; *Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 232, 83 C.P.R. (3d) 380 (C.F. 1^{re} inst.); *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1992] A.C.F. n° 1006 (1^{re} inst.) (QL); *Do-Ky c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, [1997] 2 C.F. 907 (1^{re} inst.), conf. par 1999 CanLII 8083 (C.A.F.); *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815; *Saint John Shipbuilding Ltd. c. Canada (Ministre des Approvisionnements et Services)*, [1988] A.C.F. n° 902 (1^{re} inst.) (QL), conf. par [1990] A.C.F. n° 81 (C.A.) (QL); *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1992] 1 C.F. 77 (1^{re} inst.); *Babcock c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 57, [2002] 3 R.C.S. 3; *Canada (Procureur général) c. Almalki*, 2011 CAF 199, infirmant 2010 CF 1106; *R. c. National Post*, 2010 CSC 16, [2010] 1 R.C.S. 477.

DÉCISIONS CITÉES :

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale), 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306; *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1995] 2 C.F. 110 (C.A.); *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430 (C.A.); *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867; *R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326; *Byer c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2004 CF 119; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2^e) 1; *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12,

(*Information Commissioner*), 2004 FC 119; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577; *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Industry)*, 2001 FCA 253, 41 Admin. L.R. (3d) 19, 14 C.P.R. (4th) 484; *Sherman v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2002 FCT 586, 20 C.P.R. (4th) 508, [2002] 3 C.T.C. 349, 222 F.T.R. 145; *Canadian Council for Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 4 F.C. 245, [1999] 3 C.T.C. 123, (1999), 99 D.T.C. 5337 (T.D.); *Khadr v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 46, [2008] 3 F.C.R. 306, 54 C.R. (6th) 76, 166 C.R.R. (2d) 134; *Sherman v. M.N.R.*, 2004 FC 1423, 245 D.L.R. (4th) 758, 23 Admin. L.R. (4th) 114, 35 C.P.R. (4th) 432; *Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*, [1989] 1 F.C. 265, (1988) 52 D.L.R. (4th) 671, 32 Admin. L.R. 196 (C.A.); *Carey v. Ontario*, [1986] 2 S.C.R. 637, (1986), 35 D.L.R. (4th) 161, 22 Admin. L.R. 236; *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar)*, 2007 FC 766, [2008] 3 F.C.R. 248, 72 Admin. L.R. (4th) 68, 316 F.T.R. 279; *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60, (1983), 2 D.L.R. (4th) 193, 4 Admin. L.R. 205; *R. v. Leipert*, [1997] 1 S.C.R. 281, (1997), 143 D.L.R. (4th) 38, [1997] 3 W.W.R. 457; *Named Person v. Vancouver Sun*, 2007 SCC 43, [2007] 3 S.C.R. 253, 285 D.L.R. (4th) 193, [2008] 1 W.W.R. 223; *Globe and Mail v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 41, [2010] 2 S.C.R. 592, 325 D.L.R. (4th) 193, 94 C.P.C. (6th) 1; *Charkaoui (Re)*, 2008 FC 61, [2009] 1 F.C.R. 507, 316 F.T.R. 236.

AUTHORS CITED

Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission). *Second Report: Freedom and Security under the Law*, Vol. 1. Ottawa: Supply and Services Canada, August 1981.

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008.

Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*, McNaughton Revision, Vol. 8. Boston: Little, Brown & Co., 1961.

APPLICATION for judicial review pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* of Library and Archives Canada's refusal to disclose portions of the

[2009] 1 R.C.S. 339; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, 2001 CAF 253; *Sherman c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2002 CFPI 586; *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245 (1^{re} inst.); *Khadr c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 46, [2008] 3 R.C.F. 306; *Sherman c. M.R.N.*, 2004 CF 1423; *Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)*, [1989] 1 C.F. 265 (C.A.); *Carey c. Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar)*, 2007 CF 766, [2008] 3 R.C.F. 248; *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60; *R. c. Leipert*, [1997] 1 R.C.S. 281; *Personne désignée c. Vancouver Sun*, 2007 CSC 43, [2007] 3 R.C.S. 253; *Globe and Mail c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 41, [2010] 2 R.C.S. 592; *Charkaoui (Re)*, 2008 CF 61, [2009] 1 R.C.F. 507.

DOCTRINE CITÉE

Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald). *Deuxième rapport : La liberté et la sécurité devant la loi*, vol. 1. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, août 1981.

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 4^e éd. Montréal : Thémis, 2009.

Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008.

Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*, McNaughton Revision, vol. 8. Boston : Little, Brown & Co., 1961.

DEMANDE de contrôle judiciaire en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* du refus de Bibliothèque et Archives Canada de communiquer des

Royal Canadian Mounted Police Security Intelligence Division (now the Canadian Security Intelligence Service) dossier on Canadian politician Thomas Clement Douglas.

parties du dossier du Service de sécurité de la Gendarmerie royale du Canada (remplacé par le Service canadien du renseignement de sécurité) sur Thomas Clement Douglas, homme politique canadien.

APPEARANCES

Paul Champ for applicant.
Gregory S. Tzemenakis for respondent.
Patricia Boyd for intervener.

ONT COMPARU

Paul Champ pour le demandeur.
Gregory S. Tzemenakis pour le défendeur.
Patricia Boyd pour l'intervenant.

SOLICITORS OF RECORD

Champ & Associates, Ottawa, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

Senior Counsel, Office of the Information Commissioner, Ottawa, for intervener.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Champ & Associates, Ottawa, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.

Avocate principale, Commissariat à l'information du Canada, Ottawa, pour l'intervenant.

Table of Contents

	Paragraphs
I. Background	
A. Thomas Clement Douglas' life	3
B. The applicable law	4–27
C. History of the proceeding.....	28–46
D. The second review of the Douglas file	47–61
E. The applicable standards of review	62–82
F. Determinative questions	83–85
II. Analysis	
A. Preliminary matters	
(1) The completeness of the file before the Court.....	86–109
(2) The <i>amicus curiae</i> request	110–114
(3) The evidence in support of confidentiality.....	115–122
B. Were the documents properly considered as section 15 exempted documents?	
(1) General considerations.....	123–139
(2) Current operational interest	140–141
(3) Human sources.....	142–155

Table des matières

	Paragraphs
I. Le contexte	
A. La vie de Thomas Clement Douglas..	3
B. Le droit applicable	4 à 27
C. L'historique de la procédure.....	28 à 46
D. Le deuxième examen du dossier relatif à M. Douglas	47 à 61
E. Les normes de contrôle applicables ...	62 à 82
F. Les questions déterminantes	83 à 85
II. Analyse	
A. Questions préliminaires	
1) Le caractère complet du dossier dont dispose la Cour	86 à 109
2) La demande de nomination d'un intervenant désintéressé	110 à 114
3) Les éléments de preuve au soutien de la confidentialité	115 à 122
B. Les documents ont-ils été considérés à juste titre comme des documents visés par l'exception prévue à l'article 15?	
1) Considérations générales.....	123 à 139
2) Intérêt opérationnel actuel.....	140 à 141
3) Sources humaines.....	142 à 155

(4) Technical sources	156–158	4) Sources techniques.....	156 à 158
(5) Targets of “transitory nature”	159–171	5) Cibles de « nature transitoire »	159 à 171
(6) Identity of RCMP officers	172–177	6) Identité des agents de la GRC.....	172 à 177
(7) “Incidental reporting”	178–189	7) « Divulgence accessoire »	178 à 189
(8) RCMP’s assessment of T. C. Douglas.....	190–193	8) Évaluation de T. C. Douglas par la GRC	190 à 193
C. Was the exercise of discretion reasonable in the circumstances	194–209	C. L’exercice du pouvoir discrétionnaire était-il raisonnable dans les circonstances?.....	194 à 209
D. What factors are to be considered in the exercise of discretion	210–223	D. Quels facteurs doivent être pris en compte dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire?.....	210 à 223
III. Conclusion	224–228	III. Conclusion	224 à 228
IV. Annex	Pages 656–662	IV. Annexe.....	Pages 656 à 662

The following are the reasons for judgment and judgment rendered in English by

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

[1] NOËL J.: The present application is brought under section 41 of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (the Act), whereby the Federal Court is to review Library and Archives Canada’s (LAC) refusal to disclose portions of the Royal Canadian Mounted Police’s [RCMP] dossier on Tommy Clement Douglas, a Canadian politician, deceased on February 24, 1986. The applicant, Jim Bronskill, is a journalist with the Canadian Press.

[1] LE JUGE NOËL : Le présent recours, présenté en vertu de l’article 41 de la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la Loi), vise à ce que la Cour fédérale procède à la révision de la décision de Bibliothèque et Archives Canada (BAC) de refuser de communiquer des parties du dossier de la Gendarmerie royale du Canada [GRC] relatif à Tommy Clement Douglas, un homme politique canadien décédé le 24 février 1986. Le demandeur, Jim Bronskill, est journaliste à La Presse canadienne.

[2] At issue is what portions, if any, of the 1 142-page of LAC’s Douglas file should be made public, additionally to what had been initially disclosed by LAC after the access to information request (ATI request), and what has also emerged from the application prior to this Court’s judgment. It should be noted that the scope of the present judgment and the underlying ATI request does not extend to the full record on T. C. Douglas. It only deals with the portions of the record which LAC deemed responsive to the ATI request (see transcript of the public hearing of February 23, 2011, at page 138).

[2] Le litige consiste à savoir quelles parties, le cas échéant, du dossier de 1 142 pages relatif à M. Douglas auprès de BAC devraient être rendues publiques, en plus de celles que BAC avait initialement communiquées à la suite de la demande d’accès à l’information (la demande d’AI) et de celles qui l’ont été des suites du recours avant que la Cour ne rende le présent jugement. L’on doit souligner que la portée du présent jugement et de la demande d’AI sous-jacente ne s’étend pas à la totalité du dossier relatif à T. C. Douglas. Il traite seulement des parties du dossier que BAC considérait visées par la demande d’AI (voir la transcription de l’audience publique du 23 février 2011, à la page 138).

I. Background

A. *Thomas Clement Douglas' Life*

[3] Thomas Clement Douglas held the office of Premier of Saskatchewan from 1944 to 1961, when he led the first arguably social democratic government in North America. In 1961, he became the first leader of the newly formed New Democratic Party, a title which he held for close to 10 years. Much can be said of his accomplishments both as a Member of Parliament and as a member of the Legislative Assembly of Saskatchewan. The Court mentions in passing Douglas' spearheading of the creation of the first provincial Medicare plan. It is clear that both history and Canadians from coast to coast have much to learn about Mr. Douglas, and this application can be seen as contributing in this respect. It can also be said that access to information, whether the subject of the request is well known or not, benefits all Canadians.

B. *The Applicable Law*

[4] The public's right to information detained by government is governed by the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21. The purpose of the *Access to Information Act* is to enshrine an essential component of democracy: the public's right to government information (section 2 of the Act). This right to government information is mandatory for both public scrutiny of government activities, as well as the full and meaningful participation in public debate and discussion. If the adage that information is power holds true, then our democracy depends on the broad and liberal interpretation of the Act, subject to valid concerns represented by the exemptions provided. The Act has been recognized as having a quasi-constitutional status by the Supreme Court in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306.

I. Le contexte

A. *La vie de Thomas Clement Douglas*

[3] Thomas Clement Douglas a occupé le poste de premier ministre de la Saskatchewan, de 1944 à 1961, et était alors à la tête de ce que l'on peut considérer comme étant vraisemblablement le premier gouvernement social-démocrate d'Amérique du Nord. En 1961, il devint le premier chef du Nouveau Parti démocratique, qui venait tout juste d'être créé, et a occupé ce poste pendant près de 10 ans. Il y a beaucoup à dire sur ses réalisations à titre d'élu, autant à la Chambre des communes qu'à l'Assemblée législative de la Saskatchewan. La Cour mentionne, au passage, que M. Douglas a été le fer de lance de la création du tout premier régime provincial d'assurance-maladie. Il ne fait aucun doute qu'autant l'histoire que l'ensemble des Canadiens ont beaucoup à apprendre au sujet de M. Douglas et que le présent recours peut être perçu comme pouvant être utile en ce sens. L'on peut aussi affirmer que l'accès à l'information profite à tous les Canadiens, peu importe que la personne faisant l'objet de la demande soit bien connue ou non.

B. *Le droit applicable*

[4] Le droit du public à l'accès à l'information détenue par le gouvernement est régi par la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21. La *Loi sur l'accès à l'information* a pour objet d'enchâsser une composante essentielle de la démocratie : le droit du public d'avoir accès aux documents de l'administration fédérale (article 2 de la Loi). Ce droit d'accès aux documents de l'administration fédérale est essentiel tant pour permettre au public d'examiner les activités de l'administration fédérale que pour assurer une participation entière et constructive au débat public. Si l'adage voulant que l'information soit le pouvoir est véridique, notre démocratie repose donc sur une interprétation large et libérale de la Loi, sous réserve des préoccupations valables pour lesquelles des exceptions sont prévues. La Cour suprême du Canada, dans l'arrêt

[5] The Act itself is unambiguous as to its scope and purpose. Firstly, the Act's purpose is to *extend* the public's right to access to information, and that the Act was not meant to "limit in any way" access to government information (section 2 of the Act). Section 2 of the Act also requires that the exemptions to the right of access should be "limited and specific". This limited scope of the exemptions provided in the Act is essential to the Court's interpretation of any application brought forth, and Courts have consistently recognized this policy objective as being a core component of the review of refusals of disclosure (*Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1995] 2 F.C. 110 (C.A.), at page 129):

It also appears clearly from these two provisions that Parliament intended the Act to apply liberally and broadly with the citizen's right of access to such information being denied only in limited and specific exceptions.

See also, *inter alia*, *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66; *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430 (C.A.).

[6] The process for access to information begins with a written and sufficiently detailed request made to the institution that has the records sought (section 6 of the Act). In this case, the applicant made a request directly to LAC. There is currently no direct process by which citizens may know which access requests are pending and the records sought after in these requests. The "head of a government institution", as defined by the Act, is responsible for responding accurately and completely to the ATI request (subsection 4(2.1) of the Act). Furthermore, the Act instructs that the head of a government institution shall, "subject to the regulations, provide timely access to the record" without regard to the identity of the person making the ATI request (subsection 4(2.1) of the Act).

Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale), 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306, a conféré un statut quasi constitutionnel à la Loi.

[5] La Loi elle-même est sans équivoque quant à sa portée et son objet. Tout d'abord, l'objet de la Loi est d'élargir le droit du public d'avoir accès aux renseignements et ne vise pas à « restreindre » l'accès aux documents de l'administration fédérale (article 2 de la Loi). Cet article exige aussi que les exceptions à ce droit soient « précises et limitées ». Cette portée limitée des exceptions prévues par la Loi est primordiale à l'interprétation que la Cour donne à toute demande qui lui est soumise, et les tribunaux ont constamment reconnu ce principe comme étant au cœur de toute révision des refus de communication (*Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1995] 2 C.F. 110 (C.A.), à la page 129) :

Il ressort aussi clairement de ces deux dispositions que le législateur fédéral voulait que la Loi ait une application libérale et large et que les exceptions au droit du public à la communication de ces documents soient précises et limitées.

Voir aussi, entre autres, *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66; *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430 (C.A.).

[6] Le processus d'accès à l'information commence par la présentation d'une demande écrite rédigée en termes suffisamment précis auprès de l'institution fédérale dont relèvent les documents (article 6 de la Loi). Dans la présente affaire, le demandeur a présenté sa demande directement à BAC. En ce moment, il n'y a aucun moyen direct par lequel les citoyens peuvent savoir quelles demandes d'accès à l'information sont pendantes et quels documents sont visés par ces demandes. Le « responsable de l'institution fédérale », tel que défini par la Loi, a la responsabilité de donner suite à la demande d'AI de façon précise et complète (paragraphe 4(2.1) de la Loi). De plus, selon la Loi, ce dernier doit, « sous réserve des règlements, [...] communiquer le document en temps utile » à la personne qui fait ou

[7] The head of a government institution may refuse access to the records sought:

Where access is refused

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

(a) that the record does not exist, or

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

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

Existence of a record not required to be disclosed

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

Deemed refusal to give access

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

[8] For it to have sufficient traction, the Act enshrines the independent review of refusals of disclosure as another core principle (subsection 2(1)). The Office of the Information Commissioner of Canada is statutorily mandated to review refusals of disclosure if a complaint is made in writing, and may initiate an investigation on its own behalf (section 30 [as am. by S.C. 1992, c. 21, s. 4]). Its investigative powers are clearly set out in the Act, and include the power to summon and enforce the appearance of persons (paragraph 36(1)(a)); the power to administer oaths and evidence (paragraphs 36(1)(b) and 36(1)(c)); and the power to access all government

s'apprête à faire une demande d'AI, sans égard à l'identité de cette personne (paragraphe 4(2.1) de la Loi).

[7] Le responsable de l'institution fédérale peut refuser de donner accès aux dossiers sollicités :

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

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

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

Refus de communication

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

Dispense de divulgation de l'existence d'un document

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

Présomption de refus

[8] La Loi consacre aussi à titre de principe fondamental la révision indépendante des refus de communication des renseignements, afin de lui donner suffisamment de poids (paragraphe 2(1)). Le Commissariat à l'information du Canada est mandaté par la Loi pour réviser les refus de communication des renseignements dans l'éventualité de la présentation d'une plainte écrite et peut lui-même entreprendre une enquête (article 30 [mod. par L.C. 1992, ch. 21, art. 4]). La Loi définit clairement les pouvoirs d'enquête de ce dernier, qui comprennent le pouvoir d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître (alinéa 36(1)a)), celui de faire prêter

records, subject to security clearance of staff (paragraph 36(1)(d) and subsection 36(2)).

[9] The Information Commissioner's investigative mandate is complemented by its obligation to report to the government institution if it finds a complaint to be well founded, and must provide its findings in support (subsection 37(1)). In this respect, the Information Commissioner may also make recommendations and make a request that notice be given of the steps taken or proposed to implement these recommendations, or alternatively, reasons why these are not implemented (subsection 37(2) of the Act). Where, following the investigation of a complaint, the head of a government institution maintains the refusal of disclosure of the record, the Information Commissioner informs the complainant that a right of review before the Federal Court is available (subsection 37(5) of the Act). However, the Court's review is of the decision of the head of the government institution to refuse disclosure, not the decision of the Information Commissioner (*3430901 Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry)*, 2001 FCA 254, [2002] 1 F.C. 421 (herein referred to as *Telezone*), at paragraph 42).

[10] It should also be noted that the Information Commissioner's mandate is broader than what is alluded to in the present reasons. Suffice to say that the Information Commissioner's mandate is one that should be taken with the utmost vigour and energy. Truly, the Information Commissioner is one of the custodians of our democracy.

[11] Once the Information Commissioner's review is completed, and if the head of the government institution's refusal is maintained, the complainant may file an application before the Federal Court for a review of the refusal of disclosure (section 41). The Information Commissioner may file this application as well, and even appear on behalf of the initial complainant (section 42). The Court must be granted access to all the relevant documentation (section 46), and ultimately, is responsible for not divulging any of the protected

serment et de recevoir des éléments de preuve (alinéas 36(1)(b) et 36(1)(c)) ainsi que celui d'avoir accès à tous les documents qui relèvent d'une institution fédérale, à condition de satisfaire à l'attestation de sécurité du personnel (alinéa 36(1)(d) et paragraphe 36(2)).

[9] Le pouvoir d'enquête du commissaire à l'information est assorti d'une obligation de transmettre un rapport à l'institution fédérale dans les cas où il conclut au bien-fondé d'une plainte et de fournir les motifs à l'appui de ses conclusions (paragraphe 37(1)). À ce sujet, le commissaire à l'information peut aussi présenter des recommandations et demander d'être avisé des mesures prises ou envisagées pour la mise en œuvre de ces recommandations ou, subsidiairement, des motifs invoqués pour ne pas y donner suite (paragraphe 37(2) de Loi). Dans les cas où le responsable de l'institution fédérale persiste à refuser de communiquer les documents une fois l'enquête terminée, le commissaire à l'information informe le plaignant de l'existence d'un droit de recours en révision devant la Cour fédérale (paragraphe 37(5) de la Loi). Cependant, la Cour est chargée d'examiner le refus du responsable de l'institution fédérale et non la décision du commissaire à l'information (*3430901 Canada Inc. c Canada (Ministre de l'Industrie)*, 2001 CAF 254, [2002] 1 C.F. 421 (*Telezone*), au paragraphe 42).

[10] L'on doit aussi mentionner que le mandat du commissaire à l'information est plus large que ce que les présents motifs ne le laissent croire. Il suffit de dire que le mandat du commissaire à l'information en est un qui nécessite la plus grande vigueur et énergie. Le commissaire à l'information est véritablement l'un des gardiens de notre démocratie.

[11] Une fois que la révision du commissaire à l'information est complétée, et si le responsable de l'institution gouvernementale maintient son refus, le plaignant peut exercer un recours en révision de la décision de refuser la communication devant la Cour fédérale (article 41). Le commissaire à l'information peut lui aussi exercer ce recours et même comparaître au nom du plaignant initial (article 42). La Cour se voit accorder l'accès à tous les documents pertinents (article 46) et a la responsabilité de s'assurer qu'aucun renseignement protégé ne soit

information during the process of the application (section 47 [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 154]). The nature of the review undertaken by the Court will be discussed below.

[12] In the case at bar, the exemption that was chiefly claimed is that of section 15 of the Act. Initially, LAC had refused access on the basis of section 19 as well. These provisions read as follows:

International
affairs and
defence

15. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(a) relating to military tactics or strategy, or relating to military exercises or operations undertaken in preparation for hostilities or in connection with the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(b) relating to the quantity, characteristics, capabilities or deployment of weapons or other defence equipment or of anything being designed, developed, produced or considered for use as weapons or other defence equipment;

(c) relating to the characteristics, capabilities, performance, potential, deployment, functions or role of any defence establishment, of any military force, unit or personnel or of any organization or person responsible for the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(d) obtained or prepared for the purpose of intelligence relating to

(i) the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(ii) the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

divulgué pendant l'instruction de la demande (article 47 [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 154]). La nature de la révision qu'effectue la Cour sera abordée ci-dessous.

[12] Dans l'affaire dont la Cour est saisie, BAC invoquait principalement l'exception prévue à l'article 15 de la Loi. BAC fondait aussi, initialement, son refus de donner accès aux documents sur l'article 19. Ces dispositions se lisent comme suit :

Affaires
internationa-
les et défense

15. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives, notamment :

a) des renseignements d'ordre tactique ou stratégique ou des renseignements relatifs aux manœuvres et opérations destinées à la préparation d'hostilités ou entreprises dans le cadre de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;

b) des renseignements concernant la quantité, les caractéristiques, les capacités ou le déploiement des armes ou des matériels de défense, ou de tout ce qui est conçu, mis au point, produit ou prévu à ces fins;

c) des renseignements concernant les caractéristiques, les capacités, le rendement, le potentiel, le déploiement, les fonctions ou le rôle des établissements de défense, des forces, unités ou personnels militaires ou des personnes ou organisations chargées de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;

d) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif à :

(i) la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada,

(ii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives;

(e) obtained or prepared for the purpose of intelligence respecting foreign states, international organizations of states or citizens of foreign states used by the Government of Canada in the process of deliberation and consultation or in the conduct of international affairs;

(f) on methods of, and scientific or technical equipment for, collecting, assessing or handling information referred to in paragraph (d) or (e) or on sources of such information;

(g) on the positions adopted or to be adopted by the Government of Canada, governments of foreign states or international organizations of states for the purpose of present or future international negotiations;

(h) that constitutes diplomatic correspondence exchanged with foreign states or international organizations of states or official correspondence exchanged with Canadian diplomatic missions or consular posts abroad; or

(i) relating to the communications or cryptographic systems of Canada or foreign states used

(i) for the conduct of international affairs,

(ii) for the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(iii) in relation to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

e) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif aux États étrangers, aux organisations internationales d'États ou aux citoyens étrangers et utilisés par le gouvernement du Canada dans le cadre de délibérations ou consultations ou dans la conduite des affaires internationales;

f) des renseignements concernant les méthodes et le matériel technique ou scientifique de collecte, d'analyse ou de traitement des éléments d'information visés aux alinéas d) et e), ainsi que des renseignements concernant leurs sources;

g) des renseignements concernant les positions adoptées ou envisagées, dans le cadre de négociations internationales présentes ou futures, par le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États étrangers ou les organisations internationales d'États;

h) des renseignements contenus dans la correspondance diplomatique échangée avec des États étrangers ou des organisations internationales d'États, ou dans la correspondance officielle échangée avec des missions diplomatiques ou des postes consulaires canadiens;

i) des renseignements relatifs à ceux des réseaux de communications et des procédés de cryptographie du Canada ou d'États étrangers qui sont utilisés dans les buts suivants :

(i) la conduite des affaires internationales,

(ii) la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada,

(iii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives.

Definitions

(2) In this section,

“defence of Canada or any state allied or associated with Canada” « *défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada* »

“defence of Canada or any state allied or associated with Canada” includes the efforts of Canada and of foreign states toward the detection, prevention or suppression of activities of any foreign state directed toward actual or potential attack or other acts of aggression against Canada or any state allied or associated with Canada;

(2) Les définitions qui suivent s'appliquent au présent article.

« activités hostiles ou subversives »

a) L'espionnage dirigé contre le Canada ou des États alliés ou associés avec le Canada;

b) le sabotage;

Définitions

« activités hostiles ou subversives » « *subversive or hostile activities* »

“subversive or hostile activities”
« activités hostiles ou subversives »

“subversive or hostile activities” means

(a) espionage against Canada or any state allied or associated with Canada,

(b) sabotage,

(c) activities directed toward the commission of terrorist acts, including hijacking, in or against Canada or foreign states,

(d) activities directed toward accomplishing government change within Canada or foreign states by the use of or the encouragement of the use of force, violence or any criminal means,

(e) activities directed toward gathering information used for intelligence purposes that relates to Canada or any state allied or associated with Canada, and

(f) activities directed toward threatening the safety of Canadians, employees of the Government of Canada or property of the Government of Canada outside Canada.

...

Personal information

19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

Where disclosure authorized

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if

(a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;

(b) the information is publicly available; or

(c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*. [Emphasis added.]

c) les activités visant la perpétration d’actes de terrorisme, y compris les détournements de moyens de transport, contre le Canada ou un État étranger ou sur leur territoire;

d) les activités visant un changement de gouvernement au Canada ou sur le territoire d’États étrangers par l’emploi de moyens criminels, dont la force ou la violence, ou par l’incitation à l’emploi de ces moyens;

e) les activités visant à recueillir des éléments d’information aux fins du renseignement relatif au Canada ou aux États qui sont alliés ou associés avec lui;

f) les activités destinées à menacer, à l’étranger, la sécurité des citoyens ou des fonctionnaires fédéraux canadiens ou à mettre en danger des biens fédéraux situés à l’étranger.

« défense du Canada ou d’États alliés ou associés avec le Canada » Sont assimilés à la défense du Canada ou d’États alliés ou associés avec le Canada les efforts déployés par le Canada et des États étrangers pour détecter, prévenir ou réprimer les activités entreprises par des États étrangers en vue d’une attaque réelle ou éventuelle ou de la perpétration d’autres actes d’agression contre le Canada ou des États alliés ou associés avec le Canada.

« défense du Canada ou d’États alliés ou associés avec le Canada »
“defence of Canada or any state allied or associated with Canada”

[...]

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d’une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Renseignements personnels

(2) Le responsable d’une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où :

Cas où la divulgation est autorisée

a) l’individu qu’ils concernent y consent;

b) le public y a accès;

c) la communication est conforme à l’article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. [Non souligné dans l’original.]

[13] The exemptions laid out in the Act are to be considered in two aspects by the reviewing Court. Firstly, exemptions in the Act are either class-based or injury-based. Class-based exemptions are typically involved when the nature of the documentation sought is sensitive in and of itself. For example, the section 13 exemption is related to information obtained from foreign governments, which, by its nature, is a class-based exemption. Injury-based exemptions require that the decision maker analyse whether the release of information could be prejudicial to the interests articulated in the exemption. Section 15 is an injury-based exemption: the head of the government institution must assess whether the disclosure of information could “be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities”.

[14] In the case at bar, while LAC had custody of some of the sought-after records, it was required by the Act and Treasury Board policy to consult with the institution from which the records originated. In this case, the record originated from the RCMP’s Security Intelligence Division. As this division was replaced by a civilian intelligence service, the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), in 1984, LAC consulted with that organization as to the nature of the documentation and the applicability of the Act’s exemptions.

[15] The second component of the exemptions under the Act is to determine whether the exemption is mandatory or discretionary. In the case of mandatory exemptions, the provisions of the Act mandate that the decision maker “shall refuse to disclose” the records when they fall under the exemption (see, *inter alia*, section 19). In the case of discretionary exemptions, the decision maker “may refuse” to disclose the record. Section 15 is a discretionary exemption, the aspects of which will be considered at length in the present reasons.

[13] Les exceptions énoncées dans la Loi doivent être examinées sous deux angles par la cour siégeant en révision. Premièrement, les exceptions à la Loi sont fondées soit sur le préjudice, soit sur la catégorie. Les exemptions fondées sur la catégorie sont généralement invoquées lorsque la nature de la documentation sollicitée est intrinsèquement confidentielle. À titre d’exemple, l’exemption prévue à l’article 13 concerne les renseignements obtenus des gouvernements étrangers et est, de par sa nature, une exception fondée sur la catégorie. Les exceptions fondées sur le préjudice exigent que le décideur analyse la question de savoir si la communication des renseignements pourrait aller à l’encontre des intérêts exposés dans l’exception. L’article 15 est une exception fondée sur le préjudice : le responsable d’une institution fédérale doit examiner la question de savoir si la communication de l’information « risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d’États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d’activités hostiles ou subversives ».

[14] Dans l’affaire dont nous sommes saisis, bien que BAC soit gardienne de certains des documents sollicités, la Loi et la politique du Conseil du Trésor l’obligeaient à consulter l’institution qui est à l’origine des documents. En l’espèce, les documents provenaient du Service de sécurité de la GRC. Puisque cette division a été remplacée par un service civil de renseignements de sécurité, le Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS) en 1984, BAC a consulté cette organisation pour obtenir des informations quant à la nature des documents et à l’applicabilité des exceptions prévues à la Loi.

[15] La deuxième composante des exceptions prévues à la Loi est de vérifier si l’exception est de nature obligatoire ou discrétionnaire. Dans le cas des exceptions obligatoires, les dispositions de la Loi prévoient que le décideur « est tenu de refuser la communication » des documents lorsque ceux-ci sont visés par une exception (voir, entre autres, l’article 19). Dans le cas des exceptions de nature discrétionnaire, le décideur « peut refuser » la communication des documents. L’exception visée par l’article 15 est de nature discrétionnaire, dont les

[16] The *Library and Archives of Canada Act*, S.C. 2004, c. 11 is inextricably linked to the Act. The most obvious link in the present application is that LAC is the respondent to the ATI request, but over and above that, the *Library and Archives of Canada Act* should be considered in every review of an ATI request, regardless as to the department or decision maker involved. The responsibilities conferred by section 12 of the *Library and Archives of Canada Act* to the Librarian and Archivist, the head of LAC support this contention:

Destruction
and disposal

12. (1) No government or ministerial record, whether or not it is surplus property of a government institution, shall be disposed of, including by being destroyed, without the written consent of the Librarian and Archivist or of a person to whom the Librarian and Archivist has, in writing, delegated the power to give such consents.

[17] Considering the broad definitions of “government record” or “ministerial record” and “government institution” [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 179.1] found within the *Library and Archives of Canada Act* [in section 2], it can be said that the ultimate approval of destruction and retention of documentation is an integral part of LAC’s mandate. Evidently, Parliament considers access to information in Canada and document retention as essential components of citizens’ right to government information.

[18] LAC’s objectives are to be considered by any government institution assessing ATI requests as these objectives further compound the Act’s objectives and reinforce the importance of access to government records. In all clarity, LAC’s statutory mandate is defined as:

Objects

7. The objects of the Library and Archives of Canada are

(a) to acquire and preserve the documentary heritage;

aspects seront examinés en profondeur dans les présents motifs.

[16] La *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*, L.C. 2004, ch. 11 est inextricablement liée à la Loi. Le lien le plus évident dans la présente demande est que BAC doit répondre à la demande d’AI, mais en plus de ce lien, on doit tenir compte de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* pour chacune des révisions d’une décision relative à une demande d’AI, sans égard à l’institution ou au décideur concerné. Cette affirmation est soutenue par les responsabilités conférées au responsable de BAC, soit l’administrateur général, par l’article 12 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* :

Élimination
et aliénation

12. (1) L’élimination ou l’aliénation des documents fédéraux ou ministériels, qu’il s’agisse ou non de biens de surplus, est subordonnée à l’autorisation écrite de l’administrateur général ou de la personne à qui il a délégué, par écrit, ce pouvoir.

[17] Puisque la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* [à l’article 2] définit de manière large les termes « document fédéral » ou « document ministériel » et « institution fédérale » [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 179.1], on peut affirmer que l’approbation définitive de la destruction et la conservation des documents sont une partie intégrale du mandat de BAC. Évidemment, le législateur considère l’accès à l’information et la conservation des documents comme des composantes essentielles du droit des citoyens d’avoir accès aux renseignements gouvernementaux.

[18] Toute institution fédérale qui se penche sur des demandes d’AI doit tenir compte des objectifs de BAC, puisque ceux-ci apportent des précisions supplémentaires quant à l’objet de la Loi et renforcent l’importance de l’accès aux documents de l’administration fédérale. La mission de BAC est clairement définie dans les passages suivants :

7. Bibliothèque et Archives du Canada a pour mission :

a) de constituer et de préserver le patrimoine documentaire;

(b) to make that heritage known to Canadians and to anyone with an interest in Canada and to facilitate access to it;

(c) to be the permanent repository of publications of the Government of Canada and of government and ministerial records that are of historical or archival value;

(d) to facilitate the management of information by government institutions;

(e) to coordinate the library services of government institutions; and

(f) to support the development of the library and archival communities.

b) de faire connaître ce patrimoine aux Canadiens et à quiconque s'intéresse au Canada, et de le rendre accessible;

c) d'être le dépositaire permanent des publications des institutions fédérales, ainsi que des documents fédéraux et ministériels qui ont un intérêt historique ou archivistique;

d) de faciliter la gestion de l'information par les institutions fédérales;

e) d'assurer la coordination des services de bibliothèque des institutions fédérales;

f) d'appuyer les milieux des archives et des bibliothèques.

[19] This mandate is not a passive one. LAC is instructed by Parliament to “acquire and preserve” the documentary heritage of Canadians. It is also instructed to “make that heritage known” as well as “facilitating access” to it. Inasmuch as facilitating access to government documentation is the very objective of the Act, LAC’s mandate is not only similar; it is the logical extension of the Act. The preamble of the *Library and Archives of Canada Act* reinforces this synergy between the Act and LAC’s mandate:

[19] Il ne s’agit pas d’une mission passive. Le législateur enjoint à BAC de « constituer et de préserver » le patrimoine documentaire des Canadiens. On lui demande aussi de « faire connaître ce patrimoine » ainsi que de « le rendre accessible ». Dans la mesure où la Loi a pour objectif de rendre accessibles les documents de l’administration fédérale, le mandat de BAC est non seulement similaire à celui de la Loi, mais en constitue la suite logique. Le préambule de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* renforce cette synergie entre la Loi et le mandat de BAC :

Preamble

WHEREAS it is necessary that

(a) the documentary heritage of Canada be preserved for the benefit of present and future generations;

(b) Canada be served by an institution that is a source of enduring knowledge accessible to all, contributing to the cultural, social and economic advancement of Canada as a free and democratic society;

(c) that institution facilitate in Canada cooperation among the communities involved in the acquisition, preservation and diffusion of knowledge; and

(d) that institution serve as the continuing memory of the government of Canada and its institutions;

Attendu qu’il est nécessaire :

Préambule

a) que le patrimoine documentaire du Canada soit préservé pour les générations présentes et futures;

b) que le Canada se dote d’une institution qui soit une source de savoir permanent accessible à tous et qui contribue à l’épanouissement culturel, social et économique de la société libre et démocratique que constitue le Canada;

c) que cette institution puisse faciliter au Canada la concertation des divers milieux intéressés à l’acquisition, à la préservation et à la diffusion du savoir;

d) que cette institution soit la mémoire permanente de l’administration fédérale et de ses institutions;

[20] The use of the preamble of an act to fully grasp its purpose is a method that is without controversy and a useful tool to understand LAC's mandate and the mission with which it was entrusted with by Parliament. Professor Ruth Sullivan has stated that preambles and purpose statements are "the most authoritative evidence of purpose" (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed., Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008, at page 271). Professor Côté offers the view that the case law has evolved in a manner such that the preamble is to be considered, unless the circumstances, such as the clarity of the dispositions to be interpreted, justify not considering the indicia of intent that the preamble offers (Pierre-André Côté, in collaboration with Stéphane Beaulac and Mathieu Devinat, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011, at pages 66–67).

[21] The *Library and Archives of Canada Act* emphasizes the accessibility of documentation, as well as its contributory role to Canada's democracy ("enduring knowledge accessible to all, contributing to the cultural, social and economic advancement of Canada as a free and democratic society"). Again, LAC is mandated with a pragmatic mission: "acquisition, preservation and diffusion of knowledge" (emphasis added). Ultimately, LAC is the custodian of our documentary heritage and the information contained therein ("continuing memory" or "*mémoire permanente*"). Whether or not the records are in LAC's possession or not is beside the point, all government institutions answer to the Librarian and Archivist and those with his delegated authority in terms of document retention. Any decision to dispose of these records thus falls to the Librarian and Archivist or those with his delegated authority (section 12 of the *Library and Archives of Canada Act*).

[22] Not only do the principles of statutory interpretation allow for consideration of statutes adopted on similar issues, the coherence of the Canadian legal order requires that the inherent principles of statutes in similar

[20] Le recours au préambule d'une loi pour pleinement en saisir l'objectif est une méthode qui ne suscite pas de controverses et qui se veut un moyen utile pour comprendre le mandat et la mission que le législateur a confiés à BAC. La professeure Ruth Sullivan a énoncé que les préambules et les énoncés d'objectifs sont [TRADUCTION] « la meilleure preuve quant à l'objectif » (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd., Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008, à la page 271). Le professeur Côté est quant à lui d'avis que la jurisprudence a évolué dans le sens que la considération du préambule est toujours de mise, bien que les circonstances d'une affaire, comme la clarté du dispositif, puissent justifier qu'on mette de côté les indices de volonté que le préambule peut fournir (Pierre-André Côté, avec la collaboration de Stéphane Beaulac et Mathieu Devinat, *Interprétation des lois*, 4^e éd. Montréal : Thémis, 2009, au paragraphe 226).

[21] La *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* met l'accent sur l'accessibilité de la documentation ainsi que sur sa propre contribution au régime politique canadien (« une source de savoir permanent accessible à tous et qui contribue à l'épanouissement culturel, social et économique de la société libre et démocratique que constitue le Canada »). Une fois de plus, BAC hérite d'une mission concrète : « l'acquisition, [...] la préservation et [...] la diffusion du savoir » (non souligné dans l'original). En fin de compte, BAC est la gardienne de notre patrimoine documentaire et de l'information que renferme celui-ci (« mémoire permanente » ou « *continuing memory* »). La question de savoir si BAC a possession ou non des documents n'est pas pertinente : toutes les institutions fédérales répondent à l'administrateur général et à ceux à qui ce dernier a délégué des pouvoirs en matière de conservation de documents. Toute décision de procéder à l'aliénation de ces documents revient donc à l'administrateur général ou aux personnes à qui il a délégué ce pouvoir (article 12 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*).

[22] Non seulement les principes d'interprétation des lois nous permettent de tenir compte des lois adoptées quant à des questions similaires, mais la cohérence du système juridique canadien exige que les principes

matters be considered fully complementary, especially in an issue as important as access to information. It is clear that the complimentary purposes of the Act and the *Library and Archives Act of Canada* are such that they are inextricably linked, as would the aims of the *Privacy Act* if it was to be considered by the Court in the present application. Professor Sullivan offered a learned perspective on statutes on the same subject (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, above, at page 412):

The presumptions of coherence and consistent expression apply as if the provisions of these statutes were part of a single Act. Definitions in one statute are taken to apply in the others and any purpose statements in the statutes are read together. [Emphasis added.]

[23] This approach is consistent with the approach of the Supreme Court in *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867, in terms of interpreting statutes in similar matters.

[24] It should be noted that Madam Justice Sharlow of the Federal Court of Appeal has stated in *Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. v. Canada (Minister of the Environment)*, 2001 FCA 374, 41 C.E.L.R. (N.S.) 59 [at paragraph 12] that “the Court should consider only the Act and the jurisprudence guiding its interpretation and application. Laws requiring disclosure in other legal proceedings cannot narrow or broaden the scope of disclosure required by the *Access to Information Act*.” However, in *Sheldon Blank*, the Court was asked to import the *Stinchcombe* standard of disclosure in criminal matters to the ATI requests [*R. v. Stinchcombe*, [1991] 3 S.C.R. 326]. The Court distinguishes the *Sheldon Blank* case with the present application and comments therein with regards to the *Library and Archives of Canada Act*. Again, the *Library and Archives of Canada Act* and the *Access to information Act* are statutes adopted *in pari materia*, and are thus not incompatible and do not have the same implications as importing the *Stinchcombe* standard of disclosure of criminal law to ATI requests.

inhérents des lois relatives aux mêmes objets soient considérés comme étant pleinement complémentaires, surtout en ce qui concerne une question aussi cruciale que l'accès à l'information. Il est manifeste que les objectifs complémentaires de la Loi et de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* sont inextricablement liés, tout comme le seraient ceux de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, si ceux-ci devaient être examinés par la Cour dans le contexte de la présente demande. La professeure Sullivan a offert une perspective savante quant aux lois ayant le même objectif (Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, précité, à la page 412) :

[TRADUCTION] La présomption de cohérence et d'uniformité s'applique, au même titre que si les dispositions de ces lois faisaient toutes parties de la même Loi. Les définitions contenues dans une loi doivent être considérées comme applicables aux autres lois, et tous les énoncés d'objectifs contenus dans les lois doivent être lus ensemble. [Non souligné dans l'original.]

[23] Cette manière d'aborder l'interprétation des lois relatives à des questions similaires est conforme à celle retenue par la Cour suprême dans l'arrêt *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867.

[24] L'on doit souligner que la juge Sharlow de la Cour d'appel fédérale a énoncé, dans l'arrêt *Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, 2001 CAF 374 [au paragraphe 12], que « la Cour ne doit examiner que la Loi et la jurisprudence qui en guide l'interprétation et l'application. Les lois exigeant la communication de documents dans d'autres procédures juridiques ne peuvent restreindre ni élargir la portée de la communication exigée par la *Loi sur l'accès à l'information*. » Cependant, dans l'arrêt *Sheldon Blank*, l'on demandait à la Cour d'appel de déclarer que la norme de communication exigée en matière criminelle, dégagée dans l'arrêt *Stinchcombe* [*R. c. Stinchcombe*, [1991] 3 R.C.S. 326], s'applique aux demandes d'AI. En l'espèce, la Cour distingue le présent recours de l'affaire *Sheldon Blank* et des passages relatifs à la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* que contient cet arrêt. Une fois de plus, la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* et la *Loi sur l'accès à l'information* sont des lois adoptées en pareille matière et ne sont donc pas incompatibles et

[25] Thus, the dynamic mandate and purpose of LAC, including the intrinsic value of documentary archives and access thereof, must be considered by any decision maker when considering ATI requests, as these fully complement the objectives and spirit of the Act itself.

[26] This Court is mandated with the important task of safeguarding the confidentiality of the information it is to assess and must take “every reasonable precaution” to protect it from disclosure (section 47 of the Act). The Federal Court is also mandated with a similar task in other national security matters. Under the *Canada Evidence Act*, R.S.C., 1985, c. C-5, section 38.12 [as enacted by S.C. 2001, c. 41, s. 43] and subsection 38.04(4) [as enacted *idem*, s. 141(7)] entrust the Court with the responsibility of protecting confidential information. Under the *Immigration and Refugee Protection Act*, S.C. 2001, c. 27, paragraph 83(1)(d) [as am. by S.C. 2008, c. 3, s. 4] confers to the Court the responsibility to protect the information submitted in the context of security certificates.

[27] However, under the *Canada Evidence Act* and under the *Immigration and Refugee Protection Act*, the power to draft summaries of the information is clearly provided for by statute. This power has not been clearly given by Parliament to the Information Commissioner or the decision maker. The summary accomplishes a balance between the protection of national security information and the right to know a case or to be provided with relevant information. In the context of access to information, the right to access to information in and of itself could be balanced with national security information by providing summaries. While the Court could consider the issuance of summaries under the broad powers of section 50, it should be noted that this is a lengthy and resource-intensive exercise. It can be anticipated that the present application could have proceeded

n’ont pas « les mêmes répercussions » ou « la même portée » que celle d’adopter aux demandes d’AI, la norme de communication en matière criminelle dégagée dans l’arrêt *Stinchcombe*.

[25] Donc, tout décideur, lorsqu’il procède à l’examen d’une demande d’AI, doit tenir compte du mandat et l’objet de BAC, y compris de la valeur intrinsèque des archives documentaires et de l’accès à ces archives, puisque ceux-ci complètent les objectifs et l’esprit de la Loi elle-même.

[26] On demande à la Cour de s’acquitter de la tâche importante de préserver la confidentialité des renseignements sur lesquels elle doit se pencher : elle doit prendre « toutes les précautions possibles » pour éviter qu’ils soient divulgués (article 47 de la Loi). La Cour fédérale doit aussi s’acquitter d’une tâche similaire pour d’autres questions liées à la sécurité nationale. La *Loi sur la preuve au Canada*, L.R.C. (1985), ch. C-5, à l’article 38.12 [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 43] et au paragraphe 38.04(4) [édicte, *idem*, art. 141(7)], confie à la Cour la responsabilité de protéger les renseignements confidentiels. L’alinéa 83(1)d) [mod. par L.C. 2008, ch.3, art. 4] de la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés*, L.C. 2001, ch. 27, prévoit qu’il incombe à la Cour de garantir la confidentialité des renseignements qui lui sont fournis dans le contexte de certificats de sécurité.

[27] Cependant, la *Loi sur la preuve au Canada* et la *Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés* confèrent explicitement à la Cour le pouvoir de rédiger des résumés des renseignements. Le législateur n’a pas explicitement accordé ce pouvoir au Commissaire à l’information ou au décideur. Le résumé permet de parvenir à un compromis entre la protection des renseignements liés à la sécurité nationale et le droit de connaître la preuve ainsi que celui d’obtenir les renseignements pertinents. Dans le contexte de l’accès à l’information, le droit à l’accès aux renseignements lui-même peut être mis en balance avec la question des renseignements liés à la sécurité nationale en préparant des résumés. Bien que la Cour puisse considérer la production de résumés en vertu des vastes pouvoirs qui lui sont conférés par l’article 50, l’on doit souligner qu’il

more efficiently if the head of the government institution and the Information Commissioner had the power to issue summaries, which could then be reviewed by the Court.

C. *History of the Proceeding*

[28] Since the applicant's original ATI request in November 2005, the request and subsequent proceedings have evolved in such a way that a general history is required to render a clear picture of the situation, as it may be illustrative of the dynamics of access to information in Canada. Applications under the Act are supposed to proceed in a summary way (section 45 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 182] of the Act). As will be seen, the nature and volume of the records were such that proceeding in a summary way was not possible. It would be expected that such a historical file would be processed more efficiently through all stages.

[29] The applicant's request was brought to LAC in November 2005 and stated the following:

A copy of the RCMP Security Service File(s) on Thomas Clement (Tommy) Douglas. (see attached biography). The 20th anniversary of Mr. Douglas's death is February 24, 2006. I ask that you begin processing this request immediately as it will likely involve several weeks of preparation given the backlogs in handling applications under the Access to Information Act.

[30] As indicated by the public affidavit of Nicole Jalbert, Access to Information and Privacy Coordinator for the Canadian Security Intelligence Service (CSIS), the Douglas dossier was to be retained "because of its historical significance". It was transferred to the National Archives of Canada, as it was then, in April 2000.

s'agit d'un long exercice qui nécessite des ressources considérables. On peut envisager que l'instruction de la présente demande aurait pu se dérouler de manière plus efficace si le responsable de l'institution fédérale et le commissaire à l'information avaient le pouvoir de produire des résumés, lesquels auraient alors pu être révisés par la Cour.

C. *L'historique de la procédure*

[28] Depuis que le demandeur a présenté sa demande d'AI initiale en novembre 2005, la demande et les procédures subséquentes ont évolué de sorte qu'il est nécessaire de dresser un historique général pour rendre un portrait clair de la situation, qui d'ailleurs peut illustrer la dynamique de l'accès à l'information au Canada. Les recours prévus à la Loi sont censés procéder de manière sommaire (article 45 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 182] de la Loi). Comme on le verra, la nature et le volume des documents étaient tels qu'il était impossible que l'affaire soit traitée en procédure sommaire. L'on s'attendrait à ce qu'un dossier d'une telle importance historique soit traité de manière plus efficace, et ce, à tous les stades de la procédure.

[29] Le demandeur a présenté sa demande à BAC en novembre 2005 et y déclarait ce qui suit :

[TRADUCTION] Une copie du ou des dossiers du Service de sécurité de la GRC sur Thomas Clement (Tommy) Douglas (voir biographie en annexe). Le 24 février 2006 représente le 20^e anniversaire du décès de M. Douglas. Je vous demande de commencer à traiter immédiatement cette demande, puisque cela nécessitera probablement plusieurs semaines de préparation, compte tenu de l'arriéré dans le traitement des demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*.

[30] Comme l'indique l'affidavit public de M^{me} Jalbert, coordonnatrice de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du Service canadien du renseignement de sécurité (le SCRS), le dossier de M. Douglas a été préservé [TRADUCTION] « en raison de son importance historique ». Il a ensuite été transféré aux Archives nationales du Canada, l'ancienne dénomination de BAC, en avril 2000.

[31] As the records were contained in the “RG146 — Records of the Canadian Security Intelligence Service” file, LAC proceeded to consult with CSIS. After this initial consultation, the senior analyst in charge of the file wrote to the applicant on December 9, 2005, indicating that an extension of up to 390 days was required beyond the statutory 30-day limit, as a result of the required consultations with CSIS, as prescribed under paragraph 9(1)(b) of the Act.

[32] By way of a letter from the senior analyst at LAC, CSIS was instructed as follows (Exhibit 1 to the cross-examination of Nicole Jalbert, March 2, 2010):

If you wish us to withhold these records or portions thereof, please mark them accordingly. We require a detailed written rationale demonstrating that the information recommended for exemption falls under one or more provisions of the *Access to Information Act*. Other substantiating information you can produce which will help us to support an exemption would also be useful.

[33] Citing concerns of administrative expediency, Nicole Jalbert indicated during her cross-examination that CSIS only relied upon “sort of an umbrella rationale”, which gives an appreciation to LAC analysts about the general rationale behind exemptions, but not case-specific evidence (pages 40–41 of the cross-examination of Nicole Jalbert, January 21, 2010). The review undertaken by CSIS aimed to see if the documents properly fell within the subsection 15(1) exemption of the Act. On October 31, 2006, CSIS provided LAC with the redacted documents with an indication of what exemption was claimed over the portions of the record (cross-examination of Bill Wood, March 8, 2010).

[34] The rationale document provided by CSIS was submitted in the public documentation, albeit in a redacted form. As will be seen later, as a result of the *ex parte, in camera* portion of the application, redacted portions of this document became public. The rationale document, as well as the “Library and Archives (LAC)

[31] Puisque les documents se trouvaient au dossier « RG146 — Documents du Service canadien du renseignement de sécurité », BAC a consulté le SCRS. Après cette consultation initiale, l’analyste principal responsable du dossier a écrit au demandeur le 9 décembre 2005 pour lui mentionner qu’une prolongation du délai pouvant aller jusqu’à 390 jours s’imposait, en plus du délai de 30 jours prévu par la Loi, en raison des consultations nécessaires avec le SCRS pour donner suite à la demande, comme le prévoit l’alinéa 9(1)b) de la Loi.

[32] Le SCRS a reçu les instructions suivantes, qui émanaient d’une lettre envoyée par l’analyste principal de BAC (pièce 1 du contre-interrogatoire de M^{me} Jalbert, 2 mars 2010) :

[TRADUCTION] Si vous souhaitez que nous refusions de communiquer ces documents, ou une partie de ceux-ci, veuillez apposer une mention en ce sens sur les documents. Nous exigeons une justification écrite détaillée, qui démontre que les renseignements dont vous recommandez la non-communication font partie d’une ou de plusieurs des dispositions de la Loi relatives aux exceptions. Toute autre information que vous pourriez nous transmettre afin d’étayer une exception pourrait aussi être utile.

[33] M^{me} Jalbert a mentionné au cours de son contre-interrogatoire que, pour des raisons de commodité administrative, le SCRS a seulement invoqué « une justification passe-partout », ce qui permet aux analystes de BAC d’apprécier la justification générale des exceptions, mais pas la preuve propre à l’affaire en question (pages 40 et 41 du contre-interrogatoire de M^{me} Jalbert, 21 janvier 2010). L’examen entrepris par le SCRS visait à savoir si les exceptions visées au paragraphe 15(1) de la Loi s’appliquaient bel et bien aux documents en question. Le 31 octobre 2006, le SCRS a fourni à BAC des documents caviardés, avec une mention quant à l’exception invoquée sur les parties du dossier en question (contre-interrogatoire de Bill Wood, 8 mars 2010).

[34] Le document justificatif fourni par le SCRS a été rendu public, quoique sous forme caviardée. Comme nous le verrons plus tard, en raison d’une partie *ex parte* de la demande, entendue à huis clos, des parties caviardées de ce document sont devenues publiques. Le document de justification ainsi que celui relatif aux

Consultations” document, are now publicly available as a result of the present application.

[35] The internal review of the record indicates that the senior analyst assigned to the review of CSIS’ recommendations was given the file on December 5, 2006 (“Access to Information Request — A-2005-00450/MIC — Bronskill, Jim (Media)”, Exhibit 2 to the cross-examination of Bill Wood, March 8, 2010).

[36] On December 12, 2006, LAC’s senior analyst wrote to the applicant indicating that 456 records from the file could be disclosed, but that the others were to be withheld under the exemptions provided by sections 15 and 19 of the Act. It was indicated that section 10 was also relied upon, whereby the institution was refusing to confirm or deny the existence of the records. It was later indicated that the reference to section 10 was said to be inadvertent.

[37] On January 17, 2007, the applicant made a formal complaint to the Information Commissioner of Canada, protesting “the excessive number and scope of the exemptions applied to the records”.

[38] By way of a letter dated August 27, 2009, more than two years after this complaint was filed, the Information Commissioner found that the applicant’s complaint was not justified. Further, the Information Commissioner indicated that its office had reviewed the documents strictly under the prism of subsection 15(1) of the Act, and that it was not necessary to review the documents under subsection 19(1), as the documents were deemed to be properly withheld under subsection 15(1).

[39] The application for judicial review pursuant to section 41 of the Act was brought before this Court in October 2009. Pursuant to section 52 [as am. by S.C. 2002, c. 8, s. 112] of the Act, Madam Prothonotary Aronovitch granted leave to the respondent to file evidence on an *ex parte* basis by way of an order dated December 9, 2009. The respondent sought to strike two

[TRADUCTION] « Consultations de Bibliothèque et Archives (BAC) » sont maintenant accessibles au public, par suite de la présente demande.

[35] L’examen interne du document révèle que l’analyste principal affecté à l’examen des recommandations du SCRS a reçu le dossier le 5 décembre 2006 (« Demande d’accès à l’information — A-2005-00450/MIC — Bronskill, Jim (journaliste) », pièce 2 du contre-interrogatoire de Bill Wood, 8 mars 2010).

[36] Le 12 décembre 2006, l’analyste principal de BAC a écrit au demandeur pour lui mentionner que 456 documents du dossier pouvaient être communiqués, mais qu’il ne communiquerait pas les autres documents, en vertu des exceptions prévues aux articles 15 et 19 de la Loi. Il était indiqué que l’on invoquait aussi l’application de l’article 10, par lequel l’institution refusait de confirmer ou de nier l’existence des documents. Il a toutefois été indiqué, plus tard, que le renvoi à l’article 10 a été fait par inadvertance.

[37] Le 17 janvier 2007, le demandeur a déposé une plainte officielle auprès du commissaire à l’information du Canada, pour protester contre [TRADUCTION] « la quantité et la portée excessive des exceptions appliquées aux documents ».

[38] Par voie d’une lettre datée du 27 août 2009, soit plus de deux ans après le dépôt de cette plainte, la commissaire à l’information a conclu que la plainte du demandeur n’était pas justifiée. De plus, la commissaire a mentionné que le Commissariat avait examiné les documents seulement sous l’angle du paragraphe 15(1) de la Loi et qu’il n’était pas nécessaire de les examiner sous l’angle du paragraphe 19(1), puisque le Commissariat avait conclu que ceux-ci avaient été retenus, à juste titre, en vertu du paragraphe 15(1).

[39] Le recours en révision judiciaire au titre de l’article 41 de la Loi a été présenté à la Cour en octobre 2009. En vertu de l’article 52 [mod. par L.C. 2002, ch. 8, art. 112] de la Loi, la protonotaire Aronovitch a accordé au défendeur la permission de présenter sa preuve en l’absence de l’autre partie, au moyen d’une ordonnance datée du 9 décembre 2009. Le défendeur sollicitait que

affidavits from the record, which were deemed irrelevant and opinion based. While acquiescing that some of the portions of the affidavits of Wesley Wark and Craig Heron were opinionated, Madam Prothonotary Tabib denied the Minister's motion to strike the affidavits by an order dated February 11, 2010.

[40] Pursuant to section 52 and the nature of the section 15 exemption claimed, Chief Justice Lutfy assigned this Court to hearing the application, both for the *in camera* portion, as well as the public hearing (order dated September 7, 2010).

[41] The *ex parte* portion of the hearing took place in Ottawa on November 30, 2010. In light of the concerns highlighted by the Supreme Court in *Ruby v. Canada (Solicitor General)*, 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3 and Chief Justice Lutfy in *Kitson v. Canada (Minister of National Defence)*, 2009 FC 1000, [2010] 3 F.C.R. 440, and recently confirmed by the Federal Court of Appeal in *Attaran v. Canada (Foreign Affairs)*, 2011 FCA 182, 337 D.L.R. (4th) 552, it was clear for all the parties involved, including the Court, that the *ex parte, in camera* hearing of the application was to be limited to the very minimum, so as to not adversely affect the open court principle as well as the applicant's interests. As related by Associate Chief Justice Jerome in *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*, [1984] 1 F.C. 939 (T.D.), at page 942, the directions for proceeding on an *ex parte, in camera* basis "should be such as to safeguard the public interest in the administration of justice, and the rights of any parties not permitted to participate." The Court independently also reviewed the complete, unredacted record before proceeding to this *ex parte, in camera* hearing.

[42] After an *ex parte* teleconference, a summary of the *ex parte, in camera* hearing was prepared by counsel for the respondent at the request of the Court. It was approved by the Court and filed. Summarily, it related the process followed during the closed hearing, as well

deux affidavits, qu'il estimait non pertinents et fondés sur des opinions, soient radiés du dossier. Bien qu'elle ait reconnu que certaines parties des affidavits de Wesley Wark et Craig Heron contenaient des opinions, la proto-notaire Tabib a rejeté la requête en radiation des affidavits présentée par le ministre, au moyen d'une ordonnance datée du 11 février 2010.

[40] En application de l'article 52, et en raison de la nature des exceptions prévues à l'article 15 qui étaient invoquées, le juge en chef Lutfy a chargé le soussigné de l'audition du recours, tant pour la partie à huis clos que pour l'audience publique (ordonnance datée du 7 septembre 2010).

[41] La partie *ex parte* de l'audience a eu lieu à Ottawa, le 30 novembre 2010. Compte tenu des préoccupations soulignées par la Cour suprême dans l'arrêt *Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3 et par le juge en chef Lutfy dans la décision *Kitson c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2009 CF 1000, [2010] 3 R.C.F. 440, qui ont récemment été confirmées par la Cour d'appel fédérale dans l'arrêt *Attaran c. Canada (Affaires étrangères)*, 2011 CAF 182, il était sans équivoque pour toutes les parties concernées, y compris la Cour, que l'audition *ex parte*, à huis clos, devait être limitée au strict minimum, de manière à ne pas faire obstruction au principe de publicité des débats judiciaires et aux intérêts du demandeur. Comme l'avait relaté le juge en chef adjoint Jerome dans l'arrêt *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*, [1984] 1 C.F. 939 (1^{re} inst.), à la page 942, les directives pour procéder à une audition *ex parte*, à huis clos « doivent permettre de sauvegarder l'intérêt qu'a le public dans l'administration de la justice et les droits de toutes les parties qui sont exclues du débat ». La Cour a aussi examiné, de manière indépendante, une version complète, non caviardée du dossier avant de procéder à cette audience *ex parte*, à huis clos.

[42] Après une téléconférence *ex parte*, un résumé de l'audience *ex parte* tenue à huis clos a été préparé par l'avocat du défendeur, à la demande de la Cour. Le résumé a été approuvé par la Cour et produit. Celui-ci relatait sommairement le processus suivi au cours de

as the Court's concerns. The summary indicates the following:

- i. Concerns addressed by the Court were:
 - a. Whether additional information could be released in two of the documents previously released to the Applicant, entitled "Rationale Document for CSIS exemptions used by National Archives" and "Library and Archives (LAC) Consultations".
 - b. To what extent is the mandate of Library and Archives Canada addressed in the evidence.
 - c. How was the discretion under section 15 exercised by Library and Archives Canada?
 - d. To what extent was that exercise of discretion reasonable?
- ii. Counsel for the Minister brought precision to the categories of information that had been protected by presenting the Court with a series of examples through specific reference to the documents.
- iii. Counsel for the Minister advised the Court of its intention, and undertook, to review a number of documents for possible release.
- iv. The Court presented counsel for the Minister with a number of documents that were of concern; the purpose of which was to examine the extent to which the mandate of Library and Archives Canada was considered during the exercise of discretion under section 15.

[43] Due to extraneous circumstances, the public hearing which was to be held on December 14, 2010 was adjourned on consent and was to be rescheduled. In the meantime, counsel for the Minister submitted by way of a letter dated December 13, 2010, that the matter be adjourned for 90 days while the respondent undertook a review of the documents in good faith in order to release more information further to the *in camera* hearing. Additional disclosure was to be made before March 31, 2011. At the time, counsel for the applicant opposed this new review of documentation, as it was argued that the

l'audience à huis clos, ainsi que les préoccupations de la Cour. Le résumé indiquait ce qui suit :

[TRANSLATION]

- i. Les préoccupations soulevées par la Cour étaient les suivantes :
 - a. De savoir si des renseignements additionnels pouvaient être communiqués pour deux des documents ayant auparavant été communiqués au demandeur, intitulés « Document justificatif pour les exceptions applicables au SCRS utilisé par les Archives nationales » et « Consultations de Bibliothèque et Archives (BAC) ».
 - b. Dans quelle mesure la preuve traite-t-elle du mandat de BAC?
 - c. De quelle manière BAC a-t-elle exercé le pouvoir discrétionnaire prévu à l'article 15?
 - d. Dans quelle mesure ce pouvoir discrétionnaire a-t-il été exercé de manière raisonnable?
- ii. L'avocat du ministre a apporté des précisions quant aux catégories de renseignements qui avaient été protégés en présentant à la Cour un ensemble d'exemples au moyen de références précises aux documents.
- iii. L'avocat du ministre a avisé la Cour de son intention d'examiner un certain nombre de documents pour une éventuelle communication, ce qu'il a d'ailleurs fait.
- iv. La Cour a présenté à l'avocat du ministre un certain nombre de documents qui la préoccupaient; l'objectif de cette démarche était d'examiner la mesure dans laquelle le mandat de BAC avait été considéré dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu au paragraphe 15.

[43] En raison de circonstances extérieures, l'audience devant être tenue le 14 décembre 2010 a été ajournée sur consentement et une nouvelle date d'audience a dû être fixée. Entre-temps, l'avocat du ministre a proposé, au moyen d'une lettre datée du 13 décembre 2010, que l'affaire soit ajournée pendant une période de 90 jours, puisque le défendeur avait entrepris de bonne foi, à la suite de l'audience à huis clos, un examen des documents afin de communiquer davantage de renseignements. La communication additionnelle devait avoir lieu avant le 31 mars 2011. À ce moment-là, l'avocat du

record should be evaluated as it was initially placed before the Court. It was nonetheless filed before the Court on February 16, 2011.

[44] The Court indicated in a teleconference with the parties on December 17, 2010, that the present application could proceed directly to judgment on the basis of the written representations of the parties. However, counsel for the parties instructed that the matter should proceed to a public hearing, as there were live issues to be debated in a public forum. The hearing was set for February 23, 2011, in Ottawa and went ahead as scheduled.

[45] The public hearing allowed the parties to make representations on the nature of the subsection 15(1) exemption of the Act, as well as other issues that will be dealt with in the present reasons. However, through a letter submitted on February 24, 2011, counsel for the respondent clarified certain aspects of the representations made during the public hearing.

[46] Apart from the considerations pertaining to the second review of the documentation, counsel for the respondent clarified what was alluded to in terms of changes in policy within CSIS and LAC as a result of the proceedings. In the letter of February 24, 2011, it was said that “CSIS recommended the release of most of the records obtained through technical sources (intercepts and surveillance) when the subject of interest was transitory in nature. This recommendation will be applied to all CSIS files that were transferred to LAC, because of their historical importance, from this point forward”. This was noted to be a “significant departure” in which historical records were reviewed by CSIS and LAC. However, what consists of a subject of interest of transitory nature remains to be defined with more precision.

demandeur s’est opposé à ce nouvel examen de la documentation, puisqu’il prétendait que le dossier devrait être apprécié tel qu’il avait été initialement présenté à la Cour. Les renseignements ont tout de même été produits à la Cour le 16 février 2011.

[44] La Cour a mentionné, au cours d’une téléconférence entre les parties tenue le 17 décembre 2010, qu’un jugement pourrait être directement rendu quant à la présente demande, sur fondement des observations écrites des parties. Cependant, les avocats des parties l’ont informé que l’affaire devait faire l’objet d’une audience publique, en raison de la présence de questions en litige devant être débattues publiquement. Une audience a été prévue le 23 février 2011, à Ottawa : celle-ci s’est déroulée comme prévu.

[45] L’audience publique a permis aux parties de présenter des observations sur la nature de l’exception prévue au paragraphe 15(1) de la Loi ainsi que sur d’autres questions qui seront traitées dans les présents motifs. Cependant, l’avocat du défendeur a clarifié certains aspects de ses observations présentées au cours de l’audience publique, au moyen d’une lettre transmise le 24 février 2011.

[46] Si l’on fait exception des considérations relatives au deuxième examen de la documentation, l’avocat du défendeur a clarifié ce qu’il avait laissé entendre au sujet des changements à la politique du SCRS et de BAC qui ont découlé des procédures. Dans la lettre du 24 février 2011, l’avocat mentionnait que [TRADUCTION] « le SCRS a recommandé la communication de la plupart des documents obtenus au moyen de sources techniques (interceptions et surveillance) lorsque l’objet de l’intérêt est de nature transitoire. Désormais, cette recommandation sera appliquée à tous les dossiers du SCRS qui ont été transférés à BAC en raison de leur importance historique ». L’on a relevé que cela constituait un [TRADUCTION] « important changement de direction » en ce qui concerne les documents historiques ayant été examinés par le SCRS et BAC. Cela dit, ce en quoi consiste un objet d’intérêt de nature transitoire reste à être défini avec plus de précisions.

D. *The Second Review of the Douglas File*

[47] As noted above, a second review of the Douglas file was undertaken by the respondent and filed before the Court just before the public hearing.

[48] Firstly, in the letter dated February 24, 2011 (see paragraph 46 of these reasons), counsel for the respondent clarified the three reasons why a second review of the documentation was undertaken by the respondent. These three reasons alluded to were: more than five years had passed between the original request and the hearing of the application; the respondent had acknowledged to the Court that there were inconsistencies in the withholding of information; and a number of comments during the *in camera* hearings were such that it “made it appropriate to conduct a further review”.

[49] Secondly, in the letter dated February 24, 2011, the rationale for the release of additional information was further detailed by counsel for the respondent. In this letter, counsel for the respondent also stated that the exemption of subsection 19(1) was no longer relied upon. During the review of the documentation, the Court found that subsection 19(1) concerns could still be found within the documents. However, as section 19 was not argued or relied upon, the analysis strictly deals with subsection 15(1).

[50] In light of the second review of the litigated file, the Court was faced with an important question: what was the nature of this second review of the documents? Is it a *de novo* decision, which should proceed before the Information Commissioner before the Court can validly review them? At first glance, it could appear as though the requirements of section 41 imply that the matter be put to the Information Commissioner before being put before the Court. This is also the interpretation this section received recently in *Statham v. Canadian Broadcasting Corporation*, 2010 FCA 315, [2012] 2 F.C.R. 421, at paragraph 64.

D. *Le deuxième examen du dossier relatif à M. Douglas*

[47] Comme il a été mentionné ci-dessus, le défendeur a procédé à un deuxième examen du dossier relatif à M. Douglas et a présenté cet examen à la Cour juste avant l’audience publique.

[48] Premièrement, dans la lettre datée du 24 février 2011 (voir paragraphe 46 des présents motifs), l’avocat du défendeur a clarifié les trois motifs pour lesquels le défendeur a entrepris un deuxième examen de la documentation. Ces trois motifs étaient les suivants : plus de cinq ans s’étaient écoulés entre la demande initiale et l’audience du recours en révision; le défendeur a admis à la Cour qu’il y avait des incohérences dans ses décisions de retenir des renseignements et qu’un certain nombre de commentaires faits lors des audiences à huis clos avaient fait en sorte [TRADUCTION] « qu’il était approprié de conduire un examen additionnel ».

[49] Deuxièmement, dans la lettre datée du 24 février 2011, l’avocat du défendeur a donné de plus amples détails quant à la justification pour communiquer des renseignements additionnels. Dans cette lettre, l’avocat du défendeur a aussi mentionné qu’il n’invoquait plus l’exception prévue au paragraphe 19(1). Dans le cadre de l’examen de la documentation, la Cour a conclu que l’on pouvait toujours déceler des préoccupations relatives au paragraphe 19(1) dans les documents. Cependant, puisque l’article 19 n’a été ni invoqué, ni débattu, l’analyse porte strictement sur le paragraphe 15(1).

[50] À la lumière du deuxième examen du dossier faisant l’objet du litige, la Cour est saisie d’une importante question : quelle était la nature de ce deuxième examen des documents? S’agissait-il d’une décision *de novo*, qui doit être envoyée à la commissaire à l’information pour que la Cour puisse procéder à une révision valide? Au premier coup d’œil, il pourrait sembler que les exigences de l’article 41 laissent supposer que l’affaire soit d’abord envoyée à la commissaire à l’information avant que la Cour puisse en être saisie. Il s’agit aussi de l’interprétation récemment donnée à cet article dans l’arrêt *Statham c. Société Radio-Canada*, 2010 CAF 315, [2012] 2 R.C.F. 421, au paragraphe 64.

[51] This issue was raised during the public hearing, but was left open as the parties required time to make supplementary submissions. In this respect, the Court also instructed the parties to contact the Office of the Information Commissioner in the view of obtaining its position on whether the Court had jurisdiction to consider this second review of the Douglas dossier.

[52] By consent of the parties, the Information Commissioner brought a motion in writing to be granted intervenor status for the jurisdictional issue. Leave was granted by the Court by an order dated March 28, 2011, for the Information Commissioner to be granted status as an intervenor in regards to the jurisdictional issue.

[53] The Commissioner framed the jurisdictional issue as follows:

Does the requirement in s.41 of the ATIA that the Commissioner investigate a refusal to disclose records, or parts thereof, prior to the commencement of a s.41 ATIA application for review remove the jurisdiction of the Federal Court to review the information released by LAC on February 16, 2011?

[54] Relying on *Byer v. Canada (Information Commissioner)*, 2004 FC 119, the Information Commissioner submitted that once the subsection 37(2) of the Act report was provided, the office was *functus officio* for the purpose of the application, absent a new complaint made to the Office of the Information Commissioner. Furthermore, as the same exemption was claimed in the new review of the documents, the Commissioner had thus examined the first release of documents and found the complaint not to be founded. Hence, no new exemptions were raised, and the documents at issue were the very same. As such, the Information Commissioner is argued to be *functus officio* for the application.

[55] By an oral direction dated April 5, 2011, the Court granted the parties leave to file supplementary submissions to address the second review of documents more elaborately.

[51] Cette question a été soulevée au cours de l'audience publique, mais a été laissée en suspens, puisque les parties avaient besoin de temps pour présenter des observations supplémentaires. À cet égard, la Cour a aussi demandé aux parties de contacter le Commissariat à l'information en vue d'obtenir son avis sur la question de savoir si la Cour a compétence pour tenir compte de ce deuxième examen du dossier de M. Douglas.

[52] La commissaire à l'information a présenté, sur consentement des parties, une requête écrite pour que lui soit accordée la qualité d'intervenant quant à la question de la compétence. La Cour a autorisé la commissaire à l'information à intervenir à l'égard de la question de la compétence par voie d'une ordonnance datée du 28 mars 2011.

[53] La commissaire a formulé la question de la compétence comme suit :

[TRADUCTION] Est-ce que l'exigence, prévue à l'article 41 de la Loi, que le commissaire fasse enquête sur un refus de communication totale ou partielle de documents, avant la présentation d'un recours en révision au titre de l'article 41 de la Loi, a pour effet d'enlever à la Cour fédérale la compétence pour examiner les renseignements communiqués par BAC le 16 février 2011?

[54] Se fondant sur la décision *Byer c. Canada (Commissaire à l'information)*, 2004 CF 119, la commissaire à l'information a soumis qu'une fois que le compte rendu visé au paragraphe 37(2) de la Loi a été fourni, le Commissariat est dessaisi de la demande, à moins qu'une nouvelle plainte ne lui soit présentée. De plus, puisque l'on invoquait la même exception dans le nouvel examen des documents, la commissaire avait donc examiné la première communication des documents et conclu que la plainte n'était pas justifiée. Par conséquent, aucune nouvelle exception n'a été soulevée et les documents en cause étaient les mêmes. De ce fait, l'on peut donc prétendre que la commissaire à l'information est dessaisi de l'affaire, en ce qui concerne le présent recours.

[55] La Cour a accordé aux parties, au moyen d'une directive prononcée de vive voix le 5 avril 2011, la permission de présenter des observations supplémentaires pour traiter de manière plus approfondie du deuxième examen des documents.

[56] Counsel for the applicant submitted further representations in regards to the supplementary disclosure. Counsel appropriately highlighted that the documents made public through the second review showed the flawed logic behind the respondent's initial assessment of the records. Furthermore, counsel for the applicant pointed out that portions of documents were missing from the record.

[57] The essential question of the missing documentation and the fragmentation of the Douglas dossier will be dealt with in the present reasons, as it is a critical element of the application.

[58] The respondent has argued that disclosure was refused when information taken out of context could be unfair to Mr. Douglas. The applicant submitted that this was unjustified and that it is a "patronizing approach".

[59] Citing a precedent from the United Kingdom, the applicant also suggested that an *amicus curiae* or a special advocate be appointed at the late stage in the application to conduct the review of the records. It is said that the nature and extent of the documents concerned were such that they could constitute a burden on the Court.

[60] Counsel for the respondent vigorously opposed this request for several reasons: firstly, it was said that all the issues have been fully presented to the Court; secondly, that it was for the Court to conduct a *de novo* review; thirdly, that appointing an *amicus curiae* would render the role of the Information Commissioner meaningless; and, lastly, that the authorities provided were to be distinguished as they arose in different legal contexts.

[61] As the thorough history of this application has been dealt with, it is proper to address the question of the applicable standards of review in this application.

[56] L'avocat du demandeur a fourni des observations supplémentaires à l'égard de la communication supplémentaire. L'avocat souligne, à juste titre, que les documents rendus publics dans le contexte du deuxième examen démontraient les erreurs de logiques commises par le défendeur dans son appréciation initiale des dossiers. De plus, l'avocat du demandeur a fait observer que des parties des documents ne figuraient pas au dossier.

[57] Les questions fondamentales des documents absents et de la fragmentation du dossier relatif à M. Douglas seront abordées dans les présents motifs, puisqu'il s'agit d'éléments cruciaux du présent recours.

[58] Le défendeur a prétendu que la communication a été refusée dans les cas où les renseignements, pris hors contexte, pouvaient s'avérer injustes pour M. Douglas. Le demandeur a fait observer que cette prétention était injustifiée et condescendante.

[59] Le demandeur, citant une décision du Royaume-Uni, a aussi suggéré la nomination d'un intervenant désintéressé (*amicus curiae*) ou d'un avocat spécial, à une étape tardive du recours, pour effectuer un examen des documents. L'on affirme que la nature et la portée des documents visés étaient d'une telle ampleur qu'ils pourraient constituer un fardeau pour la Cour.

[60] L'avocat du défendeur s'est vigoureusement opposé à cette demande, et ce, pour plusieurs motifs : premièrement, il affirme que toutes les questions avaient été présentées dans leur totalité à la Cour; deuxièmement, la question de procéder à une révision *de novo* revenait à la Cour; troisièmement, la nomination d'un intervenant désintéressé aurait pour conséquence de rendre le rôle de la commissaire à l'information sans importance et, dernièrement, il faut établir une distinction entre la présente affaire et les précédents invoqués, puisque ceux-ci portaient sur des contextes juridiques différents.

[61] Puisque l'historique entier de la présente demande a été abordé, il convient de traiter de la question des normes de contrôle applicables à la présente demande.

E. *The Applicable Standards of Review*

[62] As indicated, the application was brought under section 41 of the Act. Moreover, the exemption claimed by LAC in this instance is the section 15 national security exemption. Section 50 calls upon the Court to determine if the head of the institution had “reasonable grounds on which to refuse” disclosure, full or partial, of the records in question.

[63] At face value, the plain reading of section 50 indicates that the review proceeds on the assessment of the reasonableness of LAC’s refusal of disclosure. Indeed, “reasonable grounds” for withholding the information is the standard provided by section 50. Furthermore, section 15 instructs that the head of the government institution may refuse disclosure if the disclosure could “reasonably be expected to be injurious” to the subject matters identified in section 15. On the basis of the plain reading of these sections, the Court could satisfy itself that the review of the refusal of disclosure should proceed on the assessment of a reasonableness standard.

[64] Indeed, this Court has applied the reasonableness standard of review to the applications brought under section 50 (see, *inter alia*, *Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 232 (F.C.T.D.); *X v. Canada (Minister of National Defence)* (1992), 58 F.T.R. 93 (F.C.T.D.) (*per* Strayer J.); *Kitson*, above). The pragmatic and functional analysis required to assess the standard of review could be resolved on the basis of the statute and the case law (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, at paragraph 57 and *Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa*, 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, at paragraph 18).

[65] However, what decision is the Court to review? Should the Court proceed in a one-step analysis of the refusal to disclose under the grounds provided under section 15, or is there more under sections 15 and 50 that is required of the Court?

E. *Les normes de contrôle applicables*

[62] Comme il a précédemment été mentionné, le recours en révision a été présenté en vertu de l’article 41 de la Loi. De plus, dans la présente affaire, BAC a invoqué l’exception relative à la sécurité nationale, prévue à l’article 15. L’article 50 exige que la Cour se prononce sur la question de savoir si le refus du responsable de l’institution fédérale de donner communication totale ou partielle des documents en question « était [...] fondé sur des motifs raisonnables ».

[63] À première vue, une lecture simple de l’article 50 révèle que la révision porte sur l’appréciation de la raisonnablement du refus de BAC de procéder à la communication. En effet, les « motifs raisonnables » pour refuser de communiquer les renseignements est la norme prévue à l’article 50. De plus, l’article 15 indique que le responsable d’une institution fédérale peut refuser la communication dans les cas où celle-ci « risquerait vraisemblablement de porter préjudice » aux objets visés à l’article 15. En se fondant sur une simple lecture de ces articles, la Cour pourrait être convaincue qu’elle doit procéder à la révision du refus de communication selon la norme de la décision raisonnable.

[64] La Cour a effectivement appliqué la norme de la décision raisonnable pour procéder à la révision des recours présentés en vertu de l’article 50 (voir, entre autres, *Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 232 (C.F. 1^{re} inst.); *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1992] A.C.F. n° 1006 (1^{re} inst.) (QL) (le juge Strayer); *Kitson*, précitée). L’analyse pragmatique et fonctionnelle requise pour déterminer la norme de contrôle à retenir pouvait être effectuée en se fondant sur la loi et la jurisprudence (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, au paragraphe 57, et *Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa*, 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339, au paragraphe 18).

[65] Cependant, la Cour doit procéder à la révision de quelle décision? Doit-elle effectuer une analyse en une étape du refus de communication fondé sur les motifs prévus à l’article 15, ou est-ce que les articles 15 et 50 exigent davantage de la Cour?

[66] This Court has adopted different approaches to its powers of review provided by the Act under sections 49 and 50. Indeed, sections 49 and 50 remain distinct, and the assessment of the standards of review needs to adapt itself to the particular realities of these provisions of the Act. The determination of the standards of review under section 49 cannot be imported in the analysis under section 50. Likewise, the Court's analysis cannot subsume one exemption to another, even if the Court's power is derived from the same section, i.e. section 49 or section 50. The nature of the exemptions provided in the Act is such that the standard of review is not to be found in section 49 or 50, but rather, in the wording of the exemption itself, in this case, section 15.

[67] Section 49 gives the Court power to order disclosure or to make any order deemed appropriate arising from the refusal of disclosure under sections of the Act that are not referred to in section 50. Section 50 itself gives the Court power to intervene in matters arising from section 14 (federal-provincial affairs), section 15 of the Act (national security and international affairs), paragraph 16(1)(c) (enforcement of laws and conduct of an investigation), paragraph 16(1)(d) (security of penal institutions) and paragraph 18(d) [as am. by S.C. 2006, c. 9, s. 146] (financial interests of government). What is common between the refusals reviewed under section 50 is that the head of the government institution refusing disclosure has the discretion to do so, and the exemptions are injury-based, not class-based.

[68] This dichotomy between mandatory and discretionary exemptions as well as injury-based and class-based exemptions in the Act implies that the Court's review of refusals to disclose is highly contingent of the section under which the exemption was claimed. Class-based exemptions are provided when the nature of the information is such that it can be determined on the standard of correctness whether the exemption claimed under the Act applies or not (*Telezone*, above; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of*

[66] La Cour a retenu des approches différentes de ses pouvoirs de révision que la Loi lui confère au titre des articles 49 et 50. Ces articles restent distincts, et l'appréciation des normes de contrôle doit s'adapter aux réalités spécifiques de ces dispositions de la Loi. La détermination des normes de contrôle applicables au titre de l'article 49 ne peut être transposée dans l'analyse au titre de l'article 50. Dans la même veine, la Cour ne peut pas, dans le cadre de son analyse, incorporer une exception à une autre, même si la Cour tire sa compétence de la même disposition, c'est-à-dire, de l'article 49 ou de l'article 50. La nature des exceptions prévues à la Loi est telle que l'on ne retrouve pas la norme de contrôle applicable aux articles 49 ou 50, mais plutôt au libellé de l'article prévoyant l'exception, soit l'article 15 en l'espèce.

[67] L'article 49 confère à la Cour le pouvoir d'ordonner la communication de documents ou de rendre une autre ordonnance si elle l'estime indiqué, à la suite d'une décision de refus de communication fondée sur des dispositions de la Loi autres que celles mentionnées à l'article 50. L'article 50 lui-même confère à la Cour le pouvoir d'intervenir dans les affaires qui mettent en cause l'article 14 (affaires fédéro-provinciales), l'article 15 (sécurité nationale et affaires internationales), l'alinéa 16(1)c) (activités destinées à faire respecter les lois et déroulement d'une enquête), l'alinéa 16(1)d) (sécurité des établissements pénitentiaires) ou l'alinéa 18d) [mod. par L.C. 2006, ch. 9, art. 146] (intérêts financiers du gouvernement) de la Loi. Les décisions de refus de communication révisées en vertu de l'article 50 ont tous en commun que le responsable d'une institution fédérale qui rend la décision de refus de communication a le pouvoir discrétionnaire de le faire, et les exceptions sont fondées sur un critère subjectif, et non objectif.

[68] Étant donné ces dichotomies entre les exceptions obligatoires et les exceptions discrétionnaires ainsi qu'entre les exceptions subjectives et les exceptions objectives prévues par la Loi, la révision par la Cour d'une décision de refus de communication dépend beaucoup de la disposition en vertu de laquelle l'exception a été invoquée. Les exceptions objectives sont prévues lorsque la nature des renseignements fait en sorte qu'il est possible de déterminer selon la norme de la décision correcte si l'exception invoquée en vertu de

Industry), 2001 FCA 253, 41 Admin. L.R. (3d) 19; *Sherman v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2002 FCT 586, 20 C.P.R. (4th) 508). It is feasible for the Court to assess whether a document falls within a class-based exemption or another. For example, either information was obtained in confidence from a foreign government or it was not (paragraph 13(1)(a) of the Act). Either information is personal information under section 19 of the Act or it is not. The determination of a class-based exemption is indeed one that lends itself to a review on a correctness basis, as counsel for the applicant noted during the public hearing; these exemptions are of a “binary” nature.

[69] However, the applicability of the injury-based exemption of section 15 is to be determined on the standard of reasonableness. Firstly, this is what is instructed by section 50 and section 15 themselves (“reasonable grounds ... to refuse to disclose”, “reasonably be expected to be injurious”). Secondly, this Court has proceeded with the reasonableness standard when dealing with section 15 exemptions (*Do-Ky v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)*, 1999 CanLII 8083, 173 D.L.R. (4th) 515 (F.C.A.), at paragraph 7; *Kitson v. Canada (Minister of National Defence)*, above; *Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)*, above; *X v. Canada (Minister of National Defence)*, above (per Strayer J.); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, [1993] 1 F.C. 427 (T.D.)). Thirdly, the Court notes the nature of the information falling under section 15 is such that “a range of acceptable outcomes defensible in fact and in law” does exist in terms of what constitutes information injurious to the matters highlighted in section 15. Reasonable people can reasonably disagree as to what falls within section 15, and the present application is the perfect example of this.

[70] Thus, for an application under section 50 contesting the application of the section 15 exemption, the first step is to assess whether the information could reasonably be expected to be injurious to the conduct of

la Loi s’applique ou non (*Telezone*, précité; *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de l’Industrie)*, 2001 CAF 253; *Sherman c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2002 CFPI 586). La Cour est en mesure d’évaluer si un document est visé par une exception objective précise. Par exemple, soit des renseignements obtenus d’un gouvernement étranger l’ont été à titre confidentiel, soit ils ne l’ont pas été (alinéa 13(1)a) de la Loi). Soit des renseignements sont des renseignements personnels visés à l’article 19 de la Loi, soit ils ne le sont pas. La décision d’invoquer une exception objective se prête effectivement à un contrôle selon la norme de la décision correcte, comme l’avocat du demandeur l’a noté durant l’audience publique; ces exceptions sont de nature « binaire ».

[69] Cependant, l’applicabilité de l’exception subjective prévue à l’article 15 doit être déterminée selon la norme de la décision raisonnable. Premièrement, c’est ce que prévoient l’article 50 et l’article 15 eux-mêmes (« refus [de communication] fondé sur des motifs raisonnables », « risquerait vraisemblablement de porter préjudice »). Deuxièmement, la Cour a appliqué la norme de la décision raisonnable lorsqu’elle avait affaire à l’exception prévue à l’article 15 (*Do-Ky c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, 1999 CanLII 8083 (C.A.F.), au paragraphe 7; *Kitson c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, précitée; *Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)*, précitée; *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (le juge Strayer), précitée; *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Premier ministre)*, [1993] 1 C.F. 427 (1^{re} inst.)). Troisièmement, la Cour note que la nature des renseignements visés à l’article 15 fait qu’il existe des « issues possibles acceptables pouvant se justifier au regard des faits et du droit » quant à savoir quels renseignements sont préjudiciables aux activités visées à l’article 15. Des personnes raisonnables peuvent raisonnablement avoir des avis différents quant à savoir ce qui est visé à l’article 15, et la présente demande en est un parfait exemple.

[70] Ainsi, dans le cadre d’une demande en vertu de l’article 50 contestant l’application de l’exception prévue à l’article 15, la première étape consiste à évaluer si les renseignements risqueraient vraisemblablement de

international affairs, the defence of Canada or any allied or associated state, or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities, as defined by section 15. The standard of proof in this respect is that of the reasonable expectation of probable harm, as indicated in *Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1989] 1 F.C. 47 (C.A.).

[71] The assessment of the applicable standards of review also calls for the assessment of the other component of section 15: its discretionary nature. The dichotomy between mandatory and discretionary exemptions needs to be emphasized by the Court in the assessment of the review to be undertaken. If an exemption is mandatory, the first step, i.e. the evaluation of whether information falls within an exemption, will be sufficient. In these cases, as there is no discretion, the head of the government institution has an obligation to refuse to disclose if the exemption applies. Thus, there is only one decision to review: whether the application of the exemption is correct or reasonable, according to the exemption claimed.

[72] When the Court is faced with a discretionary exemption, it must also review the exercise of the head of the institution's discretion in refusing disclosure. This was expressly discussed by Justice Rothstein, as he then was, in the case of *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, above, when the following was noted at page 439:

In the case of mandatory exemptions, the only decision to be made is whether the record comes within the description that the Act requires be exempted from disclosure. In the case of discretionary exemptions such as that under section 14, two decisions are necessary: first, does the record come within the description that is contemplated by the statutory exemption invoked in a particular case; and second, if it does, should the record nevertheless be disclosed. [Emphasis added.]

[73] This two-step analysis for the refusal of disclosure under discretionary exemptions was confirmed by Justice Nadon, as he then was, in the case of *Do-Ky v.*

porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives au sens de l'article 15. La norme de preuve à cet égard est celle du risque vraisemblable de préjudice probable, comme l'indique l'arrêt *Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1989] 1 C.F. 47 (C.A.).

[71] L'évaluation des normes de contrôle applicables commande également l'évaluation de l'autre aspect de l'article 15 : sa nature discrétionnaire. La Cour doit souligner la dichotomie entre exceptions obligatoires et exceptions discrétionnaires dans l'évaluation de la révision à entreprendre. Si une exception est obligatoire, la première étape, c'est-à-dire l'évaluation de la question de savoir si des renseignements relèvent d'une exception, sera suffisante. Dans ces cas, puisqu'il n'y a aucun pouvoir discrétionnaire, le responsable de l'institution fédérale a l'obligation de refuser la communication si l'exception s'applique. Ainsi, il n'y a qu'une seule question à réviser, soit celle de savoir si l'application de l'exception est soit correcte ou raisonnable, dépendant de l'exception invoquée.

[72] Lorsque la Cour a affaire à une exception discrétionnaire, elle doit également contrôler l'exercice que le responsable de l'institution fédérale a fait de son pouvoir discrétionnaire lorsqu'il a décidé de refuser la communication. Le juge Rothstein, tel était alors son titre, a traité expressément de cette question dans la décision *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)*, précitée, lorsqu'il a affirmé, à la page 439 :

Dans le cas des exemptions obligatoires, il s'agit seulement de décider si le document relève des catégories que la Loi soustrait à la communication. Dans le cas des exemptions discrétionnaires, telles les exceptions prévues à l'article 14, deux décisions sont nécessaires : il faut tout d'abord déterminer si le document relève de la catégorie soumise à l'exception légale invoquée dans le cas d'espèce; et ensuite, le cas échéant, s'il y a quand même lieu de communiquer ce document. [Non souligné dans l'original.]

[73] Le juge Nadon, tel était alors son titre, a confirmé cette analyse en deux étapes relative au refus de communication en vertu des exceptions discrétionnaires

Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade), [1997] 2 F.C. 907 (T.D.), at paragraph 32, a judgment which was appealed on other grounds and confirmed by the Appeal Division of the Federal Court of Canada, as it then was (*Do-Ky (C.A.)*, above). Also, while this case dealt with paragraph 21(1)(a) [of the Act], the Federal Court of Appeal confirmed in *Telezona*, above, at paragraph 47, that the exercise of discretion was also to be reviewed “on the grounds normally available in administrative law for the review of administrative discretion, including unreasonableness.” The Federal Court of Appeal also adopted a two-step approach in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Industry)*, 2001 FCA 253 [cited above]. More recently, although considering a provincial statute, the Supreme Court confirmed that not only is the qualification of the records to be reviewed, but also the exercise of discretion when an act confers it to the decision maker (*Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815).

[74] It appears as though the two-step analysis for discretionary exemptions has not always been clearly and consistently applied by this Court. However, for the Act’s objects and purpose to be given full meaning and breadth, the two-step analysis, where the exercise of discretion must also be reviewed on a reasonableness standard, must prevail.

[75] Firstly, the Act clearly sets out that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government. It is the Office of the Information Commissioner that assumes part of this essential duty of independently reviewing refusals of disclosure under its statutory mandate. However, this statutory power falls short of ordering disclosure of documents. While the Commissioner has a crucial role to play in access to information requests, it is clear that the Commissioner’s powers can only go so far, and whose recommendations are within the realm of political sanctions. It is the Federal Court that has the power to order disclosure, and to make any other orders as

dans la décision *Do-Ky c. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, [1997] 2 C.F. 907 (1^{re} inst.), au paragraphe 32, un jugement qui a été porté en appel pour d’autres motifs, et que la Cour d’appel fédérale a confirmé (*Do-Ky (C.A.)*, précité). Aussi, bien que l’affaire concernât l’alinéa 21(1)a [de la Loi], la Cour d’appel fédérale a confirmé, dans l’arrêt *Telezona*, précité, au paragraphe 47, que l’exercice du pouvoir discrétionnaire devait également faire l’objet d’un examen s’appuyant sur « les motifs qui permettent normalement, en droit administratif, de revoir l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire administratif, notamment le caractère déraisonnable ». La Cour d’appel fédérale a également adopté une démarche en deux étapes dans l’arrêt *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de l’Industrie)*, 2001 CAF 253 [précité]. Plus récemment, bien qu’elle examinât une loi provinciale, la Cour suprême a confirmé qu’il fallait examiner non seulement la qualification des documents, mais aussi l’exercice du pouvoir discrétionnaire qu’une loi confère au décideur, le cas échéant (*Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815).

[74] Il semblerait que la Cour n’ait pas toujours clairement appliqué avec constance l’analyse en deux étapes relative aux exceptions discrétionnaires. Cependant, pour donner tous leur sens et leur portée à l’objet et au but de la Loi, lorsque l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire doit également être contrôlé selon la norme de la décision raisonnable, l’analyse en deux étapes doit prévaloir.

[75] Premièrement, la Loi énonce clairement que les décisions qui portent sur la communication de renseignements gouvernementaux doivent être susceptibles d’un recours indépendant du gouvernement. C’est le Commissariat à l’information du Canada qui assume une partie de cette fonction essentielle de révision indépendante des refus de communication en vertu du mandat que lui confère la loi. Cependant, la loi ne confère pas au Commissariat le pouvoir d’ordonner la communication de documents. Bien que la commissaire ait un rôle essentiel à jouer à l’égard des demandes d’accès à l’information, il est clair que les pouvoirs de la commissaire ont leurs limites, et que ses recommandations relèvent

deemed appropriate, as per sections 49 and 50 of the Act. Thus, for the review to be truly independent of government, both the application of the exemption and the exercise of discretion, if applicable, are to be reviewed by the Court.

[76] The two-step approach to the analysis and review of claimed exemptions under section 15 of the Act, under reasonableness for both issues, has recently been confirmed by the Federal Court of Appeal in *Attaran v. Canada (Foreign Affairs)*, above.

[77] These elements indicate that applications under the Act are more than a typical application for judicial review. This is supported by the fact that applications for review are brought directly under the Act and that broad remedies are available to the Court, implying that this is not a question of standards of review *per se*. The Court's role in the process is also broader: *in camera* hearings are conducted and submissions from applicants can only argue *in abstracto* as to why refusals of disclosure are not justified (*Ruby v. Canada (Solicitor General)*, [2000] 3 F.C. 589 (C.A.), at paragraph 36; *Attaran v. Canada (Foreign Affairs)*, above, at paragraph 26). In another respect, depending on the exemption claimed, a decision maker's discretion may be at play, calling for some or no deference from the Court.

[78] In *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8 [cited above], the Supreme Court interpreted the scope and purpose of the Act, although this was done in the context of section 19, a class-based, mandatory exemption, pertaining to personal information. Justice Gonthier conducted a full pragmatic and functional analysis of the standard of review under section 19 of the Act. In this respect, Justice Gonthier emphasized the principle of independent review

du domaine des sanctions politiques. C'est la Cour fédérale qui a le pouvoir d'ordonner la communication de documents, et de rendre d'autres ordonnances si elle l'estime indiqué, conformément aux articles 49 et 50 de la Loi. Ainsi, pour que la révision soit véritablement indépendante du gouvernement, la Cour doit réviser aussi bien l'application de l'exception que l'exercice du pouvoir discrétionnaire, le cas échéant.

[76] La Cour d'appel fédérale a récemment confirmé la démarche d'analyse et de révision en deux étapes des exceptions invoquées en vertu de l'article 15, selon la norme de la décision raisonnable à l'égard des deux questions, dans l'arrêt *Attaran c. Canada (Affaires étrangères)*, précité.

[77] Ces éléments indiquent qu'un recours en révision exercé en vertu de la Loi est plus qu'une demande de contrôle judiciaire typique. Cette idée est étayée par le fait que les recours en révision sont déposés en vertu de la Loi elle-même et que la Cour dispose de vastes pouvoirs réparateurs, ce qui implique qu'il ne s'agit pas d'une question de normes de contrôle comme telle. La Cour joue également un rôle plus étendu dans le processus : des audiences à huis clos sont tenues, et les observations des demandeurs peuvent seulement traiter *in abstracto* des motifs pour lesquels les refus de communication ne sont pas justifiés (*Ruby c. Canada (Solliciteur général)*, [2000] 3 C.F. 589 (C.A.), au paragraphe 36; *Attaran c. Canada (Affaires étrangères)*, précité, au paragraphe 26). Par ailleurs, dépendant de l'exception invoquée, il se peut que le pouvoir discrétionnaire du décideur soit en cause, et que la Cour doive faire preuve ou non d'une certaine retenue à l'égard de sa décision.

[78] Dans l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8 [précité], la Cour suprême a interprété le champ d'application et l'objet de la Loi, bien que ce fût dans le contexte de l'article 19, qui prévoit une exception objective obligatoire visant les renseignements personnels. Le juge Gonthier a effectué une analyse pragmatique et fonctionnelle complète de la norme de contrôle au regard de l'article 19 de la Loi. À cet égard, le juge Gonthier a insisté sur le principe du

provided for by the Act, as well as the fact that applying exemptions of the Act imply legal analysis, something the RCMP Commissioner had no expertise in. This led the Supreme Court to conclude that there was a less deferential standard to be considered. More precisely, the following was noted in respect to the Act's objectives [at paragraphs 17–18]:

In my opinion, this purpose is advanced by adopting a less deferential standard of review. Under the federal scheme, those responsible for answering access to information requests are agents of a government institution. This is unlike the situation under many provincial access to information statutes, where information requests are reviewed by an administrative tribunal independent from the executive (*Macdonell v. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 S.C.R. 661, 2002 SCC 71). A less deferential standard of review thus advances the stated objective that decisions on the disclosure of government information be reviewed independently of government. Further, those charged with responding to requests under the federal Access Act might be inclined to interpret the exceptions to information disclosure in a liberal manner so as to favour their institution (3430901 Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry), [2002] 1 F.C. 421, 2001 FCA 254, at para. 30). As such, the exercise of broad powers of review would also advance the stated purpose of providing a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principle that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific.

Finally, the nature of the issue before the Court also militates in favour of providing broad powers of review. The dispute requires the RCMP Commissioner to interpret s. 3(j), and in particular, the statement that personal information does not include “information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual ...”. Thus, the Commissioner is called upon to interpret the Access Act and the Privacy Act, taking into account the general principles underlying them. This is a question of law that does not turn on any finding of fact. It is also a question of a highly generalized nature, owing to the fact that the Access Act and the Privacy Act determine the disclosure obligations for each of the many institutions governed by the Access Act. These factors further indicate that courts ought not to be restrained in reviewing the Commissioner's decisions. [Emphasis added.]

contrôle indépendant prévu par la Loi ainsi que sur le fait que l'application des exceptions prévues à la Loi suppose une analyse juridique, un exercice aux fins duquel le commissaire de la GRC ne possédait aucune compétence spécialisée. Cela a amené la Cour suprême à conclure qu'il fallait envisager une norme de contrôle qui commandait une moins grande retenue. Plus précisément, la Cour a affirmé ce qui suit au sujet des objectifs de la Loi [aux paragraphes 17 et 18] :

Selon moi, l'adoption d'une norme de contrôle qui commande une moins grande retenue sert cet objectif. Sous le régime fédéral, les personnes chargées de répondre aux demandes de renseignements sont des représentants de l'institution fédérale en cause. Cette situation diffère donc de celle créée par de nombreuses lois provinciales sur l'accès à l'information qui prévoient l'examen des demandes de renseignements par un tribunal administratif indépendant du pouvoir exécutif (*Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 R.C.S. 661, 2002 C.S.C. 71). Une norme de contrôle qui comporte une moins grande retenue est donc conforme à l'objet déclaré de la loi, selon lequel les décisions quant à la communication de documents de l'administration fédérale doivent être susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. Par ailleurs, les personnes chargées de répondre aux demandes de renseignements sous le régime de la Loi sur l'accès à l'information pourraient être portées à interpréter les exceptions à la communication d'une manière libérale qui favorise leur institution (3430901 Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Industrie), [2002] 1 C.F. 421, 2001 CAF 254, par. 30). À cet égard, l'exercice de pouvoirs de contrôle étendus concorderait avec l'objet déclaré de la loi, qui est de consacrer le principe du droit du public à la communication des documents de l'administration fédérale, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées.

Enfin, la nature de la question soulevée appelle elle aussi l'octroi de larges pouvoirs de contrôle. Le litige exige du commissaire de la GRC qu'il interprète l'al. 3j) et, en particulier, l'énoncé suivant lequel les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant « un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions ... ». En conséquence, le commissaire doit interpréter la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, en tenant compte des principes généraux qui les sous-tendent. Il s'agit là d'une question de droit qui ne repose sur aucune question de fait. Il s'agit aussi d'une question de nature très générale, puisque la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels établissent les obligations imposées à chacune des nombreuses institutions régies par la Loi sur l'accès à l'information en ce qui a trait à

[79] This Court cannot import the totality of the Supreme Court's learned reasoning in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, above, as the exemption claimed was different. Furthermore, correctness cannot be adopted as the standard of review, namely because it runs counter to the plain reading of section 15 of the Act and because the decision maker retains some discretion in the decision to withhold information from disclosure.

[80] However, some of the Supreme Court's findings give proper context to the underlying dynamics of access to information law in Canada. Firstly, as the Federal Court of Appeal noted in *Telezone*, above, which was cited approvingly by Justice Gonthier, institutions responding to access to information requests may tend to apply exemptions liberally so as to limit disclosure and scrutiny of their organization. Also, it remains true that decisions on access to information require an interpretation of the Act, which is inherently a legal question for which the reviewing Court is indeed the proper forum for such a determination.

[81] It should also be noted that counsel for the respondent indicated, while discussing another topic during the cross-examination of Nicole Jalbert, that "a judicial review application is a *de novo* review by the Federal Court and a judge of the Federal Court sees the records and makes their own determination on whether the claimed exemptions apply to the records" (transcript of the cross-examination of Nicole Jalbert, March 2, 2010, at page 9).

[82] Considering these elements, and for exemptions under the Act to be truly "limited and specific", as required by law, as well as the fact that the Act is to be interpreted in a "purposive and liberal manner (*Statham v. Canadian Broadcasting Corporation*, 2010 FCA 315

la communication de renseignements. Ces facteurs portent eux aussi à croire que le pouvoir de contrôle des tribunaux à l'égard des décisions du commissaire ne devrait pas être restreint. [Non souligné dans l'original.]

[79] La Cour ne peut pas importer la totalité du raisonnement de la Cour suprême dans l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, précité, puisque l'exception invoquée dans cette affaire était différente. En outre, la décision correcte ne peut pas être adoptée comme norme de contrôle, notamment parce que cela serait contraire à l'article 15 de la Loi interprété selon le sens ordinaire des mots et parce que le décideur conserve un certain pouvoir discrétionnaire lorsqu'il décide de refuser de communiquer des renseignements.

[80] Cependant, certaines des conclusions de la Cour suprême donnent un contexte approprié à la dynamique sous-jacente au droit relatif à l'accès à l'information au Canada. Premièrement, comme la Cour d'appel fédérale l'a noté dans l'arrêt *Telezone*, précité, que le juge Gonthier a cité avec approbation, les institutions qui répondent à des demandes d'accès à l'information peuvent avoir tendance à appliquer libéralement les exceptions de manière à limiter la communication de renseignements et l'examen approfondi de leur organisation. Aussi, il demeure vrai que les décisions relatives à l'accès à l'information exigent une interprétation de la Loi, ce qui constitue foncièrement une question de droit que la Cour de révision est bien placée pour trancher.

[81] Il convient également de noter que l'avocat du défendeur a indiqué, durant le contre-interrogatoire de M^{me} Jalbert, alors qu'il discutait d'une autre question, qu'[TRADUCTION] « une demande de contrôle judiciaire est un examen *de novo* par la Cour fédérale, et un juge de la Cour fédérale voit les documents et rend sa propre décision quant à savoir si les exceptions invoquées s'appliquent aux documents » (transcription du contre-interrogatoire de M^{me} Jalbert, 2 mars 2010, à la page 9).

[82] Compte tenu de ce qui précède, et afin que les exceptions prévues par la Loi soient véritablement « précises et limitées », comme la Loi l'exige, et puisque la Loi doit être interprétée d'une « manière téléologique et libérale » (*Statham c. Société Radio-Canada*, 2010

[cited above]), it is clear that the Court reviewing refusals of disclosure under discretionary exemptions is to review (1) whether the documents fall within the exemption claimed, and (2) whether discretion was exercised properly. However, the Act's objectives and their interpretation by the courts is such that this discretion is on the lower end of the spectrum, and that the Court is given ample jurisdiction and powers to review the exemptions claimed, as well as the exercise of discretion. This conclusion is necessary for the Act to be given its full meaning and breadth. As the Federal Court of Appeal noted in *Telezone*, above, at paragraph 36, "if the Court were to confine its duty under section 41 to review ministerial refusals of access requests by deferring to ministerial interpretations and applications of the Act, it would, in effect, be putting the fox in charge of guarding the henhouse" (see also *Canadian Council for Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 4 F.C. 245 (T.D.)). Therefore, some deference has to be given, but not to the point of neutralizing the role of the judiciary as provided for by the legislation.

F. Determinative Questions

[83] The questions raised by the case at bar are as follows:

1. Were the documents properly considered as section 15 exempted documents?
2. What factors are to be considered in the exercise of discretion?
3. Was the exercise of discretion reasonable in the circumstance?

[84] The Court will consider both the documentation as it was reviewed initially, as well as the second exercise of discretion that is the second review. This is necessary in order to give the most representative analysis of this case as it proceeded before the Court. Furthermore, it should be noted that two of the reasons

CAF 315 [précité]), il est clair que la Cour qui procède à la révision des décisions de refus de communication au titre d'exceptions discrétionnaires doit examiner les questions de savoir : 1) si les documents sont visés par l'exception invoquée; 2) si le pouvoir discrétionnaire a été exercé d'une manière appropriée. Cependant, compte tenu des objectifs de la Loi et de l'interprétation que les tribunaux en ont donnée, ce pouvoir discrétionnaire se situe au bas du continuum, et la Cour a toute compétence et tous pouvoirs pour examiner les exceptions invoquées, de même que l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Cette conclusion s'impose afin de donner tout son sens et sa portée à la Loi. Comme la Cour d'appel fédérale l'a noté dans l'arrêt *Telezone*, précité, au paragraphe 36, « si la Cour devait limiter l'obligation qui lui est imposée par l'article 41 à la révision des demandes de communication refusées par le ministre en se fondant sur les interprétations et les applications de la Loi faites par le Ministère, cela équivaldrait à confier la garde du poulailler au renard » (voir aussi *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245 (1^{re} inst.)). Par conséquent, une certaine retenue s'impose, mais non au point de neutraliser le rôle que la loi confère au pouvoir judiciaire.

F. Les questions déterminantes

[83] La présente affaire soulève les questions suivantes :

1. Les documents ont-ils été considérés à juste titre comme étant visés par l'exception prévue à l'article 15?
2. Quels facteurs doivent être pris en compte dans le cadre de l'exercice du pouvoir discrétionnaire?
3. L'exercice du pouvoir discrétionnaire était-il raisonnable dans les circonstances?

[84] La Cour examinera la documentation telle qu'elle a été examinée initialement ainsi que le deuxième exercice de pouvoir discrétionnaire qui a consisté dans le deuxième examen de la documentation. Cela est nécessaire afin d'exposer l'analyse la plus représentative de la façon dont la présente affaire s'est déroulée devant

advanced by counsel for the respondent for the second review result from the Court proceedings themselves: the passage of time and the Court's comments in the *ex parte, in camera* hearings. It cannot be that the respondent will be exempt from the Court's scrutiny and analysis by way of judgment because discretion was exercised *de novo* during the proceedings.

[85] After detailing general considerations applicable to the case at bar, the Court will review the withheld information as it was classified and submitted by the respondent.

II. Analysis

A. *Preliminary Matters*

(1) The completeness of the file before the Court

[86] After the second release of the Douglas dossier, counsel for the applicant appropriately submitted to the Court that the documentation submitted was not complete, and that sections of documents were absent from the file (for example, pages 199–202; pages 213–215; pages 238–242; pages 645–649; pages 750–754; pages 819–821; pages 832–836). As this was never brought to the attention of the Court, and the Court itself did not notice this, a further public hearing was held to address this important issue.

[87] Typically, the missing pages are portions of intelligence reports on other targets where only some portions are found within the ATI documentation. Some of the sections pertaining to T. C. Douglas are still within the file, others are still within the file but do not address T. C. Douglas. As such, there are no indicia of what could be found in the missing portions of the report.

la Cour. En outre, il convient de noter que deux des motifs invoqués par l'avocat du défendeur pour justifier le deuxième examen découlent des particularités du déroulement de l'instance devant la Cour : le passage du temps et les commentaires de la Cour lors des audiences *ex parte* à huis clos. Le défendeur ne saurait échapper à l'examen et à l'analyse de la Cour par voie de jugement au motif qu'un pouvoir discrétionnaire a été exercé *de novo* au cours de l'instance.

[85] Après avoir exposé des considérations générales applicables à la présente espèce, la Cour examinera les renseignements non communiqués dans l'ordre où le défendeur les a classés et les a présentés à la Cour.

II. Analyse

B. *Questions préliminaires*

1) Le caractère complet du dossier dont dispose la Cour

[86] Après la deuxième communication du dossier Douglas, l'avocat du demandeur a signalé à juste titre à la Cour que la documentation présentée n'était pas complète, et que certaines parties des documents étaient absentes du dossier (par exemple, les pages 199 à 202, 213 à 215, 238 à 242, 645 à 649, 750 à 754, 819 à 821 et 832 à 836). Puisque cela n'avait jamais été porté à l'attention de la Cour et que celle-ci ne s'en était pas aperçue, une nouvelle audience publique a été tenue pour examiner cette importante question.

[87] La plupart des pages manquantes correspondent à des parties de rapports de renseignement concernant d'autres cibles et dont seules certaines parties ont été communiquées en réponse à la demande d'AI. Certaines des parties concernant T. C. Douglas se trouvent encore dans le dossier, tandis que d'autres parties se trouvent encore dans le dossier mais ne concernent pas T. C. Douglas. Aussi n'y a-t-il aucun indice de ce qui pourrait se trouver dans les parties manquantes du rapport.

[88] The respondent addressed these concerns with additional submissions and affidavits. It was confirmed that what was transferred to the applicant was the complete record as it was in LAC's possession. No copies of this file were kept by CSIS. However, the affidavits are silent as to whether there is more information in LAC's possession about T. C. Douglas, for example, if he would be mentioned or targeted by an RCMP program or anything of this nature. The initial referral to section 10 of the Act in LAC's initial response to the ATI request leaves the Court with doubts, if not concerns, about this issue. It has been stated on the public record that documents which could be covered under section 13 [as am. by S.C. 2000, c. 7, s. 21; 2005, c. 1, s. 107; 2006, c. 10, s. 32; 2008, c. 32, s. 26; 2009, c. 18, s. 20] of the Act (information obtained in confidence of a foreign government, international organization, provincial government, etc.) remain with CSIS, and were not subject to the present application.

[89] These doubts are further confirmed by counsel for LAC's submission that the applicant's request "was not a request for access to all records related to Mr. Douglas in the possession or control of LAC". LAC interpreted the applicant's ATI request literally. Indeed, what was requested was a "copy of the RCMP Security Service File(s) on Thomas Clement (Tommy) Douglas" (emphasis added—it is plural). Of course, the applicant would be interested in all the documents detained by LAC transferred by the RCMP or CSIS concerning T. C. Douglas. The wording of his request specified "the RCMP Security Service File(s)", which could arguably include information on T. C. Douglas found in other files.

[90] By way of example, counsel for the applicant suggested that "if Mr Douglas' name turns up on a document titled, for example, 'Security Panel: Plans for Internment of Dissenters', the public should know". Indeed, what has transpired from the respondent's response is that such a document would *not* have been

[88] Le défendeur a répondu à ces préoccupations au moyen d'observations et d'affidavits additionnels. Il a été confirmé que ce qui avait été transmis au demandeur correspondait à l'intégralité du dossier que BAC avait en sa possession. Le SCRS n'a conservé aucune copie de ce dossier. Cependant, les affidavits n'indiquent nulle part si BAC possède d'autres renseignements concernant T. C. Douglas, par exemple, si celui-ci a été mentionné ou ciblé par un autre programme de la GRC ou quoi que ce soit du genre. La mention initiale de l'article 10 de la Loi dans la réponse initiale de BAC à la demande d'AI laisse subsister à cet égard des doutes, sinon des réserves, dans l'esprit de la Cour. Il a été affirmé dans le dossier public que le SCRS conservait les documents qui pourraient être visés par l'article 13 [mod. par L.C. 2000, ch. 7, art. 21; 2005, ch. 1, art. 107; 2006, ch. 10, art. 32; 2008, ch. 32, art. 26; 2009, ch. 18, art. 20] de la Loi (renseignements obtenus d'un gouvernement étranger, d'organisations internationales, de gouvernements provinciaux, etc., à titre confidentiel), et que la présente demande ne visait pas ces documents.

[89] Les observations de l'avocat de BAC ont encore conforté ces doutes lorsqu'il a affirmé que la demande d'AI du demandeur [TRADUCTION] « ne visait pas tous les documents relatifs à M. Douglas se trouvant en la possession ou sous le contrôle de BAC ». BAC a interprété littéralement la demande d'AI du demandeur. De fait, la demande visait [TRADUCTION] « une copie du(des) dossier(s) du Service de sécurité de la GRC sur Thomas Clement (Tommy) Douglas » (non souligné dans l'original — il y a plusieurs dossiers). Évidemment, tous les documents détenus par BAC qui ont été transmis par la GRC ou le SCRS et qui concernent T. C. Douglas sont de nature à intéresser le demandeur. Il peut être soutenu que le libellé de la demande, qui visait [TRADUCTION] « le(les) dossier(s) du Service de sécurité de la GRC », s'étend aux renseignements relatifs à T. C. Douglas qui se trouvent dans d'autres dossiers.

[90] Par exemple, l'avocat du demandeur a avancé que [TRADUCTION] « si le nom de M. Douglas apparaît dans un document intitulé, par exemple, "Conseil de sécurité : Plan d'internement de dissidents", le public devrait savoir ». De fait, il est ressorti de la réponse du défendeur qu'un tel document n'aurait pas été inclus dans la

included in response to the applicant's ATI request. Again, the initial mention of LAC's reliance on section 10 of the Act is perhaps not as inadvertent as indicated. Maybe the initial approach of referring to section 10 was replaced by a strictly literal interpretation of the ATI request, making the reference to section 10 unnecessary. Sadly, the content and scope of what information the government holds concerning T. C. Douglas was never addressed *ex parte*, as the Court was led to believe that there was only one "playing field", that which constitutes the documentation submitted in response to the ATI request, save from the information emanating from foreign sources, which remains with CSIS. There needs to be a balance in an institution's literal response to an ATI request and whether there would be more on the subject sought that is linked to the ATI request, more so when the institution is LAC, the custodian of Canada's history and documentary heritage.

[91] As for the missing pages, Ms. Jalbert's affidavit referred and enclosed the relevant portions of an RCMP policy applicable during the time that the Douglas file was kept active ("I" Directorate Manual of Filing for Operation, Case and Policy Files", January 1st, 1959). Applying a process known as "extracting", the filing clerks would only incorporate into a file the relevant portions of a record with the first and last page of the original report. However, Ms. Jalbert could not address to what extent this was applied to the Douglas file. It appears likely that this policy was applied to the portions of the documentation with missing pages. However, documents comparable in length and subject did not miss pages. Hence, it remains unclear as to why there were missing pages.

[92] More importantly, Ms. Jalbert attests the following: "When I reviewed the records contained in the Tommy Douglas file in January, 2010, and when the

réponse à la demande d'AI du demandeur. Encore une fois, la mention initiale de ce que BAC invoquait l'article 10 de la Loi n'est sans doute pas aussi involontaire qu'on l'a prétendu. Peut-être que la démarche initiale consistant à invoquer l'article 10 a cédé le pas à une interprétation strictement littérale de la demande d'AI, qui a rendu inutile la mention de l'article 10. Malheureusement, la teneur et l'étendue des renseignements que le gouvernement détient au sujet de T. C. Douglas n'ont jamais été examinés *ex parte*, puisque la Cour a été amenée à croire qu'il y avait un seul [TRADUCTION] « terrain de jeu », constitué de la documentation communiquée en réponse à la demande d'AI, à l'exclusion des renseignements provenant de sources étrangères, qui demeurent en la possession du SCRS. Il doit y avoir un équilibre entre la réponse littérale de l'institution à une demande d'AI et la question de savoir s'il pourrait y avoir autre chose sur le sujet qui serait relié à la demande d'AI, et ce, d'autant plus lorsque l'institution est BAC, le dépositaire de l'histoire et de la documentation patrimoniale du Canada.

[91] Pour ce qui concerne les pages manquantes, l'affidavit de M^{me} Jalbert mentionne les passages pertinents d'une politique de la GRC applicable à l'époque où le dossier Douglas était actif ([TRADUCTION] « "I" Manuel de la Direction sur le classement des dossiers relatifs à des opérations, des cas et des politiques », 1^{er} janvier 1959), et ces passages ont été joint à l'affidavit en question. Les commis au classement appliquaient une méthode appelée [TRADUCTION] « extraction », qui consistait à verser dans un dossier uniquement les passages pertinents d'un document avec les première et dernière pages du rapport original. Cependant, M^{me} Jalbert n'a pas pu dire dans quelle mesure cette méthode avait été appliquée au dossier Douglas. Cette politique a vraisemblablement été appliquée aux parties de la documentation dont il manque des pages. Cependant, il ne manque aucune page à certains documents ayant une longueur et portant sur un sujet comparables. Aussi, la question n'est toujours pas claire de savoir pourquoi il manquait des pages.

[92] Chose plus importante, M^{me} Jalbert affirme ce qui suit : [TRADUCTION] « Lorsque j'ai examiné les documents contenus dans le dossier Tommy Douglas en

request was initially processed, I noticed that some pages were missing.... Because the issue of the missing pages was not raised by the applicant before April 18, 2011, and did not otherwise appear to be an issue, it was not addressed in the affidavit I swore in January 2010”.

[93] This is a troubling assertion. There is no wonder why the applicant did not raise the issue: little to no access was given to these documents in response to the ATI request. It is only once the second review was done by the respondent that the applicant had access to many portions of the documentation. The applicant raised the issue at the first reasonable opportunity given. Hence, the affiant’s approach is disingenuous, and is further compounded by counsel’s unsubstantiated assertion that “the purpose of the Act is to provide a right of access to information in records under the control of a government institution. The right of access is not to be confused with a right to the preservation of records”.

[94] It is worrisome that such is the approach taken by the respondent, designated by law as responsible for (a) acquiring and preserving the documentary heritage of Canada; (b) making that heritage known to Canadians and to anyone with an interest in Canada and facilitating access to it; (c) being the permanent repository of publications of the Government of Canada and of government and ministerial records that are of historical or archival value (section 7 of the *Library and Archives of Canada Act*). Furthermore, this completely undermines what has been deemed “necessary” by the Preamble of the *Library and Archives of Canada Act*, namely:

Preamble

WHEREAS it is necessary that

(a) the documentary heritage of Canada be preserved for the benefit of present and future generations;

(b) Canada be served by an institution that is a source of enduring knowledge accessible to all, contributing to the cultural, social and

janvier 2010, et lorsque la demande a été initialement traitée, j’ai constaté qu’il manquait certaines pages [...] Étant donné que le demandeur n’a pas soulevé la question des pages manquantes avant le 18 avril 2011, et que cela ne semblait pas par ailleurs problématique, je n’en ai pas traité dans l’affidavit que j’ai souscrit en janvier 2010 ».

[93] Cette affirmation est troublante. Il n’y a rien d’étonnant à ce que le demandeur n’ait pas soulevé la question : il n’a obtenu qu’un accès très limité à ces documents, sinon aucun accès, en réponse à sa demande d’AI. Ce n’est qu’après que le défendeur eut effectué le deuxième examen que le demandeur a eu accès à de nombreuses parties de la documentation. Le demandeur a soulevé la question à la première occasion qu’il a eue de le faire. Aussi la démarche de l’auteur de l’affidavit est-elle artificieuse, et ce, d’autant plus lorsque l’on considère l’affirmation non étayée de l’avocat selon laquelle [TRADUCTION] « la Loi a pour objet de conférer un droit d’accès aux documents de l’administration fédérale. Ce droit d’accès ne doit pas être confondu avec un droit à la conservation de documents ».

[94] Il est inquiétant que cette démarche ait été adoptée par le défendeur, à qui la loi confère la responsabilité : a) de constituer et de préserver le patrimoine documentaire du Canada; b) de faire connaître ce patrimoine aux Canadiens et à quiconque s’intéresse au Canada, et de le rendre accessible; c) d’être le dépositaire permanent des publications des institutions fédérales, ainsi que des documents fédéraux et ministériels qui ont un intérêt historique ou archivistique (article 7 de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada*). En outre, cela mine complètement ce que le préambule de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* qualifie de « nécessaire », à savoir :

Attendu qu’il est nécessaire :

Préambule

a) que le patrimoine documentaire du Canada soit préservé pour les générations présentes et futures;

b) que le Canada se dote d’une institution qui soit une source de savoir permanent accessible à tous et qui contribue à l’épanouissement

economic advancement of Canada as a free and democratic society;

(c) that institution facilitate in Canada co-operation among the communities involved in the acquisition, preservation and diffusion of knowledge; and

(d) that institution serve as the continuing memory of the government of Canada and its institutions; [Emphasis added.]

culturel, social et économique de la société libre et démocratique que constitue le Canada;

c) que cette institution puisse faciliter au Canada la concertation des divers milieux intéressés à l'acquisition, à la préservation et à la diffusion du savoir;

d) que cette institution soit la mémoire permanente de l'administration fédérale et de ses institutions, [Non souligné dans l'original.]

[95] Contrary to what is submitted, there is an arguable right to the preservation of Canada's documentary heritage. For example, if an overzealous document-destruction policy were adopted, it would surely be reviewable by the Court. It is entirely within LAC's mandate to ensure an adequate preservation of Canada's documentary heritage, and it is troubling that the contrary was argued by LAC, the custodian of Canada's history, before this Court.

[96] It is also worrisome that Bill Wood, Acting Director of the Access to Information, Privacy and Personnel Records Division at LAC, swears that "LAC neither verifies the completeness of the record, the content of the record nor does it do a page count of the record". Bill Wood attests that "the record that was before the Court was the same as the record that was in the care and control of LAC in the circumstances and that the hard-copy Tommy Douglas File from which the request was processed did not contain the missing pages". Additional missing pages were identified by LAC, and the Court thanks LAC for its efforts, albeit belated, to address these pressing issues. One has to wonder what would have happened had the applicant not identified these missing pages in the context of this application. It is true the answers given are not entirely satisfactory, but the sworn information is such that LAC has gone as far as it can in respect to the issue of missing pages.

[95] Contrairement à ce qui a été soutenu, il est permis de penser qu'il existe un droit à la préservation du patrimoine documentaire du Canada. Par exemple, si une politique excessivement ambitieuse de destruction de documents était adoptée, cette politique serait certainement susceptible de contrôle par la Cour. Il relève entièrement du mandat de BAC d'assurer une préservation adéquate du patrimoine documentaire du Canada, et il est troublant que le contraire ait été soutenu devant la Cour par BAC, lui qui est le dépositaire de l'histoire du Canada.

[96] Il est également inquiétant que Bill Wood, directeur par intérim de la Division de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et des documents du personnel de BAC, affirme sous serment que [TRADUCTION] « BAC ne vérifie pas le caractère complet du document ni son contenu, et il n'en compte pas les pages ». Bill Wood affirme que [TRADUCTION] « le document qui a été présenté à la Cour était le même que le document dont BAC avait la garde et le contrôle dans les circonstances, et que la copie papier du dossier Tommy Douglas à partir duquel la demande a été traitée ne contenait pas les pages manquantes ». BAC a relevé d'autres pages manquantes, et la Cour la remercie des efforts, si tardifs furent-ils, qu'il a déployés pour régler ces problèmes pressants. L'on ne peut que se demander ce qui se serait produit si le demandeur n'avait pas relevé ces pages manquantes dans le contexte de la présente demande. Il est vrai que les réponses données ne sont pas parfaitement convaincantes, mais les renseignements communiqués sous serment indiquent que BAC a fait ce qu'il pouvait pour résoudre le problème des pages manquantes.

[97] Ms. Jalbert was present during the *ex parte* hearing, as was Mr. Wood. As discussed above, and as is clear from the case law, *ex parte* submissions are to be made under a duty of utmost good faith (*Ruby*, above; see also paragraph 41 of these reasons).

[98] Not identifying missing pages, despite having knowledge of this issue, cannot be excused under the premise that “it was not addressed by the Applicant”. In the context of the *ex parte* hearing, not alluding to other documents which would be of interest to the applicant, or not explaining LAC’s literal interpretation of the ATI request are of concern and may be associated to breaches of the duty of utmost good faith highlighted by the Supreme Court in *Ruby*, above. Or, simply, not telling the Court that LAC has more documents concerning T. C. Douglas in its possession could also be a breach of the duty of candor. In the interest of clarity, a discussion was held on the applicability of *Ruby* to the *ex parte* hearing, and counsel for the respondent recognized on many occasions *ex parte* his duty as an officer of the Court of utmost good faith. Let it be clear: it is not counsel for the respondent’s conduct which is being reviewed, but rather, his client’s and CSIS’.

[99] As for remedies for this aspect of the case, it seems as though the Court has already done what it could in the circumstances by ordering an inquiry as to the completeness of the file. Unsatisfying answers were given, but it appears that LAC is content with this approach. During the last public hearing, the Court made it clear that it would be ready to consider involving CSIS in some way, but counsel for both parties declined. There is not much more a Court can do in such circumstance.

[100] In this respect, as the ATI request identified that it was the RCMP Security Service record(s), with a clear indication of a possibility of a plurality of records

[97] M^{me} Jalbert était présente à l’audience *ex parte*, tout comme M. Wood. Comme je l’ai indiqué plus haut, et tel qu’il ressort clairement de la jurisprudence, les observations faites dans le cadre d’une audience *ex parte* doivent l’être en conformité avec une obligation de bonne foi absolue (*Ruby*, précité; voir aussi le paragraphe 41 des présents motifs).

[98] Ne pas relever des pages manquantes tout en ayant connaissance de ce problème ne saurait être excusé au motif que [TRADUCTION] « le demandeur n’en a pas traité ». Dans le contexte de l’audience *ex parte*, ne pas faire allusion à d’autres documents qui pourraient intéresser le demandeur ou ne pas expliquer l’interprétation littérale de la demande d’AI par BAC est source de préoccupation et peut être associé à des manquements à l’obligation de bonne foi absolue que la Cour suprême a soulignée dans l’arrêt *Ruby*, précité. Ou, tout simplement, ne pas dire à la Cour que BAC possède d’autres documents concernant T. C. Douglas pourrait également constituer un manquement à l’obligation de franchise. Par souci de clarté, une discussion a été tenue au sujet de l’applicabilité de l’arrêt *Ruby* à l’audience *ex parte*, et l’avocat du défendeur a reconnu à de nombreuses occasions *ex parte* son obligation de bonne foi absolue à titre d’auxiliaire de la Cour. Soyons clair : ce n’est pas la conduite de l’avocat du défendeur qui fait l’objet de la présente révision, mais plutôt celles de son client et du SCRS.

[99] Pour ce qui concerne les mesures de redressement envisageables au regard de cet aspect de l’affaire, il semble que la Cour ait déjà fait tout ce qu’elle pouvait dans les circonstances en ordonnant une enquête sur le caractère complet du dossier. Des réponses insatisfaisantes ont été données, mais il semble que BAC soit satisfait de cette démarche. Au cours de la dernière audience publique, la Cour a clairement indiqué qu’elle serait prête à envisager de mettre le SCRS en cause d’une manière ou d’une autre, mais les avocats des deux parties ont décliné cette offre. La Cour ne peut pas faire grand-chose de plus dans les circonstances.

[100] À cet égard, puisque la demande d’AI visait expressément le(les) dossier(s) du Service de sécurité de la GRC, en indiquant clairement la possibilité que

that were sought, the Court is not entirely satisfied that LAC has meaningfully responded to the request. Nowhere is it sworn or stated that, for example, “all the information in LAC’s possession pertaining or mentioning T. C. Douglas has been given”. Rather, the focus is drawn on the intelligence file on T. C. Douglas itself. Counsel for the respondent stated in writing that “it was not a request for access to all records related to Mr. Douglas in the possession or control of LAC”. In this light, one can quote the case of *Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services)* (1988), 24 F.T.R. 32 (F.C.T.D.), at paragraph 6, in support of the disclosure of relevant ancillary information, more so when this information could be seen as not being “ancillary” at all, being encompassed by the ATI request:

It seems to me that the respondent is acting within the spirit of s. 2 of the Act in making available to the Requesters not just the specific document requested but ancillary documentation or information which would facilitate the ability of the Requesters to understand the government information which they have requested. Indeed, I can envisage circumstances in which the respondent could be properly criticized for withholding ancillary information of that sort once it has determined that the primary information should be released.

[101] The Court finds that additional steps are to be taken by LAC, in light of the consistent characterization of the litigated records as the “responsive records”. Counsel for the respondent argues that “there is no judicial authority supporting the suggestion that the Court should order LAC to conduct a different search, one is broader than the applicant’s own request”. The Court is inclined to believe that LAC interpreted restrictively the ATI request as the “record” (singular) on T. C. Douglas, which would only be the intelligence file itself, and not whether more information, if not all, the information on the individual in LAC’s control was sought. It was. It is reasonable to infer this from the request from the standardized ATI request form, which, it should be said, does not provide much space or envisage a dissertation as to the exact scope of the ATI request. It is an access

plusieurs documents soient visés, la Cour n’est pas tout à fait convaincue que BAC ait valablement répondu à la demande. Nulle part n’est-il affirmé — sous serment ou autrement —, que par exemple : [TRADUCTION] « tous les renseignements que BAC a en sa possession et qui concernent ou mentionnent T. C. Douglas ont été communiqués ». L’accent est plutôt mis sur le dossier de renseignement concernant T. C. Douglas lui-même. L’avocat du défendeur a affirmé par écrit qu’[TRADUCTION] « il ne s’agissait pas d’une demande d’accès à tous les documents relatifs à M. Douglas en la possession ou sous le contrôle de BAC ». Aussi peut-on citer à cet égard la décision *Saint John Shipbuilding Ltd. c. Canada (Ministre des Approvisionnements et Services)*, [1988] A.C.F. n° 902 (1^{re} inst.) (QL), au paragraphe 6, au soutien de la communication de renseignements accessoires pertinents, et ce, d’autant plus lorsque ces renseignements peuvent être considérés comme n’étant pas du tout « accessoires », puisqu’ils sont visés par la demande d’AI :

Il me semble que l’intimé se conforme à l’esprit de l’article 2 de la Loi en mettant à la disposition des demandeurs non seulement le document particulier demandé mais également les documents ou renseignements accessoires susceptibles de permettre aux demandeurs de bien saisir les renseignements gouvernementaux faisant l’objet de leur demande. De fait, je peux imaginer des cas où l’on pourrait à bon droit reprocher à l’intimé de retenir de tels renseignements accessoires après qu’il ait déterminé que les renseignements principaux doivent être communiqués.

[101] La Cour conclut que BAC doit prendre des mesures additionnelles, étant donné que les documents litigieux ont constamment été désignés comme étant [TRADUCTION] « les documents se rapportant à la demande ». L’avocat du défendeur soutient qu’[TRADUCTION] « il n’y a aucun précédent jurisprudentiel qui étaye l’idée que la Cour devrait ordonner à BAC d’effectuer une recherche différente, plus étendue que l’objet de la demande du demandeur lui-même ». Or, la Cour est encline à croire que BAC a interprété restrictivement la demande d’AI comme visant le [TRADUCTION] « dossier » (singulier) sur T. C. Douglas — soit uniquement le dossier de renseignement lui-même — et non davantage de renseignements concernant cet individu sous le contrôle de BAC, sinon tous ces renseignements. Or, tel était le cas. Il est raisonnable d’en inférer autant de la

to *information* request that was addressed to LAC, not a literal access to *records* request. Surely, reasonable inferences must be made by LAC to address whether it is meaningfully responding to the ATI request.

[102] Evidently, there are concerns as to not creating a context where requestors under the Act would be able to make broad, imprecise ATI requests. However, these reasons should not be interpreted as condoning this and encouraging overbroad and imprecise ATI requests. Simply, in this case, the request was sufficiently clear and the Court is not satisfied that it has been meaningfully addressed.

[103] It is true that the Court's powers under section 50 of the Act are remedial, implying that orders arise from a refusal of disclosure. Justice Strayer indeed indicated in *X v. Canada (Minister of National Defence)*, above, that "refusal of access is a condition precedent to an application" under sections 49 and 50 of the Act.

[104] In this case, the Court takes the respondent's possible restrictive interpretation of the ATI request as a possible refusal of disclosure in and of itself. Also, the breaches of the duty of utmost good faith arising from the *ex parte* portion of the application are such that the remedy under section 50 is justified.

[105] Otherwise, there are refusals of disclosure in this case, and it is open for the Court to make an order under section 50. If the Court's jurisdiction to make the following order falls into question, one could also rely on the inherent jurisdiction of the Court to ensure compliance with the high standards set out in *Ruby*, above, which are applicable to these proceedings.

demande faite sur le formulaire normalisé de demande d'AI, qui, faut-il le dire, ne prévoit pas beaucoup d'espace ni n'envisage une dissertation sur l'étendue exacte de l'objet de la demande d'AI. C'est une demande d'accès à l'information qui a été adressée à BAC, et non une demande littérale d'accès à des documents. BAC doit certainement tirer des inférences raisonnables pour déterminer si elle répond valablement à une demande d'AI.

[102] Évidemment, d'aucuns se soucient du risque que ne soit créé un contexte où les auteurs de demandes en vertu de la Loi pourraient faire des demandes d'AI imprécises et de portée excessive. Cependant, les présents motifs ne devraient pas être interprétés comme tolérant ni comme encourageant de telles demandes. Simplement, en l'espèce, la demande était suffisamment claire, et la Cour n'est pas convaincue qu'une réponse valable y a été donnée.

[103] Il est vrai que les pouvoirs que l'article 50 de la Loi confère à la Cour sont réparateurs, ce qui implique que des ordonnances découlent d'un refus de communication. Le juge Strayer a d'ailleurs indiqué dans la décision *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, précitée, qu'un « refus [de communication] est une condition préalable à une requête » déposée en vertu des articles 49 et 50 de la Loi.

[104] En l'espèce, la Cour considère que l'interprétation restrictive que le défendeur a peut-être faite de la demande d'AI constitue peut-être en soi un refus de communication. Aussi, les manquements à l'obligation de bonne foi absolue commis au cours de la phase *ex parte* de la demande sont propres à justifier la réparation en vertu de l'article 50.

[105] Autrement, il y a des refus de communication en l'espèce, et il est loisible à la Cour de rendre une ordonnance en vertu de l'article 50. Si la compétence de la Cour pour rendre l'ordonnance qui suit devait être mise en doute, sa compétence inhérente pour faire observer les normes exigeantes énoncées dans l'arrêt *Ruby*, précité, qui s'appliquent dans la présente instance, pourrait également être invoquée.

[106] As will be seen, the remedy crafted is not onerous: either there are more records or there are not, or LAC has another explanation. If the respondent relies upon section 10 of the Act, then it shall formally constitute a refusal for which the Court currently has no jurisdiction to evaluate.

[107] Given that LAC's mandate is proactive, aims to *facilitate* access to government records, and that LAC must seek to make Canada's documentary heritage known, the Court orders, pursuant to section 50 of the Act, that LAC justify, in writing, to the applicant whether it has more information on T. C. Douglas in its control, beyond what has already been disclosed within the present application, or if it relies on section 10 of the Act, or if any other response is warranted. Contrary to what counsel for the respondent submits, it is not about *expanding* the ATI request. Rather, it is about ensuring that a restrictive interpretation of the ATI request has not prevailed.

[108] Perhaps, if Canada proceeded as other democracies do, with a declassification process of dated records, many of these issues would arise in a more limited context. This would also make it easier for the respondent to meet its evidentiary burden of providing specific and detailed evidence for documents or portions thereof still withheld despite declassification. It would also be less taxing for CSIS' resources, for LAC's resources, and indeed, for the Court's as well.

[109] In respect to the completeness of the records and the compliance with the ATI request, the sole binding order aims to ensure that LAC has complied with the ATI request's spirit and intent, that is, to understand the RCMP's interest in T. C. Douglas.

(2) The *Amicus Curiae* Request

[110] As discussed above, the counsel for the applicant had made a last minute request that the Court

[106] Comme nous le verrons, la mesure de réparation retenue n'est pas onéreuse : soit il y a d'autres documents, soit il n'y en a pas, ou BAC a une autre explication. Si le défendeur invoque l'article 10 de la Loi, cela constituera un refus en bonne et due forme que la Cour n'a pas actuellement compétence pour évaluer.

[107] Étant donné que le mandat de BAC est proactif, qu'il vise à faciliter l'accès aux documents gouvernementaux et que BAC doit chercher à faire connaître le patrimoine documentaire du Canada, la Cour ordonne, en vertu de l'article 50 de la Loi, que BAC indique par écrit au demandeur s'il a d'autres renseignements sur T. C. Douglas sous son contrôle, au-delà de ce qui a déjà été communiqué dans le cadre de la présente demande, ou s'il invoque l'article 10 de la Loi, ou si quelque autre réponse est justifiée. Contrairement à ce que soutient l'avocat du défendeur, il ne s'agit pas d'élargir la demande d'AI, mais plutôt de s'assurer qu'une interprétation restrictive de la demande d'AI ne prévaut pas.

[108] Peut-être que si le Canada appliquait, à l'instar d'autres démocraties, un processus de déclassification de vieux documents, bon nombre de ces questions se poseraient dans un contexte plus limité. Il en serait également plus facile pour le défendeur de s'acquitter de son fardeau de preuve consistant à présenter des éléments de preuve précis et détaillés relativement aux documents ou parties de documents dont la communication demeure refusée malgré la déclassification. De plus, cela imposerait un fardeau moins lourd aux ressources du SCRS et à celles de BAC, de même, d'ailleurs, qu'à celles de la Cour.

[109] Pour ce qui concerne le caractère complet des documents et l'accession à la demande d'AI, la seule ordonnance contraignante vise à assurer que BAC a tenu dûment compte de l'esprit et de l'objet de la demande d'AI, soit comprendre l'intérêt que la GRC a porté à T. C. Douglas.

2) La demande de nomination d'un intervenant désintéressé

[110] Tel qu'indiqué précédemment, l'avocat du requérant a demandé à la dernière minute à la Cour de

should avail itself of the broad powers provided by section 50 of the Act in order to appoint an *amicus curiae* in order to help the Court with its analysis and review of the documentation.

[111] The power to appoint *amicus curiae* is not expressly provided for within the Act. Under the *Canada Evidence Act*, the appointment of an *amicus* has been done in more than one instance (see, for example, *Khadr v. Canada (Attorney General)*, 2008 FC 46, [2008] 3 F.C.R. 306). In the security certificate context, special advocates are appointed and accomplish functions that are much broader than typical *amici curiae*. The applicant has argued that the broad powers conferred by section 50 of the Act are such that the Court does indeed have the power to appoint *amicus curiae*. The respondent argued that not only was the appointment of an *amicus* not necessary, but that such an order was not contemplated by the legislation.

[112] In the context of access to information in *Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 232 [cited above], Justice Rothstein, as he then was, refused a motion seeking to grant access to litigated documents by counsel for the applicant, subject to an undertaking of non-disclosure, an undertaking of obtaining proper security clearance and an undertaking of not using the documents for any other purpose.

[113] For the purpose of this application, no *amicus* shall be appointed. Firstly, to involve an *amicus* at this late stage would require prolonging the case for at least another six months. The Court was aware that such a request could arise, and during the early stages of the application, at no time was this request brought to the Court. Hence, it did not arise in a timely manner, notably because it arose after lengthy reviews of the documentation by the Court. Secondly, the Court has reviewed for a second time all the claimed exemptions and the documentation submitted. To involve an *amicus* at this stage would not contribute anything more. Thirdly, because of the remedies provided by the present reasons, a review of the documentation with an *amicus* is not necessary.

se prévaloir des vastes pouvoirs que lui confère l'article 50 de la Loi pour nommer un intervenant désintéressé afin d'aider la Cour à analyser et examiner la documentation.

[111] La Loi ne prévoit pas expressément le pouvoir de nommer un intervenant désintéressé. Un intervenant a été nommé plus d'une fois en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada* (voir, par exemple, *Khadr c. Canada (Procureur général)*, 2008 CF 46, [2008] 3 R.C.F. 306). Dans le contexte des certificats de sécurité, des avocats spéciaux sont nommés, et ils exercent des fonctions qui sont bien plus étendues que celles des intervenants désintéressés typiques. Le demandeur a soutenu que les vastes pouvoirs que l'article 50 de la Loi confère à la Cour comprenaient le pouvoir de nommer un intervenant désintéressé. Le défendeur a soutenu que non seulement la nomination d'un intervenant n'était pas nécessaire, mais que la loi n'envisageait pas une telle ordonnance.

[112] Dans un contexte d'accès à l'information dans l'affaire *Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)* (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 232 [précitée], le juge Rothstein, tel était alors son titre, a rejeté une requête visant à obtenir que l'avocat du demandeur ait accès aux documents litigieux moyennant un engagement de non-divulgence, un engagement à obtenir la cote de sécurité adéquate et un engagement à n'utiliser les documents à aucune autre fin.

[113] Aux fins de la présente demande, aucun intervenant désintéressé ne sera nommé. Premièrement, faire intervenir un intervenant désintéressé à ce stade tardif obligerait à prolonger l'instance d'encore au moins six mois. La Cour était au courant qu'une telle requête serait peut-être formulée, et, aux premiers stades de la demande, cette requête n'a jamais été présentée à la Cour. Aussi n'a-t-elle pas été présentée en temps opportun, notamment parce qu'elle a été présentée après que la Cour eut procédé à de longs examens de la documentation. Deuxièmement, la Cour a examiné une deuxième fois toutes les exceptions invoquées et la documentation présentée. Faire intervenir un intervenant désintéressé à ce stade n'ajouterait rien de plus. Troisièmement,

[114] Without deciding this issue, the Court assumes for the purposes of this file only that the appointment of an *amicus* could fall within the ambit of the broad powers of section 50 of the Act.

(3) The Evidence in Support of Confidentiality

[115] Apart from counsel's representations during the closed and public hearings, counsel for the respondent submitted three affidavits. Two of them have public and confidential versions. The first is from Nicole Jalbert, the Access to Information and Privacy Coordinator for CSIS. As an exhibit to Ms. Jalbert's public affidavit, an "umbrella" document sets out the main grounds on which portions of the documentation were withheld. Summarily, the public affidavit sets out three grounds for which the information should not be disclosed. Firstly, disclosure could identify employees, internal procedures and administrative methodologies of CSIS. Secondly, the disclosure could identify or tend to identify CSIS' interest in individuals, groups or issues, including the existence or absence of past or present investigations, their intensity and degree of success. Thirdly, Ms. Jalbert contends that the information could tend to identify sources of information or the content of information provided by a source, technical or human. Ms. Jalbert's affidavit also included a brief history of CSIS and how it assumed the RCMP's Intelligence Branch's mandate upon its creation.

[116] Ms. Jalbert's affidavits did not indicate the specific relation between disclosure of precise documents and the alleged injury: only general, class-based arguments were submitted about the nature of the

compte tenu des réparations que prévoient les présents motifs, il n'est pas nécessaire de procéder à un examen de la documentation avec un intervenant désintéressé.

[114] Sans trancher cette question, la Cour présume, aux fins du présent dossier seulement, que les vastes pouvoirs que confère l'article 50 de la Loi pourraient comprendre le pouvoir de nommer un intervenant désintéressé.

3) Les éléments de preuve au soutien de la confidentialité

[115] À part les observations de l'avocat durant les audiences à huis clos et les audiences publiques, l'avocat du défendeur a présenté trois affidavits. Deux d'entre eux ont une version publique et une version confidentielle. Le premier de ces affidavits est celui souscrit par M^{me} Nicole Jalbert, la coordonnatrice de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels du SCRS. À titre de pièce jointe à l'affidavit public de M^{me} Jalbert, un document général énonce les principaux motifs pour lesquels la communication de certaines parties de la documentation a été refusée. En gros, l'affidavit public énonce trois motifs pour lesquels les renseignements ne devraient pas être communiqués. Premièrement, la communication pourrait identifier des employés, des procédures internes ou des méthodologies administratives du SCRS. Deuxièmement, la communication pourrait identifier ou tendre à identifier l'intérêt que porte le SCRS à des individus, des groupes ou des questions, notamment l'existence ou l'absence d'enquêtes passées ou présentes, leur intensité et leur degré de succès. Troisièmement, M^{me} Jalbert soutient que les renseignements pourraient tendre à identifier des sources de renseignements ou la teneur de renseignements obtenus d'une source, technique ou humaine. L'affidavit de M^{me} Jalbert relate aussi brièvement l'histoire du SCRS et la façon dont il a hérité du mandat de la Direction du renseignement de la GRC lors de sa création.

[116] Les affidavits de M^{me} Jalbert n'indiquaient pas le lien précis entre la communication de documents précis et le préjudice allégué : seuls des arguments généraux axés sur des catégories ont été présentés au sujet

documentation and the injury caused if released to the public. Also, no information was submitted as to whether discretion was exercised for the release of information, or whether if it was released because there was no injury resulting from its disclosure. In respect to discretion, no information was submitted as to whether historical interests were balanced with national security concerns.

[117] As discussed, a second review of the documentation was undertaken by LAC, which undeniably proceeded with consultation with CSIS. As a result of the second review, it appears some of the grounds on which the respondent relied to refuse disclosure were no longer relied upon with the same intensity, namely in regards to “transitional operational interests” and technical sources. Thus, Ms. Jalbert’s affidavits must be taken into consideration in light of the second review, as it nuances the arguments brought forth initially in regards to the alleged injury resulting from disclosure.

[118] The second set of affidavits on file is that of Bill Wood, Acting Director of the Access to Information, Privacy and Personnel Records Division of LAC. Mr. Wood clarified LAC’s mandate and detailed the process followed for the assessment of Mr. Bronskill’s ATI request.

[119] The third affidavit is that of Heather Squires, an articling student employed with the Department of Justice. The affidavit presents what is otherwise known as a Vaughn Index. It is titled “Recommendations Sheet”, and indicates what provision of the Act is used to justify whether records were withheld. However, as subsection 19(1) is no longer in play, it can be said that the Recommendations Sheet is not particularly useful, as all records are withheld under subsection 15(1). The Recommendations Sheet does not detail what aspect of subsection 15(1) is contemplated. A more specific list was made available to the Court on an *ex parte* basis.

de la nature de la documentation et du préjudice qui résulterait de sa divulgation au public. En outre, aucun renseignement n’a été présenté quant à savoir si un pouvoir discrétionnaire avait été exercé au moment de décider de communiquer ou non des renseignements, ou si les renseignements avaient été communiqués parce que cela ne causait aucun préjudice. Relativement au pouvoir discrétionnaire, aucun renseignement n’a été présenté quant à savoir si un équilibre avait été établi entre des intérêts historiques et des préoccupations relatives à la sécurité nationale.

[117] Tel qu’indiqué, BAC a entrepris un deuxième examen de la documentation, qui a indéniablement été effectué de concert avec le SCRS. À la suite du deuxième examen, certains des motifs que le défendeur avait invoqués au soutien du refus de communication n’étaient apparemment plus invoqués avec la même intensité, notamment quant aux [TRADUCTION] « intérêts opérationnels transitoires » et aux sources techniques. Ainsi, les affidavits de M^{me} Jalbert doivent être pris en compte à la lumière du deuxième examen, puisque celui-ci nuance les arguments formulés à l’origine relativement au préjudice qui résulterait de la communication selon les allégations du défendeur.

[118] La deuxième série d’affidavits au dossier consiste dans les affidavits de Bill Wood, directeur par intérim de la Division de l’accès à l’information, de la protection des renseignements personnels et des documents du personnel de BAC. M. Wood a clarifié le mandat de BAC et a expliqué en détail le processus suivi pour évaluer la demande d’AI de M. Bronskill.

[119] Le troisième affidavit est celui de Heather Squires, une stagiaire employée par le ministère de la Justice. L’affidavit présente ce que l’on appelle parfois un [TRADUCTION] « index Vaughn ». Il est intitulé [TRADUCTION] « Feuille de recommandations », et il indique quelle disposition de la Loi est invoquée pour justifier pourquoi la communication de documents a été refusée. Cependant, puisque le paragraphe 19(1) n’est plus en cause, l’on peut dire que la Feuille de recommandations n’est pas particulièrement utile, puisque tous les documents sont refusés en vertu du paragraphe 15(1) et la Feuille de recommandations ne précise pas quel aspect

This list basically correlates the grounds for refusal brought forth by Ms. Jalbert with the specific pages of the record. No such list was provided for the second review. The affidavit of Heather Squires also provides a redacted document entitled “Rationale Document for CSIS Exemptions Used by National Archives”. The unredacted version was submitted on an *ex parte* hearing, and following this hearing, the Court advised the respondent to consider whether more portions of this document could be disclosed. This was done by the respondent, and it now falls within the public domain. This document details the rationales behind CSIS’ interpretation of section 15, as well as other exemptions of the Act.

[120] Also, during the course of the closed hearing, counsel for the respondent made representations as to how injury could result from disclosure. This was also dealt with to a certain extent in the public context.

[121] Information was submitted *ex parte* to classify documents under different headings to indicate which type of information was protected. This methodology was not followed for the second review, and so, the Court can only rely on the general argumentation submitted.

[122] Such is the respondent’s evidence. In all candour, the Court can state that the enterprise of reviewing the documentation consisted mainly of deductions and reading into the respondent’s general submissions and evidence. Courts have consistently recognized the requirements of “specific and detailed” evidence as the respondent’s burden in an ATI case. The large volume of documents, spanning over 40 years of RCMP activities, probably did not lend itself to the time-consuming enterprise of specifically and precisely detailing the alleged injury, but surely it is not for the Court to endeavour such an enterprise without more evidence from the respondent. Considering the important interests at

du paragraphe 15(1) est envisagé. Une liste plus précise a été mise à la disposition de la Cour à titre *ex parte*. Cette liste établit essentiellement la concordance entre les motifs de refus invoqués par M^{me} Jalbert et les pages précises du document. Aucune liste semblable n’a été fournie pour le deuxième examen. L’affidavit de Heather Squires est également accompagné d’un document caviardé intitulé [TRADUCTION] « Document de justification des exceptions relatives au SCRS appliquées par les Archives nationales ». La version non caviardée de ce document a été présentée lors d’une audience *ex parte*, à la suite de laquelle la Cour a conseillé au défendeur de vérifier si une plus grande proportion de ce document pourrait être divulguée. Le défendeur a fait cet exercice, et le document est maintenant dans le domaine public. Ce document expose les justifications qui sous-tendent l’interprétation que le SCRS fait de l’article 15 et d’autres exceptions prévues par la Loi.

[120] Aussi, au cours de l’audience à huis clos, l’avocat du défendeur a présenté des observations concernant la façon dont un préjudice pourrait résulter de la communication. Cette question a également été traitée dans une certaine mesure dans le contexte public.

[121] Des renseignements ont été présentés *ex parte* pour classer des documents sous différentes rubriques afin d’indiquer quels types de renseignements étaient protégés. Cette méthodologie n’a pas été suivie pour le deuxième examen, de sorte que la Cour peut seulement s’appuyer sur l’argumentation générale qui a été présentée.

[122] Voilà la preuve du défendeur. En toute franchise, la Cour peut affirmer que l’examen de la documentation a consisté principalement en des deductions et des interprétations des observations générales et des éléments de preuve du défendeur. Les tribunaux ont reconnu de façon constante que, pour s’acquitter de son fardeau de preuve dans une affaire d’AI, le défendeur devait produire des éléments de preuve « précis et détaillés ». Le volume considérable de documents, s’étalant sur 40 ans d’activités de la GRC, ne se prêtait probablement pas au long exercice consistant à décrire avec précision le préjudice allégué, mais il n’incombe assurément pas à la Cour d’entreprendre un tel exercice sans disposer de

play when dealing with national security information, it was clear that the application could not be granted on the sole basis of the respondent's incapacity to meet evidentiary requirements. However, it should be said that the Court's resources were considerably taxed during the course of the review of the documentation, as the evidence did not deal specifically with the documentation. Surely, the onus should not be on the Court to infer probable injury from over 1 000 pages of documentation. More should be done on the respondent's part to provide more specific information, especially as a result of the second review of the documentation.

B. Were the Documents Properly Considered as Section 15 Exempted Documents?

(1) General Considerations

[123] As stated above, the present application deals with section 15 of the Act. In keeping with the two-step analysis, the first step consists in identifying whether the documents fall under the claimed exemption or not. Under section 15, disclosure of the documents must be found to "reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities". As the grounds for injury are indicated generally, section 15 goes on to describe elements of what could constitute such injurious disclosure of information.

[124] The Federal Court of Appeal has recently stated that the burden of proof under an application under the Act depends on the circumstance of the case (*Attaran v. Canada (Foreign Affairs)*, above, at paragraphs 20–27). Ultimately, the Federal Court of Appeal decided that within the context of the application brought under section 15, where *ex parte* hearings were held, and where

plus d'éléments de preuve de la part du défendeur. Compte tenu des intérêts importants qui sont en jeu lorsque l'on a affaire à des renseignements relatifs à la sécurité nationale, il était clair que la demande ne pouvait pas être accueillie sur le seul fondement de l'incapacité du défendeur à satisfaire aux exigences en matière de preuve. Cependant, il importe de souligner qu'un fardeau considérable a été imposé aux ressources de la Cour au cours de l'examen de la documentation, puisque les éléments de preuve ne traitaient pas précisément de la documentation. Il n'incombe assurément pas à la Cour d'inférer un préjudice probable de plus de 1 000 pages de documentation. Le défendeur devrait en faire davantage pour fournir des renseignements plus précis, surtout à la suite du deuxième examen de la documentation.

B. Les documents ont-ils été considérés à juste titre comme des documents visés par l'exception prévue à l'article 15?

1) Considérations générales

[123] Tel qu'indiqué précédemment, la présente demande met en jeu l'article 15 de la Loi. Conformément à l'analyse en deux étapes, la première étape consiste à déterminer si les documents sont visés ou non par l'exception invoquée. L'article 15 vise les documents dont la divulgation « risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives ». Puisque les préjudices envisagés sont indiqués de manière générale, l'article 15 décrit ensuite les éléments constitutifs possibles d'une telle divulgation préjudiciable de renseignements.

[124] La Cour d'appel fédérale a récemment affirmé que le fardeau de preuve dans le contexte d'une demande présentée en vertu de la Loi dépend des circonstances de l'espèce (*Attaran c. Canada (Affaires étrangères)*, précité, aux paragraphes 20 à 27). En fin de compte, la Cour d'appel fédérale a décidé que, dans le contexte de la demande déposée en vertu de l'article 15, où des

the applicant had no precise knowledge, that “[t]he appellant cannot be required in this case to bear the burden of establishing on a confidential record he cannot access that the respondent failed to give consideration to the exercise of discretion. The burden of proof is on the respondent to establish that the discretion was exercised in a reasonable manner” (*Attaran v. Canada (Foreign Affairs)*), above, at paragraph 27). A similar context arises in the present application, due to the nature of the file, its volume and the particular position in which the applicant is placed. Hence, it is for the respondent to show that the discretion was reasonably exercised. The respondent also bears the burden of establishing the applicability of the exemptions claimed.

[125] The standard of proof to be met by the respondent, as the party resisting disclosure, requires that a “reasonable expectation of probable harm” is to be shown (*Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, above; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, above). This burden of proof has been interpreted as a “heavy onus” (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, above, at paragraph 113; see also *Sherman v. Canada (Minister of National Revenue)*, 2004 FC 1423, 245 D.L.R. (4th) 758; *Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*, [1989] 1 F.C. 265 (C.A.)).

[126] Justice Rothstein, as he then was, articulated the standards which heads of government institutions refusing disclosure must meet in the seminal *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)* case, cited above. Noting that the Court can only act upon the evidence before it, Justice Rothstein stated that the party seeking to maintain confidentiality must demonstrate its case “clearly and directly” and that a “general approach to justifying confidentiality is not envisaged” (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, above, at page 478). It has also been stated that a clear and direct linkage is required between the evidence adduced and the alleged injury, the latter which

audiences *ex parte* avaient été tenues et où le demandeur n’avait aucune connaissance précise, [TRADUCTION] « l’appelant ne peut pas être tenu en l’espèce d’assumer le fardeau d’établir que l’intimé a omis d’envisager d’exercer son pouvoir discrétionnaire à l’égard d’un document confidentiel auquel l’appelant ne peut pas avoir accès. Le fardeau de preuve incombe à l’intimé d’établir que le pouvoir discrétionnaire a été exercé d’une manière raisonnable » (*Attaran c. Canada (Affaires étrangères)*), précité, au paragraphe 27). Un contexte similaire se présente dans le cadre de la présente demande, en raison de la nature du dossier, de son volume et de la situation particulière dans laquelle se trouve le demandeur. Il incombe donc au défendeur de démontrer que le pouvoir discrétionnaire a été exercé de manière raisonnable. Il incombe également au défendeur d’établir que les exceptions invoquées s’appliquent.

[125] La norme de preuve à laquelle doit se conformer le défendeur, à titre de partie s’opposant à la divulgation, exige que soit démontré un « risque vraisemblable de préjudice probable » (*Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l’Agriculture)*, précitée; *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Premier ministre)*, précitée). Ce fardeau de preuve a été interprété comme étant un « lourd fardeau » (*Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Premier ministre)*, précitée, au paragraphe 113; voir aussi *Sherman c. Canada (Ministre du Revenu national)*, 2004 CF 1423; *Rubin c. Canada (Société canadienne d’hypothèques et de logement)*, [1989] 1 C.F. 265 (C.A.)).

[126] Le juge Rothstein, tel était alors son titre, a énoncé les normes auxquelles doivent se conformer les responsables d’institutions fédérales qui refusent une communication, dans la décision de principe *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Premier ministre)*, précitée. Notant que la Cour peut seulement se fonder sur les éléments de preuve dont elle dispose, le juge Rothstein a affirmé que la partie qui cherche à préserver la confidentialité doit justifier ses prétentions par des preuves « claires et directes », et qu’une « approche générale ne suffit pas pour justifier la confidentialité » (*Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Premier ministre)*, précitée, à la page 478). Il

must also not be speculative (see, *inter alia*, *Do-Ky* (F.C.T.D.), at paragraphs 32–34).

[127] The Court can do no better than to cite Justice Rothstein again in the case of *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, above, at page 479, when it was stated in all clarity that:

Descriptions of possible harm, even in substantial detail, are insufficient in themselves. At the least, there must be a clear and direct linkage between the disclosure of specific information and the harm alleged.... The more specific and substantiated the evidence, the stronger the case for confidentiality. The more general the evidence, the more difficult it would be for a court to be satisfied as to the linkage between disclosure of particular documents and the harm alleged.

[128] While the Court must rely in this case on the evidence before it by the party seeking to bar disclosure, it is clear that the evidence presented and the expertise underlying it must be “balanced against the primary purpose of the Act, namely, the provision of a public right of access to government records” (*Telezone*, above, at paragraph 36).

[129] The injury-based determination that must be undertaken by the Court is indeed one that balances the Act’s aims and objectives, more precisely, that the Act’s exceptions be interpreted restrictively. Again, Justice Rothstein provided ample guidance in the *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)* case on what factors can guide the Court’s analysis in analysing whether there are reasonable expectations grounds for probable harm. Cited as a non-exhaustive list, these are noted as follows (at pages 444–445):

1. The exceptions to access require a reasonable expectation of probable harm.

a également été affirmé qu’il doit y avoir un lien clair et direct entre les éléments de preuve présentés et le préjudice allégué, et que celui-ci ne doit pas être conjectural (voir, entre autres, *Do-Ky* (C.F. 1^{re} inst.), aux paragraphes 32 à 34).

[127] La Cour ne saurait faire mieux que de citer à nouveau le juge Rothstein dans la décision *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Premier ministre)*, précitée, lorsqu’il a affirmé on ne peut plus clairement [à la page 479] :

Les descriptions de préjudice possible, même détaillées, ne suffisent pas en elles-mêmes. À tout le moins, il faut qu’il y ait un lien clair et direct entre la divulgation de tel ou tel renseignement et le préjudice invoqué [...] Plus les preuves et témoignages sont spécifiques et concluants, plus forte est la défense de la confidentialité. Plus les preuves et témoignages sont généraux, plus il serait difficile pour la Cour de conclure au lien entre la divulgation de documents donnés et le préjudice invoqué.

[128] Bien que la Cour doive se fonder en l’espèce sur les éléments de preuve que lui a présentés la partie qui cherche à empêcher la divulgation, il est clair qu’« il faut trouver un équilibre entre », d’une part, les éléments de preuve présentés et l’expertise qui les sous-tend, et d’autre part, « le principal objectif de la Loi, savoir conférer au public un droit d’accès aux documents de l’administration fédérale » (*Telezone*, précité, au paragraphe 36).

[129] La décision fondée sur le préjudice que doit rendre la Cour en est d’ailleurs une qui établit un équilibre entre les buts et les objectifs de la Loi, plus précisément, que les exceptions prévues par la Loi soient interprétées restrictivement. Encore une fois, le juge Rothstein n’a pas été avare de directives dans la décision *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Premier ministre)* quant aux facteurs qui peuvent guider l’analyse de la Cour lorsqu’elle examine s’il y a des risques vraisemblables de préjudice probable. Voici une liste non exhaustive de ces facteurs (aux pages 444 et 445) :

1. Les exceptions au droit d’accès doivent être justifiées par un risque vraisemblable de préjudice probable.

2. The considered opinion of the Information Commissioner should not be ignored.
 3. Use of the information is to be assumed in assessing whether its disclosure would give rise to a reasonable expectation of probable harm.
 4. It is relevant to consider if the information sought to be kept confidential is available from sources otherwise available by the public or whether it could be obtained by observation or independent study by a member of the public acting on his or her own.
 5. Press coverage of a confidential record is relevant to the issue of expectation of probable harm from its disclosure.
 6. Evidence of the period of time between the date of the confidential record and its disclosure is relevant.
 7. Evidence that relates to consequences that could ensue from disclosure that describe the consequences in a general way falls short of meeting the burden of entitlement to an exemption from disclosure.
 8. Each distinct record must be considered on its own and in the context of all the documents requested for release, as the total contents of the release are bound to have considerable bearing on the reasonable consequences of its disclosure.
 9. Section 25 of the Act provides for severance of material in a record that can be disclosed from that which is protected from disclosure under an exemption provision. The severance must be reasonable. To disclose a few lines out of context would be worthless.
 10. Exemptions from disclosure should be justified by affidavit evidence explaining clearly the rationale exempting each record. [Citations omitted.]
2. On doit tenir compte de l'avis mûrement réfléchi du Commissaire à l'information.
 3. Il faut présumer que les renseignements demandés seront utilisés, lorsqu'il s'agit d'examiner si la divulgation risquerait vraisemblablement de causer un risque probable.
 4. Il convient d'examiner si les renseignements dont la communication est refusée peuvent être obtenus de sources auxquelles le public a normalement accès, ou peuvent être obtenus par observation ou par étude indépendante par un simple citoyen agissant de son propre chef.
 5. La couverture par la presse d'un renseignement confidentiel est un facteur à prendre en considération dans l'examen du risque de préjudice probable résultant de la divulgation.
 6. Est admissible la preuve relative à l'intervalle séparant la date du renseignement confidentiel et celle de sa divulgation.
 7. La preuve des conséquences susceptibles de découler de la divulgation, qui donne une description générale de ces conséquences, ne satisfait pas à la norme de preuve applicable à l'exemption de communication.
 8. Chaque document distinct doit être considéré à part et dans le contexte de tous les documents demandés car la teneur totale d'une communication doit influencer énormément sur les conséquences vraisemblables de sa divulgation.
 9. L'article 25 de la Loi prévoit la possibilité de séparer dans un document les renseignements qui peuvent être divulgués de ceux qui sont protégés par une exception. Le prélèvement doit être raisonnable. Il ne servirait à rien de divulguer quelques lignes hors de contexte.
 10. Le refus de communication doit être justifié au moyen de témoignages par affidavit expliquant clairement la raison de l'exemption de chaque document. [Références omises.]

[130] It should also be noted that as the fact that a document is not directly linked to an ATI request does not necessarily constitute grounds for refusal of disclosure, it is not for the decision maker to exclude what he or she determines as not relevant to the access request, so long as these documents constitute the record sought (*X v. Canada (Minister of National Defence)*, [1992] 1 F.C. 77 (T.D.), at page 108 (*per* Denault J.)).

[131] In addition, the Act's exemptions are not to be validated by the Court when used to prevent

[130] Il convient également de noter que, puisque le fait qu'un document ne soit pas directement lié à une demande d'AI ne constitue pas nécessairement un motif de refus de communication, il n'appartient pas au décideur d'exclure des documents qu'il estime non pertinent au regard de la demande d'accès dans la mesure où ces documents constituent les documents demandés (*X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1992] 1 C.F. 77 (1^{re} inst.) (juge Denault), à la page 108).

[131] De plus, la Cour ne doit pas valider les exceptions prévues par la Loi lorsqu'elles sont invoquées pour

embarrassments or to hide illegal acts (*Carey v. Ontario*, [1986] 2 S.C.R. 637; *Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar)*, 2007 FC 766, [2008] 3 F.C.R. 248; see also subsection 47(2) of the Act).

[132] The Court must also assess whether the severance of the records sought, if any, was reasonably done (section 25 of the Act). Under the broad powers conferred by the Court under section 50, it is conceivable that the Court may undertake this exercise in severability in ordering that the documents be disclosed in part. However, the records themselves in the case at bar span over 1 000 pages, and surely the Court's expertise does not span to assessing the exact severance to be undertaken and all the interests at play. An exercise in severance of the records will not be undertaken by the Court in the context of the present application.

[133] The assessment of the reasonable expectation of probable harm is one that must be consistent. It would be highly illogical, and run counter to the Act, if the head of a government institution would apply inconsistent standards between different documents, more so if the inconsistencies would be in the very same ATI request. Where the decision maker must make a determination of the injury caused by disclosure, inconsistent redactions and assessments of the injury resulting from disclosure may constitute grounds for additional disclosure ordered by the Court.

[134] This aspect of the case is not the same as in *Blank v. Canada (Minister of Justice)*, 2007 FCA 147, where the consistency of the severance undertaken was dealt with in respect to a class-based exemption, solicitor-client privilege under section 23 of the Act. The Federal Court of Appeal in *Blank*, 2007 FCA 147, relied upon *Babcock v. Canada (Attorney General)*, 2002 SCC 57, [2002] 3 S.C.R. 3 to support its findings. In *Babcock*, the Supreme Court ruled that the doctrine of the Crown's waiver of privilege could not apply under section 39 of the *Canada Evidence Act*. However, section 39 [as am. by S.C. 1992, c. 1, s. 144, Sch. VII, Item

prévenir des embarras ou pour cacher des actes illégaux (*Carey c. Ontario*, [1986] 2 R.C.S. 637; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar)*, 2007 CF 766, [2008] 3 R.C.F. 248; voir aussi le paragraphe 47(2) de la Loi).

[132] La Cour doit également évaluer si le prélèvement de parties des documents demandés, le cas échéant, ne pose pas de problèmes sérieux (article 25 de la Loi). En vertu des vastes pouvoirs que l'article 50 confère à la Cour, il serait concevable que la Cour se prête à cet exercice de prélèvement aux fins d'ordonner la communication partielle de documents. Cependant, les documents eux-mêmes en l'espèce comptent plus de 1 000 pages, et il ne relève certainement pas des compétences spécialisées de la Cour d'évaluer les prélèvements précis qui doivent être effectués et tous les intérêts en cause. La Cour ne procédera pas au prélèvement de parties des documents dans le contexte de la présente demande.

[133] L'évaluation du risque vraisemblable de préjudice probable doit être uniforme. Il serait hautement illogique, et contraire à la Loi, que le responsable d'une institution fédérale applique des normes variables à différents documents, et ce, d'autant plus si ces variations se produisaient dans le cadre d'une seule et même demande d'AI. Lorsque le décideur doit statuer sur le préjudice que causerait une communication, des caviardages variables et des évaluations variables du préjudice pouvant résulter de la communication peuvent constituer un motif justifiant que la Cour ordonne une communication plus étendue.

[134] À cet égard, la présente affaire diffère de l'affaire *Blank c. Canada (Ministre de la Justice)*, 2007 CAF 147, où la question de l'uniformité des prélèvements effectués a été traitée dans le contexte d'une exception objective fondée sur le secret professionnel des avocats prévue à l'article 23 de la Loi. Dans l'arrêt *Blank*, la Cour d'appel fédérale a invoqué au soutien de ses conclusions l'arrêt *Babcock c. Canada (Procureur général)*, 2002 CSC 57, [2002] 3 R.C.S. 3, où la Cour suprême avait jugé que la théorie de la renonciation au secret de la Couronne ne pouvait pas s'appliquer en vertu de l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

5(F)] deals with a class-based exemption, that of Cabinet confidence. Hence, in this case, it is the assessment of injury caused by disclosure that is relevant. Whether confidentiality was waived or not is not relevant as it is in cases where section 20 [as am. by S.C. 2007, c. 15, s. 8] or 23 of the Act are applied. Rather, when injury was deemed absent or not sufficient as to allow the disclosure of documents, the Court must also consider whether this evaluation is consistent throughout the litigated documentation.

[135] In the case at bar, it was made abundantly clear by the Court to counsel for the respondent in the *ex parte, in camera* hearing that the severance and disclosure made was inconsistent throughout the documentation. Counsel for the respondent acknowledged as much, and recognized it to be one of the grounds for which the second review was undertaken. However, upon review of the second release of information, the Court finds that the documentation is still inconsistently redacted, as will be detailed below.

[136] For the purpose of clarity, and before the second review of the documentation will be further discussed, it is appropriate for the Court to state that the information that was first withheld from the applicant was clearly done in a manner than runs counter to the Act's principles, as well as the mandate of LAC. Furthermore, it can be said that LAC failed to exercise its residual discretion, once the documents had been seen to be covered by the section 15 exemption. The finding that the release of several documents would imply "reasonable expectation of probable harm" was flawed for a considerable portion of the documentation, as the subsequent disclosure resulting from this proceeding has shown. There was simply no exercise of the residual discretion for release, which is necessary for the realization of the Act's purpose, as well as LAC's mandate to preserve and diffuse Canada's history.

Cependant, l'article 39 [mod. par L.C. 1992, ch. 1, art. 144, ann. VII, n° 5(F)] vise une exception objective, soit celle qui s'applique aux documents confidentiels du Cabinet. Or, en l'espèce, c'est l'évaluation du préjudice que causerait la communication qui est pertinent. La question de savoir s'il y a eu ou non renonciation à la confidentialité n'est pas pertinente comme elle l'est dans le contexte de l'application des articles 20 [mod. par L.C. 2007, ch. 15, art. 8] ou 23 de la Loi. Au lieu de cela, lorsqu'il a été statué qu'il n'y aurait aucun préjudice ou que celui-ci ne serait pas suffisamment grave pour justifier de ne pas communiquer les documents, la Cour doit également déterminer si cette évaluation a été uniforme à l'égard de l'ensemble de la documentation litigieuse.

[135] En l'espèce, la Cour a clairement fait savoir à l'avocat du défendeur, lors de l'audience *ex parte* à huis clos, que les prélèvements et les divulgations effectués des différentes parties des documents ne l'avaient pas été de manière uniforme. L'avocat du défendeur en a admis autant, et il a reconnu que cela avait constitué un des motifs pour lesquels le deuxième examen avait été entrepris. Cependant, après avoir examiné les renseignements communiqués à la suite de ce deuxième examen, la Cour conclut que la documentation est encore caviardée de manière non uniforme, pour les motifs exposés ci-après.

[136] Par souci de clarté, avant le deuxième examen de la documentation, la Cour tient à préciser que le refus de communiquer les renseignements qui n'ont pas été communiqués au demandeur dans le cadre de la réponse initiale était clairement contraire aux principes de la Loi et au mandat de BAC. En outre, l'on peut dire que BAC a omis d'exercer son pouvoir discrétionnaire résiduel après avoir constaté que les documents étaient visés par l'exception prévue à l'article 15. La conclusion selon laquelle la divulgation de plusieurs documents créerait un « risque vraisemblable de préjudice probable » était mal fondée dans le cas d'une partie considérable de la documentation, comme l'a démontré la divulgation subséquente résultant de la présente instance. Il n'y a tout simplement eu aucun exercice du pouvoir discrétionnaire résiduel de communiquer, qui est nécessaire à la réalisation de l'objet de la Loi ainsi qu'à la réalisation

[137] That said, this Court has to analyse the records as they now stand. The Court will analyse the categories of documents still withheld, as it follows counsel for the respondent's argumentation and the logic applied by the respondent in refusing disclosure. When applicable, the Court will add other categories of information still withheld. The Court reiterates that this is the first stage of the application: the assessment of reasonable expectation of probable harm under section 15 of the Act.

[138] Again, the Court emphasizes that what is at issue does not constitute the full record currently held by the government on T. C. Douglas. Only the portion which was deemed "responsive" by LAC is dealt with, as the ATI request was addressed to LAC.

[139] Furthermore, rather than deal with documents themselves within these reasons, an annex is provided where a chart identifies improperly withheld documents, and highlights reasons why this is the case. The annex also details how the chart is to be read and considered by the decision maker.

(2) Current Operational Interest

[140] Counsel for the respondent indicated the following during the course of the public hearing of February 23, 2011: "Records that could identify subjects of investigation that are still of concern to the service were not released" (transcript of the public hearing of February 23, 2011, at page 135). However, it should be said that the evidence provided did not indicate all the likely current operational interests found in the file. The Court undertook limited independent research to verify some elements, as a cautious approach is necessary in national security matters. More should be done

du mandat de BAC de préserver et de diffuser l'histoire du Canada.

[137] Cela dit, la Cour doit analyser les documents dans leur état actuel. La Cour analysera les catégories de documents qui n'ont toujours pas été communiqués, dans l'ordre de l'argumentation du défendeur et de la logique qu'il a appliquée lorsqu'il a refusé de les communiquer. Lorsqu'il y a lieu, la Cour ajoutera d'autres catégories de renseignements qui n'ont toujours pas été communiqués. La Cour réitère qu'il s'agit-là du premier stade de la demande, soit l'évaluation de l'existence d'un risque vraisemblable de préjudice probable au regard de l'article 15 de la Loi.

[138] Encore une fois, la Cour souligne que les documents dont il est question ici ne représentent pas la totalité des documents relatifs à T. C. Douglas que détient actuellement le gouvernement, mais seulement ceux dont BAC a estimé qu'ils étaient visés par la demande d'AI dans le cadre de sa réponse à cette demande.

[139] En outre, plutôt que de traiter des documents eux-mêmes dans les présents motifs, une annexe est jointe qui comporte un tableau désignant les documents non communiqués à tort selon la Cour et précisant, dans chaque cas, les motifs de cette conclusion. L'annexe précise également comment le décideur devra interpréter ce tableau et en tenir compte.

2) Intérêt opérationnel actuel

[140] L'avocat a indiqué ce qui suit au cours de l'audience publique du 23 février 2011: « Les documents qui pourraient identifier des sujets d'enquête qui présentent encore un intérêt pour le service n'ont pas été communiqués » (transcription de l'audience publique du 23 février 2011, à la page 135). Cependant, il convient de signaler que les éléments de preuve présentés n'ont pas révélé tous les intérêts opérationnels actuels probables identifiés dans le dossier. La Cour a effectué des recherches indépendantes limitées pour vérifier certains éléments, puisqu'une démarche prudente s'impose

on the respondent's part so that the Court is not placed in such a position.

[141] This kind of information is reasonably withheld from disclosure. The injury test set out in section 15 is clearly met in regards to this information and LAC's decision in this respect is reasonable, unless redactions can be made or discretion properly exercised so that some historical information is released. The annex highlights documents where this could be done.

(3) Human Sources

[142] The disclosure of information pertaining to human sources is directly anticipated as an exemption within the Act, at paragraph 15(1)(f).

[143] The rationale document provided by CSIS to LAC states that "the most important tool of any security agency is a human source". The respondent's position is such that the protection of human sources of CSIS and its predecessor must be absolute and that "there is no basis in law or in fact to support a temporal limitation on that privilege once it is recognized by the Court" (transcript of the public hearing of February 23, 2011, at page 129). The anonymity of human sources, past and present, is said to be paramount to the current work of sources, as well as for the recruitment of future sources.

[144] This very Court has recognized the human source privilege in *Harkat (Re)*, 2009 FC 204, [2009] 4 F.C.R. 370. The question of whether CSIS informers benefit from a class-based privilege once the conditions for finding a common law privilege are met has been certified for consideration by the Federal Court of Appeal. Evidently, the considerations in the *Harkat* case were different than the present, but the applicable

lorsqu'il est question de sécurité nationale. Le défendeur devrait cependant en faire davantage afin que la Cour ne se retrouve pas dans une telle situation.

[141] Il est raisonnable que la divulgation de ce type de renseignements soit refusée. Le critère relatif au préjudice prévu à l'article 15 est clairement rempli en ce qui a trait à ces renseignements et la décision de BAC à cet égard est raisonnable, sauf si des suppressions peuvent être effectuées ou si le pouvoir discrétionnaire peut être exercé correctement de façon à ce que certains renseignements historiques soient divulgués. L'annexe énumère les documents où des suppressions pourraient être effectuées ou à l'égard desquels ce pouvoir pourrait être exercé.

3) Sources humaines

[142] La divulgation de renseignements concernant des sources humaines est visée expressément par l'exception prévue à l'alinéa 15(1)f).

[143] Le document justificatif remis par le SCRS à BAC indique qu'[TRADUCTION] « une source humaine est l'outil le plus important d'une agence de sécurité ». Le défendeur fait valoir que la protection des sources humaines du SCRS et de son prédécesseur doit être absolue et qu'[TRADUCTION] « il n'y a aucune raison, ni sur le plan du droit, ni sur le plan des faits, qui justifie que ce privilège s'applique seulement pendant un certain temps après avoir été reconnu par la Cour » (transcription de l'audience publique du 23 février 2011, à la page 129). L'anonymat des sources humaines, passées et présentes, serait primordial pour le travail actuel des sources ainsi que pour le recrutement de nouvelles sources dans l'avenir.

[144] La Cour a reconnu le privilège relatif aux sources humaines dans la décision *Harkat (Re)*, 2009 CF 204, [2009] 4 R.C.F. 370. La question de savoir si les indicateurs du SCRS bénéficient d'un privilège générique une fois que les conditions de l'existence d'un privilège de common law sont remplies a été certifiée afin qu'elle soit examinée par la Cour d'appel fédérale. Évidemment, les enjeux en cause dans la décision

principles should remain the same. The general approach in *Harkat (Re)* was followed in a case arising from section 38.04 [as enacted by S.C. 2001, c. 41, ss. 43, 141(7)] of the *Canada Evidence Act* heard by my colleague Justice Mosley in *Canada (Attorney General) v. Almalki*, 2010 FC 1106, [2012] 2 F.C.R. 508 (varied by 2011 FCA 199, [2012] 2 F.C.R. 594). Justice Mosley nuanced the approach and indicated that there were some limitations as to whether the privilege applies to only some informants for who confidentiality was assured. Evidently, further appellate guidance on this matter will prove to be timely and useful.

[145] Human sources in intelligence matters should benefit from similar protection as police informers benefit under the current state of the law.

[146] The privilege of anonymity has been recognized to police informers by the Supreme Court, save for the “innocent-at-stake” exception (see generally, *Bisaillon v. Keable*, [1983] 2 S.C.R. 60; *R. v. Leipert*, [1997] 1 S.C.R. 281; *Named Person v. Vancouver Sun*, 2007 SCC 43, [2007] 3 S.C.R. 253).

[147] The privilege of journalistic sources is less categorical, and applies within the evidentiary framework suggested by Wigmore on Evidence [Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*, McNaughton Revision, Vol. 8, Boston: Little, Brown & Co., 1961], as applied by the Supreme Court in *R. v. National Post*, 2010 SCC 16, [2010] 1 S.C.R. 477 and *Globe and Mail v. Canada (Attorney General)*, 2010 SCC 41, [2010] 2 S.C.R. 592. The four factors, cited as a “general framework”, for a Court to consider when addressing if the identity of a journalist source should be revealed are (*R. v. National Post*, 2010 SCC 16, at paragraph 53):

(1) the relationship must originate in a confidence that the source’s identity will not be disclosed;

Harkat (Re) étaient différents de ceux en l’espèce, mais les mêmes principes devraient s’appliquer. Mon collègue le juge Mosley a suivi l’approche adoptée dans la décision *Harkat (Re)* dans la décision *Canada (Procureur général) c. Almalki*, 2010 CF 1106, [2012] 2 R.C.F. 508 (modifiée par 2011 CAF 199, [2012] 2 R.C.F. 594), une affaire découlant de l’article 38.04 [édicte par L.C. 2001, ch. 41, art. 43, 141(7)] de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le juge Mosley a apporté des nuances à cette approche et a indiqué qu’il y avait certaines limites quant à la question de savoir si le privilège s’applique seulement à certains indicateurs à l’égard desquels la confidentialité a été garantie. Évidemment, des indications additionnelles de la Cour d’appel sur cette question s’avèreront utiles.

[145] Les sources humaines dans les affaires de renseignement devraient bénéficier d’une protection semblable à celle dont jouissent les indicateurs de police en vertu du droit actuel.

[146] La Cour suprême a reconnu que les indicateurs de police bénéficient du privilège de l’anonymat, sous réserve de l’exception relative à la démonstration de l’innocence de l’accusé (voir, de manière générale, *Bisaillon c. Keable*, [1983] 2 R.C.S. 60; *R. c. Leipert*, [1997] 1 R.C.S. 281; *Personne désignée c. Vancouver Sun*, 2007 CSC 43, [2007] 3 R.C.S. 253).

[147] Le privilège des sources journalistiques est moins clair. Il s’applique dans le cadre de la preuve décrit dans Wigmore on Evidence [Wigmore, John Henry. *Evidence in Trials at Common Law*, McNaughton Revision, vol. 8, Boston : Little, Brown & Co., 1961] et appliqué par la Cour suprême dans les arrêts *R. c. National Post*, 2010 CSC 16, [2010] 1 R.C.S. 477, et *Globe and Mail c. Canada (Procureur général)*, 2010 CSC 41, [2010] 2 R.C.S. 592. La Cour doit tenir compte des quatre facteurs suivants — ce qu’on a appelé le « cadre général » — lorsqu’elle décide si l’identité d’une source journalistique doit être divulguée (*R. c. National Post*, 2010 CSC 16, au paragraphe 53) :

1) les communications doivent avoir été transmises confidentiellement avec l’assurance que l’identité de la source ne sera pas divulguée;

(2) anonymity must be essential to the relationship in which the communication arises;

(3) the relationship must be one that should be sedulously fostered in the public interest; and

(4) the public interest served by protecting the identity of the informant must outweigh the public interest in getting at the truth.

[148] It should also be noted that the Wigmore framework had also been applied by this Court in *Charkaoui (Re)*, 2008 FC 61, [2009] 1 F.C.R. 507.

[149] The records that are the object of the application were collected by the RCMP's Intelligence Service Division. The RCMP is defined as a "police force" by section 3 of the *Royal Canadian Mounted Police Act*, R.S.C., 1985, c. R-10. It could be argued that human sources under the RCMP's Intelligence Division were police informers. Evidently, this argument would be in direct line with the controversies leading up to the Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police, known as the McDonald Commission. In sum, the convoluted nature of the RCMP's activities between police work and intelligence before the creation of CSIS in 1984 is such that former RCMP informers in intelligence matters cannot be readily qualified as police informants.

[150] The Court is of a mind that the identity of human sources must be protected and that it is well established that they are essential to CSIS' operations. A form of triad should be expressly recognized with the three main informer-type privileges: police, intelligence, and to some extent journalistic sources. Again, the Court indicates that the power to provide summaries in other national security matters has proven to be a way to provide information while protecting the identity of sources. The power to reasonably sever records under section 25 can also be relevant to the protection of human sources.

2) l'anonymat doit être essentiel aux rapports dans le cadre desquels la communication est transmise;

3) les rapports doivent être, dans l'intérêt public, entretenus assidûment;

4) l'intérêt public protégé par le refus de la divulgation de l'identité doit l'emporter sur l'intérêt public dans la recherche de la vérité.

[148] Il faut noter également que le cadre établi dans Wigmore on Evidence avait aussi été appliqué par la Cour dans la décision *Charkaoui (Re)*, 2008 CF 61, [2009] 1 R.C.F. 507.

[149] Les documents faisant l'objet de la demande ont été recueillis par la Division du renseignement de la GRC. La GRC est une « force de police » selon l'article 3 de la *Loi sur la Gendarmerie royale du Canada*, L.R.C. (1985), ch. R-10. On pourrait faire valoir que les sources humaines de la Division du renseignement de la GRC étaient des indicateurs de police. Cette prétention irait évidemment dans le sens des controverses ayant mené à la création de la Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada, connue sous le nom de Commission McDonald. En somme, les activités de la GRC en matière policière et en matière de renseignement avant la création du SCRS en 1984 étaient tellement alambiquées que les anciens indicateurs de la GRC en matière de renseignement ne peuvent être facilement qualifiés d'indicateurs de police.

[150] La Cour estime que l'identité des sources humaines doit être protégée et qu'il est bien établi qu'elles sont essentielles au travail du SCRS. L'existence d'une espèce de triade composée des trois principaux privilèges du genre de celui relatif aux indicateurs devrait être reconnue : les sources de la police, les sources du renseignement et, dans une certaine mesure, les sources journalistiques. Encore une fois, la Cour indique que le pouvoir de produire des résumés dans d'autres affaires touchant la sécurité nationale s'est révélée être un moyen de fournir des renseignements tout en protégeant

[151] Having said that, the Court notes that the public records as they now stand release considerable information pertaining to sources within RCMP investigations on T. C. Douglas. Evidently, for many documents, no source is readily identifiable within the records. Sometimes, the respondent has released that “a reliable source” or “a source” has provided information. However, this has not been consistently done by the respondent in the record as it was after the second round of disclosure. Again, consistency in the withholding of documents and information is a clear concern of the Court.

[152] Proper perspective must be given to the protection of human sources within an ATI request. While the protection of sources is directly contemplated by paragraph 15(1)(f) of the Act, the exemption is not a class-based exemption. Information should not be withheld because it emanates from a human source. The head of the government institution, in this case LAC, in consultation with CSIS, must assess whether there is reasonable expectation of probable harm in disclosing the information. In the present records, LAC did release information pertaining to human sources, but did not do so in a consistent manner. In any event, no personal identifiers of human sources have been disclosed, such as there is no reasonable expectation of probable harm. A human source reasonably expects that the information provided will be used. It can be said that the “use” of this information also includes ATI requests pertaining to past investigations, so long as the source is not identifiable and that there is no reasonable expectation of probable harm in disclosure. Clearly, a class-based approach in regards to human sources had been followed in the original disclosure of documents, and to some extent, in the second review as well.

l’identité des sources. Le pouvoir de prélever raisonnablement des parties de documents en vertu de l’article 25 peut aussi être utile pour assurer la protection des sources humaines.

[151] Cela étant dit, la Cour note que, dans leur état actuel, les documents publics révèlent une quantité considérable de renseignements concernant les sources qui ont participé aux enquêtes de la GRC sur T. C. Douglas. Évidemment, aucune source n’est facilement identifiable à la lecture de bon nombre des documents. Le défendeur a parfois révélé qu’[TRADUCTION] « une source fiable » ou [TRADUCTION] « une source » avait fourni les renseignements. Il n’a cependant pas toujours agi ainsi comme ce fut le cas après la deuxième série de divulgations. La Cour répète qu’elle accorde beaucoup d’importance à la cohérence dans le refus de communiquer des documents et des renseignements.

[152] Il faut considérer de manière appropriée la protection des sources humaines dans le cadre d’une demande d’AI. Bien que la protection des sources soit expressément visée à l’alinéa 15(1)f) de la Loi, l’exception n’est pas une exception objective. On ne devrait pas refuser de divulguer des renseignements au motif qu’ils proviennent d’une source humaine. Le responsable de l’institution fédérale — BAC en l’espèce — doit déterminer, en consultation avec le SCRS, s’il existe un risque vraisemblable de préjudice probable en cas de divulgation des renseignements. En l’espèce, BAC a divulgué des renseignements concernant des sources humaines, mais elle ne l’a pas fait de manière régulière. Quoi qu’il en soit, aucun renseignement personnel permettant d’identifier des sources humaines n’a été divulgué, de sorte qu’il n’existe pas de risque vraisemblable de préjudice probable. Une source humaine s’attend raisonnablement à ce que les renseignements qu’elle fournit soient utilisés. On peut affirmer que, par « utilisation », on entend notamment des demandes d’AI relatives à des enquêtes effectuées dans le passé, dans la mesure où la source n’est pas identifiable et qu’il n’existe pas un risque vraisemblable de préjudice probable en cas de divulgation. En termes clairs, une approche objective avait été suivie au regard des sources humaines lors de la première divulgation de documents et, dans une certaine mesure, lors du deuxième examen également.

[153] In regards to the second review of the Douglas dossier, the annex provided with these reasons highlights documents where reasonable severance of the records can be done, so as to disclose the information within them, while protecting the identity of human sources.

[154] As seen from the “Library and Archives (LAC) Consultations” document, a blanket policy was followed in regards to monitored meetings, which adopted an approach whereby the number of people present in a meeting and its date were a key factor to consider. However, it seems this very policy was not consistently followed for the second review of the documentation and as such, it cannot be seen as indicative of prejudice of disclosure of information in regards to human sources.

[155] Counsel for the respondent hinted at internal policies within CSIS that the protection of confidential sources was not timeless, despite what was argued in the pleadings and factums: “There is a timeframe with confidential sources” (at page 198 of the transcript of the public hearing of February 23, 2011). Perhaps this policy should be made public in order to clarify the underlying rationales to exemptions within the Act, and a public debate could ensue on the duration of the protection of human sources, something other democracies and our allies have long made public.

(4) Technical Sources

[156] LAC’s first response to the applicant’s ATI request was such that a class-based approach was adopted in regards to technical sources: CSIS and LAC reasoned that all identifiers of technical sources, in current use or not, were to be protected. Thus, the injury resulting from disclosure was presumed to be applicable to all the documents where technical sources were the source of the reporting.

[153] En ce qui concerne le deuxième examen du dossier Douglas, l’annexe ci-jointe indique les documents dont des parties peuvent être raisonnablement prélevées afin que les renseignements qu’elles renferment soient divulgués et que l’identité des sources humaines soit tout de même protégée.

[154] Comme il ressort du document intitulé « Consultations de Bibliothèque et Archives (BAC) », une politique générale selon laquelle la date d’une réunion et le nombre de personnes présentes sont des facteurs importants à considérer a été suivie relativement aux réunions surveillées. Il semble cependant que cette politique n’a pas toujours été suivie lors du deuxième examen de la documentation. En conséquence, on ne peut pas dire qu’elle montre qu’un préjudice a été causé par la divulgation de renseignements relativement aux sources humaines.

[155] L’avocat du défendeur a fait allusion aux politiques internes du SCRS selon lesquelles la protection des sources confidentielles n’est pas éternelle, malgré le fait que, selon les actes de procédure et les mémoires, [TRADUCTION] « [u]n délai s’applique aux sources confidentielles » (à la page 198 de la transcription de l’audience publique du 23 février 2011). Cette politique devrait peut-être être rendue publique afin que les raisons justifiant les exceptions prévues par la Loi soient clarifiées, comme ce fut le cas dans d’autres démocraties et chez nos alliés il y a longtemps; il pourrait ensuite y avoir un débat public sur la durée de la protection des sources humaines.

4) Sources techniques

[156] La première réponse de BAC à la demande d’AI du demandeur a été de dire qu’une approche objective avait été adoptée à l’égard des sources techniques : le SCRS et BAC ont soutenu que tous les renseignements permettant d’identifier des sources techniques, actuelles ou non, devaient être protégés. Ainsi, le préjudice résultant de la divulgation était présumé être applicable à tous les documents lorsque ceux-ci avaient été révélés par des sources techniques.

[157] During the course of the proceeding, and through the second review of the documentation, technical sources used for the constitution of the Douglas dossier were alluded to. The approach recommended by CSIS to LAC was to release “most of the records obtained through technical sources, intercepts and surveillance where the subject of interest was transitory in nature”. This approach implies that it is not so much the technical sources in and of themselves that are relevant to injury, but whether they relate to past interests or not.

[158] As the decision maker’s approach indicates, the protection of technical sources is not absolute, as it is the information obtained through technical sources that is relevant under the Act. Again, the issuance of summaries could be beneficial to reveal information relevant under the ATI request, while protecting current technical sources. The annex will not deal with information emanating from technical sources, as the respondent’s approach is reasonable in this respect.

(5) Targets of “transitory nature”

[159] The first response to the ATI request was grossly erroneous in respect to past targets of the RCMP’s Intelligence Branch. There was no reasonable expectation of probable harm in disclosing most targets of a “transitory nature”. This was made clear during the *ex parte, in camera* hearing. In support of this contention, it was emphasized that several of these targets were already publicly known. For example, it had been confirmed through the work of the McDonald Commission that the New Democratic Party’s (NDP) Waffle Group, the Communist Party of Canada and similar groups were of interest to the RCMP. The use of the McDonald Commission reports is highly informative in the present matter. It is this Commission which gave rise to the creation of CSIS and inspired its mandate and its separation from the RCMP (see, for example, Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police [*Second Report: Freedom and Security under the Law*], Vol. 1, at page 422, for

[157] Au cours de l’instance et pendant tout le deuxième examen de la documentation, il a été fait allusion aux sources techniques utilisées pour constituer le dossier Douglas. Le SCRS et BAC recommandaient de communiquer [TRADUCTION] « la plupart des documents obtenus au moyen de sources techniques, d’interceptions et de surveillance lorsque le sujet d’intérêt était de nature transitoire », ce qui semble indiquer que ce ne sont pas tant les sources techniques en elles-mêmes qui sont pertinentes au regard du préjudice que la question de savoir si elles concernent des intérêts passés ou non.

[158] Comme l’approche du décideur l’indique, la protection des sources techniques n’est pas absolue, étant donné que ce sont les renseignements obtenus au moyen de ces sources qui sont pertinents sous le régime de la Loi. Je répète que l’utilisation de résumés pourrait être utile pour révéler des renseignements pertinents dans le cadre d’une demande d’AI, tout en assurant la protection des sources techniques actuelles. L’annexe ne traite pas des renseignements émanant des sources techniques car l’approche privilégiée par le défendeur est raisonnable à cet égard.

5) Cibles de « nature transitoire »

[159] La première réponse à la demande d’AI comportait une erreur grossière quant aux cibles auxquelles la Direction générale du renseignement de la GRC s’est intéressée dans le passé. Il a été démontré clairement lors de l’audience *ex parte* tenue à huis clos qu’il n’y avait aucun risque vraisemblable de préjudice probable si l’identité de la plupart des cibles de [TRADUCTION] « nature transitoire » était révélée. Au soutien de cette prétention, on a mentionné que plusieurs de ces cibles étaient déjà connues du public. Par exemple, il avait été confirmé par le travail de la Commission McDonald que le groupe Waffle du Nouveau Parti démocratique (NPD), le Parti communiste du Canada et d’autres groupes semblables intéressaient la GRC. Les rapports de la Commission McDonald sont très utiles en l’espèce. C’est cette commission qui a mené à la création du SCRS et a inspiré son mandat et sa séparation de la GRC (voir, par exemple, Commission d’enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada [*Deuxième*

discussions on the role of a civilian security intelligence agency). The work of the McDonald Commission was referred to *ex parte*, as well as during the public hearing.

[160] In fact, the McDonald Commission clarified the legitimate activities that an intelligence service may undertake with groups that represent arguably “extreme” views, yet participate in the democratic process. The Commission clearly articulated the nuance between expressing views in a democratic process that may be considered extreme and what constitutes subversive activities. The Commission stated in all clarity the following (Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. Second Report, Vol. 1, at pages 409, 416–417 and 466):

... the importance to democracy of drawing the line correctly between legitimate dissent and subversion calls for sophisticated judgment and political understanding on the part of those who carry out security operations....

...

Strong dissent from the *status quo* is not a category of activity about which security intelligence should be collected; nor is the planning and carrying out of political demonstrations and processions which, although they may involve violations of local by-laws and confrontations with law enforcement officials, are not aimed at destroying fundamental elements of Canadian democracy....

...

All should be free to participate in discussions over the future of Canada and none should be the target of investigation by the security intelligence agency so long as they adhere to legal and democratic means of pursuing their aspirations.

[161] Clearly, limits were placed on the RCMP’s monitoring of political parties in Canada. And as the Commission spurred the creation of CSIS, these limits can be said to be of considerable interest to CSIS as well. As such, no injury can be found in disclosing past activities that had already been made public and critiqued severely.

rapport : La liberté et la sécurité devant la loi], vol. 1, aux pages 440 et 441, pour un examen du rôle d’une agence civile du renseignement). On a fait référence au travail de la Commission McDonald pendant l’audience *ex parte*, de même que pendant l’audience publique.

[160] En fait, la Commission McDonald a clarifié les activités légitimes auxquelles un service du renseignement peut se livrer à l’égard de groupes qui représentent des points de vue pouvant être qualifiés d’« extrêmes », mais qui participent au processus démocratique. La Commission a clairement fait une nuance entre exprimer, dans le cadre d’un processus démocratique, des opinions qui peuvent être considérées comme extrêmes et ce qui constitue des activités subversives. Elle a dit très clairement ce qui suit (Commission d’enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. Deuxième rapport, vol. 1, aux pages 427, 435 et 489) :

[...] il est important pour la démocratie de savoir bien distinguer entre la dissidence légitime et la subversion; cela exige un jugement éclairé et une bonne compréhension de la chose politique de la part des personnes chargées d’assurer la sécurité [...]

[...]

Il ne convient pas de réunir des renseignements sur ceux qui rejettent catégoriquement le *statu quo*, pas plus que sur ceux qui organisent des manifestations ou des défilés politiques, ou qui y participent, même si ces activités donnent lieu à la violation de règlements locaux et à des affrontements avec les forces de l’ordre, pourvu qu’elles ne visent pas à détruire les fondements de la démocratie canadienne [...]

[...]

Tous devraient être libres de prendre part aux délibérations sur l’avenir du pays et nul ne devrait faire l’objet d’une enquête de la part du service de renseignements pour la sécurité tant qu’il cherche à atteindre ses fins par des moyens légaux et démocratiques.

[161] Des limites ont clairement été imposées à la surveillance exercée par la GRC sur les partis politiques au Canada. Et comme la Commission a favorisé la création du SCRS, on peut affirmer que ces limites sont très importantes également pour celui-ci. Ainsi, aucun préjudice ne peut être causé par la divulgation d’activités passées qui ont déjà été rendues publiques et critiquées sévèrement.

[162] Considerable portions of the McDonald Commission’s report are relevant to the period at issue within the documentation. More precisely, and by way of example, the Commission clearly took issue with the wide scope of the investigation of the Waffle Group, a faction of the NDP in its early days as a political party (Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. Second Report, Vol. 1, at page 482):

A non-violent political group’s “extreme left posture” should provide no rationale whatsoever for a security intelligence agency to use intrusive intelligence-gathering techniques to collect information about the group’s activities and intentions. Moreover, it is even more objectionable when such a rationale is used to justify the collection of information about an element of a legitimate political party which is in opposition to the party in power.

[163] An entire section of the Commission’s report deals with the monitoring of elected members of Parliament and election candidates. Indeed, this review of the RCMP’s activities provides an informative analysis of the categories of information collected and whether the information was necessary (Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police [Second Report], Vol. 1, at page 468, “(b) *Members of Parliament, election candidates and surveillance of the Waffle*”). One of the Commission’s conclusions in respect to *certain* aspects of monitoring political activities reads as follows (at pages 473–474):

Indeed the cases show that members of the Security Service have not understood the difference between legitimate political dissent, which is essential to our democratic system, and such political advocacy or action as would constitute a threat to the security of Canada.

[164] This quote should not be taken wholly out of context, as the Commission’s analysis is more nuanced in regards to the monitoring of political activities. However, it can be said that relevant guidance to the RCMP’s activities has been provided by the McDonald Commission. The Douglas dossier is illustrative of many of the conclusions drawn in respect to the overzealousness of the RCMP’s Intelligence Division. Thus, the disclosure of targets of a transitory nature, especially when they relate to political parties and advocacy

[162] Des parties considérables du rapport de la Commission McDonald sont pertinentes au regard de la période visée par la documentation. Plus précisément, la Commission a critiqué, par exemple, la grande portée de l’enquête sur le groupe Waffle, une faction du NPD qui existait peu de temps après la formation de ce parti politique (Commission d’enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. Deuxième rapport, vol. 1, à la page 506) :

Les idées d’extrême gauche d’un mouvement politique non violent ne sauraient justifier le moindrement le Service de sécurité d’utiliser des techniques comportant intrusion pour se renseigner sur ses activités et ses intentions. La chose est encore plus inadmissible lorsqu’un tel argument est invoqué pour justifier la collecte de renseignements sur un élément d’un parti politique légitime qui fait opposition au parti ministériel.

[163] Une section entière du rapport de la Commission porte sur la surveillance des députés du Parlement et des candidats aux élections. La Commission y fait une analyse utile des catégories de renseignements recueillis et de la question de savoir si ceux-ci étaient nécessaires (Commission d’enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada [Deuxième rapport], vol. 1, à la page 492, « *b) Députés, candidats aux élections et surveillance du Waffle* »). Elle a notamment conclu ce qui suit au sujet de certains aspects de la surveillance des activités politiques (à la page 497) :

Tous ces cas montrent bien que les membres du Service de sécurité n’ont pas saisi la différence entre la dissidence politique légitime, qui est indispensable à notre régime démocratique, et l’action ou les opinions politiques qui constituent une menace à la sécurité du Canada.

[164] Ce passage ne devrait pas être interprété hors contexte, l’analyse de la Commission étant plus nuancée quant à la question de la surveillance des activités politiques. On peut toutefois affirmer que la Commission McDonald a donné des indications utiles au sujet des activités de la GRC. Le dossier Douglas illustre bon nombre des conclusions qui ont été tirées relativement à l’excès de zèle manifesté par la Division du renseignement de la GRC. Ainsi, l’identité des cibles de nature transitoire, en particulier lorsqu’elles sont liées à des

groups, has already been done in several instances. The reasons and rationale underlying the monitoring of these activities, and their inherent difficulties, have been discussed in public *fora*. Basically, a Royal Commission denounced some of the RCMP's activities. Today, under the Act, access to the first-hand source of information about the scope and purpose of these activities is refused. This is unacceptable.

[165] The crux of the McDonald Commission's work in regards to the RCMP's monitoring of political activities is articulated around the drawn-out definition of "subversive activity", as it was then defined by the RCMP. Commenting on the far-reaching nature of the definition, the Commission stated that (Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police. Second Report, Vol. 1, at page 480):

We find such a wide definition of subversion dangerous and unacceptable because it does not clearly distinguish radical dissent from genuine threats to Canada's security.

[166] It is also quite interesting to note that the McDonald Commission reviewed the Douglas dossier in the course of its mandate, as evidenced by page 1030 of the documentation.

[167] It should be noted that section 15 of the Act contemplates whether the disclosure of information could hamper the monitoring of "subversive or hostile activities". As stated, the evidence on the record does not establish which aspect of section 15 is contemplated by LAC and CSIS in refusing disclosure. However, the McDonald Commission expressed concerns over the broad definition of subversion. In the context of the present application, the Court can safely state that it shares similar concerns in regards to the use of an overbroad definition of "prevention and detection of subversive or hostile activities" in the context of section 15 of the Act.

[168] Thus, there is no reasonable ground for injury preventing the release of these documents. History and Canadian democracy require that historical facts, like

partis politiques et à des groupes de défense des droits, a déjà été divulguée dans plusieurs cas. Les raisons justifiant la surveillance de ces activités et la difficulté inhérente de cette surveillance ont été débattues sur la place publique. Une commission a essentiellement dénoncé certaines activités de la GRC. Aujourd'hui, l'accès à la source directe des renseignements concernant la portée et l'objet de ces activités est refusé sous le régime de la Loi. Cela est inacceptable.

[165] Le travail de la Commission McDonald concernant la surveillance exercée par la GRC sur des activités politiques s'est surtout articulé autour de ce qui constituait à l'époque une « activité subversive » pour la GRC. Commentant la grande portée de la définition, la Commission a affirmé (Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada. Deuxième rapport, vol. 1, aux pages 504 et 505) :

Parce qu'elle ne fait pas clairement la distinction entre la dissidence radicale et les véritables menaces à la sécurité du Canada, une définition aussi longue de la subversion est aussi dangereuse qu'inacceptable.

[166] Il est également très intéressant de noter que la Commission McDonald a examiné le dossier Douglas dans le cadre de son mandat, tel qu'il ressort de la page 1030 de la documentation.

[167] Il y a lieu de noter que l'article 15 de la Loi vise le cas où la divulgation pourrait nuire à la surveillance d'« activités hostiles ou subversives ». Comme il a été mentionné, la preuve au dossier ne permet pas de savoir sur quel aspect de l'article 15 BAC et le SCRS se fondent pour refuser la divulgation. La Commission McDonald a cependant exprimé des inquiétudes au sujet de la grande portée de la définition de la subversion. Dans le contexte de la présente demande, la Cour peut affirmer sans risque d'erreur qu'elle a les mêmes inquiétudes au sujet de la définition trop large de « la détection [et de] la prévention [...] d'activités hostiles ou subversives » dans le contexte de l'article 15 de la Loi.

[168] Ainsi, il n'y a aucun motif raisonnable de croire que le fait de communiquer ces documents causera un préjudice. L'histoire et la démocratie canadienne exigent

the monitoring of legitimate political activities, be known. Refusing disclosure under the Act of these historical events is unacceptable in most circumstances, more so when this is already made public through a Royal Commission initiated for the very purpose of investigating these activities.

[169] Furthermore, the historical context in which the RCMP constituted the Douglas dossier is different from today's. The litigated files span from the end of the 1930s to the 1980s, a tumultuous historical period to say the least. The fears of socialism leading up to the Second World War, and the Cold War context that followed it do not constitute the threats with which Canada is confronted today. Surely, extremism, whatever the dogma it is attached to, is of worry when violent means are advocated. But there is no "reasonable cause for probable harm" when the perceived threats of the time have eroded and the "transitory targets" are made public. Furthermore, the Court finds that the disclosure of these targets is in fact positive: Canadians learn from this disclosure and it informs the historical context in which our country's intelligence community operated in and in which decisions were taken.

[170] Thus, the approach followed in terms of targets of a "transitory nature" during the course of the second review is reasonable in most respects. Again, the Court laments the conduct of the first review of the documentation, especially in regards to targets already made public. The Court also stresses the fact that the approach followed must be consistent. As such, the annex appended to these reasons shall highlight documents pertaining to "targets of a transitory nature" that should be disclosed.

[171] Also, more is expected of the respondent in defining what constitutes "targets of a transitory nature". As noted, this approach was only brought forth in the days prior to the public hearing of February 23, 2011, and was not clearly defined for the Court. From the

que des faits historiques comme la surveillance d'activités politiques légitimes soient connus. Refuser de divulguer ces faits historiques en application de la Loi est inacceptable dans la plupart des cas, encore plus lorsque les faits ont déjà été rendus publics dans le cadre d'une commission chargée justement d'enquêter sur eux.

[169] En outre, le contexte historique dans lequel la GRC a constitué le dossier Douglas est différent du contexte actuel. Le dossier en question concerne la période allant de la fin des années 1930 aux années 1980, une période pour le moins tumultueuse. La crainte du socialisme ayant mené à la Deuxième Guerre mondiale et la guerre froide qui a suivi ne sont pas des menaces auxquelles le Canada est confronté aujourd'hui. L'extrémisme, peu importe le dogme auquel il se rattache, suscite certainement des inquiétudes lorsque des moyens violents sont préconisés, mais il n'y a pas de [TRADUCTION] « cause vraisemblable de préjudice probable » lorsque les menaces ressenties à une époque ne sont plus aussi importantes et que les [TRADUCTION] « cibles transitoires » sont connues du public. En outre, la Cour conclut que la divulgation de l'identité de ces cibles est positive dans les faits : les Canadiens tirent ainsi des leçons et cette divulgation éclaire le contexte historique dans lequel les services du renseignement de notre pays menaient leurs activités et dans lequel les décisions ont été prises.

[170] Ainsi, l'approche suivie relativement aux cibles de [TRADUCTION] « nature transitoire » pendant le deuxième examen est raisonnable sur la plupart des plans. À nouveau, la Cour déplore la conduite du premier examen de la documentation, en particulier en ce qui a trait aux cibles déjà connues du public. Elle insiste en outre sur le fait que l'approche suivie doit être cohérente. Ainsi, l'annexe ci-jointe doit indiquer les documents concernant des [TRADUCTION] « cibles de nature transitoire » qui devraient être communiqués.

[171] En outre, le défendeur doit faire davantage pour définir ce qu'est une [TRADUCTION] « cible de nature transitoire ». Comme il a été mentionné, cette approche a surgi seulement dans les jours qui ont précédé l'audience publique du 23 février 2011, et elle n'a pas été

documentation, it also appears as an approach which was inconsistently followed.

clairement définie à l'intention de la Cour. Il ressort également de la documentation qu'elle n'a pas toujours été suivie.

(6) Identity of RCMP Officers

[172] After the second review of the documentation, the exemption claimed by LAC over the records is that of subsection 15(1), not subsection 19(1). In fact, under subsection 19(1), the identity of RCMP officers would be disclosed, as the fact that people were employed by the RCMP does not constitute “personal information” under the Act, as per the definition provided in section 2 of the *Privacy Act*:

Definitions 3. ...

“personal information”
« renseignements personnels »

“personal information” ...

but, for the purposes of sections 7, 8 and 26 and section 19 of the *Access to Information Act*, does not include

(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,

(i) the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution,

(ii) the title, business address and telephone number of the individual,

(iii) the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual,

(iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment, and

(v) the personal opinions or views of the individual given in the course of employment, [Emphasis added.]

6) Identité des agents de la GRC

[172] Après le deuxième examen de la documentation, l'exception revendiquée par BAC est celle prévue au paragraphe 15(1), et non au paragraphe 19(1). En fait, le paragraphe 19(1) permettrait la divulgation de l'identité des agents de la GRC, car le fait que ces personnes ont été employées par la GRC ne constitue pas un « renseignement personnel » sous le régime de la Loi, selon la définition contenue à l'article 2 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

3. [...]

« renseignements personnels » [...]

toutefois, il demeure entendu que, pour l'application des articles 7, 8 et 26, et de l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant :

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment :

(i) le fait même qu'il est ou a été employé par l'institution,

(ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail,

(iii) la classification, l'éventail des salaires et les attributions de son poste,

(iv) son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu'il a établi au cours de son emploi,

(v) les idées et opinions personnelles qu'il a exprimées au cours de son emploi; [Non souligné dans l'original.]

Définitions

« renseignements personnels »
“personal information”

[173] The same could not be said if the documents dealt with the information dealt with covert CSIS operatives, due to the applicability of section 18 of the *Canadian Security Intelligence Service Act* [R.S.C., 1985, c. C-23]:

Offence to disclose identity

18. (1) Subject to subsection (2), no person shall disclose any information that the person obtained or to which the person had access in the course of the performance by that person of duties and functions under this Act or the participation by that person in the administration or enforcement of this Act and from which the identity of

(a) any other person who is or was a confidential source of information or assistance to the Service, or

(b) any person who is or was an employee engaged in covert operational activities of the Service can be inferred.

Exceptions

(2) A person may disclose information referred to in subsection (1) for the purposes of the performance of duties and functions under this Act or any other Act of Parliament or the administration or enforcement of this Act or as required by any other law or in the circumstances described in any of paragraphs 19(2)(a) to (d).

Offence

(3) Every one who contravenes subsection (1)

(a) is guilty of an indictable offence and liable to imprisonment for a term not exceeding five years; or

(b) is guilty of an offence punishable on summary conviction.

[174] As for the identity of RCMP agents, LAC relied upon an umbrella rationale whereby the assessment made was one that involved the date of the report and the rank of the officer, so as to ensure that disclosure of reports from officers that could still be alive would not be released. This approach fetters the injury assessment required by section 15. In fact, the redactions made in regards to the names of RCMP officers are completely inconsistent in regards to a subsection 15(1) injury assessment.

[173] On pourrait dire la même chose si les documents en cause traitaient d'opérations secrètes du SCRS, en raison de l'article 18 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité* [L.R.C. (1985), ch. C-23] :

Infraction

18. (1) Sous réserve du paragraphe (2), nul ne peut communiquer des informations qu'il a acquises ou auxquelles il avait accès dans l'exercice des fonctions qui lui sont conférées en vertu de la présente loi ou lors de sa participation à l'exécution ou au contrôle d'application de cette loi et qui permettraient de découvrir l'identité :

a) d'une autre personne qui fournit ou a fourni au Service des informations ou une aide à titre confidentiel;

b) d'une personne qui est ou était un employé occupé à des activités opérationnelles cachées du Service.

Exceptions

(2) La communication visée au paragraphe (1) peut se faire dans l'exercice de fonctions conférées en vertu de la présente loi ou de toute autre loi fédérale ou pour l'exécution ou le contrôle d'application de la présente loi, si une autre règle de droit l'exige ou dans les circonstances visées aux alinéas 19(2)a) à d).

(3) Quiconque contrevient au paragraphe (1) est coupable :

Infraction

a) soit d'un acte criminel et passible d'un emprisonnement maximal de cinq ans;

b) soit d'une infraction punissable par procédure sommaire.

[174] Quant à l'identité des agents de la GRC, BAC a fait valoir de manière générale que l'évaluation qui a été faite concernait la date du rapport et le grade de l'agent, afin que les rapports rédigés par des agents qui pourraient être toujours vivants ne soient pas divulgués. Cette méthode entrave l'évaluation du préjudice exigée par l'article 15. En fait, les suppressions faites relativement à l'identité des agents de la GRC sont totalement incompatibles avec une telle évaluation.

[175] It could also be said that the burden of proof for showing injury from disclosure is higher when other sections of the Act or the *Privacy Act* require that such information be disclosed. This is so because a consistent interpretation of the Act is that reliance on one exemption bars the government from relying on another during the application before this Court (see, *inter alia*, *Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services)* (1990), 67 D.L.R. (4th) 315 (F.C.A.), at paragraph 9, citing approvingly *Saint John Shipbuilding Ltd.* (F.C.T.D.), above).

[176] Furthermore, it should be noted that the names of RCMP officers do not fall under the scope of section 18 of the *Canadian Security Intelligence Service Act*, whereby it is not permitted to disclose the name of CSIS employees engaged in covert operations, as the officers were not employees of CSIS.

[177] The names of all the RCMP officers must be disclosed save for those involved in covert operations as infiltrators or sources. This is entirely consistent with the findings of the Supreme Court in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)*, 2003 SCC 8 [cited above].

(7) “Incidental Reporting”

[178] The respondent’s approach, even within the second review of the documentation, was that documents where T. C. Douglas was only mentioned in passing were not disclosed. The reason behind this is that it would be “unfair” to Mr. Douglas should the information be taken out of context, and for this reason, entire documents were withheld.

[179] This rationale is also entirely inconsistent with the Act. Firstly, it can be said that the assessment of T. C. Douglas’ person, affiliations and career is one for history and Canadians to judge. Surely, LAC and CSIS

[175] On pourrait dire également que le fardeau de preuve concernant le préjudice qui pourrait découler de la communication est plus lourd lorsque les autres dispositions de la Loi ou la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exigent que des renseignements de ce genre soient divulgués, parce que, si la Loi est interprétée de façon cohérente, l’administration fédérale ne peut invoquer devant la Cour une autre exception que celle sur laquelle elle s’est appuyée (voir, notamment, *Saint John Shipbuilding Ltd. c. Canada (Ministre des Approvisionnement et Services)*, [1990] A.C.F. n° 81 (C.A.) (QL), au paragraphe 9, approuvant *Saint John Shipbuilding Ltd.* (C.F. 1^{re} inst.), précitée).

[176] En outre, il faut noter que l’identité des agents de la GRC n’est pas visée à l’article 18 de la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, qui interdit la divulgation du nom des employés du SCRS participant à des opérations secrètes, car les agents n’étaient pas des employés du SCRS.

[177] Les noms de tous les agents de la GRC, à l’exception de ceux qui ont participé à des opérations secrètes à titre d’agent d’infiltration ou de source, doivent être divulgués. Cette divulgation est parfaitement conforme aux conclusions tirées par la Cour suprême du Canada dans l’arrêt *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8 [précité].

7) « Divulgence accessoire »

[178] Le défendeur a décidé, même dans le cadre du deuxième examen de la documentation, que les documents dans lesquels T. C. Douglas était mentionné seulement en passant n’avaient pas à être communiqués, parce qu’il serait [TRADUCTION] « injuste » pour M. Douglas que les renseignements soient pris hors contexte. C’est pour cette raison que les documents en entier n’ont pas été communiqués.

[179] Cette justification va tout à fait à l’encontre de la Loi. En premier lieu, on peut dire qu’il appartient à l’histoire et aux Canadiens de juger de l’évaluation de la personne de T. C. Douglas, de ses affiliations et de sa

cannot choose to pre-empt this judgment and substituting it with one of their own. Citizens and professionals will study the records, discuss them and ultimately, conflicting opinions may arise. But this whole exercise is positive in and of itself and should not be precluded by LAC. In fact, LAC's mandate not only enables it, but makes it responsible, for the diffusion of such historical documents. As discussed above, sole custodianship by LAC of government records is simply not enough: more should be done to *facilitate* access and be more responsive to the legislative mandate conferred by the *Library and Archives of Canada Act*.

[180] Refusing disclosure of these documents is based on the premise that it does not relate to T. C. Douglas *per se*, and thus does not constitute the basis of the ATI request. As such, the mentions of Douglas' person are said to be "incidental reporting".

[181] Justice Denault has stated clearly in *X v. Canada (Minister of National Defence)*, [1992] 1 F.C. 77 (T.D.), at page 108, that "[t]he fact that information is not directly related to an access request is not a basis for exemption under the Act". As such, separating portions of a dossier under the premise that they are not related is an error in law. LAC, and all government institutions, must consider the documents sought under the Act as they are. They must not attempt to portion them off into categories based on relevance. Institutions are mandated under the Act to evaluate both whether an exemption exists, and if it is class-based or injury-based exemption. They must then consider their discretion to release the documents, despite the exemption. Nowhere in this analysis is "relevance" a factor.

[182] The respondent has argued that the purpose of the Act is "not met or advanced by providing access to isolated words or phrases that have no meaning in isolation or that do not provide 'information' to the requestor"

carrière. BAC et le SCRS ne peuvent évidemment pas décider à l'avance ce que sera ce jugement et y substituer leur propre opinion. Les citoyens et les professionnels étudieront les documents, en discuteront et, au bout du compte, des opinions divergentes pourraient surgir. Tout cet exercice est cependant utile en soi et BAC ne devrait pas l'empêcher. En fait, le mandat de BAC non seulement lui permet de diffuser de tels documents historiques, mais il le charge de le faire. Comme il a été mentionné précédemment, BAC ne doit pas se contenter de conserver les documents de l'administration fédérale : il doit faire davantage pour faciliter l'accès à ces documents et pour exercer davantage le mandat qui lui est confié par la Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada.

[180] Le refus de communiquer ces documents repose sur le principe qu'ils ne concernent pas T. C. Douglas en soi et qu'ils ne sont donc pas visés par la demande d'AI. Ainsi, les mentions de la personne de M. Douglas sont réputées être des [TRADUCTION] « divulgations accessoires ».

[181] Le juge Denault a affirmé clairement dans la décision *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1992] 1 C.F. 77 (1^{re} inst.), à la page 108, « [q]ue ces renseignements n'aient pas un rapport direct avec la demande de communication ne constitue pas un motif d'exemption prévu par la Loi ». Or, diviser un dossier en différentes parties au motif qu'elles n'ont aucun lien entre elles est une erreur de droit. Comme toutes les institutions fédérales, BAC doit examiner les documents demandés en vertu de la Loi dans l'état où ils se trouvent. Il ne doit pas essayer de les diviser en catégories en fonction de leur pertinence. La Loi oblige les institutions à déterminer si une exception existe et s'il s'agit d'une exception objective ou subjective. Les institutions doivent alors considérer leur pouvoir discrétionnaire de communiquer les documents, malgré l'exception. La « pertinence » n'est nullement un facteur à prendre en compte dans le cadre de cette analyse.

[182] Le défendeur a fait valoir que « [l]a communication de phrases ou de mots isolés qui n'ont aucun sens hors contexte ou qui ne fournissent pas de "renseignements" à l'auteur de la demande ne permet pas de remplir

(citing *Murchison v. Export Development Canada*, 2009 FC 77, 354 F.T.R. 18, at paragraphs 63–64). The *Murchison* case indeed arose in the context of the *Privacy Act*, but it remains informative.

[183] However, the *Murchison* case is very different from the present, not because it arises in the context of the *Privacy Act*, but because the information withheld in that context did not relate at all to the request for information that was made. Mr. Murchison sought information as to why he was refused employment with Export Development Canada, and not all the information in or around the relevant portions of the government records addressed this request. In this case, the whole RCMP intelligence file on T. C. Douglas was sought. Provided that human source concerns and targeting issues are reasonably protected, the file is to be released *as is*, and not portioned off into what is deemed relevant (see also paragraphs 153 and 158 of the present reasons).

[184] It is also paramount to realize that the constitution of an intelligence file is in and of itself informative for intelligence purposes. What constitutes a file is indicative of many important considerations, such as a subject's influence, associations or network. If the Act was construed to accept relevance as a factor to withhold information, meaningful access to files such as T. C. Douglas' would be unduly portioned off. The nature and content of a file provides valuable information, and excluding documents which would only "directly" relate to the ATI request would hinder this process.

[185] Accepting relevance as a consideration could also contribute to a situation where the number of access requests would dramatically rise. For example, if T. C.

ou d'atteindre l'objet de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* » (citant la décision *Murchison c. Exportation et développement Canada*, 2009 CF 77, aux paragraphes 63 et 64). L'affaire *Murchison* concernait bien entendu la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais elle demeure malgré tout utile.

[183] L'affaire *Murchison* est toutefois très différente de celle dont la Cour est saisie en l'espèce, non parce qu'elle concernait la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, mais parce que les renseignements dont la divulgation a été refusée n'avaient aucun lien avec la demande d'AI qui avait été présentée. M. Murchison voulait obtenir des renseignements sur les raisons pour lesquelles Exportation et Développement Canada ne l'avait pas embauché, et non tous les renseignements contenus dans les parties pertinentes des documents de l'administration fédérale faisant l'objet de la demande, ou se trouvant près de ces parties. En l'espèce, c'est le dossier complet de la GRC concernant T. C. Douglas qui est demandé. Dans la mesure où l'identité des sources humaines et des cibles est relativement protégée, le dossier doit être communiqué dans l'état où il se trouve, et non être divisé en parties qui sont réputées être pertinentes (voir aussi les paragraphes 153 et 158 plus haut).

[184] Il est également primordial de réaliser que la constitution d'un dossier de renseignements est utile en soi aux fins du renseignement. Ce qui constitue un dossier révèle un grand nombre de choses importantes, par exemple l'influence de la personne qu'il concerne, ses liens ou son réseau. Si la Loi était interprétée de manière à ce que la pertinence soit un facteur qui doit être pris en compte pour déterminer si la divulgation doit être refusée, des dossiers comme celui de T. C. Douglas seraient indûment divisés en parties. La nature et le contenu d'un dossier fournissent des renseignements précieux, et isoler les documents qui seraient seulement « directement » liés à la demande d'AI nuirait à ce processus.

[185] De plus, le nombre de demandes d'accès augmenterait considérablement s'il fallait tenir compte de la pertinence. Par exemple, si le nom de T. C. Douglas

Douglas was mentioned in passing at a Communist Party of Canada meeting, and this is frequently the case in the records, it would be illogical for LAC to block access to the records on the basis that the ATI request did not ask for anything pertaining to the Communist Party of Canada. In that case, an applicant would be frustrated in his or her requests for information and would have to multiply access requests in order to get the full picture. This cannot be the intent and purpose of the Act.

[186] Even if relevance was accepted, and again, the Court is strongly opposed to it, it can be said that all records pertaining to T. C. Douglas in government's possession are relevant. Mentioning Douglas' person, even in passing, is relevant to history. It shows who were interested in seeking his counsel, his help and critiqued his actions. In sum, "incidental reporting" constitutes relevant information on a person and his or her place in history.

[187] Under the applicable standard of review, there are no reasonable grounds for probable injury in this disclosure. The reasoning applicable to "transitory targets" wholly applies in this case as well, and thus, no injury can be found in disclosing the RCMP's interest and monitoring of targets, subject to the conclusion of this Court on human sources and the like.

[188] As section 19 of the Act is not relied upon, there is also no reasonable expectation of probable harm under section 15 resulting from the disclosure of opinions about T. C. Douglas emitted "incidentally" in records found in the Douglas dossier. The respondent has clearly stated that it is not relying upon section 19 of the Act, and bears the consequence of this decision. It is also surprising, if not worrisome, that the Information Commissioner found that LAC's initial withholding of information could solely be justified under section 15 of the Act. Clearly, the scope of section 15 of the Act was exceeded in both reviews of the documentation, as

était mentionné en passant lors d'une réunion du Parti communiste du Canada — et c'est fréquemment le cas dans les documents — il serait illogique que BAC bloque l'accès aux documents au motif que la demande d'AI ne visait rien qui concernait le Parti communiste du Canada. Dans un tel cas, l'auteur de la demande n'obtiendrait pas tous les documents qu'il veut et il devrait multiplier les demandes d'accès afin d'avoir un portrait complet de la situation. Or, la Loi ne peut avoir un tel objet.

[186] Même si la pertinence était acceptée — la Cour répète qu'elle est fermement opposée à cette idée — on peut affirmer que tous les documents concernant T. C. Douglas en la possession de l'administration publique sont pertinents. La mention du nom de M. Douglas, même si elle a été faite seulement en passant, est pertinente au regard de l'histoire. Elle montre qui était intéressé à recevoir ses conseils et son aide et à critiquer ses actes. En somme, la [TRADUCTION] « divulgation accessoire » révèle des renseignements pertinents sur une personne et sur sa place dans l'histoire.

[187] Selon la norme de contrôle applicable, il n'existe aucun motif raisonnable de croire qu'un préjudice résultera probablement de la divulgation en cause en l'espèce. Le raisonnement exposé relativement aux [TRADUCTION] « cibles transitoires » s'applique entièrement dans ce cas également. Ainsi, la divulgation de l'intérêt de la GRC et de la surveillance qu'elle a exercée sur les cibles n'entraîne aucun préjudice, sous réserve de la conclusion de la Cour sur les sources, notamment les sources humaines.

[188] Comme l'article 19 de la Loi n'est pas invoqué, il n'y a pas non plus de risque vraisemblable de préjudice probable sous le régime de l'article 15 si les opinions formulées [TRADUCTION] « de manière accessoire » à l'endroit de T. C. Douglas dans les documents contenus dans son dossier étaient divulguées. Le défendeur a affirmé clairement qu'il ne s'appuie pas sur l'article 19 de la Loi et qu'il assume les conséquences de cette décision. Il est étonnant, si ce n'est préoccupant, que la Commissaire à l'information ait estimé que le premier refus de divulgation de BAC pouvait être justifié que sous le régime de l'article 15 de la Loi. Il ne fait

well as in the Information Commissioner’s review of the documents.

[189] Thus, for documents where incidental reporting was the premise of the refusal of disclosure, the Court orders that these documents be made public. The annex provided will identify examples where incidental reporting is a flawed premise for the withholding of information.

(8) RCMP’s Assessment of T. C. Douglas

[190] Perhaps the documents pertaining to the RCMP’s assessments of T. C. Douglas form the most valuable portions of the Douglas dossier. However, this is not relevant to the assessment of injury resulting from disclosure under section 15. Again, what is important and what the Court must be satisfied of is that there are “reasonable grounds for probable injury” if the information is disclosed.

[191] The opinions of RCMP officers in regards to T. C. Douglas constitute “opinions made during the course of employment”. These are stated by subparagraph 3(j)(v) of the *Privacy Act* as *not* being “personal information”, which in turn, exempts it from the ambit of section 19 of the Act.

[192] In the case of “investigator’s comments” or any like documents found within the records, the Court orders that the documents be made public. There are no “reasonable grounds for injury” under section 15 resulting from disclosure. There may be cases for exceptional redactions to be made, considering some of the interests described in these reasons.

[193] By way of example, during the course of the application and after the second review, a news article was referred to during the public hearing whereby a retired RCMP officer was contacted for his comments

aucun doute que la portée de cette disposition a été dépassée lors des deux examens de la documentation et lors de l’examen des documents par la Commissaire à l’information.

[189] La Cour ordonne que les documents dont la communication a été refusée pour des raisons de divulgation accessoire soient rendus publics. L’annexe ci-jointe donne des exemples de cas où la divulgation accessoire n’aurait pas dû justifier le refus de communication.

8) Évaluation de T. C. Douglas par la GRC

[190] Les documents relatifs aux évaluations de T. C. Douglas par la GRC constituent peut-être les éléments les plus précieux du dossier Douglas. Cela n’est toutefois pas pertinent au regard de l’appréciation du préjudice résultant de la communication visée à l’article 15. Encore une fois, ce qui est important, c’est le fait qu’il existe des [TRADUCTION] « motifs raisonnables de croire qu’un préjudice sera probablement causé » si les renseignements sont divulgués, et que la Cour en soit convaincue.

[191] Les opinions des agents de la GRC à l’endroit de T. C. Douglas constituent des « opinions exprimées au cours de leur emploi ». Ces opinions ne sont pas des « renseignements personnels » aux termes du sous-alinéa 3j)(v) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, lequel fait en sorte qu’elles ne sont pas visées à l’article 19 de la Loi.

[192] Pour ce qui est des [TRADUCTION] « commentaires de l’enquêteur » et des autres documents analogues, la Cour ordonne qu’ils soient rendus publics. Il n’existe pas de [TRADUCTION] « motifs raisonnables de croire qu’un préjudice sera causé » par suite de la divulgation, au sens de l’article 15. Des suppressions exceptionnelles pourraient devoir être faites dans certains cas, compte tenu des intérêts décrits dans les présents motifs.

[193] À titre d’exemple, il a été question, au cours de l’audience publique, dans le cadre de la demande et après le deuxième examen, d’un article indiquant qu’un agent de la GRC à la retraite avait été contacté afin

in regards to T. C. Douglas. Surely, this cannot be the injury that LAC and CSIS refer to in regards to the opinions of RCMP officers. Again, subject to the findings in regards to human sources and technical intercepts, the documents pertaining to the RCMP's assessment of T. C. Douglas are to be disclosed. Examples of these documents are highlighted in the chart found in the annex to these reasons.

C. Was the Exercise of Discretion Reasonable in the Circumstance?

[194] As discussed above, it is for the respondent to prove that not only was there an exercise of discretion, but that it was reasonably done. As was the case in *Attaran v. Canada (Foreign Affairs)* [cited above] before the Federal Court of Appeal, “the question is whether the Court can infer from the subsequent release or non-release of information that the decision-maker considered [its] discretion to release information, notwithstanding that the information otherwise fell within subsection 15(1) of the Act” (paragraph 31).

[195] As was seen by the history of the proceedings, concerns were raised during the *ex parte* hearing in regards to the proper exercise of discretion and whether the required analysis under section 15 was meaningfully addressed by LAC. Pertaining to the first review of the documentation, these concerns were serious and there was nothing to suggest that discretion was considered in any respect. For example, some facts lead to the conclusion that LAC forwent the section 15 analysis due to deference to CSIS during the consultations. Further, the short amount of time taken by the LAC analyst (less than a week) is indicative that no reasonable assessment of discretion was made.

[196] In addition, the evidence on the record, both public and confidential, does not establish that the Office of the Information Commissioner duly acquitted itself

d’obtenir ses commentaires sur T. C. Douglas. Il ne peut certainement pas s’agir du préjudice auquel BAC et le SCRS font référence au regard des opinions des agents de la GRC. La Cour répète encore une fois que les documents relatifs à l’évaluation de T. C. Douglas par la GRC doivent être communiqués, sous réserve des conclusions relatives aux sources humaines et aux interceptions techniques. Des exemples de ces documents figurent dans le tableau de l’annexe ci-jointe.

C. L’exercice du pouvoir discrétionnaire était-il raisonnable dans les circonstances?

[194] Comme il a été démontré précédemment, c’est au défendeur qu’il incombe de prouver, non seulement qu’il a exercé un pouvoir discrétionnaire, mais aussi qu’il l’a fait de façon raisonnable. Comme c’était le cas dans l’arrêt *Attaran c. Canada (Affaires étrangères)* [précité], un arrêt rendu par la Cour d’appel fédérale, « la question est de savoir si la Cour peut inférer de la communication ou de la non-communication ultérieure de renseignement que le décideur a tenu compte de son pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements, nonobstant le fait que les renseignements étaient par ailleurs visés par le paragraphe 15(1) de la Loi » (paragraphe 31).

[195] Il ressort de l’historique des procédures que des inquiétudes ont été soulevées pendant l’audience *ex parte* au sujet de l’exercice approprié du pouvoir discrétionnaire et de la question de savoir si BAC avait procédé à l’analyse exigée par l’article 15. Dans le cas du premier examen de la documentation, ces inquiétudes étaient importantes et rien ne permettait de croire que le décideur avait pris en considération son pouvoir discrétionnaire. Par exemple, certains faits mènent à la conclusion que BAC a renoncé à l’analyse exigée par l’article 15 par égards pour le SCRS pendant les consultations. En outre, le fait que l’analyste de BAC a pris peu de temps (moins d’une semaine) indique que le pouvoir discrétionnaire n’a pas fait l’objet d’une appréciation raisonnable.

[196] De plus, les éléments de preuve au dossier — publics et confidentiels — ne montrent pas que le Commissariat à l’information s’est bien acquitté de ses

of its duties, namely in regards to discretion. Justice Kelen considered the record found in *Attaran v. Canada (Foreign Affairs)*, 2009 FC 339, 191 C.R.R. (2d) 44 (varied on other grounds in 2011 FCA 182) and commented it as follows [at paragraph 36]:

The confidential information on the record shows that the Information Commissioner performed a thorough investigation, asked a number of probing questions, and secured a number of further disclosures from the respondent. At that point, the Information Commissioner was satisfied that the documents disclosed with redactions, which are now before the Court, were in compliance with the ATIA.

[197] No such inquiry is supported by the evidentiary record. Even more, and as stated above, the Office of the Information Commissioner did not even undertake the analysis of section 19 of the Act, deeming that all the records were properly withheld during the course of the first review of the documentation. In keeping with the principle of independent review in the Act, it is clear that the Commissioner has a determinative role to play. The Commissioner must not be dazzled by the claims made based on national security as a thorough and independent review must be undertaken with a critical mind, in keeping with the legislative objectives at play.

[198] As for the second review of the documentation undertaken as a result of the *ex parte* hearing, it is paramount to address the reasons submitted by counsel for the respondent indicating why his client undertook a second review of the documentation. As described above, the reasons for the second review were: more than five years had passed between the original request and the hearing of the application; the respondent had acknowledged to the Court that there were inconsistencies in the withholding of information; and a number of comments during the *in camera* hearings were such that it “made it appropriate to conduct a further review”. It does not appear that CSIS underwent an analysis as to whether there was additional discretion to disclose the documents, despite the applicability of the exemption during the course of the first review of the documentation (cross-examination of Nicole Jalbert, March 2, 2010, at page 57).

fonctions au regard de son pouvoir discrétionnaire. Le juge Kelen a examiné le dossier dans la décision *Attaran c. Canada (Affaires étrangères)*, 2009 CF 339 (modifiée pour d’autres motifs par 2011 CAF 182), et a dit ce qui suit [au paragraphe 36] :

Les renseignements confidentiels au dossier démontrent que le Commissaire à l’information a effectué une enquête minutieuse, posé de nombreuses questions d’approfondissement et a obtenu du défendeur un certain nombre de communications additionnelles. Dès lors, le Commissaire à l’information était convaincu que les documents divulgués avec les expurgations, dont la Cour est actuellement saisie, étaient conformes à la LAI.

[197] Aucune enquête de ce genre n’est étayée par la preuve. Par surcroît — et comme je l’ai déjà mentionné — le Commissariat à l’information n’a même pas effectué l’analyse relative à l’article 19 de la Loi parce qu’il a estimé que la décision de ne pas communiquer les documents au cours du premier examen de la documentation était appropriée. Compte tenu du principe d’examen indépendant énoncé dans la Loi, il ne fait aucun doute que la Commissaire a un rôle déterminant à jouer. Elle ne doit pas être aveuglée par les revendications fondées sur la sécurité nationale car un examen minutieux et indépendant doit être effectué avec un esprit critique, en conformité avec les objectifs de la Loi.

[198] Quant au deuxième examen de la documentation effectué par suite de l’audience *ex parte*, il est essentiel qu’il porte sur les raisons données par l’avocat du défendeur pour expliquer pourquoi son client a procédé à un deuxième examen. Je répète que les raisons étaient les suivantes : plus de cinq ans s’étaient écoulés entre la demande d’AI originale et l’audience de la demande; le défendeur avait reconnu que le refus de divulgation n’était pas cohérent; il a été dit au cours des audiences à huis clos qu’il serait approprié de mener un autre examen. Il ne semble pas que le SCRS ait entrepris une analyse concernant la question de savoir s’il existait un pouvoir discrétionnaire additionnel permettant la communication des documents, malgré l’applicabilité de l’exception pendant le premier examen de la documentation (contre-interrogatoire de M^{me} Jalbert, 2 mars 2010, à la page 57).

[199] In supplementary submissions, it was stated by the respondent that “the release of less redacted records was the result of the exercise of discretion by the respondent”. No further rationale as to what factors were considered in the alleged exercise of discretion was alluded to. No specific and detailed evidence was given in regards to this exercise of discretion, other than this general statement. The Court thus prefers the initial statement explaining the reasons for the second review, rather than the general statement that “discretion was exercised”. Basically, the second review of documentation was the result of much more than the exercise of discretion, and as such, there is no indicium of discretion being considered, despite the generic statement to the contrary. The circumstance of the case and its evolution before this Court is such that the exercise of discretion cannot be inferred. The documents considered in the annex where “historical significance” is indicated are examples of where disclosure could be made if discretion was reasonably exercised.

[200] The Federal Court of Appeal recently offered guidance as to the evidentiary requirements to demonstrate the exercise of discretion. In *Attaran v. Canada (Foreign Affairs)* [cited above], at paragraph 36, it was stated that:

Conversely, just as the absence of express evidence about the exercise of discretion is not determinative, the existence of a statement in a record that a discretion was exercised will not necessarily be determinative. To find such a statement to be conclusive of the inquiry would be to elevate form over substance, and encourage the recital of boilerplate statements in the record of the decision-maker. In every case involving the discretionary aspect of section 15 of the Act, the reviewing court must examine the totality of the evidence to determine whether it is satisfied, on a balance of probabilities, that the decision-maker understood that there was a discretion to disclose and then exercised that discretion. This may well require the reviewing court to infer from the content of the record that the decision-maker recognized the discretion and then balanced the competing interests for and against disclosure, as discussed by the Court in *Telezone* at paragraph 116.

[199] Le défendeur a indiqué, dans des observations additionnelles, que [TRADUCTION] « la communication de documents comportant moins de suppressions découlait de l’exercice du pouvoir discrétionnaire du défendeur ». Aucune autre explication n’a été donnée au sujet des facteurs qui ont été pris en compte dans ce prétendu exercice de discrétion. Aucun élément de preuve spécifique et détaillé n’a été produit relativement à l’exercice du pouvoir discrétionnaire, outre cette déclaration générale. En conséquence, la Cour préfère la déclaration initiale expliquant les raisons du deuxième examen à la déclaration générale selon laquelle le pouvoir discrétionnaire a été exercé. Le deuxième examen de la documentation découlait essentiellement de beaucoup plus que l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire, de sorte que rien n’indique qu’un tel pouvoir a été pris en considération, malgré la déclaration générale contraire. Compte tenu des caractéristiques de la présente affaire et de son évolution devant la Cour, l’exercice du pouvoir discrétionnaire ne peut être inféré. Les documents mentionnés dans l’annexe dont l’« importance historique » est précisée sont des exemples de documents qui auraient pu être communiqués si le pouvoir discrétionnaire avait été exercé de manière raisonnable.

[200] La Cour d’appel fédérale a récemment donné des indications au sujet de la preuve qui est nécessaire pour démontrer qu’un pouvoir discrétionnaire a été exercé, au paragraphe 36 de l’arrêt *Attaran c. Canada (Affaires étrangères)* [précité] :

À l’inverse, tout comme l’absence d’éléments de preuve précis concernant l’exercice du pouvoir discrétionnaire n’est pas déterminante, l’existence d’une déclaration dans un document portant qu’un pouvoir discrétionnaire a été exercé ne sera pas nécessairement déterminante. Conclure qu’une telle déclaration est déterminante pour l’enquête consisterait à accorder plus d’importance à la forme qu’au fond et à encourager l’énoncé de déclarations passe-partout dans le document du décideur. Dans chaque affaire portant sur l’aspect discrétionnaire de l’article 15 de la Loi, la cour de révision doit examiner l’ensemble de la preuve pour décider si elle est convaincue, selon la prépondérance des probabilités, que le décideur a compris qu’il avait un pouvoir discrétionnaire de communiquer des documents et qu’il a ensuite exercé ce pouvoir discrétionnaire. La cour de révision peut alors être tenue d’inférer du contenu du document que le décideur a reconnu l’existence du

[201] On a balance of probability, the Court is not satisfied that discretion was exercised.

[202] Initially, the reliance by LAC on a general “umbrella rationale” given by CSIS is clearly indicative of an extensive reliance on CSIS’ assessment of the records (see paragraph 33 of these reasons). It is unclear to what extent this general rationale prevailed during the course of the second review, or even if it was relied upon. In this respect, the reasons and rationale underlying the second review of the documentation are no clearer than the three reasons identified above.

[203] This is the case because the Court does not accept that the second review is the sole result of the exercise of discretion. In fact, given the discrepancies and inconsistencies in the first review of documentation, it can be said that a portion of the documentation was released simply for the purposes of consistency in the injury assessment required by section 15. As discussed above, many documents did not meet the standard of proof where a “reasonable expectation of probable harm” was to be expected from disclosure. For example, targets disclosed under the McDonald Commission, or threats which have disappeared from the intelligence landscape do not reasonably meet the injury assessment of section 15, if the Act and the *Library and Archives of Canada Act* are to be given their full meaning and application. Hence, the release of these documents is not the result of the exercise of discretion, but is simply the fruit of the analysis which should have been undertaken in the first place.

[204] This case is different from the *Attaran* case which was recently decided by the Federal Court of Appeal. Here, at least after the *ex parte* hearing where the Court drew the attention to its existence, it can be inferred that the decision maker knew that the discretion

pouvoir discrétionnaire et a ensuite cherché à établir un équilibre entre les intérêts opposés en faveur de la communication et contre celle-ci, comme la Cour en a discuté dans l’arrêt *Telezona*, au paragraphe 116.

[201] La Cour n’est pas convaincue, selon la prépondérance des probabilités, que le pouvoir discrétionnaire a été exercé.

[202] D’abord, le fait que BAC s’appuie sur les motifs généraux donnés par le SCRS indique clairement qu’il s’est appuyé fortement sur l’évaluation que ce dernier a faite des documents (voir le paragraphe 33 des présents motifs). On ne sait pas dans quelle mesure ces motifs ont prévalu pendant le deuxième examen, ni même s’ils ont été utilisés. À cet égard, les raisons justifiant le deuxième examen de la documentation ne sont pas plus claires que les trois motifs mentionnés ci-dessus.

[203] Il en est ainsi parce que la Cour ne croit pas que le deuxième examen découle uniquement de l’exercice du pouvoir discrétionnaire. En fait, compte tenu des contradictions et des incohérences relevées dans le premier examen, on peut dire qu’une partie de la documentation a été communiquée simplement pour que l’appréciation du préjudice exigée par l’article 15 soit cohérente. Comme il a été démontré précédemment, de nombreux documents ne satisfaisaient pas à la norme de preuve de l’existence d’un « risque vraisemblable de préjudice probable » découlant de la divulgation. Par exemple, les cibles divulguées par la Commission McDonald ou les menaces qui sont disparues en matière de renseignement ne satisfont pas raisonnablement à l’appréciation du préjudice fondée sur l’article 15, si la Loi et la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* doivent avoir toute leur signification et être appliquées dans tous les cas appropriés. Par conséquent, la communication de ces documents n’est pas le résultat de l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire, mais simplement le fruit de l’analyse qui aurait dû être effectuée dès le début.

[204] Cette affaire est différente de l’affaire *Attaran* qui a été tranchée récemment par la Cour d’appel fédérale. Ici, du moins après l’audience *ex parte*, au cours de laquelle la Cour a attiré l’attention sur l’existence du pouvoir discrétionnaire, il peut être inféré que

existed. What cannot be inferred is that it was used reasonably, if at all. However, as was the case in *Attaran*, the statement provided in regards to the exercise of discretion is “generic in nature and by itself cannot satisfy the Court that the discretion conferred by subsection 15(1) of the Act was exercised” (paragraph 29).

[205] The factors guiding the exercise of discretion are discussed below and provide guidance as to the scope and nature of this discretion. The Court’s review of the second release of information has not satisfied the need for a meaningful and reasonable exercise of discretion, if there even was an exercise of discretion. As detailed in the annex, there are many examples of documents where, despite a considerable historical interest, a factor which shall be discussed below, they are still withheld, despite the fact that severance could be undertaken to protect the information which requires it, such as the identity of human sources and current operational interests.

[206] For example, the interests safeguarded by the protection of human sources meet the injury assessment of section 15, if the jurisprudential standards for the recognition of the privilege are met. Thus, disclosing the identity of human sources is strongly indicative of prejudice. Yet, it is not a blanket approach to protection if the privilege is claimed under section 15, where an injury assessment must be made: discretion remains applicable if overriding factors apply.

[207] The disclosure of past operational interests is arguably different to this example of the identity of human sources, more so when they have been previously known in public *fora*. Most of these simply do not meet the injury assessment under section 15. If they did, there would be a strong presumption in favour of disclosure, as the interests identified in section 15 are not meaningfully prejudiced by disclosure.

le décideur en était au courant. Ce qui ne peut pas être inféré est que le pouvoir discrétionnaire a été utilisé de façon raisonnable, s’il l’a été. Toutefois, comme dans l’affaire *Attaran*, l’attestation présentée au sujet de l’exercice du pouvoir discrétionnaire est « de nature générale et elle ne peut en soi convaincre la Cour que le pouvoir discrétionnaire conféré par le paragraphe 15(1) de la Loi a été exercé » (paragraphe 29).

[205] Les facteurs guidant l’exercice du pouvoir discrétionnaire sont analysés ci-dessous et fournissent des directives quant à la portée et à la nature de ce dernier. L’examen de la seconde communication d’information effectué par la Cour a mené à la conclusion qu’il n’avait pas été satisfait à la nécessité de l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire significatif et raisonnable, à supposer même que ce pouvoir ait été exercé. Tel qu’il est détaillé dans l’annexe, il y a de nombreux exemples de documents qui, en dépit d’un intérêt historique considérable, un facteur qui sera analysé ci-dessous, ne sont toujours pas communiqués, malgré le fait qu’un prélèvement pourrait être effectué pour protéger l’information qui doit l’être, par exemple l’identité des sources humaines et les intérêts opérationnels actuels.

[206] Par exemple, les intérêts protégés en ne divulguant pas les sources humaines satisfont à l’évaluation du préjudice prévue à l’article 15, si les normes jurisprudentielles concernant la reconnaissance du privilège sont satisfaites. Par conséquent, la divulgation de l’identité des sources humaines est fortement indicative d’un préjudice. Toutefois, il ne s’agit pas d’une approche générale en matière de protection si le privilège est invoqué aux termes de l’article 15, lorsqu’une évaluation du préjudice doit être effectuée : le pouvoir discrétionnaire reste applicable si les facteurs primordiaux s’appliquent.

[207] Il peut être soutenu que la communication d’intérêts opérationnels passés est différente du présent exemple relatif à l’identité des sources humaines, encore plus lorsque celles-ci étaient connues antérieurement dans les forums publics. La plupart de ces cas ne satisfont pas au critère de l’évaluation du préjudice établi à l’article 15. S’ils y satisfaisaient, il y aurait une forte présomption en faveur de la communication puisque les

[208] The sum total of the discussion on discretion is perfectly coherent with section 15 of the Act as an injury-based and discretionary exemption. If Parliament would have recognized the interests protected by section 15 as *always* being prejudiced by disclosure, even with the passage of time, institutional changes and the like, it would have adopted a class-based and non-discretionary exemption. It is also coherent with the fact that exemptions under the Act must be limited and specific.

[209] In the case at bar, considering the reasons given for the second review, and considering the “generic” statement that discretion was exercised, the Court does not find that discretion was exercised. The second review was undertaken to ensure consistency and compliance with the section 15 injury assessment. If discretion was found to have been exercised, it was not done in a reasonable manner.

D. What Factors are to be Considered in the Exercise of Discretion?

[210] The interests highlighted in the *Library and Archives of Canada Act* as well as those in the Act itself further compound the notion that the injury assessment under section 15 and more importantly, the exercise of discretion for the disclosure of information, are to be taken seriously, with a presumption in favour of disclosure when exercising discretion. Surely, if the discretion is given, it must be meaningfully considered and done so in keeping with the objectives of the Act.

[211] It can be said that even the initial qualification of records as exempt under section 15 of the Act is in and of itself an exercise of discretion. But given that the evidentiary requirements are such that “specific and

intérêts mentionnés à l’article 15 ne font pas l’objet d’un préjudice important du fait de la communication.

[208] Le résultat de l’analyse du pouvoir discrétionnaire est parfaitement cohérent avec l’article 15 de la Loi pour ce qui est de l’exception au pouvoir discrétionnaire fondée sur le préjudice. Si le législateur voulait reconnaître les intérêts protégés par l’article 15 comme faisant toujours l’objet d’un préjudice du fait de la communication, même avec le passage du temps, les changements institutionnels, etc., il aurait adopté une exception non discrétionnaire fondée sur la catégorie. Le résultat de l’analyse concorde également avec le fait que les exceptions prévues par la Loi doivent être limitées et précises.

[209] En l’espèce, compte tenu des motifs donnés au sujet du second examen, ainsi que de l’attestation « générique » à savoir que le pouvoir discrétionnaire a été exercé, la Cour conclut que tel n’est pas le cas. Le second examen a été entrepris afin d’assurer la conformité à l’évaluation du préjudice prévue à l’article 15 ainsi que la cohérence de celle-ci. S’il est conclu que le pouvoir discrétionnaire a été exercé, il ne l’a pas été de façon raisonnable.

D. Quels facteurs doivent être pris en compte dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire?

[210] Les intérêts signalés dans la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* ainsi que ceux qui sont compris dans la Loi elle-même renforcent la ligne de pensée à savoir que l’évaluation du préjudice prévue à l’article 15 mais, surtout, l’exercice du pouvoir discrétionnaire à des fins de communication d’information, doivent être pris au sérieux, une présomption jouant en faveur de la communication dans le cadre de l’exercice de ce pouvoir. Certes, si un pouvoir discrétionnaire est conféré, il doit être examiné valablement et exercé conformément aux objectifs de la Loi.

[211] Il peut être affirmé que même la qualification initiale des dossiers comme étant exemptés aux termes de l’article 15 de la Loi constitue, en soi, l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire. Cependant, compte tenu du fait

detailed” evidence must be given, it can be said that the purpose of the Act is to limit the variance of this initial qualification. Secondly, it should also be restated that the prejudice alleged in disclosure must not be abstract or speculative, as recognized by the case law. If this exercise is meaningfully addressed by the decision maker, then the residual discretion to disclose despite a “reasonable expectation of probable harm” can adequately be addressed to information which actually causes this reasonable expectation of probable harm, yet can be disclosed nonetheless. The conferral of discretion by the Act is the embodiment of a clear legislative intent that some information may well be disclosed despite an alleged injury.

[212] No clear policy has been submitted in regards to the way LAC and CSIS assess historical records under the Act and how discretion is to be considered by decision makers. As for the exercise of discretion, the new “policy” in regards to “targets of a transitory nature” is one that more adequately describes the process under the injury assessment than the exercise of discretion.

[213] As for the case at bar, the following factors are relevant in the assessment of whether discretion should be exercised.

[214] Firstly, the principles and objectives of the Act and of the *Library and Archives of Canada Act* are in and of themselves factors to be considered by the decision maker. Because these are the enabling statutes, surely they must be considered in their entirety in the course of the analysis of a section 15 exemption, which includes discretion. Thus, given the “limited and specific” nature of exemptions, and LAC’s mandate to facilitate access to Canada’s documentary heritage, it is clear that the decision maker’s discretion is guided by these important considerations. The quasi-constitutional nature of the Act further compounds this, as do the important ramifications of the principles of access to

que les exigences en matière de preuve sont telles que des preuves « précises et détaillées » doivent être présentées, il peut être soutenu que l’objet de la Loi est de restreindre la variabilité de cette qualification initiale. Deuxièmement, il importe également de réitérer que le préjudice allégué quant à la communication ne doit pas être abstrait ou théorique, tel qu’il est reconnu par la jurisprudence. Si cet exercice est abordé de façon significative par le décideur, le pouvoir discrétionnaire résiduel de communiquer en dépit d’un [TRADUCTION] « risque vraisemblable de préjudice probable » peut être dûment appliqué à l’information qui pose réellement un tel risque et qui, néanmoins, peut être divulguée. L’octroi du pouvoir discrétionnaire par la Loi est la concrétisation d’une intention législative claire à savoir que certains renseignements peuvent très bien être communiqués, en dépit d’un préjudice allégué.

[212] Aucune politique claire n’a été soumise en ce qui a trait à la façon dont BAC et le SCRS évaluent les dossiers historiques au regard de la Loi, et à la façon dont le pouvoir discrétionnaire doit être envisagé par les décideurs. Pour ce qui est de l’exercice du pouvoir discrétionnaire, la nouvelle « politique » concernant les [TRADUCTION] « documents de nature transitoire » est une politique qui décrit plus adéquatement le processus d’évaluation du préjudice que l’exercice du pouvoir discrétionnaire.

[213] Pour ce qui est du cas en l’espèce, les facteurs suivants sont pertinents pour l’évaluation de la question de savoir si le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé.

[214] Premièrement, les principes et les objectifs de la *Loi sur l’accès à l’information* et de la *Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada* sont, en soi, des facteurs que le décideur doit prendre en considération. Parce qu’il s’agit de lois habilitantes, leurs dispositions doivent certainement être prises en compte dans leur intégralité au cours de l’analyse de l’exception prévue à l’article 15, qui comprend le pouvoir discrétionnaire. Par conséquent, compte tenu de la nature « limitée et précise » des exceptions, et du mandat de BAC visant à faciliter l’accès au patrimoine documentaire du Canada, il est clair que l’exercice du pouvoir discrétionnaire par le décideur est guidé par ces facteurs importants. S’ajoutent

information, which have been discussed at length in these reasons.

[215] Secondly, it is important to note there is no *direct* consideration of the “public interest” in disclosure of information, as is the case in the *Canada Evidence Act* and under some provincial statutes, namely Ontario’s, which has been considered by the Supreme Court in *Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, above. However, given the principles of the Act and the qualification of LAC’s mandate of preserving and facilitating access to information as being contributory to our democratic life, there is an arguable implicit public interest in access to information requests. While not directly at play and not as a stand-alone argument to counter necessary exemptions, the public’s right to know is always at the heart of any ATI request, not least because of the Act’s quasi-constitutional nature. Further to this argument, the Act itself cannot be used to hide embarrassments or illegal acts (see paragraph 131 of these reasons), thereby recognizing an inherent public interest in the application of the Act.

[216] In its qualification of the residual discretion for disclosure of exempt information, the Supreme Court noted that the decision maker “must go on to ask whether, having regard to all relevant interests, including the public interest in disclosure, disclosure should be made” (*Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, at paragraph 66 [emphasis added]).

[217] “All relevant interests” include the historical value of a document. LAC has, or should have, the necessary resources to assess this, in keeping with its important mandate within our democracy. Historians are the experts in this type of assessment, and surely, their help can be summoned to help any institution in its

à cela la nature quasi constitutionnelle de la Loi ainsi que les ramifications importantes des principes de l’accès à l’information, qui ont été analysées en profondeur dans les présents motifs.

[215] Deuxièmement, il importe de noter qu’il n’y a pas de considération directe de l’« intérêt public » dans la communication de l’information, comme c’est le cas de la *Loi sur la preuve au Canada* et de certaines lois provinciales, à savoir celles de l’Ontario, qui ont été examinées par la Cour suprême dans l’arrêt *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers’ Association*, mentionné ci-dessus. Toutefois, compte tenu des principes de la Loi et de la qualification du mandat de BAC consistant à préserver l’information et à en faciliter l’accès en tant que contribution à notre vie démocratique, il peut être soutenu qu’il existe un intérêt public implicite dans les demandes d’accès à l’information. Malgré le fait qu’il n’entre pas directement en jeu et qu’il ne s’agit pas d’un argument suffisant en soi pour contrer les exceptions nécessaires, le droit de savoir du public est toujours au cœur de n’importe quelle demande d’accès à l’information, la nature quasi constitutionnelle de la Loi n’étant pas le moindre des facteurs à prendre en compte. Outre cet argument, la Loi elle-même ne peut pas être utilisée pour dissimuler des embarras ou des actes illégaux (voir le paragraphe 131 des présents motifs); il s’ensuit que l’application de la Loi comporte un intérêt public inhérent.

[216] Dans sa qualification du pouvoir discrétionnaire résiduel de communication de renseignements exemptés, la Cour suprême a signalé que le décideur « doit ensuite se demander si, compte tenu de tous les intérêts pertinents, y compris l’intérêt public à ce qu’il y ait divulgation, il devrait y avoir divulgation » (*Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers’ Association*, au paragraphe 66 [non souligné dans l’original]).

[217] « Tous les intérêts pertinents » comprennent la valeur historique des documents. BAC possède, ou devrait posséder, toutes les ressources nécessaires pour évaluer ceci, conformément à son mandat important au sein de notre démocratie. Les historiens sont les experts quant à ce type d’évaluation et, certainement, n’importe

assessment of whether documents are historically relevant. In the case at bar, the very reason that LAC had been transferred the documents was because of their “historical significance”. To hold on to them, without any public access, goes against LAC’s pragmatic mandate described above. As such, the historical value of a document, more so when LAC is the record holder, is a factor to be considered in the exercise of discretion.

[218] In line with the historical value of a document is the fact that the exercise of discretion shall consider the passage of time between the inception of the document and the ATI request. While the passage of time is to be considered in the assessment of the injury resulting from disclosure (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)*, above), it is also to be considered under the prism of whether discretion should be exercised. This has been alluded to as *obiter* by Chief Justice Lutfy in *Kitson*, above, at paragraph 40, in qualifying the Court’s refusal to grant the ATI request: “It may be that the outcome would be different if the request were made some time after the CF are no longer engaged in Afghanistan. However, this decision is not one to be made today.” As such, if injury is present, yet at a lower end of the spectrum, the passage of time may be an important factor. This is the case because as the times change, so do the bases of “reasonable expectation of probable harm”, save for the protection of human sources, current operational interests and similar issues. Justice Strayer also commented on the passage of time in the case of *X v. Canada (Minister of National Defence)*, above, at paragraph 8:

... I can only say that it appears to me quite unreasonable to conclude that the information in these documents which all bear dates of 1941 or 1942 and relate to a time when Canada was engaged in a world war, could reveal anything pertinent to the conduct of Canada’s international relations and its national defence over 50 years later in time of peace.

quelle institution peut avoir recours à leur aide aux fins de son évaluation de la question de savoir si des documents sont pertinents du point de vue historique. En l’espèce, la raison même pour laquelle les documents ont été transférés à BAC était leur « importance historique ». Le fait de ne pas communiquer les documents et d’en empêcher l’accès public va à l’encontre du mandat pragmatique de BAC décrit ci-dessus. À ce titre, la valeur historique d’un document est un facteur à prendre en compte dans l’exercice du pouvoir discrétionnaire, encore plus lorsque BAC est le détenteur du document.

[218] Eu égard à la valeur historique d’un document, l’exercice du pouvoir discrétionnaire doit tenir compte du passage du temps entre la création du document et la demande d’accès à l’information. Bien que le passage du temps soit pris en compte dans l’évaluation du préjudice résultant de la communication (*Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Premier ministre)*, précitée), il doit également être pris en compte au regard de la question de savoir si le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé. Le juge en chef Lutfy y a fait allusion dans une opinion incidente dans l’affaire *Kitson*, précitée, au paragraphe 40, lorsqu’il a qualifié le refus de la Cour d’accueillir la demande d’accès à l’information : « Il se peut que le résultat eût été différent si la demande avait été faite quelque temps après que les FC eurent quitté l’Afghanistan. Toutefois, cette décision n’est pas de celles qui peuvent être rendues aujourd’hui. » Par conséquent, en présence d’un préjudice, toutefois à l’extrémité inférieure du spectre, le passage du temps peut être un facteur important. Cela est le cas parce que, au fil de l’évolution du temps, les fondements du « risque vraisemblable de préjudice probable », à l’exception de la protection des sources humaines, des intérêts opérationnels actuels et de questions comparables, évoluent également. Le juge Strayer a également fait des observations sur le passage du temps dans l’affaire *X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, précitée, au paragraphe 8 :

[...] je peux dire seulement que, à mon avis, il est tout à fait déraisonnable de conclure que les renseignements figurant dans ces documents, qui portent tous les dates de 1941 ou de 1942 et qui se rapportent à une époque où le Canada était engagé dans une guerre mondiale, pourraient révéler quelque chose qui a trait à la conduite des affaires internationales du

[219] The passage of time is a factor, among others. It could well be that the passage of time in regards to the identity of human sources is different, as counsel has acknowledged publicly that there is a “timeframe for confidential sources”. And so, indeed, as it is argued by the respondent, there is no “magic number” for the passage of time, and section 15 provides no direct guidance as to what passage of time is sufficient. This highlights the importance of a considered and thorough analysis of the reasonable expectation of probable harm under section 15, as well as the residual discretion to disclose.

[220] Furthermore, the Federal Court of Appeal has stated that the prior public disclosure of the information provides an “incentive for the exercise of discretion to release the information” in some cases (*Attaran v. Canada (Foreign Affairs)*, at paragraph 41). In the case at bar, the prior public disclosure often created a context where there was no reasonable expectation of probable harm in disclosure. Where there was, and it is worthy of repeating that the evidence is insufficient in many respect to establish this, the prior public disclosure of information is clearly a factor militating for disclosure, given the passage of time.

[221] From the list of relevant factors discussed by Justice Rothstein, as he then was, in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)* for the injury analysis, the following can also be indicative that discretion should be exercised in favour of disclosure:

- Press coverage of a confidential record is relevant to the issue of expectation of probable harm from its disclosure. However, this factor cannot override the fact that access requests must be processed independently of

Canada et à sa défense nationale cinquante ans plus tard en temps de paix.

[219] Le passage du temps est un facteur, entre autres. Il se peut fort bien que le passage du temps en ce qui a trait à l'identité des sources humaines soit différent, puisque le conseil a reconnu publiquement qu'il existe un [TRADUCTION] « échéancier concernant les sources confidentielles ». Par conséquent, en fait, tel qu'il est allégué par le défendeur, il n'y a pas de [TRADUCTION] « nombre magique » pour le passage du temps, et l'article 15 ne fournit aucune directive directe quant à savoir en quoi consiste un passage du temps suffisant. Cela souligne l'importance d'une analyse bien pesée et complète du risque vraisemblable de préjudice probable aux termes de cet article, ainsi que du pouvoir discrétionnaire résiduel de divulguer.

[220] En outre, la Cour d'appel fédérale a statué que la diffusion publique antérieure d'information constitue un « incitatif en faveur de l'exercice du pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements » dans certains cas (*Attaran c. Canada (Affaires étrangères)*, au paragraphe 41). En l'espèce, la diffusion publique antérieure créait souvent un contexte dans lequel il n'y avait pas de risque vraisemblable de préjudice probable qui serait causé par la divulgation. Lorsqu'il y avait un tel risque, et il importe de répéter que les éléments de preuve sont insuffisants à de nombreux égards pour établir ce fait, la diffusion publique antérieure de l'information est manifestement un facteur qui milite en faveur de la divulgation, compte tenu du passage du temps.

[221] Parmi la liste des facteurs pertinents analysés par le juge Rothstein (alors juge de la Cour d'appel fédérale), dans l'affaire *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)* aux fins de l'analyse du préjudice, le facteur suivant peut également indiquer que le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé en faveur de la divulgation :

- La couverture par la presse d'un renseignement confidentiel est un facteur à prendre en considération dans l'examen du risque de préjudice probable résultant de la divulgation. Toutefois, ce facteur ne peut pas l'emporter

who addresses them, as media has no priority within the ATI system (paragraph 4(2.1) of the Act);

- Each distinct document must be considered on its own and in the context of all the documents requested for release, as the total contents of the release are bound to have considerable bearing on the reasonable consequences of its disclosure;

- Whether section 25 of the Act, providing the power to sever records, can be applied to protect the identity of human sources and other interests. It provides for the severance of material in a record that can be disclosed from that which is protected from disclosure under an exemption provision. The severance must be reasonable. In the annex, examples of this are found within the “Source Concerns” column.

[222] Recognizing the aforementioned factors as being essential to the exercise of LAC’s, or any institutions’, discretion under section 15 is necessary for the Act to be given its full scope and for its principles to be given their proper weight. Furthermore, as the decision maker in this case was LAC, these considerations are furthered by LAC’s mandate as the custodian of Canada’s documentary heritage and its role to actively promote access to it.

[223] In this case, there is no doubt that more should have been done before the application for judicial review on the respondent’s part to ensure it was acquitting itself of its all-too-important legislative mandate. It is disappointing that the Act’s intent and LAC’s mandate have not been given their true scope, notably as this file concerns a prominent and influential Canadian, Mr. Thomas Clement Douglas, which was transferred to LAC because of its historical significance.

sur le fait que les demandes d’accès doivent être traitées indépendamment de qui les présente, puisque les médias n’ont pas priorité au sein du système d’accès à l’information (paragraphe 4(2.1) de la Loi).

- Chaque document distinct doit être considéré à part et dans le contexte de tous les documents demandés car la teneur totale d’une communication doit influencer énormément sur les conséquences vraisemblables de sa divulgation.

- La question de savoir si l’article 25 de la Loi, conférant le pouvoir d’effectuer des prélèvements dans les dossiers, peut être appliqué afin de protéger l’identité des sources humaines et d’autres intérêts. L’article prévoit le prélèvement, dans un dossier, de renseignements qui peuvent être divulgués, par opposition aux renseignements qui sont protégés contre la communication en vertu d’une disposition d’exception. Le prélèvement doit être raisonnable. Des exemples sont présentés dans la colonne « Préoccupations relatives aux sources », en annexe.

[222] Étant reconnu que les facteurs susmentionnés sont essentiels à l’exercice du pouvoir discrétionnaire de BAC, ou d’une institution quelconque, le pouvoir discrétionnaire prévu à l’article 15 est nécessaire pour donner à la Loi son plein effet, et pour qu’un poids approprié soit accordé à ses principes. De plus, étant donné que, en l’espèce, le décideur était BAC, ces facteurs sont renforcés par le mandat de BAC en tant que gardien du patrimoine documentaire du Canada et compte tenu de son rôle visant à promouvoir activement l’accès à ce patrimoine.

[223] En l’espèce, il ne fait aucun doute que le défendeur aurait dû en faire davantage avant que le recours en révision ne soit présenté, afin de s’assurer qu’il s’acquittait de son mandat législatif de la plus haute importance. Il est décevant que l’intention de la Loi et le mandat de BAC n’aient pas été appliqués dans toute leur ampleur, d’autant plus que le dossier en question concerne un Canadien de marque et d’influence, M. Thomas Clement Douglas, et que le dossier a été transféré à BAC en raison de son importance historique.

III. Conclusion

[224] In sum, the Court is not satisfied that the information still withheld is retained in a manner consistent with section 15 of the Act. More should be done on the respondent's part to ensure consistency in disclosure, and many documents cannot be found to be consistently, and reasonably withheld under the grounds found in section 15. Furthermore, the exercise of discretion, or rather, the lack thereof, shall be considered with the factors described above.

[225] The matter is to be sent for redetermination to LAC, with specific guidance to consider these reasons, their spirit as well as the examples found within the annex. LAC is to conduct a new review within 90 days of this judgment. Given the lack of evidence as to the exercise of discretion, and even for the assessment made under section 15, LAC would be wise to detail and evidence the steps and approach taken for this third review of the documentation, including how it exercised its discretion.

[226] Furthermore, given the breach of the duty of candour and the considerations described in regards to the completeness of the information provided by LAC on T. C. Douglas, and pursuant to section 50 of the Act, the Court orders that LAC justify, in writing, to the applicant whether it has more information on T. C. Douglas in its control, beyond what has already been disclosed within the present application, or if it relies on section 10 of the Act or for any other reasons. LAC has 30 days to comply with this order.

[227] It is clear that this decision should in no way be interpreted as downplaying concerns about the identification of human sources or important national security concerns such as current operational interests. Rather, this case addresses how the passage of time can assuage national security concerns. Furthermore, this case highlights the importance of transferring information to the

III. Conclusion

[224] En résumé, la Cour n'est pas convaincue que l'information qui n'est toujours pas divulguée est retenue d'une façon conforme à l'article 15 de la Loi. Le défendeur devrait faire davantage pour assurer la cohérence de la divulgation, et, dans le cas de nombreux documents, il ne peut pas être conclu qu'ils sont retenus de façon cohérente et raisonnable pour les motifs énoncés à l'article 15. En outre, l'exercice du pouvoir discrétionnaire, ou plutôt l'absence d'un tel pouvoir, doit être pris en compte en même temps que les facteurs décrits ci-dessus.

[225] L'affaire sera renvoyée à BAC en vue d'un réexamen, et des directives précises seront formulées pour qu'il soit tenu compte des présents motifs, de leur esprit ainsi que des exemples figurant en annexe. BAC doit procéder à un nouvel examen dans les 90 jours de la présente décision. Compte tenu du manque d'éléments de preuve quant à l'exercice du pouvoir discrétionnaire, et même de l'évaluation effectuée aux termes de l'article 15, il serait bon que BAC fasse le détail et la preuve des étapes et des démarches suivies pour ce troisième examen de la documentation, y compris la façon dont le pouvoir discrétionnaire a été exercé.

[226] En outre, compte tenu du manquement à l'obligation de franchise, et des considérations décrites en ce qui a trait à l'intégralité de l'information fournie par BAC au sujet de T. C. Douglas, et conformément à l'article 50 de la Loi, la Cour ordonne que BAC indique au demandeur, par écrit, s'il y a d'autres renseignements sur T. C. Douglas que le Ministère détient, outre ce qui a déjà été divulgué dans le cadre du présent recours, ou s'il se fonde sur l'article 10 de la Loi, ou sur quelque autre motif. BAC dispose de 30 jours pour se conformer à cette ordonnance.

[227] Il est clair que la présente décision ne devrait en aucune façon être interprétée comme minimisant les préoccupations concernant l'identification des sources humaines ou des préoccupations importantes relatives à la sécurité nationale, par exemple les intérêts opérationnels actuels. Cette affaire a plutôt trait à la façon dont le passage du temps peut atténuer les préoccupations

public domain for the benefit of present and future Canadians, as well as our collective knowledge and memory as a country.

[228] The parties have come to an agreement as to the costs of this application.

JUDGMENT

THIS COURT'S JUDGMENT is that

- The matter is to be sent for redetermination to LAC, with specific guidance to consider these reasons, their spirit as well as the examples found within the annex. LAC is to conduct a new review within 90 days of this judgment;

- The Court orders that LAC justify, in writing, to the applicant whether it has more information on T. C. Douglas in its control, beyond what has already been disclosed within the present application, or if it relies on section 10 of the Act, or if another response is applicable, within 30 days of this judgment.

IV. Annex

The following chart aims to highlight documents the Court has identified as inappropriately withheld or inappropriately severed. The chart should not be interpreted as being an exhaustive account of the improperly severed or withheld documents. Rather, it is the fruit of a time-consuming and thorough review by the Court of the documents. It is meant as a guide for the decision maker in the new review that will be undertaken. Suffice to say that the Court's review of documents has proven to be an onerous task, especially with the lack of specific evidence justifying the withholding of information.

The categories of information found in the chart are linked to the sections of the reasons where they are

relatives à la sécurité nationale. De plus, elle met en lumière l'importance de transférer l'information au domaine public pour le bénéfice des Canadiens actuels et futurs, et pour notre mémoire et notre savoir collectifs en tant que pays.

[228] Les parties ont conclu une entente quant aux dépens du recours en l'espèce.

JUGEMENT

LA COUR STATUE que :

- L'affaire est renvoyée à BAC en vue d'un réexamen et il est précisé de tenir compte des présents motifs, de leur esprit ainsi que des exemples figurant en annexe. BAC doit effectuer un nouvel examen dans les 90 jours suivant la présente décision.

- La Cour ordonne que BAC indique au demandeur, par écrit, s'il y a d'autres renseignements concernant T. C. Douglas que le Ministère détient, outre ce qui a déjà été divulgué dans le cadre de la présente demande, ou s'il se fonde sur l'article 10 de la Loi, ou si une autre réponse s'applique, dans les 30 jours suivant la présente décision.

IV. Annexe

Le diagramme suivant a pour but de signaler les documents que la Cour a identifiés comme ayant été retenus ou ayant fait l'objet d'un prélèvement de façon inappropriée. Il ne doit pas être interprété comme étant un compte-rendu exhaustif des documents retenus ou ayant fait l'objet d'un prélèvement de façon inappropriée. C'est plutôt le fruit d'un examen chronophage et complet des documents par la Cour. Il se veut un guide pour le décideur aux fins du nouvel examen qui sera entrepris. Qu'il suffise de dire que l'examen des documents par la Cour s'est avéré une tâche onéreuse, compte tenu, en particulier, de l'absence de preuves précises justifiant la rétention d'information.

Les catégories d'information figurant dans le diagramme sont reliées aux sections des motifs où elles sont

analysed. The *ratio* of the reasons is to be complemented by the following examples.

The “Source Concerns” column is linked to both human and technical sources. When it has been identified as a concern for a document, what is implied is that more information could be disclosed while protecting the appropriate concerns pertaining to sources.

The “Incidental Reporting” column addresses documents where T. C. Douglas was only mentioned in passing. As addressed in the reasons, relevance of the information is not a criterion which is recognized by the Act. As such, these documents should be disclosed. Furthermore, LAC’s approach to “incidental reporting” has proven inconsistent throughout the documentation, and the documents identified within the following chart are examples of this.

The “Targets of a ‘transitory nature’” column aims to identify where LAC’s approach undertaken under the second review of documentation was inconsistent. As the Court understands LAC’s “new” approach, information found in documents where “targets of a transitory nature” were considered was to be disclosed. However, this was not the case for several documents. Again, the lack of specific evidence implied that the Court inferred that many targets were of a “transitory nature”, save for those logically connected to important operational interests identified *ex parte*.

The “RCMP’s analysis of T. C. Douglas” column identifies documents where the assessments and opinions of RCMP officers were inappropriately withheld.

The “Historical Component” column identifies documents where the decision maker should have considered whether the residual discretion to disclose the information in light of the historical value of the information found within the documents could trump the alleged

analysées. Le rapport avec les motifs doit être complété au moyen des exemples suivants.

La colonne « Préoccupations relatives aux sources » est reliée à la fois aux sources humaines et aux sources techniques. Lorsque la source a été identifiée comme étant une préoccupation relative à un document, ce qui est impliqué est que plus de renseignements pourraient être divulgués tout en protégeant les sources faisant l’objet de préoccupations.

La colonne « Divulgations accessoires » a trait aux documents dans lesquels T. C. Douglas n’était mentionné qu’en passant. Tel qu’il est mentionné dans les motifs, la pertinence de l’information n’est pas un critère qui est reconnu par la Loi. Par conséquent, ces documents devraient être communiqués. De plus, l’approche de BAC quant aux « divulgations accessoires » s’est avérée incohérente dans toute la documentation, et les documents identifiés dans le diagramme suivant en sont des exemples.

La colonne « Documents de “nature transitoire” » a pour but de signaler les endroits où l’approche adoptée par BAC dans le cadre du second examen de la documentation était incohérente. Si la Cour a bien compris, selon la « nouvelle » approche de BAC, l’information trouvée dans les « documents de nature transitoire » qui ont été examinés allait être divulguée. Toutefois, ce n’était pas le cas pour plusieurs documents. Encore une fois, le manque de preuves précises sous-entendait que la Cour avait inféré que de nombreux documents étaient de « nature transitoire », à l’exception de ceux qui étaient liés logiquement à des intérêts opérationnels importants identifiés *ex parte*.

La colonne « Analyse de T. C. Douglas par la GRC » identifie les documents où les évaluations et les opinions des agents de la GRC ont été retenues de façon inappropriée.

La colonne « Composante historique » identifie les documents relativement auxquels le décideur aurait dû se demander si le pouvoir discrétionnaire résiduel de divulguer l’information compte tenu de la valeur historique des renseignements figurant dans les documents pourrait

prejudice resulting from disclosure. Here, the Court singles out documents where clearly, the exercise of discretion could have reasonably resulted in disclosure of the information within these documents, while being consistent with human and technical source concerns.

Again, the review of documentation undertaken by the Court was done with evidence that was not ideal. LAC's general evidence and approach to the section 15 analysis was such that the review of documentation needed to be done, and clear guidance needs to be given. This is especially the case as a second review was undertaken after the *ex parte, in camera* hearing, which resulted in a "different" approach taken by LAC. However, this approach has also proven to be inconsistent and flawed.

This was not the case for all documents. In fact, it could well be that different analysts went through the documentation and made the second round of severances. The Court has to be fair and signal that not all the documentation was improperly withheld.

For example, the following documents were released despite concerns the fact that the documents include "incidental reporting" about T. C. Douglas: pages 969–972; pages 960–963; pages 1002–1003.

Another example of the results of a consistent and serious analysis of section 15 concerns is the documents pertaining to "New Left Actions in Political Parties in Canada" (pages 905–917). This is the perfect example of what should have been the result for most of the documents found in the Douglas dossier.

It should again be stressed that one of the Court's core concerns is that of the consistency of the severances made. As an example, there are several different documents pertaining to the McGill Moratorium Committee's protest of February 28, 1970. While there may well be source concerns, there are clear inconsistencies in the

l'emporter sur le préjudice allégué résultant de la divulgation. Ici, la Cour singularise les documents où, clairement, l'exercice du pouvoir discrétionnaire pourrait raisonnablement avoir mené à la divulgation de l'information contenue dans les documents en question, tout en tenant compte des préoccupations relatives aux sources humaines et techniques.

Encore une fois, l'examen de la documentation entrepris par la Cour a été effectué avec des preuves qui n'étaient pas idéales. L'approche et les preuves générales de BAC en matière d'analyse de l'article 15 étaient telles qu'un examen de la documentation était nécessaire, et que des directives claires doivent être données, d'autant plus qu'un second examen a été entrepris après l'audience *ex parte* à huis clos qui a mené à l'approche « différente » adoptée par BAC. Toutefois, cette approche s'est également avérée incohérente et défectueuse.

Ce n'était pas le cas pour tous les documents. En fait, il se peut fort bien que différents analystes aient examiné la documentation et effectué une deuxième série de prélèvements. La Cour doit être équitable et signaler que ce ne sont pas tous les documents qui ont été retenus de façon inappropriée.

Par exemple, les documents suivants ont été communiqués en dépit des préoccupations à savoir qu'ils contenaient des « divulgations accessoires » au sujet de T. C. Douglas : pages 969 à 972; pages 960 à 963; pages 1002 et 1003.

Le document intitulé « New Left Actions in Political Parties in Canada » (pages 905 à 917) est un autre exemple des résultats d'une analyse cohérente et sérieuse des préoccupations relatives à l'article 15 qui y ont trait. C'est l'exemple parfait de ce qu'aurait dû être le résultat pour la plupart des documents faisant partie du dossier Douglas.

Il importe de signaler à nouveau que l'une des principales préoccupations de la Cour a trait à la cohérence des prélèvements effectués. Par exemple, il y a plusieurs documents différents concernant la protestation du McGill Moratorium Committee du 28 février 1970. Bien qu'il puisse réellement y avoir des préoccupations

information that is still withheld. There are important inconsistencies in the redactions of identifiers such as “a reliable source” and the like, which are often released but inexplicably withheld in other circumstance.

Again, the chart relates the Court’s concerns for many, but not all the documents, found in the file. It cannot serve as a replacement or shortcut to a new and thorough review of the documentation which will consider the reasons and concerns highlighted therein.

Page number of document	Source Concerns	Incidental Reporting	Targets of a “transitory nature”	RCMP’s analysis of T. C. Douglas	Historical Component
p. 10	X	X			
p. 20 (paragraph 6)			X		
pp. 22–24		X	X		
pp. 35–37			X		
pp. 53–54		X	X		X
pp. 57–58					X
pp. 61–64		X			X
p. 68	X				
p. 69		X	X		
p. 92 (paragraph 2)	X				
pp. 100–103		X	X		

relatives aux sources, il y a des incohérences claires dans l’information qui est toujours retenue. Il y a des incohérences importantes dans les indications des identificateurs comme étant « une source fiable », entre autres termes analogues, des sources qui sont souvent communiquées mais inexplicablement retenues dans d’autres circonstances.

Encore une fois, le diagramme fait état des préoccupations de la Cour à l’égard de nombreux documents, mais non pas tous, faisant partie du dossier. Le diagramme ne peut pas servir de remplacement ou de simplification d’un nouvel examen complet de la documentation, qui tiendra compte des motifs et des préoccupations signalés aux présentes.

Numéro de page du document	Préoccupations relatives aux sources	Divulgations accessoires	Documents de « nature transitoire »	Analyse de T. C. Douglas par la GRC	Composante historique
page 10	X	X			
page 20 (paragraph 6)			X		
pages 22 à 24		X	X		
pages 35 à 37			X		
pages 53 à 54		X	X		X
pages 57 et 58					X
pages 61 à 64		X			X
page 68	X				
page 69		X	X		
page 92 (paragraph 2)	X				
pages 100 à 103		X	X		

Page number of document	Source Concerns	Incidental Reporting	Targets of a “transitory nature”	RCMP’s analysis of T. C. Douglas	Historical Component	Número de page du document	Préoccupations relatives aux sources	Divulgations accessibles	Documents de « nature transitoire »	Analyse de T. C. Douglas par la GRC	Composante historique
pp. 107–109					X	pages 107 à 109					X
p. 110			X		X	page 110			X		X
p. 120	X				X	page 120	X				X
p. 126	X				X	page 126	X				X
p. 132	X	X	X (see also pp. 368, 371)			page 132	X	X	X (voir aussi pages 368 et 371)		
pp. 148–153			X		X	pages 148 à 153			X		X
pp. 161–165					X	pages 161 à 165					X
p. 169				X	X	page 169				X	X
p. 180					X	page 180					X
p. 183					X	page 183					X
pp. 188–189			X		X	pages 188 à 189			X		X
pp. 195–196	X		X			pages 195 et 196	X		X		
pp. 217–218					X	pages 217 et 218					X
pp. 236–237			X	X	X	pages 236 et 237			X	X	X
p. 269	X		X		X	page 269	X		X		X

Page number of document	Source Concerns	Incidental Reporting	Targets of a “transitory nature”	RCMP’s analysis of T. C. Douglas	Historical Component	Numéro de page du document	Préoccupations relatives aux sources	Divulgations accessoires	Documents de « nature transitoire »	Analyse de T. C. Douglas par la GRC	Composante historique
p. 272					X	page 272					X
pp. 273–274	X		X		X	pages 273 et 274	X		X		X
pp. 282–283	X		X		X	pages 282 et 283	X		X		X
pp. 284–287		X				pages 284 à 287		X			
pp. 291–292		X				pages 291 et 292		X			
pp. 297–299		X				pages 297 à 299		X			
pp. 305–307		X	X			pages 305 à 307		X	X		
pp. 334–335	X	X	X			pages 334 et 335	X	X	X		
pp. 337–340					X	pages 337 à 340					X
pp. 354–356		X	X			pages 354 à 356		X	X		
pp. 359–360				X	X	pages 359 et 360				X	X
pp. 368–370		X	X			pages 368 à 370		X	X		
pp. 371–373		X	X			pages 371 à 373		X	X		
pp. 375–377					X	pages 375 à 377					X

Page number of document	Source Concerns	Incidental Reporting	Targets of a “transitory nature”	RCMP’s analysis of T. C. Douglas	Historical Component	Número de page du document	Préoccupations relatives aux sources	Divulgations accessibles	Documents de « nature transitoire »	Analyse de T. C. Douglas par la GRC	Composante historique
pp. 379–380		X	X			pages 379 et 380		X	X		
pp. 384–387		X	X			pages 384 à 387		X	X		
pp. 405–406		X	X			pages 405 et 406		X	X		
pp. 411–412		X	X			pages 411 et 412		X	X		
pp. 415–416		X	X			pages 415 et 416		X	X		
pp. 421–424		X	X		X	pages 421 à 424		X	X		X
pp. 426–429		X	X			pages 426 à 429		X	X		
pp. 452–455 (paragraph 9)	X				X	pages 452 à 455 (paragraph 9)	X				X
p. 457					X	page 457					X
p. 476					X	page 476					X
p. 478					X	page 478					X
pp. 482–483	X	X	X			pages 482 et 483	X	X	X		
pp. 484–485	X					pages 484 et 485	X				
pp. 516–517	X	X	X			pages 516 et 517	X	X	X		

Page number of document	Source Concerns	Incidental Reporting	Targets of a “transitory nature”	RCMP’s analysis of T. C. Douglas	Historical Component
pp. 521–522	X	X	X		
pp. 527–528		X	X		
pp. 529–531	X				
p. 565 (paragraph 11)				X	X
pp. 567–568		X	X		
pp. 575–576		X	X		
p. 586 (paragraph 8)					X
pp. 601–605		X			X
pp. 639–640	X	X			
pp. 642–643				X	X
pp. 655–657		X	X		
pp. 663–665		X	X		

Numéro de page du document	Préoccupations relatives aux sources	Divulgations accessibles	Documents de « nature transitoire »	Analyse de T. C. Douglas par la GRC	Composante historique
pages 521 et 522	X	X	X		
pages 527 et 528		X	X		
pages 529 à 531	X				
page 565 (paragraph 11)				X	X
pages 567 et 568		X	X		
pages 575 et 576		X	X		
page 586 (paragraph 8)					X
pages 601 à 605		X			X
pages 639 et 640	X	X			
pages 642 et 643				X	X
pages 655 à 657		X	X		
pages 663 à 665		X	X		

Page number of document	Source Concerns	Incidental Reporting	Targets of a “transitory nature”	RCMP’s analysis of T. C. Douglas	Historical Component	Numéro de page du document	Préoccupations relatives aux sources	Divulgations accessibles	Documents de « nature transitoire »	Analyse de T. C. Douglas par la GRC	Composante historique
pp. 697–698		X	X			pages 697 et 698		X	X		
pp. 727–728	X	X	X			pages 727 et 728	X	X	X		
pp. 765–768		X	X			pages 765 à 768		X	X		
pp. 774–775 (paragraphs 9, 10, 11, 13)	X					pages 774 et 775 (paragraphs 9, 10, 11, 13)	X				
pp. 777–781		X	X	X		pages 777 à 781		X	X	X	
pp. 787–789		X	X			pages 787 à 789		X	X		
pp. 801–802		X	X			pages 801 et 802		X	X		
pp. 828–830			X		X	pages 828 à 830			X		X
pp. 837–843		X	X			pages 837 à 843		X	X		
pp. 891–893	X				X	pages 891 à 893	X				X
pp. 923–924					X	pages 923 et 924					X
pp. 989–993		X				pages 989 à 993		X			

Page number of document	Source Concerns	Incidental Reporting	Targets of a “transitory nature”	RCMP’s analysis of T. C. Douglas	Historical Component	Numéro de page du document	Préoccupations relatives aux sources	Divulgations accessoires	Documents de « nature transitoire »	Analyse de T. C. Douglas par la GRC	Composante historique
p. 998	X					page 998	X				
pp. 1009–1010					X	pages 1009 et 1010					X
p. 1021					X	page 1021					X
pp. 1023–1029				X	X	pages 1023 à 1029				X	X
pp. 1035–1039		X		X	X	pages 1035 à 1039		X		X	X
pp. 1040–1046	X				X	pages 1040 à 1046	X				X
pp. 1049–1052			Unknown (no evidentiary basis provided to the Court)			pages 1049 à 1052			Inconnu (aucun fondement probatoire n’a été fourni à la Cour)		
p. 1087					X	page 1087					X
pp. 1108–1109					X	pages 1108 et 1109					X

DIGESTS

Federal Court of Appeal and Federal Court decisions digested are those which, while failing to meet the stringent standards of selection for full-text reporting, are considered of sufficient value to merit coverage in that abbreviated format. A copy of the full text of any decision may be accessed at <http://decisions.fca-caf.gc.ca/en/index.html> for the Federal Court of Appeal and at <http://decisions.fct-cf.gc.ca/en/index.html> for the Federal Court, or may be ordered from the central registry of the Federal Court of Appeal or Federal Court in Ottawa or from the local offices in Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Montréal, Québec, Toronto, Vancouver and Winnipeg.

** The number of pages indicated at the end of each digest refers to the number of pages of the original reasons for order or reasons for judgment.*

ARMED FORCES

Judicial review of fact that Chief of Defence Staff (CDS) not making decision concerning military grievances submitted by applicant—Applicant accepting offer of re-enrolment from Canadian Forces as pilot from Canadian Forces Recruitment Centre—Misinformed about elements of relocation package by recruiter—Canadian Forces Relocation Adjudication Section of Director Compensation and Benefits Administration denying applicant posting allowance, real estate incentive, travel expenses, moving costs—Grievance Board analyst advising applicant that file being provided to Director General Canadian Forces Grievance Authority for review in preparation for Final Authority decision by CDS—Applicant later applying for judicial review after failing to receive ruling on grievances—However, CDS rendering decision after request by applicant that procedural fairness question of timeliness be separated from substance of complaints—CDS upholding grievance for travel expenses, denying others—Court finding herein that tangible, concrete dispute as to procedural fairness of open-ended grievance timeline not disappearing, likely to arise again—Issues whether: CDS unreasonably delaying exercise of jurisdiction in present case; Court having jurisdiction to impose time limit on military grievances—Unreasonable in context of military to expect subordinate officer to demand that CDS rule on grievance—Applicant not making *prima facie* case that nature of grievance process routinely allowing for decisions by CDS in less than 43 days—Court not having jurisdiction to impose time limit on CDS—Request that Court impose timeline on all grievances essentially request for Court to rewrite *Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces* (QR&O)—QR&O, Chapter 7 demonstrating that Parliament not choosing to impose one-year time limit—Time limits imposed on commanding officer, initial authority, but CDS exempt from timelines when acting as either initial authority or final authority in grievance—Application dismissed.

SNIEDER V. CANADA (ATTORNEY GENERAL) (T-249-12, 2013 FC 218, Mosley J., judgment dated March 5, 2013, 11 pp.)

COPYRIGHT

INFRINGEMENT

Appeal from Federal Court order (2012 FC 300) granting summary judgment motion, dismissing actions dealing with copyright infringement against respondents—Appellant entering into agreement (licence) with Canadian Hydrographic Service (CHS) with respect to data to produce navigation charts—Nautical charts in paper form (CHS Works) subject of litigation—Information (CHS Data) embodied in CHS Works held, maintained by Crown—Crown furnishing appellant with CHS Data, not CHS Works according to licence, s. 2.1—However, appellant asserting claim for damages against respondents in breach of copyright in CHS Works—CHS Works not mentioned in s. 2.1—Respondents asserting that appellant having no right to damages under *Copyright Act*, R.S.C., 1985, c. C-42 because copyright in CHS Works belonging to Crown—Issue whether licence authorizing appellant to do anything with respect to CHS Works subject to copyright, to exclusion of all others including Crown—S. 2.1 not expressly authorizing appellant to produce or reproduce with respect to CHS Works—S. 2.1 having to be read in context—When licence considered in entirety, ambiguity becoming apparent because of licence, s. 6.1—S. 6.1 acknowledging Crown copyright, referring to CHS Data—Federal Court interpreting s. 2.1 as granting appellant right to produce digital copies of CHS Works—Absence of provisions in licence expressly stating that Crown reserving to itself right to make digital copies of CHS Works supporting appellant's argument that licence intending to be exclusive—Federal Court concluding the contrary

COPYRIGHT—Concluded

because of reliance on discovery evidence given by Crown that Crown not considering appellant to have exclusive licence in paper charts—Federal Court erring in law in relying on this evidence to determine parties’ contractual intention—Record on summary judgment motion not providing basis for resolving ambiguity between ss. 2.1, 6.1—Motion for summary judgment should have been dismissed—Appeal allowed.

NAUTICAL DATA INTERNATIONAL, INC. v. C-MAP USA INC. (A-115-12, A-116-12, 2013 FCA 63, Nadon and Sharlow JJ.A., judgment dated March 1, 2013, 13 pp.)

CUSTOMS AND EXCISE

CUSTOMS ACT

Motion pursuant to *Federal Courts Rules*, SOR/98-106, r. 220(1) for preliminary determination of question of law stemming from action, application pertaining to seizure of plaintiffs’ vehicles by Canada Border Services Agency (CBSA) under *Customs Act*, R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 1—CBSA enforcing reporting requirement for Cornwall point of entry (POE) by seizing vehicles not reporting to POE in accordance with *Customs Act*, ss. 110, 122—Vehicles released after specified amount paid by owners—Main issue whether vehicles protected from seizure by virtue of *Indian Act*, R.S.C., 1985, c. I-5, s. 89—Whether seizure violating *Canadian Charter of Rights and Freedoms*, being Part I of the *Constitution Act, 1982*, Schedule B, *Canada Act 1982*, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44], s. 8 also at issue—*Customs Act* provisions at issue constituting civil proceedings—Case not meeting basic threshold to engage Charter, s. 8—*Indian Act*, s. 89 protection not extending to seizures at issue under *Customs Act*—Concept of “ordinary civil process” in *Mitchell v. Peguis Indian Band*, [1990] 2 S.C.R. 85 (*Mitchell*) not as broad as plaintiffs suggesting—Dual protections in *Indian Act*, ss. 87, 89 described in *Mitchell* as exemptions from taxation, distraint respectively—CBSA’s use of civil remedies provided for in *Customs Act* to enforce border legislation not fitting within scope of *Indian Act*, s. 89—Purpose of seizure regime under *Customs Act* to maintain effectiveness of customs requirements—Enforcement of POE requirement successful in maintaining effectiveness—Use of civil remedy to achieve goal of maintaining border security preferable to intrusive enforcement mechanisms suggested by plaintiffs—Seizures effected under *Customs Act* beyond scope of protections in *Indian Act*, s. 89, conveyances at issue not exempt from seizure—Manager of Appeals Division of Recourse Directorate of CBSA having authority to make decisions under *Customs Act*, ss. 129–133—Motion dismissed.

MOHAWK COUNCIL OF AKWESASNE v. CANADA (PUBLIC SAFETY AND EMERGENCY PREPAREDNESS) (T-859-12, 2012 FC 1442, Near J., judgment dated December 6, 2012, 26 pp.)

INCOME TAX

CORPORATIONS

Income Calculation—Deductions—Losses—Appeal from Tax Court of Canada (T.C.C.) decision (2012 TCC 30) confirming reassessment by Minister of National Revenue denying business investment loss (BIL) claimed by appellant on basis that corporation receiving loan not carrying on “active business”, not “small business corporation” pursuant to *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, s. 248(1)—Corporation incorporated to acquire, operate or sell producing oil, gas properties—T.C.C. determining that word “active” descriptive of word “business”, not meant to be overlooked—Concluding that appellant failing to produce evidence to support position that corporation active business, i.e. business that is carried on—Whether T.C.C. applying proper legal test in confirming that BIL properly denied, whether evidence supporting conclusion reached by T.C.C. when proper test applied—T.C.C. erring when holding that more required in order to conclude that corporation carrying on “active business”—Documentary evidence establishing that business in existence at relevant time—When definition of “active business”, “small business corporation” read together, term “active business” meaning “any business carried on by the taxpayer”—This reading not overlooking word “active” in expression “active business”, but taking into account defined meaning given to these words—Reading consistent with legislative history surrounding words “active business”—When regard had to definition of “active business”, corporation held to qualify if carrying on business at relevant time—Admission by respondent that corporation actively pursuing ventures leading to conclusion that corporation meeting condition of “active business”—Appeal allowed.

OLLENBERGER v. CANADA (A-89-12, 2013 FCA 74, Noël J.A., judgment dated March 8, 2013, 13 pp.)

PAROLE

Action for damages founded in torts of malfeasance in public office, false imprisonment, negligence—Inmate alleging under pressure to have wife smuggle drugs into penitentiary—Accusing plaintiff of being one of three men to threaten wife while on parole—Inmate stabbed after wife's alleged refusal to deliver package—Security intelligence officer reporting to parole officer fact of inmate stabbing, threat to wife, allegation of plaintiff's involvement—Parole officer, supervisor suspending plaintiff's day parole, returning plaintiff to penitentiary—Parole Board of Canada finding inconsistencies in evidence regarding incident with inmate's wife, cancelling suspension of day parole—Whether parole officers acting maliciously towards plaintiff, meeting reasonable standard pursuant to *Corrections and Conditional Release Act*, S.C. 1992, c. 20 (CCRA)—Parole officers acting within scope of duties, not malicious towards plaintiff—However, decision to suspend day parole not necessarily correct or reasonable—Necessary within statutory scheme of CCRA, s. 135 to determine standard of care of parole officers to suspend day parole—Based on *Hill v. Hamilton-Wentworth Regional Police Services Board*, [2007] 3 S.C.R. 129 (*Hill*), proximity existing in relationship between parole officers, plaintiff as parole officers knowing that actions could result in harm to plaintiff—Parole officers owing duty of care to plaintiff—Analogizing duty of care of police officers as described in *Hill* to parole officers, duty of care owed by parole officers one in which discretion exercised but within bounds of reasonableness—In present case, no attempt made by parole officers to determine accuracy of allegations, obtain confirmation of facts—Parole officers having several options available—Requirement to protect society as paramount consideration pursuant to CCRA, s. 3.1 modified, qualified by other CCRA provisions—Any standard of care of parole officers similar to that of investigating officer—Question to be answered with respect to causes of action whether decision by parole officers reasonable in all circumstances—Parole officers overzealous in response to inmate's allegations, resulting in unintentional harm to plaintiff—Not recklessly indifferent or wilfully blind to plaintiff's circumstances—Overzealous action in belief that parole officers protecting public not justifying false imprisonment—Plaintiff entitled to damages—Parole officers in sufficiently proximate relationship with plaintiff, failing to take steps available to them, negligent in conduct of duties—Action allowed.

HERMIZ V. CANADA (T-828-09, 2013 FC 288, Aalto P., order dated March 19, 2013, 50 pp.)

FICHES ANALYTIQUES

Les fiches analytiques résument les décisions de la Cour d'appel fédérale et de la Cour fédérale qui ne satisfont pas aux critères rigoureux de sélection pour la publication intégrale mais qui sont suffisamment intéressantes pour faire l'objet d'un résumé sous forme de fiche analytique. On peut consulter le texte complet des décisions à l'adresse <http://decisions.fca-caf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour d'appel fédérale et <http://decisions.fct-cf.gc.ca/fr/index.html> pour la Cour fédérale ou le commander au bureau central du greffe de la Cour d'appel fédérale ou de la Cour fédérale à Ottawa ou aux bureaux locaux de Calgary, Edmonton, Fredericton, Halifax, Montréal, Québec, Toronto, Vancouver et Winnipeg.

* Le nombre de pages indiqué à la fin de chaque fiche analytique correspond au nombre de pages des motifs de l'ordonnance ou du jugement originaux.

DOUANES ET ACCISE

LOI SUR LES DOUANES

Requête présentée en application de la règle 220(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, afin que soit rendue une décision préliminaire sur un point de droit, dans le cadre d'une action et d'une demande par suite de la saisie des véhicules des demandeurs par l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC), en vertu de la *Loi sur les douanes*, L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 1—L'ASFC fait respecter l'obligation de déclaration au point d'entrée de Cornwall en saisissant les véhicules qui ne sont pas déclarés au point d'entrée, comme l'exigent les art. 110 et 122 de la *Loi sur les douanes*—Les véhicules sont rendus à leurs propriétaires une fois que ceux-ci ont payé une somme fixée à cet effet—La principale question était de savoir si les véhicules sont protégés de la saisie en vertu de l'art. 89 de la *Loi sur les Indiens*, L.R.C. (1985), ch. 1-5—Il s'agissait également d'établir si la saisie constituait une violation de l'art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*, qui constitue la partie I de la *Loi constitutionnelle de 1982*, annexe B, *Loi de 1982 sur le Canada*, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n^o 44]—Les dispositions de la *Loi sur les douanes* qui sont en cause visent un recours civil—L'affaire ne satisfait pas au critère préliminaire permettant à l'article 8 de la Charte d'entrer en jeu—La protection offerte par l'art. 89 de la *Loi sur les Indiens* ne s'étend pas aux saisies en cause prévues par la *Loi sur les douanes*—Le concept de « règles ordinaires du droit civil » dans l'arrêt *Mitchell c. Bande indienne Peguis*, [1990] 2 R.C.S. 85 (*Mitchell*) n'est pas d'aussi large portée que ne le laissent entendre les demandeurs—Dans l'arrêt *Mitchell*, la protection accordée par l'art. 87 de la *Loi sur les Indiens* est décrite comme une exemption de taxe, et la protection accordée par l'art. 89, comme une exemption de saisie—L'exercice par l'ASFC de recours civils prévus par la *Loi sur les douanes* pour faire respecter la législation frontalière ne tombe pas sous le coup de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*—L'objet du régime de saisies prévu dans la *Loi sur les douanes* est de « maintenir l'efficacité des exigences douanières »—La mise en œuvre des mesures aux points d'entrée a réussi à maintenir l'efficacité—L'utilisation de recours civils pour réaliser l'objectif du maintien de la sécurité des frontières est préférable aux mécanismes plus attentatoires proposés par les demandeurs—Les saisies effectuées en application de la *Loi sur les douanes* échappent à la portée de l'article 89 de la *Loi sur les Indiens*, et les moyens de transport ne sont donc pas en l'espèce exempts de saisie—Le gestionnaire de la Division des appels de la Direction des recours de l'ASFC avait le pouvoir de prendre des décisions en vertu des art. 129 à 133 de la *Loi sur les douanes*—Requête rejetée.

CONSEIL DES MOHAWKS D'AKWESASNE C. CANADA (SÉCURITÉ PUBLIQUE ET PROTECTION CIVILE) (T-859-12, 2012 CF 1442, juge Near, jugement en date du 6 décembre 2012, 26 p.)

DROIT D'AUTEUR

VIOLATION

Appel d'une ordonnance de la Cour fédérale (2012 CF 300) accueillant une requête en jugement sommaire, et rejetant les actions en contrefaçon de droit d'auteur à l'encontre des intimées—L'appelante a conclu un accord (licence) avec le Service hydrographique du Canada (le SHC), portant sur les données utilisées pour produire des cartes de navigation—Les cartes hydrographiques sur support papier (les œuvres du SHC) sont l'objet du litige—Les renseignements (les données du SHC)

DROIT D'AUTEUR—Fin

incorporés dans les œuvres du SHC sont détenus et mis à jour par la Couronne—La Couronne fournit à l'appelante les données du SHC, et non les œuvres du SHC, en vertu de l'art. 2.1 de la licence—Cependant, l'appelante a déposé une réclamation en dommages-intérêts à l'encontre des intimées, pour violation du droit d'auteur relatif aux œuvres du SHC—Les œuvres du SHC ne sont pas mentionnées à l'art. 2.1—Les intimées allèguent que l'appelante n'a aucun droit à des dommages-intérêts en vertu de l'art. 42 de la *Loi sur le droit d'auteur*, L.R.C. (1985), ch. C-42, car le droit d'auteur sur les œuvres du SHC appartient à la Couronne—La question était de savoir si la licence autorisait l'appelante à faire quoi que ce soit à l'égard des œuvres du SHC assujetties au droit d'auteur, à l'exclusion de tous les autres, y compris la Couronne—L'art. 2.1 n'autorise pas expressément l'appelante à produire ou à reproduire les œuvres du SHC—L'art. 2.1 doit être lu dans son contexte—Lorsque la licence est considérée dans son intégralité, l'ambiguïté devient apparente, en raison de l'art. 6.1 de la licence—L'art. 6.1 reconnaît le droit d'auteur de la Couronne, en faisant référence aux données du SHC—La Cour fédérale a interprété l'art. 2.1 comme accordant à l'appelante le droit de produire des copies numériques des œuvres du SHC—L'absence, dans la licence, de dispositions établissant expressément que la Couronne se réserve le droit de faire des copies numériques des œuvres du SHC soutient l'argument de l'appelante selon lequel il est prévu que la licence soit exclusive—La Cour fédérale a conclu le contraire, en se fondant sur l'interrogatoire préalable de la Couronne, selon lequel la Couronne ne considérait pas que l'appelante détenait une licence exclusive sur les cartes papier—La Cour fédérale a commis une erreur de droit en se fondant sur cette preuve pour déterminer l'intention contractuelle des parties—Le dossier de la requête en jugement sommaire n'offre pas de fondement permettant de dissiper l'ambiguïté entre les art. 2.1 et 6.1—La requête en jugement sommaire aurait dû être rejetée—Appel accueilli.

NAUTICAL DATA INTERNATIONAL, INC. c. C-MAP USA INC. (A-115-12, A-116-12, 2013 CAF 63, juges Nadon et Sharlow, J.C.A., jugement en date du 1^{er} mars 2013, 13 p.)

FORCES ARMÉES

Contrôle judiciaire portant sur le fait que le Chef d'état-major de la Défense (CEMD) n'a pas rendu de décision relativement à des griefs que le demandeur avait présentés—Le demandeur a accepté une offre de réenrôlement à titre de pilote de la part des Forces canadiennes, que le centre de recrutement des Forces canadiennes lui a présentée—Le recruteur l'a mal informé à propos des composantes des mesures relatives à sa réinstallation—La Section des décisions en matière de réinstallation du bureau du directeur – Rémunération et avantages sociaux des Forces canadiennes a refusé au demandeur une indemnité d'affectation, la prime de courtage, les frais de déplacement et les frais de déménagement—Un analyste du Comité des griefs a informé le demandeur que le dossier avait été transmis au directeur général – Autorité des griefs des Forces canadiennes pour qu'il l'examine en vue d'une décision du CEMD, l'autorité de dernière instance—Par la suite, le demandeur a présenté une demande de contrôle judiciaire, au motif que le CEMD ne s'était pas prononcé sur ses griefs—Cependant, le CEMD a rendu une décision après que le demandeur eut demandé que la question d'équité procédurale relative au délai soit séparée de ses plaintes principales—Le CEMD a maintenu le grief concernant les frais de déplacement, et a rejeté les autres—La Cour a conclu en l'espèce que le différend concret et tangible concernant l'équité procédurale du délai illimité de règlement des griefs existait toujours et surviendrait probablement à nouveau—Il s'agissait de savoir si le CEMD a déraisonnablement tardé à exercer sa compétence en l'espèce, et si la Cour a compétence pour imposer un délai à l'égard des griefs militaires—Il est déraisonnable, dans le contexte militaire, de s'attendre à ce qu'un officier subalterne exige que le CEMD rende une décision à l'égard de son grief—Le demandeur n'a pas établi *prima facie* que la nature de la procédure de règlement des griefs permet habituellement que le CEMD rende des décisions en moins de 43 jours—La Cour n'a pas compétence pour imposer un délai au CEMD—Demander à la Cour d'imposer un délai à l'égard de tous les griefs consiste essentiellement à demander à la Cour de réécrire les *Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes* (ORFC)—Le chapitre 7 des ORFC montre que le législateur a choisi de ne pas imposer de délai d'un an—Des délais sont imposés à un commandant et à une autorité initiale, mais le CEMD n'est pas assujéti à des délais lorsqu'il agit comme autorité initiale ou autorité de dernière instance en matière de griefs—Demande rejetée.

SNIEDER C. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL) (T-249-12, 2013 CF 218, juge Mosley, jugement en date du 5 mars 2013, 11 p.)

IMPÔT SUR LE REVENU**SOCIÉTÉS**

Calcul du revenu—Déductions—Pertes—Appel d'une décision de la Cour canadienne de l'impôt (C.C.I.) (2012 CCI 30) confirmant les nouvelles cotisations établies par le ministre du Revenu national, qui n'a pas autorisé la déduction d'une perte au

IMPÔT SUR LE REVENU—Fin

titre d'un placement d'entreprise (PTPE) déclarée par l'appelant, du fait que la société qui a reçu le prêt n'exploitait pas activement une entreprise et n'était pas une « société exploitant une petite entreprise » aux termes de l'art. 248(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1—La société a été constituée dans le but d'acheter, d'exploiter ou de vendre des champs pétrolifères et gaziers en production—La C.C.I. a statué que les termes « exploitée activement » sont utilisés comme qualificatifs du mot « entreprise » et servent à en modifier le sens et agissent comme descriptifs, ce qui ne devrait pas être négligé—La C.C.I. a conclu que l'appelant n'a pas produit de preuve crédible à l'appui de sa thèse selon laquelle la société était une entreprise exploitée activement—Il s'agissait de déterminer si la C.C.I. a appliqué le critère juridique approprié pour confirmer que la PTPE avait été refusée à juste titre, et si la preuve appuyait la conclusion tirée par la C.C.I. lorsque le critère approprié était appliqué—La C.C.I. a commis une erreur en statuant qu'il en fallait plus pour conclure que la société exploitait activement une entreprise—D'après la preuve documentaire, une entreprise était exploitée pendant la période pertinente—Lorsque les définitions d'« entreprise exploitée activement » et de « société exploitant une petite entreprise » sont lues ensemble, l'expression « entreprise exploitée activement » s'entend de « toute entreprise exploitée par le contribuable »—Cette interprétation n'écarte pas le mot « activement », dans l'expression « entreprise exploitée activement », mais tient compte de la signification attribuée à ces termes—Cette interprétation est conforme à l'origine législative de l'expression « entreprise exploitée activement »—En ce qui a trait à la définition d'« entreprise exploitée activement », il est posé en principe que la société y correspond, si elle était exploitée pendant la période pertinente—L'admission par l'intimé que la société exerçait activement ses activités a mené à la conclusion que la société correspondait à la définition d'« entreprise exploitée activement »—Appel accueilli.

OLLENBERGER C. CANADA (A-89-12, 2013 CAF 74, juge Noël, J.C.A., jugement en date du 8 mars 2013, 13 p.)

LIBÉRATION CONDITIONNELLE

Action en dommages-intérêts fondée sur le délit de méfait dans l'exercice d'une charge publique, de détention arbitraire et de négligence—Un détenu a allégué qu'il a subi des pressions visant à faire introduire illégalement de la drogue dans le pénitencier par sa femme—Il a accusé le demandeur d'être l'un des trois hommes qui ont menacé sa femme, alors que le demandeur était en libération conditionnelle—Le détenu a été poignardé après le refus présumé de sa femme de passer le colis—L'agent de renseignements de sécurité a signalé à l'agent de libération conditionnelle les faits que le détenu a été poignardé, que sa femme a été menacée, ainsi que les allégations de la participation du demandeur—L'agent de libération conditionnelle et le surveillant de liberté conditionnelle ont suspendu l'admissibilité du demandeur à la semi-liberté, et l'ont renvoyé au pénitencier—La Commission des libérations conditionnelles du Canada a relevé des incohérences dans la preuve concernant l'incident mettant en cause la femme du détenu, et a annulé la suspension de la semi-liberté—Il s'agissait de savoir si les agents de libération conditionnelle ont agi avec malveillance à l'égard du demandeur, et ont respecté la norme du caractère raisonnable en vertu de la *Loi sur le système correctionnel et la mise en liberté sous condition*, L.C. 1992, ch. 20 (LSCMLC)—Les agents de libération conditionnelle ont agi dans le cadre de leurs fonctions, et n'ont pas fait preuve de malveillance à l'égard du demandeur—Cependant, la décision de suspendre la semi-liberté n'était pas nécessairement appropriée ou raisonnable—Il est nécessaire, en vertu de l'art. 135 de la LSCMLC, d'établir la norme de diligence applicable aux agents de libération conditionnelle quant à la suspension de la semi-liberté—D'après l'arrêt *Hill c. Commission des services policiers de la municipalité régionale de Hamilton-Wentworth*, [2007] 3 R.C.S. 129 (*Hill*), il existe un lien de proximité entre les agents de libération conditionnelle et le demandeur, étant donné que les agents de libération conditionnelle savaient que leurs actes pouvaient causer un préjudice au demandeur—Les agents de libération conditionnelle avaient une obligation de diligence envers le demandeur—En faisant une analogie entre l'obligation de diligence des policiers décrite dans *Hill* et celle des agents de libération conditionnelle, il appert que l'obligation de diligence des agents de libération conditionnelle est assortie d'un pouvoir discrétionnaire qui doit être exercé dans les limites du caractère raisonnable—En l'espèce, les agents de libération conditionnelle n'ont aucunement tenté d'établir l'exactitude des allégations, ni d'obtenir confirmation de faits—Les agents de libération conditionnelle disposaient de plusieurs options—Le critère prépondérant de la protection de la société établi à l'art. 3.1 de la LSCMLC est modifié et nuancé par d'autres dispositions de la LSCMLC—Toute norme de diligence imposée aux agents de libération conditionnelle s'apparente à celle qui s'applique aux enquêteurs—La question à laquelle il faut répondre en ce qui concerne les causes d'action consiste à déterminer si la décision des agents de libération conditionnelle aurait été raisonnable en toutes circonstances—Les agents de libération conditionnelle se sont montrés trop zélés à la suite des allégations du détenu, ce qui a causé un préjudice involontaire au demandeur—Les agents de libération conditionnelle n'ont pas fait preuve d'insouciance téméraire, ni d'aveuglement volontaire quant à la situation du demandeur—La commission d'actes trop zélés par les agents de libération conditionnelle, fondée sur la croyance qu'ils protégeaient le public, ne justifiait pas une détention arbitraire—Le demandeur a droit à des dommages-

LIBÉRATION CONDITIONNELLE—Fin

intérêts—Les agents de libération conditionnelle avaient un lien de proximité suffisant avec le demandeur; ils n'ont pas pris les mesures à leur portée, et ils ont été négligents dans l'exercice de leur fonctions—Action accueillie.

HERMIZ C. CANADA (T-828-09, 2013 CF 288, protonotaire Aalto, ordonnance en date du 19 mars 2013, 50 p.)



2013 Volume 2

Federal Courts Reports

Recueil des décisions des Cours fédérales

EDITOR/ARRÊTISTE EN CHEF

FRANÇOIS BOIVIN, B.Soc.Sc., LL.B./B.Sc.Soc., LL.B.

ADVISORY COMMITTEE/COMITÉ CONSULTATIF

DOUGLAS H. MATHEW, Thorsteinssons LLP

SUZANNE THIBAUDEAU, Q.C./c.r., Heenan Blaikie LLP/S.E.N.C.R.L., SRL

LORNE WALDMAN, Waldman & Associates

LEGAL EDITORS

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.
CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

ARRÊTISTES

SOPHIE DEBBANÉ, LL.B.
CHARLES NEZAN, B.A., LL.L.

PRODUCTION STAFF

Production and Publication Manager
LINDA BRUNET

Legal Research Editors
LYNNE LEMAY
PAULINE BYRNE
NATHALIE LALONDE

Production Coordinator
CATHERINE BRIDEAU

SERVICES TECHNIQUES

Gestionnaire, production et publication
LINDA BRUNET

Attachées de recherche juridique
LYNNE LEMAY
PAULINE BYRNE
NATHALIE LALONDE

Coordonnatrice, production
CATHERINE BRIDEAU

The *Federal Courts Reports* are published and the Editor and Advisory Committee appointed pursuant to the *Federal Courts Act*. The Reports are prepared for publication by the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs Canada, WILLIAM A. BROOKS, Commissioner.

Le *Recueil des décisions des Cours fédérales* est publié conformément à la *Loi sur les Cours fédérales*. L'arrêtiŕiste en chef et le comité consultatif sont également nommés en vertu de celle-ci. Le Recueil est préparé pour publication par le Commissariat à la magistrature fédérale Canada, dont le commissaire est WILLIAM A. BROOKS.

JUDGES OF THE FEDERAL COURTS

FEDERAL COURT OF APPEAL CHIEF JUSTICE

The Honourable PIERRE BLAIS, P.C.

*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 23, 1998;
Appointed Judge of the Federal Court of Appeal February 20, 2008;
Appointed September 9, 2009)*

FEDERAL COURT OF APPEAL JUDGES

The Honourable MARC NOËL

*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 24, 1992;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) June 23, 1998)*

The Honourable MARC NADON

*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 10, 1993;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) December 14, 2001;
Supernumerary July 25, 2011)*

The Honourable JOHN MAXWELL EVANS

*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 26, 1998;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) December 8, 1999;
Supernumerary August 4, 2012)*

The Honourable KAREN SHARLOW

*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) January 21, 1999;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) November 4, 1999)*

The Honourable J. D. DENIS PELLETIER

*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) February 16, 1999;
Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Appeal Division (now the Federal Court of Appeal) December 14, 2001)*

The Honourable ELEANOR R. DAWSON
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 8, 1999;
Appointed December 28, 2009)*

The Honourable JOHANNE GAUTHIER
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 11, 2002;
Appointed October 20, 2011)*

The Honourable JOHANNE TRUDEL
(Appointed April 26, 2007)

The Honourable ROBERT M. MAINVILLE
*(Appointed Judge of the Federal Court June 19, 2009;
Appointed June 18, 2010)*

The Honourable DAVID W. STRATAS
(Appointed December 11, 2009)

The Honourable WYMAN W. WEBB
(Appointed October 4, 2012)

The Honourable DAVID G. NEAR
*(Appointed Judge of the Federal Court June 19, 2009;
Appointed February 7, 2013)*

**FEDERAL COURT
CHIEF JUSTICE**

The Honourable PAUL S. CRAMPTON
*(Appointed Judge of the Federal Court November 26, 2009;
Appointed December 15, 2011)*

FEDERAL COURT JUDGES

The Honourable SANDRA J. SIMPSON
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 10, 1993;
Supernumerary June 10, 2012)*

The Honourable DANIÈLE TREMBLAY-LAMER
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 16, 1993;
Supernumerary February 23, 2010)*

The Honourable DOUGLAS R. CAMPBELL
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 8, 1995;
Supernumerary January 1, 2011)*

The Honourable JOHN A. O'KEEFE
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) June 30, 1999)*

The Honourable ELIZABETH HENEGHAN
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) November 15, 1999)*

The Honourable DOLORES HANSEN
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 8, 1999)*

The Honourable EDMOND P. BLANCHARD
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) October 5, 2000)*

The Honourable MICHEL BEAUDRY
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) January 25, 2002;
Supernumerary January 25, 2012)*

The Honourable LUC MARTINEAU
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) January 25, 2002)*

The Honourable SIMON NOËL
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) August 8, 2002)*

The Honourable JUDITH A. SNIDER
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) October 10, 2002)*

The Honourable JAMES RUSSELL
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 11, 2002)*

The Honourable JAMES O'REILLY
*(Appointed Judge of the Federal Court of Canada,
Trial Division (now the Federal Court) December 12, 2002)*

The Honourable SEAN J. HARRINGTON
(Appointed September 16, 2003)

The Honourable RICHARD G. MOSLEY
(Appointed November 4, 2003)

The Honourable MICHEL M.J. SHORE
(Appointed November 4, 2003)

The Honourable MICHAEL L. PHELAN
(Appointed November 19, 2003)

The Honourable ANNE L. MACTAVISH
(Appointed November 19, 2003)

The Honourable YVES de MONTIGNY
(Appointed November 19, 2004)

The Honourable ROGER T. HUGHES
(Appointed June 1, 2005)

The Honourable ROBERT L. BARNES
(Appointed November 22, 2005)

The Honourable LEONARD S. MANDAMIN
(Appointed April 27, 2007)

The Honourable RUSSEL W. ZINN
(Appointed February 20, 2008)

The Honourable RICHARD BOIVIN
(Appointed June 19, 2009)

The Honourable MARIE-JOSÉE BÉDARD
(Appointed May 14, 2010)

The Honourable ANDRÉ F.J. SCOTT
(Appointed September 30, 2010)

The Honourable DONALD J. RENNIE
(Appointed September 30, 2010)

The Honourable MARY J.L. GLEASON
(Appointed December 15, 2011)

The Honourable JOCELYNE GAGNÉ
(Appointed May 31, 2012)

The Honourable CATHERINE M. KANE
(Appointed June 21, 2012)

The Honourable MICHAEL D. MANSON
(Appointed October 4, 2012)

The Honourable YVAN ROY
(Appointed December 13, 2012)

The Honourable CECILY Y. STRICKLAND
(Appointed December 13, 2012)

The Honourable PETER B. ANNIS
(Appointed February 7, 2013)

The Honourable GLENNYS L. McVEIGH
(Appointed April 25, 2013)

DEPUTY JUDGES

None at present

PROTHONOTARIES

RICHARD MORNEAU
(Appointed November 28, 1995)

ROZA ARONOVITCH
(Appointed March 15, 1999)

ROGER LAFRENIÈRE
(Appointed April 1, 1999)

MIREILLE TABIB
(Appointed April 22, 2003)

MARTHA MILCZYNSKI
(Appointed September 25, 2003)

KEVIN R. AALTO
(Appointed May 7, 2007)

JUGES DES COURS FÉDÉRALES

LE JUGE EN CHEF COUR D'APPEL FÉDÉRALE

L'honorable PIERRE BLAIS, C.P.

*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 23 juin 1998; nommé juge à la Cour d'appel fédérale
le 20 février 2008; nommé le 9 septembre 2009)*

LES JUGES DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

L'honorable MARC NOËL

*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 24 juin 1992; nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale) le 23 juin 1998)*

L'honorable MARC NADON

*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 10 juin 1993; nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale)
le 14 décembre 2001; surnuméraire le 25 juillet 2011)*

L'honorable JOHN MAXWELL EVANS

*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 26 juin 1998; nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale)
le 8 décembre 1999; surnuméraire, le 4 août 2012)*

L'honorable KAREN SHARLOW

*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 21 janvier 1999; nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale)
le 4 novembre 1999)*

L'honorable J. D. DENIS PELLETIER

*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 16 février 1999; nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section d'appel (maintenant la Cour d'appel fédérale)
le 14 décembre 2001)*

L'honorable ELEANOR R. DAWSON

*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 8 décembre 1999; nommée le 28 décembre 2009)*

L'honorable JOHANNE GAUTHIER

*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 11 décembre 2002; nommée le 20 octobre 2011)*

L'honorable JOHANNE TRUDEL

(nommée le 26 avril 2007)

L'honorable ROBERT M. MAINVILLE

(nommé juge à la Cour fédérale le 19 juin 2009; nommé le 18 juin 2010)

L'honorable DAVID W. STRATAS

(nommé le 11 décembre 2009)

L'honorable WYMAN W. WEBB

(nommé le 4 octobre 2012)

L'honorable DAVID G. NEAR

*(nommé juge à la Cour fédérale le 19 juin 2009;
nommé le 7 février 2013)*

**LE JUGE EN CHEF
COUR FÉDÉRALE**

L'honorable PAUL S. CRAMPTON

*(nommé juge à la Cour fédérale le 26 novembre 2009;
nommé le 15 décembre 2011)*

LES JUGES DE LA COUR FÉDÉRALE

L'honorable SANDRA J. SIMPSON

*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 10 juin 1993; surnuméraire le 10 juin 2012)*

L'honorable DANIELLE TREMBLAY-LAMER

*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 16 juin 1993; surnuméraire le 23 février 2010)*

L'honorable DOUGLAS R. CAMPBELL

*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 8 décembre 1995; surnuméraire le 1^{er} janvier 2011)*

L'honorable JOHN A. O'KEEFE

*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 30 juin 1999)*

L'honorable ELIZABETH HENEGHAN

*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 15 novembre 1999)*

L'honorable DOLORES HANSEN

*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 8 décembre 1999)*

L'honorable EDMOND P. BLANCHARD

*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 5 octobre 2000)*

L'honorable MICHEL BEAUDRY

*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 25 janvier 2002; surnuméraire le 25 janvier 2012)*

L'honorable LUC MARTINEAU
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 25 janvier 2002)*

L'honorable SIMON NOËL
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 8 août 2002)*

L'honorable JUDITH A. SNIDER
*(nommée juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 10 octobre 2002)*

L'honorable JAMES RUSSELL
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 11 décembre 2002)*

L'honorable JAMES O'REILLY
*(nommé juge à la Cour fédérale du Canada,
Section de première instance (maintenant la Cour fédérale)
le 12 décembre 2002)*

L'honorable SEAN J. HARRINGTON
(nommé le 16 septembre 2003)

L'honorable RICHARD G. MOSLEY
(nommé le 4 novembre 2003)

L'honorable MICHEL M.J. SHORE
(nommé le 4 novembre 2003)

L'honorable MICHAEL L. PHELAN
(nommé le 19 novembre 2003)

L'honorable ANNE L. MACTAVISH
(nommée le 19 novembre 2003)

L'honorable YVES de MONTIGNY
(nommé le 19 novembre 2004)

L'honorable ROGER T. HUGHES
(nommé le 1^{er} juin 2005)

L'honorable ROBERT L. BARNES
(nommé le 22 novembre 2005)

L'honorable LEONARD S. MANDAMIN
(nommé le 27 avril 2007)

L'honorable RUSSEL W. ZINN
(nommé le 20 février 2008)

L'honorable RICHARD BOIVIN
(nommé le 19 juin 2009)

L'honorable MARIE-JOSÉE BÉDARD
(nommée le 14 mai 2010)

L'honorable ANDRÉ F.J. SCOTT
(nommé le 30 septembre 2010)

L'honorable DONALD J. RENNIE
(nommé le 30 septembre 2010)

L'honorable MARY J.L. GLEASON
(nommée le 15 décembre 2011)

L'honorable JOCELYNE GAGNÉ
(nommée le 31 mai 2012)

L'honorable CATHERINE M. KANE
(nommée le 21 juin 2012)

L'honorable MICHAEL D. MANSON
(nommé le 4 octobre 2012)

L'honorable YVAN ROY
(nommé le 13 décembre 2012)

L'honorable CECILY Y. STRICKLAND
(nommée le 13 décembre 2012)

L'honorable PETER B. ANNIS
(nommé le 7 février 2013)

L'honorable GLENNYS L. McVEIGH
(nommée le 25 avril 2013)

JUGES SUPPLÉANTS

Aucun en ce moment

PROTONOTAIRES

RICHARD MORNEAU
(nommé le 28 novembre 1995)

ROZA ARONOVITCH
(nommée le 15 mars 1999)

ROGER LAFRENIÈRE
(nommé le 1^{er} avril 1999)

MIREILLE TABIB
(nommée le 22 avril 2003)

MARTHA MILCZYNSKI
(nommée le 25 septembre 2003)

KEVIN R. AALTO
(nommé le 7 mai 2007)

APPEALS NOTED

FEDERAL COURT OF APPEAL

Zhang v. Canada (Citizenship and Immigration), IMM-1526-12, 2012 FC 1093, has been affirmed on appeal (A-444-12, 2013 FCA 168), reasons for judgment handed down June 27, 2013.

SUPREME COURT OF CANADA

Agraira v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness), A-31-10, 2011 FCA 103, [2012] 4 F.C.R. 538, has been affirmed on appeal (2013 SCC 36). The reasons for judgment, handed down June 20, 2013, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Daishowa-Marubeni International Ltd. v. Canada, A-287-10, 2011 FCA 267, has been reversed on appeal (2013 SCC 29). The reasons for judgment, handed down May 23, 2013, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Ezokola v. Canada (Citizenship and Immigration), A-281-10, 2011 FCA 224, [2011] 3 F.C.R. 417, has been reversed on appeal (2013 SCC 40). The reasons for judgment, handed down July 19, 2013, will be published in the *Supreme Court Reports*.

Applications for leave to appeal

Abi-Mansour v. Canada (Revenue Agency), A-287-12, 2013 FCA 27, Noël J.A., judgment dated February 6, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused July 11, 2013.

Allergan Inc. v. Canada (Health), A-312-12, 2012 FCA 308, Noël J.A., judgment dated November 23, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused May 9, 2013.

Apotex Inc. v. Canada (Health), A-452-11, 2012 FCA 322, Dawson J.A., judgment dated December 7, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused April 25, 2013.

Canadian National Railway Company v. Canada (Attorney General), A-438-11, A-440-11, 2012 FCA 278, Dawson J.A., judgment dated November 2, 2012, leave to appeal to S.C.C. granted April 11, 2013.

Eli Lilly Canada Inc. v. Novopharm Limited, A-473-11, 2012 FCA 232, Nadon J.A., judgment dated September 10, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2013.

APPELS NOTÉS

COUR D'APPEL FÉDÉRALE

La décision *Zhang c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, IMM-1526-12, 2012 CF 1093, a été confirmée en appel (A-444-12, 2013 CAF 168), les motifs du jugement ayant été prononcés le 27 juin 2013.

COUR SUPRÊME DU CANADA

L'arrêt *Agraira c. Canada (Sécurité publique et Protection civile)*, A-31-10, 2011 CAF 103, [2012] 4 R.C.F. 538, a été confirmée en appel (2013 CSC 36). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 20 juin 2013, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

L'arrêt *Daishowa-Marubeni International Ltd. c. Canada*, A-287-10, 2011 CAF 267, a été infirmée en appel (2013 CSC 29). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 23 mai 2013, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

L'arrêt *Ezokola c. Canada (Citoyenneté et Immigration)*, A-281-10, 2011 CAF 224, [2011] 3 R.C.F. 417, a été infirmé en appel (2013 CSC 40). Les motifs du jugement, qui ont été prononcés le 19 juillet 2013, seront publiés dans le *Recueil des arrêts de la Cour suprême*.

Demandes d'autorisation de pourvoi

Abi-Mansour c. Canada (Agence du revenu), A-287-12, 2013 CAF 27, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 6 février 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 11 juillet 2013.

Allergan Inc. c. Canada (Santé), A-312-12, 2012 CAF 308, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 23 novembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 9 mai 2013.

Apotex Inc. c. Canada (Santé), A-452-11, 2012 CAF 322, la juge Dawson, J.C.A., jugement en date du 7 décembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 25 avril 2013.

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Canada (Procureur général), A-438-11, A-440-11, 2012 CAF 278, la juge Dawson, J.C.A., jugement en date du 2 novembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée le 11 avril 2013.

Eli Lilly Canada Inc. c. Novopharm Limited, A-473-11, 2012 CAF 232, le juge Nadon, J.C.A., jugement en date du 10 septembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2013.

Ereiser v. Canada, A-201-11, 2013 FCA 20, Sharlow J.A., judgment dated February 4, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused July 11, 2013.

Gandhi v. Public Service Alliance of Canada, A-91-12, Noël J.A., judgment dated August 20, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused April 25, 2013.

Gaskin v. Canada (Revenue Agency), A-366-12, 2013 FCA 36, Trudel J.A., judgment dated February 14, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused June 13, 2013.

Global Equity Fund Ltd. v. Canada, A-445-11, 2012 FCA 272, Mainville J.A., judgment dated October 30, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused April 11, 2013.

Groupe Westco Inc. v. Nadeau Poultry Farm Limited, A-290-12, 2013 FCA 42, Trudel J.A., judgment dated February 13, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused July 11, 2013.

Guydos v. Canadian Union of Postal Workers, A-164-12, 2013 FCA 9, Evans J.A., judgment dated January 16, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused May 30, 2013.

Hernandez Febles v. Canada (Citizenship and Immigration), A-379-11, 2012 FCA 324, Evans and Stratas J.J.A., judgment dated December 7, 2012, leave to appeal to S.C.C. granted July 4, 2013.

Martin v. Canada (Attorney General), A-243-11, 2013 FCA 15, Nadon J.A., judgment dated January 24, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2013.

Morguard Corporation v. Canada, A-92-12, 2012 FCA 306, Sharlow J.A., judgment dated November 21, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused April 25, 2013.

National Automobile, Aerospace, Transportation and General Workers Union of Canada (CAW-Canada) v. Pacific Coach Lines Ltd., A-67-12, 2012 FCA 329, Blais C.J., Nadon and Trudel J.J.A., judgment dated December 14, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused June 13, 2013.

Pluri Vox Media Corp. v. Canada, A-219-11, A-331-11, 2012 FCA 295, Webb J.A., judgment dated November 16, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2013.

Ereiser c. Canada, A-201-11, 2013 CAF 20, la juge Sharlow, J.C.A., jugement en date du 4 février 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 11 juillet 2013.

Gandhi c. Alliance de la Fonction publique du Canada, A-91-12, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 20 août 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 25 avril 2013.

Gaskin c. Canada (Agence du revenu), A-366-12, 2013 CAF 36, la juge Trudel, J.C.A., jugement en date du 14 février 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 13 juin 2013.

Global Equity Fund Ltd. v. Canada, A-445-11, 2012 CAF 272, le juge Mainville, J.C.A., jugement en date du 30 octobre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 11 avril 2013.

Groupe Westco Inc. c. Nadeau Ferme Avicole Limitée, A-290-12, 2013 CAF 42, la juge Trudel, J.C.A., jugement en date du 13 février 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 11 juillet 2013.

Guydos c. Syndicat des travailleurs et travailleuses des postes, A-164-12, 2013 CAF 9, le juge Evans, J.C.A., jugement en date du 16 janvier 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 30 mai 2013.

Hernandez Febles c. Canada (Citoyenneté et Immigration), A-379-11, 2012 CAF 324, les juges Evans et Stratas, J.C.A., jugement en date du 7 décembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée le 4 juillet 2013.

Martin c. Canada (Procureur général), A-243-11, 2013 CAF 15, le juge Nadon, J.C.A., jugement en date du 24 janvier 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2013.

Morguard Corporation v. Canada, A-92-12, 2012 CAF 306, la juge Sharlow, J.C.A., jugement en date du 21 novembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 25 avril 2013.

Syndicat national de l'automobile, de l'aérospatiale, du transport et des autres travailleurs et travailleuses du Canada (TCA-Canada) c. Pacific Coach Lines Ltd., A-67-12, 2012 CAF 329, le juge en chef Blais, les juges Nadon et Trudel, J.C.A., jugement en date du 14 décembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 13 juin 2013.

Pluri Vox Media Corp. c. Canada, A-219-11, A-331-11, 2012 CAF 295, le juge Webb, J.C.A., jugement en date du 16 novembre 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2013.

Sokolowski Romar v. Canada, A-150-12, 2013 FCA 10, Mainville J.A., judgment dated January 16, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused May 30, 2013.

T. Co. Metals LLC v. Federal Ems (Vessel), A-378-11, 2012 FCA 284, Gauthier J.A., judgment dated November 8, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2013.

Tahmourpour v. Canada (Attorney General), A-111-12, 2013 FCA 2, Noël J.A., judgment dated January 9, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused June 27, 2013.

Takeda Canada Inc. v. Canada (Health), A-9-12, 2013 FCA 13, Dawson J.A., judgment dated January 18, 2013, leave to appeal to S.C.C. refused June 13, 2013.

Tervita Corporation v. Canada (Commissioner of Competition), A-302-12, A-457-12, 2013 FCA 28, Mainville J.A., judgment dated February 11, 2013, leave to appeal to S.C.C. granted July 11, 2013.

Thibodeau v. Air Canada, A-358-11, 2012 FCA 246, [2013] 2 F.C.R. 155, Trudel J.A., judgment dated September 25, 2012, leave to appeal to S.C.C. granted May 2, 2013.

Wilson v. Canada (Attorney General), A-60-12, 2012 FCA 302, Noël J.A., judgment dated November 19, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused May 16, 2013.

Wotherspoon v. Canada, A-220-11, 2012 FCA 271, Mainville J.A., judgment dated October 30, 2012, leave to appeal to S.C.C. refused May 2, 2013.

Sokolowski Romar c. Canada, A-150-12, 2013 CAF 10, le juge Mainville, J.C.A., jugement en date du 16 janvier 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 30 mai 2013.

T. Co. Metals LLC c. Federal Ems (Navire), A-378-11, 2012 CAF 284, la juge Gauthier, J.C.A., jugement en date du 8 novembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2013.

Tahmourpour c. Canada (Procureur général), A-111-12, 2013 CAF 2, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 9 janvier 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 27 juin 2013.

Takeda Canada Inc. c. Canada (Santé), A-9-12, 2013 CAF 13, la juge Dawson, J.C.A., jugement en date du 18 janvier 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 13 juin 2013.

Tervita Corporation c. Canada (Commissaire de la concurrence), A-302-12, A-457-12, 2013 CAF 28, le juge Mainville, J.C.A., jugement en date du 11 février 2013, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée le 11 juillet 2013.

Thibodeau c. Air Canada, A-358-11, 2012 CAF 246, [2013] 2 R.C.F. 155, la juge Trudel, J.C.A., jugement en date du 25 septembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. accordée le 2 mai 2013.

Wilson c. Canada (Procureur général), A-60-12, 2012 CAF 302, le juge Noël, J.C.A., jugement en date du 19 novembre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 16 mai 2013.

Wotherspoon c. Canada, A-220-11, 2012 CAF 271, le juge Mainville, J.C.A., jugement en date du 30 octobre 2012, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée le 2 mai 2013.

**TABLE
OF CASES REPORTED
IN THIS VOLUME**

	PAGE
A	
Air Canada (F.C.), Thibodeau v.	83
Air Canada (F.C.A.), Thibodeau v.	155
Athabasca Chipewyan First Nation v. Canada (Environment) (F.C.)	201
B	
B046 (F.C.), Canada (Citizenship and Immigration) v.	3
BBM Canada v. Research in Motion Limited (F.C.)	252
Bronskill v. Canada (Canadian Heritage) (F.C.)	563
C	
Canada (Canadian Heritage) (F.C.), Bronskill v.	563
Canada (Citizenship and Immigration) v. B046 (F.C.)	3
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Firouz-Abadi v.	31
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Lai v.	56
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Martinez Rodriguez v.	241
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Rangel Lezama v.	447
Canada (Environment) (F.C.), Athabasca Chipewyan First Nation v.	201
Canada (Indian Affairs and Northern Development) (F.C.), Daniels v.	268
Canada (Public Works and Government Services) (F.C.A.), Nault v.	491
D	
Daniels v. Canada (Indian Affairs and Northern Development) (F.C.)	268
F	
<i>Federal Ems</i> (Vessel) (F.C.), T. Co. Metals LLC v.	510
Firouz-Abadi v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	31
L	
Lai v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	56

	PAGE
M	
Martinez Rodriguez v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	241
N	
Nault v. Canada (Public Works and Government Services) (F.C.A.)	491
R	
Rangel Lezama v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	447
Research in Motion Limited (F.C.), BBM Canada v.	252
T	
T. Co. Metals LLC v. <i>Federal Ems</i> (Vessel) (F.C.)	510
Thibodeau v. Air Canada (F.C.)	83
Thibodeau v. Air Canada (F.C.A.)	155
Z	
Zieffle (Re) (F.C.)	46

**TABLE
DES DÉCISIONS PUBLIÉES
DANS CE VOLUME**

	PAGE
A	
Air Canada (C.A.F.), Thibodeau c.	155
Air Canada (C.F.), Thibodeau c.	83
Athabasca Chipewyan First Nation c. Canada (Environnement) (C.F.)	201
B	
B046 (C.F.), Canada (Citoyenneté et Immigration) c.	3
BBM Canada c. Research in Motion Limited (C.F.)	252
Bronskill c. Canada (Patrimoine canadien) (C.F.)	563
C	
Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien) (C.F.), Daniels c.	268
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. B046 (C.F.)	3
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Firouz-Abadi c.	31
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Lai c.	56
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Martinez Rodriguez c.	241
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Rangel Lezama c.	447
Canada (Environnement) (C.F.), Athabasca Chipewyan First Nation c.	201
Canada (Patrimoine canadien) (C.F.), Bronskill c.	563
Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (C.A.F.), Nault c.	491
D	
Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien) (C.F.)	268
F	
<i>Federal Ems</i> (Navire) (C.F.), T. Co. Metals LLC c.	510
Firouz-Abadi c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	31
L	
Lai c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	56

	PAGE
M	
Martinez Rodriguez c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	241
N	
Nault c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (C.A.F.)	491
R	
Rangel Lezama c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	447
Research in Motion Limited (C.F.), BBM Canada c.	252
T	
T. Co. Metals LLC c. <i>Federal Ems</i> (Navire) (C.F.)	510
Thibodeau c. Air Canada (C.A.F.)	155
Thibodeau c. Air Canada (C.F.)	83
Z	
Zieffle (Re) (F.C.)	46

CONTENTS OF THE VOLUME

	PAGE
ABORIGINAL PEOPLES	
<i>See also:</i> Customs and Excise, D-12	
Daniels v. Canada (Indian Affairs and Northern Development) (T-2172-99, 2013 FC 6)	268
ACCESS TO INFORMATION	
Bronskill v. Canada (Canadian Heritage) (T-1680-09, 2011 CF 983)	563
Nault v. Canada (Public Works and Government Services) (A-266-10, 2011 FCA 263)	491
ADMINISTRATIVE LAW	
Judicial Review	
<i>Standard of Review</i>	
Athabasca Chipewyan First Nation v. Canada (Environment) (T-1437-10, T-1439-10, 2011 FC 962)	201
ARMED FORCES	
Snieder v. Canada (Attorney General) (T-249-12, 2013 FC 218)	D-11
CITIZENSHIP AND IMMIGRATION	
Exclusion and Removal	
<i>Removal of Refugees</i>	
Lai v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-4373-11, 2011 FC 915)	56
Immigration Practice	
Canada (Citizenship and Immigration) v. B046 (IMM-5414-10, IMM-5415-10, 2011 FC 877)	3
Martinez Rodriguez v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-7357-10, 2011 FC 946)	241

CITIZENSHIP AND IMMIGRATION—Concluded**Status in Canada***Convention Refugees and Persons in Need of Protection*

- Rangel Lezama v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-3396-09,
2011 FC 986) 447

Permanent Residents

- Agama v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-1294-12, 2013
FC 135) D-5
- Firouz-Abadi v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-6544-10,
2011 FC 835) 31

Humanitarian and Compassionate Considerations

- Yang v. Canada (Citizenship and Immigration) (IMM-1830-12, 2013
FC 20) D-1

CONFLICT OF LAWS

- Thibodeau v. Air Canada (A-358-11, 2012 FCA 246) 155
- Thibodeau v. Air Canada (T-450-10, T-451-10, 2011 FC 876) 83

CONSTITUTIONAL LAW**Aboriginal and Treaty Rights**

- Athabasca Chipewyan First Nation v. Canada (Environment) (T-1437-10,
T-1439-10, 2011 FC 962) 201
- Daniels v. Canada (Indian Affairs and Northern Development) (T-2172-99,
2013 FC 6) 268

Distribution of Powers

- Daniels v. Canada (Indian Affairs and Northern Development) (T-2172-99,
2013 FC 6) 268

CONSTRUCTION OF STATUTES

See also: Maritime Law, 510

- Athabasca Chipewyan First Nation v. Canada (Environment) (T-1437-10,
T-1439-10, 2011 FC 962) 201
- Daniels v. Canada (Indian Affairs and Northern Development) (T-2172-99,
2013 FC 6) 268

COPYRIGHT

Infringement

Nautical Data International, Inc. v. C-Map USA Inc. (A-115-12, A-116-12, 2013 FCA 63)	D-11
---	------

CROWN

Prerogatives

Daniels v. Canada (Indian Affairs and Northern Development) (T-2172-99, 2013 FC 6)	268
--	-----

Torts

See: Parole, D-13

CUSTOMS AND EXCISE

Customs Act

Mohawk Council of Akwesasne v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (T-859-12, 2012 FC 1442)	D-12
---	------

EMPLOYMENT INSURANCE

Canada (Attorney General) v. Hunter (A-136-12, 2013 FCA 12)	D-1
Canada (Attorney General) v. Marier (A-65-12, 2013 FCA 39)	D-5
Canada (Attorney General) v. Talbot (A-423-11, A-424-11, A-425-11, A-426-11, A-427-11, 2013 FCA 53)	D-2

ENVIRONMENT

Athabasca Chipewyan First Nation v. Canada (Environment) (T-1437-10, T-1439-10, 2011 FC 962)	201
--	-----

FEDERAL COURT JURISDICTION

See: Income Tax, D-6; Maritime Law, 510

FOREIGN INVESTMENT REVIEW

Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada v. Canada (Attorney General) (T-685-11, 2013 FC 34)	D-3
---	-----

HUMAN RIGHTS

Canadian National Railway v. Seeley (T-1775-10, 2013 FC 117)	D-6
--	-----

	PAGE
INCOME TAX	
Corporations	
Ollenberger v. Canada (A-89-12, 2013 FCA 74)	D-12
Practice	
Canada (National Revenue) v. RBC Life Insurance Company (A-447-11, 2013 FCA 50)	D-6
Ereiser v. Canada (A-201-11, 2013 FCA 20)	D-7
Zieffle (Re) (ITA-8283-05, 2011 FC 800)	46
MARITIME LAW	
Carriage of Goods	
T. Co. Metals LLC v. <i>Federal Ems</i> (Vessel) (T-1613-08, 2011 FC 1067) .	510
OFFICIAL LANGUAGES	
Thibodeau v. Air Canada (A-358-11, 2012 FCA 246)	155
Thibodeau v. Air Canada (T-450-10, T-451-10, 2011 FC 876)	83
PAROLE	
Hermiz v. Canada (T-828-09, 2013 FC 288)	D-13
Ouellette v. Canada (Attorney General) (A-105-12, 2013 FCA 54)	D-7
PATENTS	
Teva Canada Limited v. Novartis AG (T-2021-10, T-833-11, 2013 FC 141)	D-8
PRACTICE	
Zieffle (Re) (ITA-8283-05, 2011 FC 800)	46
Commencement of Proceedings	
BBM Canada v. Research in Motion Limited (T-1304-10, 2011 FC 960) . .	252
Discovery	
Apotex Inc. v. Eli Lilly Canada Inc. (A-337-12, A-338-12, A-339-12, 2013 FCA 45)	D-8
PRIVACY	
<i>See: Access to Information, 491</i>	

PUBLIC SERVICE

Practice

Backx v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (T-1793-11, 2013 FC 139)	D-9
---	-----

RCMP

Elhatton v. Canada (Attorney Genral) (T-889-11, 2013 FC 71)	D-9
---	-----

TELECOMMUNICATIONS

TELUS Communications Company v. Northwestel Inc. (A-309-12, 2013 FCA 44)	D-10
---	------

TRADE-MARKS

Infringement

BBM Canada v. Research in Motion Limited (T-1304-10, 2011 FC 960) ..	252
--	-----

TABLE DES MATIÈRES DU VOLUME

	PAGE
ACCÈS À L'INFORMATION	
Bronskill c. Canada (Patrimoine canadien) (T-1680-09, 2011 CF 983) . . .	563
Nault c. Canada (Travaux publics et Services gouvernementaux) (A-266-10, 2011 CAF 263)	491
ASSURANCE-EMPLOI	
Canada (Procureur général) c. Hunter (A-136-12, 2013 CAF 12)	F-1
Canada (Procureur général) c. Marier (A-65-12, 2013 CAF 39)	F-5
Canada (Procureur général) c. Talbot (A-423-11, A-424-11, A-425-11, A-426-11, A-427-11, 2013 CAF 53)	F-1
BREVETS	
Teva Canada Limited c. Novartis AG (T-2021-10, T-833-11, 2013 CF 141)	F-5
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION	
Exclusion et renvoi	
<i>Renvoi de réfugiés</i>	
Lai c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-4373-11, 2011 CF 915)	56
Pratique en matière d'immigration	
Canada (Citoyenneté et Immigration) c. B046 (IMM-5414-10, IMM-5415-10, 2011 CF 877)	3
Martinez Rodriguez c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-7357-10, 2011 CF 946)	241
Statut au Canada	
<i>Réfugiés au sens de la Convention et personnes à protéger</i>	
Rangel Lezama v. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-3396-09, 2011 CF 986)	447
<i>Résidents permanents</i>	
Agama c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-1294-12, 2013 CF 135)	F-6

	PAGE
CITOYENNETÉ ET IMMIGRATION—Fin	
Firouz-Abadi c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-6544-10, 2011 CF 835)	31
Motifs d'ordre humanitaire	
Yang c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (IMM-1830-12, 2013 CF 20)	F-2
COMPÉTENCE DE LA COUR FÉDÉRALE	
<i>Voir</i> : Droit maritime, 510; Impôt sur le revenu, F-9	
CONFLIT DE LOIS	
Thibodeau c. Air Canada (A-358-11, 2012 CAF 246)	155
Thibodeau c. Air Canada (T-450-10, T-451-10, 2011 CF 876)	83
COURONNE	
Prérogatives	
Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien) (T-2172-99, 2013 CF 6)	268
Responsabilité délictuelle	
<i>Voir aussi</i> : Libération conditionnelle, F-15	
DOUANES ET ACCISE	
Loi sur les douanes	
Conseil des Mohawks d'Akwesasne c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (T-859-12, 2012 CF 1442)	F-13
DROIT ADMINISTRATIF	
Contrôle judiciaire	
<i>Norme de contrôle judiciaire</i>	
Athabasca Chipewyan First Nation c. Canada (Environnement) (T-1437-10, T-1439-10, 2011 CF 962)	201
DROIT CONSTITUTIONNEL	
Droits ancestraux ou issus de traités	
Athabasca Chipewyan First Nation c. Canada (Environnement) (T-1437-10, T-1439-10, 2011 CF 962)	201

DROIT CONSTITUTIONNEL—Fin

Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien) (T-2172-99, 2013 CF 6)	268
---	-----

Partage des pouvoirs

Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien) (T-2172-99, 2013 CF 6)	268
---	-----

DROIT D'AUTEUR**Violation**

Nautical Data International, Inc. c. C-Map USA Inc. (A-115-12, A-116-12, 2013 CAF 63)	F-13
---	------

DROIT MARITIME**Transport de marchandises**

T. Co. Metals LLC c. <i>Federal Ems</i> (Navire) (T-1613-08, 2011 CF 1067) ..	510
---	-----

DROITS DE LA PERSONNE

Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Seeley (T-1775-10, 2013 CF 117)	F-6
---	-----

ENVIRONNEMENT

Athabasca Chipewyan First Nation c. Canada (Environnement) (T-1437-10, T-1439-10, 2011 CF 962)	201
--	-----

EXAMEN DE L'INVESTISSEMENT ÉTRANGER

Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c. Canada (Procureur général) (T-685-11, 2013 CF 34)	F-3
--	-----

FONCTION PUBLIQUE**Pratique**

Backx c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (T-1793-11, 2013 CF 139)	F-7
--	-----

FORCES ARMÉES

Snieder c. Canada (Procureur général) (T-249-12, 2013 CF 218)	F-14
---	------

GRC

Elhatton c. Canada (Procureur général) (T-889-11, 2013 CF 71)	F-8
---	-----

	PAGE
IMPÔT SUR LE REVENU	
Pratique	
Canada (Ministre du Revenu national) c. Compagnie d'assurance vie RBC (A-447-11, 2013 CAF 50)	F-9
Ereiser c. Canada (A-201-11, 2013 CAF 20)	F-9
Zieffle (Re) (ITA-8283-05, 2011 CF 800)	46
Sociétés	
Ollenberger c. Canada (A-89-12, 2013 CAF 74)	F-14
INTERPRÉTATION DES LOIS	
<i>Voir aussi</i> : Droit maritime, 510	
Athabasca Chipewyan First Nation c. Canada (Environnement) (T-1437-10, T-1439-10, 2011 CF 962)	201
Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien) (T-2172-99, 2013 CF 6)	268
LANGUES OFFICIELLES	
Thibodeau c. Air Canada (A-358-11, 2012 CAF 246)	155
Thibodeau c. Air Canada (T-450-10, T-451-10, 2011 CF 876)	83
LIBÉRATION CONDITIONNELLE	
Hermiz c. Canada (T-828-09, 2013 CF 288)	F-15
Ouellette c. Canada (Procureur général) (A-105-12, 2013 CAF 54)	F-10
MARQUES DE COMMERCE	
Contrefaçon	
BBM Canada c. Research in Motion Limited (T-1304-10, 2011 CF 960) ..	252
PEUPLES AUTOCHTONES	
<i>Voir aussi</i> : Douanes et accise, F-13	
Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien) (T-2172-99, 2013 CF 6)	268
PRATIQUE	
Zieffle (Re) (ITA-8283-05, 2011 CF 800)	46
Communication de documents et interrogatoire préalable	
Apotex Inc. c. Eli Lilly Canada Inc. (A-337-12, A-338-12, A-339-12, 2013 CAF 45)	F-11

PRATIQUE—Fin**Introduction des procédures**

BBM Canada c. Research in Motion Limited (T-1304-10, 2011 CF 960) . . . 252

PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS

Voir : Accès à l'information, 491

TÉLÉCOMMUNICATIONS

Société TELUS Communications c. Norouestel Inc. (A-309-12, 2013
CAF 44) F-11

**TABLE
OF CASES DIGESTED
IN THIS VOLUME**

	PAGE
A	
Agama v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	D-5
Apotex Inc. v. Eli Lilly Canada Inc. (F.C.A.)	D-8
B	
Backx v. Canada (Canadian Food Inspection Agency) (F.C.)	D-9
C	
Canada (Attorney General) v. Hunter (F.C.A.)	D-1
Canada (Attorney General) v. Marier (F.C.A.)	D-5
Canada (Attorney General) v. Talbot (F.C.A.)	D-2
Canada (Attorney General) (F.C.), Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada v.	D-3
Canada (Attorney General) (F.C.), Elhatton v.	D-9
Canada (Attorney General) (F.C.), Snieder v.	D-11
Canada (Attorney General) (F.C.A.), Ouellette v.	D-7
Canada (Canadian Food Inspection Agency) (F.C.), Backx v.	D-9
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Agama v.	D-5
Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.), Yang v.	D-1
Canada (F.C.), Hermiz v.	D-13
Canada (F.C.A.), Ereiser v.	D-7
Canada (F.C.A.), Ollenberger v.	D-12
Canada (National Revenue) v. RBC Life Insurance Company (F.C.A.)	D-6
Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.), Mohawk Council of Akwesasne v.	D-12
Canadian National Railway v. Seeley (F.C.)	D-6
C-Map USA Inc. (F.C.A.), Nautical Data International, Inc. v.	D-11
Communications, Energy and Paperworkers Union of Canada v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-3
E	
Elhatton v. Canada (Attorney Genral) (F.C.)	D-9
Eli Lilly Canada Inc. (F.C.A.), Apotex Inc. v.	D-8
Ereiser v. Canada (F.C.A.)	D-7

	PAGE
H	
Hermiz v. Canada (F.C.)	D-13
Hunter (F.C.A.), Canada (Attorney General) v.	D-1
M	
Marier (F.C.A.), Canada (Attorney General) v.	D-5
Mohawk Council of Akwesasne v. Canada (Public Safety and Emergency Preparedness) (F.C.)	D-12
N	
Nautical Data International, Inc. v. C-Map USA Inc. (F.C.A.)	D-11
Northwestel Inc. (F.C.A.), TELUS Communications Company v.	D-10
Novartis AG (F.C.), Teva Canada Limited v.	D-8
O	
Ollenberger v. Canada (F.C.A.)	D-12
Ouellette v. Canada (Attorney General) (F.C.A.)	D-7
R	
RBC Life Insurance Company (F.C.A.), Canada (National Revenue) v.	D-6
S	
Seeley (F.C.), Canadian National Railway v.	D-6
Snieder v. Canada (Attorney General) (F.C.)	D-11
T	
TELUS Communications Company v. Northwestel Inc. (F.C.A.)	D-10
Talbot (F.C.A.), Canada (Attorney General) v.	D-2
Teva Canada Limited v. Novartis AG (F.C.)	D-8
Y	
Yang v. Canada (Citizenship and Immigration) (F.C.)	D-1

TABLE
DES DES FICHES ANALYTIQUES PUBLIÉES
DANS CE VOLUME

	PAGE
A	
Agama c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	F-6
Apotex Inc. c. Eli Lilly Canada Inc. (C.A.F.)	F-11
B	
Backx c. Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (C.F.)	F-7
C	
Canada (Agence canadienne d'inspection des aliments) (C.F.), Backx c.	F-7
Canada (C.A.F.), Ereiser c.	F-9
Canada (C.A.F.), Ollenberger c.	F-14
Canada (C.F.), Hermiz c.	F-15
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Agama c.	F-6
Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.), Yang c.	F-2
Canada (Ministre du Revenu national) c. Compagnie d'assurance vie RBC (C.A.F.)	F-9
Canada (Procureur général) c. Hunter (C.A.F.)	F-1
Canada (Procureur général) c. Marier (C.A.F.)	F-5
Canada (Procureur général) c. Talbot (C.A.F.)	F-1
Canada (Procureur général) (C.A.F.), Ouellette c.	F-10
Canada (Procureur général) (C.F.), Elhatton c.	F-8
Canada (Procureur général) (C.F.), Snieder c.	F-14
Canada (Procureur général) (C.F.), Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c.	F-3
Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.), Conseil des Mohawks d'Akwesasne c.	F-13
C-Map USA Inc. (C.A.F.), Nautical Data International, Inc. c.	F-13
Compagnie d'assurance vie RBC (C.A.F.), Canada (Ministre du Revenu national) c.	F-9
Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c. Seeley (C.F.)	F-6
Conseil des Mohawks d'Akwesasne c. Canada (Sécurité publique et Protection civile) (C.F.)	F-13

	PAGE
E	
Elhatton c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-8
Eli Lilly Canada Inc. (C.A.F.), Apotex Inc. c.	F-11
Ereiser c. Canada (C.A.F.)	F-9
H	
Hermiz c. Canada (C.F.)	F-15
Hunter (C.A.F.), Canada (Procureur général) c.	F-1
M	
Marier (C.A.F.), Canada (Procureur général) c.	F-5
N	
Nautical Data International, Inc. c. C-Map USA Inc. (C.A.F.)	F-13
Norouestel Inc. (C.A.F.), Société TELUS Communications c.	F-11
Novartis AG (C.F.), Teva Canada Limited c.	F-5
O	
Ollenberger c. Canada (C.A.F.)	F-14
Ouellette c. Canada (Procureur général) (C.A.F.)	F-10
S	
Seeley (C.F.), Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada c.	F-6
Snieder c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-14
Société TELUS Communications c. Norouestel Inc. (C.A.F.)	F-11
Syndicat canadien des communications, de l'énergie et du papier c. Canada (Procureur général) (C.F.)	F-3
T	
Talbot (C.A.F.), Canada (Procureur général) c.	F-1
Teva Canada Limited c. Novartis AG (C.F.)	F-5
Y	
Yang c. Canada (Citoyenneté et Immigration) (C.F.)	F-2

CASES CITED

	PAGE
<i>3430901 Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry)</i> , 2001 FCA 254, [2002] 1 F.C. 421, 45 Admin. L.R. (3d) 182, 14 C.P.R. (4th) 449	563
<i>Abramson v. Japan Airlines</i> , 739 F.2d 130 (3d Cir. 1984)	155
<i>Aguebor v. Minister of Employment and Immigration</i> (1993), 160 N.R. 315 (F.C.A.)	447
<i>Air Canada v. Thibodeau</i> , 2011 FCA 343, 425 N.R. 297	155
<i>Air Canada v. Thibodeau</i> , 2012 FCA 14	155
<i>Akyol v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2003 FC 931	56
<i>Alberta (Aboriginal Affairs and Northern Development) v. Cunningham</i> , 2011 SCC 37, [2011] 2 S.C.R. 670, 334 D.L.R. (4th) 577, [2011] 12 W.W.R. 417 ..	268
<i>Alberta Wilderness Association v. Canada (Minister of the Environment)</i> , 2009 FC 710, 94 Admin. L.R. (4th) 81, 45 C.E.L.R. (3d) 48, 349 F.T.R. 63	201
<i>Attaran v. Canada (Foreign Affairs)</i> , 2011 FCA 182, 337 D.L.R. (4th) 552, 420 N.R. 315, revg 2009 FC 339, 191 C.R.R. (2d) 44, 342 F.T.R. 82	563
<i>Attorney General of Canada v. Lavell</i> , [1974] S.C.R. 1349, (1973), 38 D.L.R. (3d) 481, 7 C.N.L.C. 236	268
<i>Attorney General of Canada et al. v. Canard</i> , [1976] 1 S.C.R. 170, (1975), 52 D.L.R. (3d) 548, 4 N.R. 91	268
<i>Aviles Yanez v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 1059, 93 Imm. L.R. (3d) 144	447
<i>B045 v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (May 26, 2011), IMM-1015-11 (F.C.)	3
<i>BBM Canada v. Research in Motion Limited</i> , 2011 FCA 151, [2013] 1 F.C.R. 117, 93 C.P.R. (4th) 1, 419 N.R. 166, revg 2010 FC 986	252
<i>Babcock v. Canada (Attorney General)</i> , 2002 SCC 57, [2002] 3 S.C.R. 3, 214 D.L.R. (4th) 193, [2002] 8 W.W.R. 585	563
<i>Barajas v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 21	447
<i>Baron v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)</i> , 2009 FCA 81, [2010] 2 F.C.R. 311, 309 D.L.R. (4th) 411, 79 Imm. L.R. (3d) 157, revg in part 2008 FC 341, 83 Admin. L.R. (4th) 183, 324 F.T.R. 133	3
<i>Beckman v. Little Salmon/Carmacks First Nation</i> , 2010 SCC 53, [2010] 3 S.C.R. 103, 326 D.L.R. (4th) 385, 10 Admin. L.R. (5th) 163	201
<i>Béliveau St-Jacques v. Fédération des employées et employés de services publics inc.</i> , [1996] 2 S.C.R. 345, (1996), 136 D.L.R. (4th) 129, 36 C.R.R. (2d) 189 ..	83
<i>Beltran Espinoza v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 763, 90 Imm. L.R. (3d) 226	447
<i>Bhalru v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FC 1259, 53 Imm. L.R. (3d) 127	56
<i>Bisaillon v. Keable</i> , [1983] 2 S.C.R. 60, (1983), 2 D.L.R. (4th) 193, 4 Admin. L.R. 205	563

	PAGE
<i>Black v. Law Society of Alberta</i> , [1989] 1 S.C.R. 591, (1989), 96 A.R. 352, 58 D.L.R. (4th) 317, [1989] 4 W.W.R. 1	268
<i>Blank v. Canada (Minister of Justice)</i> , 2007 FCA 147	563
<i>Boughus v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 210	447
<i>Byer v. Canada (Information Commissioner)</i> , 2004 FC 119	563
<i>Callaghan v. Canada (Chief Electoral Officer)</i> , 2011 FCA 74, [2011] 1 F.C.R. 80, 329 D.L.R. (4th) 647, 26 Admin. L.R. (5th) 58	201
<i>Canada v. Aqua-Gem Investments Ltd.</i> , [1993] 2 F.C. 425, [1993] 1 C.T.C. 186, (1993), 93 DTC 5080 (C.A.)	510
<i>Canada (Attorney General) v. Almalki</i> , 2011 FCA 199, 333 D.L.R. (4th) 506, 271 C.C.C. (3d) 63, 320 N.R. 91, revg 2010 FC 1106, 377 F.T.R. 186	563
<i>Canada (Attorney General) v. Canada (Commission of Inquiry into the Actions of Canadian Officials in Relation to Maher Arar)</i> , 2007 FC 766, [2008] 3 F.C.R. 248, 72 Admin. L.R. (4th) 68, 316 F.T.R. 279	563
<i>Canada (Attorney General) v. Jodhan</i> , 2012 FCA 161, 431 N.R. 144, affg 2010 FC 1197, [2011] 2 F.C.R. 355, 223 C.R.R. (2d) 151, 380 F.T.R. 1	155
<i>Canada (Attorney General) v. Viola</i> , [1991] 1 F.C. 373, (1991), 123 N.R. 83 (C.A.)	83, 155
<i>Canada (Attorney General) v. Ward</i> , [1993] 2 S.C.R. 689, 103 D.L.R. (4th) 1	447
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Abdul</i> , 2009 FC 967, 3 Admin. L.R. (5th) 181, 353 F.T.R. 307, 84 Imm. L.R. (3d) 45	31
<i>Canada (Citizenship and Immigration) v. Khosa</i> , 2009 SCC 12, [2009] 1 S.C.R. 339, 304 D.L.R. (4th) 1, 82 Admin. L.R. (4th) 1	56, 201, 447, 563
<i>Canada (Commissioner of Official Languages) v. Air Canada</i> , 1997 CanLII 5843 (F.C.T.D.)	83
<i>Canada (Commissioner of Official Languages) v. Air Canada (1999)</i> , 240 N.R. 390 (F.C.A.)	83
<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)</i> , 2003 SCC 8, [2003] 1 S.C.R. 66, 224 D.L.R. (4th) 1, 47 Admin. L.R. (3d) 1	491, 563
<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Industry)</i> , 2001 FCA 253, 41 Admin. L.R. (3d) 19, 14 C.P.R. (4th) 484	563
<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)</i> , 2011 SCC 25, [2011] 2 S.C.R. 306, 331 D.L.R. (4th) 513, 18 Admin. L.R. (5th) 181	491, 563
<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Prime Minister)</i> , [1993] 1 F.C. 427, (1992), 12 Admin. L.R. (2d) 81, 49 C.P.R. (3d) 79 (T.D.)	563
<i>Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)</i> , [1988] 3 F.C. 551, (1988), 31 Admin. L.R. 103, 20 F.T.R. 314 (T.D.)	491
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Li</i> , 2008 FC 949, 331 F.T.R. 68	3
<i>Canada (Minister of Citizenship and Immigration) v. Thanabalasingham</i> , 2004 FCA 4, [2004] 3 F.C.R. 572, 236 D.L.R. (4th) 329, 38 Imm. L.R. (3d) 1	3
<i>Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness) v. Iyile</i> , 2009 FC 700, 348 F.T.R. 12	3
<i>Canada (Prime Minister) v. Khadr</i> , 2010 SCC 3, [2010] 1 S.C.R. 44, 315 D.L.R. (4th) 1, 251 C.C.C. (3d) 435	268

<i>Canada Packers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)</i> , [1989] 1 F.C. 47, (1988), 53 D.L.R. (4th) 246, 32 Admin. L.R. 178 (C.A.)	563
<i>Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)</i> , [1995] 2 F.C. 110, (1995), 30 Admin. L.R. (2d) 242, 60 C.P.R. (3d) 441 (C.A.)	563
<i>Canada Trustco Mortgage Co. v. Canada</i> , 2005 SCC 54, [2005] 2 S.C.R. 601, 259 D.L.R. (4th) 193, [2005] 5 C.T.C. 215	510
<i>Canadian Council for Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)</i> , [1999] 4 F.C. 245, [1999] 3 C.T.C. 123, (1999), 99 D.T.C. 5337 (T.D.)	563
<i>Canadian Council of Churches v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> , [1992] 1 S.C.R. 236, (1992), 88 D.L.R. (4th) 193, 2 Admin. L.R. (2d) 229	83
<i>Canadian Pioneer Management Ltd. et al. v. Labour Relations Board of Saskatchewan et al.</i> , [1980] 1 S.C.R. 433, (1980), 107 D.L.R. (3d) 1, [1980] 3 W.W.R. 214	268
<i>Canadian Private Copying Collective v. Fuzion Technology Corp.</i> , 2005 FC 1557, 47 C.P.R. (4th) 265	252
<i>Capitaine v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FC 98	447
<i>Carey v. Ontario</i> , [1986] 2 S.C.R. 637, (1986), 35 D.L.R. (4th) 161, 22 Admin. L.R. 236	563
<i>Carey v. United Airlines</i> , 255 F.3d 1044 (9th Cir. 2001)	83
<i>Celgene Corp. v. Canada (Attorney General)</i> , 2011 SCC 1, [2011] 1 S.C.R. 3, 327 D.L.R. (4th) 513, 14 Admin. L.R. (5th) 1	201, 510
<i>Cepeda-Gutierrez v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 1998 CanLII 8667, 157 F.T.R. 35 (F.C.T.D.)	447
<i>Charkaoui (Re)</i> , 2008 FC 61, [2009] 1 F.C.R. 507, 316 F.T.R. 236	563
<i>Chau v. Delta Air Lines Inc.</i> (2003), 67 O.R. (3d) 108, [2003] O.T.C. 945 (Sup. Ct.)	83
<i>Clifford v. Ontario (Attorney General)</i> , 2009 ONCA 670, 98 O.R. (3d) 210, 312 D.L.R. (4th) 70, 93 Admin. L.R. (4th) 131	201
<i>Cobian Flores v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 503	447
<i>Committee for Justice and Liberty et al. v. National Energy Board et al.</i> , [1978] 1 S.C.R. 369, (1976), 68 D.L.R. (3d) 716, 9 N.R. 115	56
<i>Confédération des syndicats nationaux v. Canada (Attorney General)</i> , 2008 SCC 68, [2008] 3 S.C.R. 511, 300 D.L.R. (4th) 193, 81 Admin. L.R. (4th) 1	268
<i>Connaught Laboratories Ltd. v. British Airways</i> , 2002 CanLII 4642, 61 O.R. (3d) 204, 217 D.L.R. (4th) 717, 13 C.C.L.T. (3d) 288 (Sup. Ct.), affd 2005 CanLII 16576, 77 O.R. (3d) 34, 253 D.L.R. (4th) 601, 33 C.C.L.T. (3d) 37 (C.A.)	83, 155
<i>Croteau v. Air Transat AT inc.</i> , 2007 QCCA 737, [2007] R.J.Q. 1175, leave to appeal to S.C.C. refused, [2007] 3 S.C.R. viii	155
<i>Cruz v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 929	447
<i>Dagg v. Canada (Minister of Finance)</i> , [1997] 2 S.C.R. 403, 148 D.L.R. (4th) 385, 46 Admin. L.R. (2d) 155	491
<i>Daniels v. Canada (Indian Affairs and Northern Development)</i> , 2011 FC 230, 387 F.T.R. 102	268
<i>Daniels v. Canada (Minister of Indian Affairs and Northern Development)</i> , 2008 FC 823	268

	PAGE
<i>Daniels v. White and The Queen</i> , [1968] S.C.R. 517, (1968), 2 D.L.R. (3d) 1, 64 W.W.R. 385	510
<i>David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)</i> , 2010 FC 1233, [2012] 3 F.C.R. 136, 55 C.E.L.R. (3d) 250, 379 F.T.R. 183	201
<i>de Montigny v. Brossard (Succession)</i> , 2010 SCC 51, [2010] 3 S.C.R. 64, 325 D.L.R. (4th) 577, 78 C.C.L.T. (3d) 1	83
<i>DesRochers v. Canada (Industry)</i> , 2009 SCC 8, [2009] 1 S.C.R. 194, 302 D.L.R. (4th) 632, 384 N.R. 50	83, 155
<i>Do-Ky v. Canada (Minister of Foreign Affairs and International Trade)</i> , [1997] 2 F.C. 907, (1997), 143 D.L.R. (4th) 746, 71 C.P.R. (3d) 447 (T.D.), affd 1999 CanLII 8083, 173 D.L.R. (4th) 515, 86 C.P.R. (3d) 289 (F.C.A.)	563
<i>Doucet-Boudreau v. Nova Scotia (Minister of Education)</i> , 2003 SCC 62, [2003] 3 S.C.R. 3, 218 N.S.R. (2d) 311, 232 D.L.R. (4th) 577	83, 155
<i>Dunsmuir v. New Brunswick</i> , 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190, 329 N.B.R. (2d) 1, 291 D.L.R. (4th) 577	3, 56, 201, 447, 563
<i>El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tsui Yuan Tseng</i> , 525 U.S. 155, 119 S. Ct. 662 (2d Cir. 1999)	83, 155
<i>Environmental Defence Canada v. Canada (Minister of Fisheries and Oceans)</i> , 2009 FC 878, 45 C.E.L.R. (3d) 161, 349 F.T.R. 225	201
<i>Fédération Franco-Ténoise v. Canada (Attorney General)</i> , 2006 NWTSC 20 ..	83
<i>Finlay v. Canada (Minister of Finance)</i> , [1986] 2 S.C.R. 607, (1986), 33 D.L.R. (4th) 321, 23 Admin. L.R. 197	83
<i>Flores Campos v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 842	447
<i>Flores Carrillo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FCA 94, [2008] 4 F.C.R. 636, 69 Imm. L.R. (3d) 309, 377 N.R. 393	447
<i>Flores Dosantos v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 1174	447
<i>Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)</i> , 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276, 243 D.L.R. (4th) 542, 22 Admin. L.R. (4th) 161	83
<i>Forum des maires de la Péninsule acadienne v. Canada (Food Inspection Agency)</i> , 2004 FCA 263, [2004] 4 F.C.R. 276, 243 D.L.R. (4th) 542, 22 Admin. L.R. (4th) 161	155
<i>Gao v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1993), 14 Admin. L.R. (2d) 233, 61 F.T.R. 65, 18 Imm. L.R. (2d) 306 (F.C.T.D.)	31
<i>Garcia v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 812, 90 Imm. L.R. (3d) 209	447
<i>Globe and Mail v. Canada (Attorney General)</i> , 2010 SCC 41, [2010] 2 S.C.R. 592, 325 D.L.R. (4th) 193, 94 C.P.C. (6th) 1	563
<i>Gonzalez Torres v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 234, [2011] 2 F.C.R. 480	447
<i>GreCon Dimter inc. v. J.R. Normand inc.</i> , 2005 SCC 46, [2005] 2 S.C.R. 401, 255 D.L.R. (4th) 257, 336 N.R. 347	510
<i>H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)</i> , 2006 SCC 13, [2006] 1 S.C.R. 441, 266 D.L.R. (4th) 675, 48 C.P.R. (4th) 161	491
<i>Haida Nation v. British Columbia (Minister of Forests)</i> , 2004 SCC 73, [2004] 3 S.C.R. 511, 245 D.L.R. (4th) 33, [2005] 3 W.W.R. 419	268
<i>Harkat (Re)</i> , 2009 FC 204, [2009] 4 F.C.R. 370, 306 D.L.R. (4th) 269, 339 F.T.R. 65	563

<i>Havana House Cigar & Tobacco Merchants Ltd. v. Worldwide Tobacco Distribution Inc.</i> (2008), 73 C.P.R. (4th) 131 (F.C.)	252
<i>Hernandez Fuentes v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 457 . . .	447
<i>Hilewitz v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration); De Jong v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 SCC 57, [2005] 2 S.C.R. 706, 259 D.L.R. (4th) 244, 33 Admin. L.R. (4th) 1	31
<i>Hinzman v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2007 FCA 171, 282 D.L.R. (4th) 413, 61 Admin. L.R. (4th) 313, 63 Imm. L.R. (3d) 13	447
<i>Housen v. Nikolaisen</i> , 2002 SCC 33, [2002] 2 S.C.R. 235, 211 D.L.R. (4th) 577, [2002] 7 W.W.R. 1	155, 491
<i>Hunter et al. v. Southam Inc.</i> , [1984] 2 S.C.R. 145, (1984), 55 A.R. 291, 11 D.L.R. (4th) 641, [1984] 6 W.W.R. 577	268
<i>International Air Transport Association & Ors (Transport)</i> , [2006] EUECJ C-344/04 (BAILII), [2006] E.C.R. I-403, [2006] 2 C.M.L.R. 20	155
<i>Jimenez Herrera v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 499	447
<i>KLM Royal Dutch Airlines v. Morris</i> , [2001] EWCA Civ 790 (BAILII), [2001] 3 All E.R. 126, [2001] 3 W.L.R. 351, [2002] Q.B. 100	155
<i>Kadenko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1996), 143 D.L.R. (4th) 532, 206 N.R. 272 (F.C.A.)	447
<i>Keewatin v. Minister of Natural Resources</i> , 2011 ONSC 4801 (CanLII), [2012] 1 C.N.L.R. 13	268
<i>Khadr v. Canada (Attorney General)</i> , 2008 FC 46, [2008] 3 F.C.R. 306, 54 C.R. (6th) 76, 166 C.R.R. (2d) 134	563
<i>King v. American Airlines, Inc.</i> , 284 F.3d 352 (2d Cir. 2002)	83, 155
<i>King v. Bristow Helicopters Ltd. (Scotland); In Re M</i> , [2002] UKHL 7, [2002] 2 A.C. 628, [2002] All E.R. 565, [2002] 2 W.L.R. 578	155
<i>Kitkatla Band v. British Columbia (Minister of Small Business, Tourism and Culture)</i> , 2002 SCC 31, [2002] 2 S.C.R. 146, 210 D.L.R. (4th) 577, [2002] 6 W.W.R. 1	268
<i>Kitson v. Canada (Minister of National Defence)</i> , 2009 FC 1000, [2010] 3 F.C.R. 440, 354 F.T.R. 201	563
<i>Klinko v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [2000] 3 F.C. 327, (2000), 184 D.L.R. (4th) 14, 251 N.R. 388 (C.A.)	447
<i>Kraft Canada Inc. v. Euro Excellence Inc.</i> , 2003 FCT 46, 25 C.P.R. (4th) 224 . .	252
<i>Labrador Metis Nation v. Newfoundland and Labrador (Minister of Transportation and Works)</i> , 2006 NLTD 119 (CanLII), 258 Nfld. & P.E.I.R. 257, [2006] 4 C.N.L.R. 94	268
<i>Lai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FC 179, affd 2005 FCA 125, 253 D.L.R. (4th) 606, 332 N.R. 344, leave to appeal to S.C.C. refused, [2005] 2 S.C.R. viii	56
<i>Lai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 672	56
<i>Lai v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2007 FC 361, [2008] 2 F.C.R. 3, 307 F.T.R. 1, 61 Imm. L.R. (3d) 261	56
<i>Lantic Sugar Ltd. v. Blue Tower Trading Corp.</i> (1991), 52 F.T.R. 161 (F.C.T.D.) . .	510
<i>Lara Deheza v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 521	447
<i>Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)</i> , 2002 SCC 53, [2002] 2 S.C.R. 773, 214 D.L.R. (4th) 1, 289 N.R. 282	83, 155
<i>Lavigne v. Canada Post Corp.</i> , 2009 FC 756, 350 F.T.R. 46	83

	PAGE
<i>Law Society of Upper Canada v. Neinstein</i> , 2010 ONCA 193, 99 O.R. (3d) 1, 317 D.L.R. (4th) 419, 1 Admin. L.R. (5th) 1	201
<i>Lloyds Bank Ltd. v. Bundy</i> , [1975] 1 Q.B. 326 (C.A.)	241
<i>Lopez v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 1176	447
<i>Lopez Villicana v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2009 FC 1205, 357 F.T.R. 139, 86 Imm. L.R. (3d) 191	447
<i>Lovelace v. Ontario</i> , 2000 SCC 37, [2000] 1 S.C.R. 950, 188 D.L.R. (4th) 193, [2000] 4 C.N.L.R. 145	268
<i>Lowe v. Dorling & Son</i> , [1906] 2 K.B. 772 (C.A.)	46
<i>Lukacs v. United Airlines Inc., et al.</i> , 2009 MBQB 29, 73 C.P.C. (6th) 385, 237 Man. R. (2d) 75	155
<i>Machula v. Canada</i> (May 28, 2010), ITA-8528-97 (F.C.)	46
<i>Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce</i> , [1984] 1 F.C. 939, (1984), 10 D.L.R. (4th) 417, 8 Admin. L.R. 305 (T.D.)	563
<i>Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , 2007 MBQB 293 (CanLII), [2008] 4 W.W.R. 402, 223 Man. R. (2d) 42, [2008] 2 C.N.L.R. 52, aff'd 2010 MBCA 71 (CanLII), [2010] 12 W.W.R. 599, 255 Man. R. (2d) 167, [2010] C.N.L.R. 233, aff'd in part, 2013 SCC 14	268
<i>Mazda Canada Inc. v. Cougar Ace (The)</i> , 2008 FCA 219, [2009] 2 F.C.R. 382, 382 N.R. 378	510
<i>Merck & Co., Inc. v. Apotex Inc.</i> , 2003 FCA 488, [2004] 2 F.C.R. 459, 30 C.P.R. (4th) 40, 315 N.R. 175	510
<i>Métromédia CMR Inc. v. Tétreault</i> (1994), 55 C.P.R. (3d) 514 (Que. Sup. Ct.) ..	155
<i>Molnar v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2001 FCT 325 ..	56
<i>Montagner Perez v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 947	447
<i>Montana Band v. Canada</i> , 2006 FC 261, [2006] 3 C.N.L.R. 70, 287 F.T.R. 159 ..	268
<i>Montoya Martinez v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2011 FC 13	447
<i>Moreno Hernandez v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 772 ...	447
<i>Morten v. Air Canada</i> , 2009 CHRT 3, 66 C.H.R.R. D/65	83
<i>Murchison v. Export Development Canada</i> , 2009 FC 77, 354 F.T.R. 18	563
<i>Nalliah v. Canada (Solicitor General)</i> , 2004 FC 1649, [2005] 3 F.C.R. 210, 264 F.T.R. 148	56
<i>Named Person v. Vancouver Sun</i> , 2007 SCC 43, [2007] 3 S.C.R. 253, 285 D.L.R. (4th) 193, [2008] 1 W.W.R. 223	563
<i>National Corn Growers Assn. v. Canada (Import Tribunal)</i> , [1990] 2 S.C.R. 1324, (1990), 74 D.L.R. (4th) 449, 45 Admin. L.R. 161	510
<i>Naval-Torres v. Northwest Airlines Inc.</i> (1998), 159 D.L.R. (4th) 67, 21 C.P.C. (4th) 67, 60 O.T.C. 193 (Ont. Gen. Div.)	155
<i>Northwest Territories (Attorney General) v. Fédération Franco-Ténoise</i> , 2008 NWTCA 06, 440 A.R. 56, [2009] 12 W.W.R. 259, 176 C.R.R. (2d) 116	155
<i>Onojaefe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (May 10, 2006), IMM-2294-06 (F.C.)	56
<i>Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association</i> , 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815, 319 D.L.R. (4th) 385, 1 Admin. L.R. (5th) 235	491, 563
<i>Palomares v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2000 CanLII 15637, 191 F.T.R. 286, 5 Imm. L.R. (3d) 176 (F.C.T.D.)	447

<i>Panahi-Dargahlloo v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2009 FC 1114, 357 F.T.R. 9	3
<i>Perez Mendoza v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 119, 88 Imm. L.R. (3d) 81	447
<i>Pharmascience Inc. v. Binet</i> , 2006 SCC 48, [2006] 2 S.C.R. 513, 273 D.L.R. (4th) 193, 353 N.R. 343	155
<i>Picard c. Johnson & Higgins Willis Faber Itée</i> , 1987 CanLII 891, [1988] R.J.Q. 235, 21 Q.A.C. 245 (C.A.)	155
<i>Plourde v. Service aérien FBO inc. (Skyservice)</i> , 2007 QCCA 739, leave to appeal to S.C.C. refused, [2007] 3 S.C.R. xiii	83, 155
<i>Prasad v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2011 FC 559	447
<i>Pro Swing Inc. v. Elta Golf Inc.</i> , 2006 SCC 52, [2006] 2 S.C.R. 612, 273 D.L.R. (4th) 663, 41 C.P.C. (6th) 1	155
<i>Quigley v. Canada (House of Commons)</i> , 2002 FCT 645, [2003] 1 F.C. 132, 43 Admin. L.R. (3d) 218, 220 F.T.R. 221	155
<i>R. v. 974649 Ontario Inc.</i> , 2001 SCC 81, [2001] 3 S.C.R. 575, 206 D.L.R. (4th) 444, 159 C.C.C. (3d) 321	83
<i>R. v. Aubé</i> , [1981] 2 F.C. 702 (T.D.)	46
<i>R. v. Badger</i> , [1996] 1 S.C.R. 771, (1996), 181 A.R. 321, 133 D.L.R. (4th) 324 ..	201
<i>R. v. Beaulac</i> , [1999] 1 S.C.R. 768, (1999), 173 D.L.R. (4th) 193, 134 C.C.C. (3d) 481	83
<i>R. v. Blais</i> , 2003 SCC 44, [2003] 2 S.C.R. 236, 230 D.L.R. (4th) 22, [2004] 11 W.W.R. 199	268
<i>R. v. Edwards Books and Art Ltd.</i> , [1986] 2 S.C.R. 713, (1986), 35 D.L.R. (4th) 1, 30 C.C.C. (3d) 385	268
<i>R. v. Horseman</i> , [1990] 1 S.C.R. 901, (1990), 108 A.R. 1, [1990] 4 W.W.R. 97 ..	201
<i>R. v. Leipert</i> , [1997] 1 S.C.R. 281, (1997), 143 D.L.R. (4th) 38, [1997] 3 W.W.R. 457	563
<i>R. v. Marshall</i> , [1999] 3 S.C.R. 456, (1999), 178 N.S.R. (2d) 201, 177 D.L.R. (4th) 513	201
<i>R. v. National Post</i> , 2010 SCC 16, [2010] 1 S.C.R. 477, 318 D.L.R. (4th) 1, 254 C.C.C. (3d) 469	563
<i>R. v. Powley</i> , 2003 SCC 43, [2003] 2 S.C.R. 207, 68 O.R. (3d) 255, 230 D.L.R. (4th) 1	268
<i>R. v. R.E.M.</i> , 2008 SCC 51, [2008] 3 S.C.R. 3, 297 D.L.R. (4th) 577, [2008] 11 W.W.R. 383	201
<i>R. v. Sharpe</i> , 2001 SCC 2, [2001] 1 S.C.R. 45, 194 D.L.R. (4th) 1, [2001] 6 W.W.R. 1	510
<i>R. v. Sheppard</i> , 2002 SCC 26, [2002] 1 S.C.R. 869, 211 Nfld. & P.E.I.R. 50, 210 D.L.R. (4th) 608	201
<i>R. v. Sparrow</i> , [1990] 1 S.C.R. 1075, (1990), 70 D.L.R. (4th) 385, [1990] 4 W.W.R. 410	268
<i>R. v. Stinchcombe</i> , [1991] 3 S.C.R. 326, (1991), 120 A.R. 161, [1992] 1 W.W.R. 97	563
<i>R. v. Sundown</i> , [1999] 1 S.C.R. 393, (1999), 170 D.L.R. (4th) 385, [1999] 6 W.W.R. 278	201
<i>R. v. Ulybel Enterprises Ltd.</i> , 2001 SCC 56, [2001] 2 S.C.R. 867, 206 Nfld. & P.E.I.R. 304, 203 D.L.R. (4th) 513	563

	PAGE
<i>Ragupathy v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FCA 151, [2007] 1 F.C.R. 490, 53 Imm. L.R. (3d) 186, 350 N.R. 137	56, 201, 447
<i>Rashid v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 157, 364 F.T.R. 170, 88 Imm. L.R. (3d) 165	31
<i>Reference re Canada Assistance Plan (B.C.)</i> , [1991] 2 S.C.R. 525, (1991), 83 D.L.R. (4th) 297, [1991] 6 W.W.R. 1	268
<i>Reference re Employment Insurance Act (Can.)</i> , ss. 22 and 23, 2005 SCC 56, [2005] 2 S.C.R. 669, 258 D.L.R. (4th) 243, 45 C.C.E.L. (3d) 159	268
<i>Reference re Same-Sex Marriage</i> , 2004 SCC 79, [2004] 3 S.C.R. 698, 246 D.L.R. (4th) 193, 125 C.R.R. (2d) 122	268
<i>Reference re Securities Act</i> , 2011 SCC 66, [2011] 3 S.C.R. 837, 519 A.R. 63, 339 D.L.R. (4th) 577	268
<i>Reference whether “Indians” includes “Eskimo”</i> , [1939] S.C.R. 104, [1939] 2 D.L.R. 417	268
<i>Reynoso v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (1996), 107 F.T.R. 220 (F.C.T.D.)	447
<i>Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)</i> , [1998] 1 S.C.R. 27, (1998), 36 O.R. (3d) 418, 154 D.L.R. (4th) 193	201
<i>Ross v. Ryanair Ltd. & Anor</i> , [2004] EWCA Civ 1751 (BAILII), [2005] 1 W.L.R. 2447	155
<i>Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)</i> , [1989] 1 F.C. 265, (1988) 52 D.L.R. (4th) 671, 32 Admin. L.R. 196 (C.A.)	563
<i>Rubin v. Canada (Minister of Transport)</i> , [1998] 2 F.C. 430, (1997), 154 D.L.R. (4th) 414, 221 N.R. 145 (C.A.)	563
<i>Ruby v. Canada (Solicitor General)</i> , 2002 SCC 75, [2002] 4 S.C.R. 3, 219 D.L.R. (4th) 385, 49 Admin. L.R. (3d) 1, revg in part [2000] 3 F.C. 589, 187 D.L.R. (4th) 675, 42 Admin. L.R. (3d) 214 (C.A.)	563
<i>Sahin v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , [1995] 1 F.C. 214, (1994), 24 C.R.R. (2d) 276, 85 F.T.R. 99 (T.D.), affd (1995), 184 N.R. 354 (F.C.A.)	3
<i>Saint John Shipbuilding Ltd. v. Canada (Minister of Supply and Services)</i> (1988), 24 F.T.R. 32 (F.C.T.D.), affd (1990), 67 D.L.R. (4th) 315, 107 N.R. 90 (F.C.A.)	563
<i>Sapru v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2011 FCA 35, [2012] 4 F.C.R. 3, 330 D.L.R. (4th) 670, 93 Imm. L.R. (3d) 167	31
<i>Selliah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FCA 261	56
<i>Services M.L. Marengère Inc. (Re)</i> , 1999 CanLII 9004, (2000), 54 D.T.C. 6032 (F.C.T.D.)	46
<i>Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. v. Canada (Minister of the Environment)</i> , 2001 FCA 374, 41 C.E.L.R. (N.S.) 59, 281 N.R. 388	563
<i>Sherman v. Canada (Minister of National Revenue)</i> , 2002 FCT 586, 20 C.P.R. (4th) 508, [2002] 3 C.T.C. 349, 222 F.T.R. 145	563
<i>Sherman v. M.N.R.</i> , 2004 FC 1423, 245 D.L.R. (4th) 758, 23 Admin. L.R. (4th) 114, 35 C.P.R. (4th) 432	563
<i>Sidhu v. British Airways</i> , [1997] 1 All E.R. 193 (H.L.)	83, 155
<i>Simard c. Air Canada</i> , 2007 QCCS 4452	83
<i>Singh et al. v. Minister of Employment and Immigration</i> , [1985] 1 S.C.R. 177, (1985), 17 D.L.R. (4th) 422, 12 Admin. L.R. 137	31

	PAGE
<i>Sittampalam v. Canada (Solicitor General)</i> , 2005 FC 1352	3
<i>Sivak v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2011 FC 402, 29 Admin. L.R. (5th) 94, 387 F.T.R. 265, 98 Imm. L.R. (3d) 308	252
<i>Smith v. Alliance Pipeline Ltd.</i> , 2011 SCC 7, [2011] 1 S.C.R. 160, 328 D.L.R. (4th) 1, 16 Admin. L.R. (5th) 157	201
<i>Solosky v. The Queen</i> , [1980] 1 S.C.R. 821, (1979), 105 D.L.R. (3d) 745, 50 C.C.C. (2d) 495	268
<i>Spar Aerospace Ltd. v. American Mobile Satellite Corp.</i> , 2002 SCC 78, [2002] 4 S.C.R. 205, 220 D.L.R. (4th) 54, 28 C.P.C. (5th) 201	510
<i>St-Brieux (Town) v. Canada (Fisheries and Oceans)</i> , 2010 FC 427, 370 F.T.R. 8	201
<i>Statham v. Canadian Broadcasting Corporation</i> , 2010 FCA 315, [2012] 2 F.C.R. 421, 326 D.L.R. (4th) 228, 409 N.R. 350	491, 563
<i>Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)</i> (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 232, 83 C.P.R. (3d) 380 (F.C.T.D.)	563
<i>Stott v. Thomas Cook Tour Operators Ltd. & Ors</i> , [2012] EWCA Civ 66 (BAILII)	155
<i>Tandon v. United Air Lines</i> , 926 F. Supp. 366 (S.D.N.Y. 1996)	155
<i>Tesoro v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 FCA 148, [2005] 4 F.C.R. 210, 334 N.R. 306	56
<i>Tharumarasah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2004 FC 211	56
<i>Thibodeau v. Air Canada</i> , 2005 FC 1156, [2006] 2 F.C.R. 70, 292 F.T.R. 67 . . .	83
<i>Thibodeau v. Air Canada</i> , 2005 FC 1621, 284 F.T.R. 79, affd 2007 FCA 115, 375 N.R. 195	83
<i>Thyssen Canada Ltd. v. Mariana (The)</i> , [2000] 3 F.C. 398, 254 N.R. 346 (C.A.)	510
<i>Tosic v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2005 CanLII 56944 (I.A.D.)	241
<i>Toth v. Canada (Minister of Employment and Immigration)</i> (1988), 6 Imm. L.R. (2d) 123, 86 N.R. 302 (F.C.A.)	56
<i>Trinity Western University v. British Columbia College of Teachers</i> , 2001 SCC 31, [2001] 1 S.C.R. 772, 199 D.L.R. (4th) 1, 31 Admin. L.R. (3d) 163	201
<i>Vancouver (City) v. Ward</i> , 2010 SCC 27, [2010] 2 S.C.R. 28, 321 D.L.R. (4th) 1, [2010] 9 W.W.R. 195	83, 155
<i>Velasco Moreno v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 993, 92 Imm. L.R. (3d) 119	447
<i>Velasquez v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 1201	447
<i>Vigueras Avila v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2006 FC 359, 295 F.T.R. 35	447
<i>Walker v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2010 FC 392, 210 C.R.R. (2d) 79, 89 Imm. L.R. (3d) 151	3
<i>Walker v. Eastern Air Lines Inc.</i> , 775 F. Supp. 111 (S.D.N.Y. 1991)	155
<i>Walton v. MyTravel Canada Holdings Inc.</i> , 2006 SKQB 231, 26 C.P.C. (6th) 253, 280 Sask. R. 1	83, 155
<i>Weerasinghe v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> (January 22, 2004), IMM-10240-03 (F.C.)	56

	PAGE
<i>West Moberly First Nations v. British Columbia (Chief Inspector of Mines)</i> , 2010 BCSC 359, [2010] 11 W.W.R. 752, 6 B.C.L.R. (5th) 94	201
<i>Wewaykum Indian Band v. Canada</i> , 2002 SCC 79, [2002] 4 S.C.R. 245, 220 D.L.R. (4th) 1, [2003] 1 C.N.L.R. 341	201, 268
<i>Wolf (M.) v. Canada (No. 1)</i> , [1991] 2 C.T.C. 41 (F.C.T.D.)	46
<i>X v. Canada (Citizenship and Immigration)</i> , 2011 FCA 27, 18 Admin. L.R. (5th) 73	3
<i>X v. Canada (Minister of National Defence)</i> , [1992] 1 F.C. 77, (1991), 46 F.T.R. 206 (T.D.)	563
<i>X. v. Canada (Minister of National Defence)</i> (1992), 58 F.T.R. 93 (F.C.T.D.) . . .	563
<i>Z.I. Pompey Industrie v. ECU-Line N.V.</i> , 2003 SCC 27, [2003] 1 S.C.R. 450, 224 D.L.R. (4th) 577, 30 C.P.C. (5th) 1	510
<i>Zepeda v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)</i> , 2008 FC 491, [2009] 1 F.C.R. 237	447

JURISPRUDENCE CITÉE

	PAGE
<i>3430901 Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Industrie)</i> , 2001 CAF 254, [2002] 1 C.F. 421	563
<i>Abramson v. Japan Airlines</i> , 739 F.2d 130 (3d Cir. 1984)	155
<i>Aguebor c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration</i> , [1993] A.C.F. n° 732 (C.A.) (QL)	447
<i>Air Canada c. Thibodeau</i> , 2011 CAF 343	155
<i>Air Canada c. Thibodeau</i> , 2012 CAF 14	155
<i>Akyol c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2003 CF 931	56
<i>Alberta (Affaires autochtones et Développement du Nord) c. Cunningham</i> , 2011 CSC 37, [2011] 2 R.C.S. 670	268
<i>Alberta Wilderness Association c. Canada (Ministre de l'Environnement)</i> , 2009 CF 710	201
<i>Attaran c. Canada (Affaires étrangères)</i> , 2011 CAF 182, infirmant 2009 CF 339	563
<i>Aviles Yanez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 1059	447
<i>B045 c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> (26 mai 2011), IMM-1015-11 (C.F.)	3
<i>BBM Canada c. Research in Motion Limited</i> , 2011 CAF 151, [2013] 1 R.C.F. 117, infirmant 2010 CF 986	252
<i>Babcock c. Canada (Procureur général)</i> , 2002 CSC 57, [2002] 3 R.C.S. 3	563
<i>Bande de Montana c. Canada</i> , 2006 CF 261	268
<i>Bande indienne Wewaykum c. Canada</i> , 2002 CSC 79, [2002] 4 R.C.S. 245	201, 268
<i>Bande Kitkatla c. Colombie-Britannique (Ministre des Petites et moyennes entreprises, du Tourisme et de la Culture)</i> , 2002 CSC 31, [2002] 2 R.C.S. 146	268
<i>Barajas c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 21	447
<i>Baron c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)</i> , 2009 CAF 81, [2010] 2 R.C.F. 311, infirmant en partie 2008 CF 341	3
<i>Beckman c. Première nation de Little Salmon/Carmacks</i> , 2010 CSC 53, [2010] 3 R.C.S. 103	201
<i>Béliveau St-Jacques c. Fédération des employées et employés de services publics inc.</i> , [1996] 2 R.C.S. 345	83
<i>Beltran Espinoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 763	447
<i>Bhalru c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CF 1259	56
<i>Bisaillon c. Keable</i> , [1983] 2 R.C.S. 60; <i>R. c. Leipert</i> , [1997] 1 R.C.S. 281	563
<i>Black c. Law Society of Alberta</i> , [1989] 1 R.C.S. 591	268
<i>Blank c. Canada (Ministre de la Justice)</i> , 2007 CAF 147	563

	PAGE
<i>Boughus c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 210	447
<i>Byer c. Canada (Commissaire à l'information)</i> , 2004 CF 119	563
<i>Callaghan c. Canada (Directeur général des élections)</i> , 2011 CAF 74, [2011] 1 R.C.F. 80	201
<i>Canada c. Aqua-Gem Investments Ltd.</i> , [1993] 2 C.F. 425 (C.A.)	510
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Abdul</i> , 2009 CF 967	31
<i>Canada (Citoyenneté et Immigration) c. Khosa</i> , 2009 CSC 12, [2009] 1 R.C.S. 339	56, 201, 447, 563
<i>Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)</i> , 2003 CSC 8, [2003] 1 R.C.S. 66	491, 563
<i>Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Industrie)</i> , 2001 CAF 253	563
<i>Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)</i> , 2011 CSC 25, [2011] 2 R.C.S. 306	491, 563
<i>Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Premier ministre)</i> , [1993] 1 C.F. 427 (1 ^{re} inst.)	563
<i>Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)</i> , [1988] 1 C.F. 551 (1 ^{re} inst.)	491
<i>Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Air Canada</i> , 1997 CanLII 5843 (C.F. 1 ^{re} inst.)	83
<i>Canada (Commissaire aux langues officielles) c. Air Canada</i> , [1999] A.C.F. n° 738 (C.A.) (QL)	83
<i>Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Li</i> , 2008 CF 949 . . .	3
<i>Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c. Thanabalasingham</i> , 2004 CAF 4, [2004] 3 R.C.F. 572	3
<i>Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile) c. Iyile</i> , 2009 CF 700	3
<i>Canada (Premier ministre) c. Khadr</i> , 2010 CSC 3, [2010] 1 R.C.S. 44	268
<i>Canada (Procureur général) c. Almalki</i> , 2011 CAF 199, infirmant 2010 CF 1106	563
<i>Canada (Procureur général) c. Canada (Commission d'enquête sur les actions des responsables canadiens relativement à Maher Arar)</i> , 2007 CF 766, [2008] 3 R.C.F. 248	563
<i>Canada (Procureur général) c. Jodhan</i> , 2012 CAF 161, confirmant 2010 CF 1197, [2011] 2 R.C.F. 355	155
<i>Canada (Procureur général) c. Viola</i> , [1991] 1 C.F. 373 (C.A.)	83, 155
<i>Canada (Procureur général) c. Ward</i> , [1993] 2 R.C.S. 689	447
<i>Canada Packers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)</i> , [1989] 1 C.F. 47 (C.A.)	563
<i>Canadian Pioneer Management Ltd. et autres c. Conseil des relations du travail de la Saskatchewan et autres</i> , [1980] 1 R.C.S. 433	268
<i>Capitaine c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 98	447
<i>Carey c. Ontario</i> , [1986] 2 R.C.S. 637	563
<i>Carey v. United Airlines</i> , 255 F.3d 1044 (9th Cir. 2001)	83
<i>Celgene Corp. c. Canada (Procureur général)</i> , 2011 CSC 1, [2011] 1 R.C.S. 3	201, 510

<i>Cepeda-Gutierrez c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 1998 CanLII 8667 (C.F. 1 ^{re} inst.)	447
<i>Charkaoui (Re)</i> , 2008 CF 61, [2009] 1 R.C.F. 507	563
<i>Chau v. Delta Air Lines Inc.</i> (2003), 67 O.R. (3d) 108, [2003] O.T.C. 945 (C.S.)	83
<i>Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)</i> , 2006 CSC 13, [2006] 1 R.C.S. 441	491
<i>Clifford v. Ontario (Attorney General)</i> , 2009 ONCA 670, 98 O.R. (3d) 210, 312 D.L.R. (4th) 70, 93 Admin. L.R. (4th) 131	201
<i>Cobian Flores c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 503	447
<i>Committee for Justice and Liberty et autres c. National Energy Board et autres</i> , [1978] 1 R.C.S. 369	56
<i>Confédération des syndicats nationaux c. Canada (Procureur général)</i> , 2008 CSC 68, [2008] 3 R.C.S. 511	268
<i>Connaught Laboratories Ltd. v. British Airways</i> , 2002 CanLII 4642, 61 O.R. (3d) 204, 217 D.L.R. (4th) 717, 13 C.C.L.T. (3d) 288 (C.S.) conf. par 2005 CanLII 16576, 77 O.R. (3d) 34, 253 D.L.R. (4th) 601, 33 C.C.L.T. (3d) 37 (C.A.)	83, 155
<i>Conseil canadien des Églises c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigra- tion)</i> , [1992] 1 R.C.S. 236	83
<i>Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)</i> , [1999] 4 C.F. 245 (1 ^{re} inst.)	563
<i>Croteau c. Air Transat AT inc.</i> , 2007 QCCA 737, [2007] R.J.Q. 1175, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2007] 3 R.C.S. viii	155
<i>Cruz c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 929	447
<i>Dagg c. Canada (Ministre des Finances)</i> , [1997] 2 R.C.S. 403	491
<i>Daniels c. Canada (Affaires indiennes et du Nord canadien)</i> , 2011 CF 230	268
<i>Daniels c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)</i> , 2008 CF 823	268
<i>Daniels v. White and The Queen</i> , [1968] R.C.S. 517, (1968), 2 D.L.R. (3d) 1, 64 W.W.R. 385	510
<i>de Montigny c. Brossard (Succession)</i> , 2010 CSC 51, [2010] 3 R.C.S. 64	83
<i>DesRochers c. Canada (Industrie)</i> , 2009 CSC 8, [2009] 1 R.C.S. 194	83, 155
<i>Do-Kyc. Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)</i> , [1997] 2 C.F. 907 (1 ^{re} inst.), conf. par 1999 CanLII 8083 (C.A.F.)	563
<i>Doucet-Boudreau c. Nouvelle-Écosse (Ministre de l'Éducation)</i> , 2003 CSC 62, [2003] 3 R.C.S. 3	83, 155
<i>Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick</i> , 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190, 329 R.N.-B. (2 ^e) 1	3, 56, 201, 447, 563
<i>El Al Israel Airlines, Ltd. v. Tsui Yuan Tseng</i> , 525 U.S. 155, 119 S. Ct. 662 (2d Cir. 1999)	83, 155
<i>Environmental Defence Canada c. Canada (Ministre des Pêches et des Océans)</i> , 2009 CF 878	201
<i>Fédération franco-ténoise c. Procureur général du Canada</i> , 2006 NWTSC 20	83
<i>Finlay c. Canada (Ministre des Finances)</i> , [1986] 2 R.C.S. 607	83
<i>Flores Campos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 842	447
<i>Flores Carrillo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CAF 94, [2008] 4 R.C.F. 636	447

	PAGE
<i>Flores Dosantos c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 1174	447
<i>Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)</i> , 2010 CF 1233, [2012] 3 R.C.F. 136	201
<i>Forum des maires de la Péninsule acadienne c. Canada (Agence d'inspection des aliments)</i> , 2004 CAF 263, [2004] 4 R.C.F. 276	83, 155
<i>Gao c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , [1993] A.C.F. n° 114 (1 ^{re} inst.) (QL)	31
<i>Garcia c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 812	447
<i>Globe and Mail c. Canada (Procureur général)</i> , 2010 CSC 41, [2010] 2 R.C.S. 592	563
<i>Gonzalez Torres c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 234, [2011] 2 R.C.F. 480	447
<i>GreCon Dimter inc. c. J.R. Normand inc.</i> , 2005 CSC 46, [2005] 2 R.C.S. 401 . .	510
<i>Harkat (Re)</i> , 2009 CF 204, [2009] 4 R.C.F. 370	563
<i>Havana House Cigar & Tobacco Merchants Ltd. v. Worldwide Tobacco Distribution Inc.</i> (2008), 73 C.P.R. (4th) 131 (C.F.)	252
<i>Hernandez Fuentes c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 457	447
<i>Hilewitz c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration); De Jong c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CSC 57, [2005] 2 R.C.S. 706	31
<i>Hinzman c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CAF 171	447
<i>Housen c. Nikolaisen</i> , 2002 CSC 33, [2002] 2 R.C.S. 235	155, 491
<i>Hunter et autres c. Southam Inc.</i> , [1984] 2 R.C.S. 145	268
<i>Hypothèques Trustco Canada c. Canada</i> , 2005 CSC 54, [2005] 2 R.C.S. 601 . .	510
<i>International Air Transport Association & Ors (Transport)</i> , [2006] EUECJ C-344/04 (BAILII), [2006] E.C.R. I-403, [2006] 2 C.M.L.R. 20	155
<i>Jimenez Herrera c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 499	447
<i>KLM Royal Dutch Airlines v. Morris</i> , [2001] EWCA Civ 790 (BAILII), [2001] 3 All E.R. 126, [2001] 3 W.L.R. 351, [2002] Q.B. 100	155
<i>Kadenko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1996] A.C.F. n° 1376 (C.A.) (QL)	447
<i>Keewatin v. Minister of Natural Resources</i> , 2011 ONSC 4801 (CanLII), [2012] 1 C.N.L.R. 13	268
<i>Khadr c. Canada (Procureur général)</i> , 2008 CF 46, [2008] 3 R.C.F. 306	563
<i>King v. American Airlines, Inc.</i> , 284 F.3d 352 (2d Cir. 2002)	83, 155
<i>King v. Bristow Helicopters Ltd. (Scotland); In Re M</i> , [2002] UKHL 7, [2002] 2 A.C. 628, [2002] All E.R. 565, [2002] 2 W.L.R. 578	155
<i>Kitson c. Canada (Ministre de la Défense nationale)</i> , 2009 CF 1000, [2010] 3 R.C.F. 440	563
<i>Klinko c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [2000] 3 C.F. 327 (C.A.)	447
<i>Kraft Canada Inc. c. Euro Excellence Inc.</i> , 2003 CFPI 46	252
<i>Labrador Metis Nation v. Newfoundland and Labrador (Minister of Transportation and Works)</i> , 2006 NLTD 119 (CanLII), 258 Nfd. & P.E.I.R. 257, [2006] 4 C.N.L.R. 94	268

<i>Lai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 179, conf. par 2005 CAF 125, autorisation d'appel à la C.S.C. refusée [2005] 2 R.C.S. viii	56
<i>Lai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 672	56
<i>Lai c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2007 CF 361, [2008] 2 R.C.F. 3	56
<i>Lara Deheza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 521	447
<i>Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)</i> , 2002 CSC 53, [2002] 2 R.C.S. 773	83, 155
<i>Lavigne c. Société canadienne des postes</i> , 2009 CF 756	83
<i>Law Society of Upper Canada v. Neinstein</i> , 2010 ONCA 193, 99 O.R. (3d) 1, 317 D.L.R. (4th) 419, 1 Admin. L.R. (5th) 1	201
<i>Lloyds Bank Ltd. v. Bundy</i> , [1975] 1 Q.B. 326 (C.A.)	241
<i>Lopez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 1176	447
<i>Lopez Villicana c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2009 CF 1205	447
<i>Lovelace c. Ontario</i> , 2000 CSC 37, [2000] 1 R.C.S. 950	268
<i>Lowe v. Dorling & Son</i> , [1906] 2 K.B. 772 (C.A.)	46
<i>Lukacs v. United Airlines Inc., et al.</i> , 2009 MBQB 29, 73 C.P.C. (6th) 385, 237 Man. R. (2d) 75	155
<i>Machula c. Canada</i> (28 mai 2010), ITA-8528-97 (C.F.)	46
<i>Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce</i> , [1984] 1 C.F. 939 (1 ^{re} inst.)	563
<i>Manitoba Metis Federation Inc. v. Canada (Attorney General)</i> , 2007 MBQB 293 (CanLII), [2008] 4 W.W.R. 402, 223 Man. R. (2d) 42, [2008] 2 C.N.L.R. 52, conf. par 2010 MBCA 71 (CanLII), [2010] 12 W.W.R. 599, 255 Man. R. (2d) 167, [2010] C.N.L.R. 233, conf. en partie par 2013 CSC 14	268
<i>Mazda Canada Inc. c. Cougar Ace (Le)</i> , 2008 CAF 219, [2009] 2 R.C.F. 382	510
<i>Merck & Co., Inc. c. Apotex Inc.</i> , 2003 CAF 488, [2004] 2 R.C.F. 459	510
<i>Métromédia CMR inc. c. Tétreault</i> , [1994] R.J.Q. 777 (C.S.)	155
<i>Molnar c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2001 CFPI 325	56
<i>Montagner Perez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 947	447
<i>Montoya Martinez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2011 CF 13	447
<i>Moreno Hernandez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 772	447
<i>Morten c. Air Canada</i> , 2009 TCDP 3	83
<i>Murchison c. Exportation et développement Canada</i> , 2009 CF 77	563
<i>Nalliah c. Canada (Solliciteur général)</i> , 2004 CF 1649, [2005] 3 R.C.F. 210	56
<i>Nation haïda c. Colombie-Britannique (Ministre des Forêts)</i> , 2004 CSC 73, [2004] 3 R.C.S. 511	268
<i>National Corn Growers Assn. c. Canada (Tribunal des importations)</i> , [1990] 2 R.C.S. 1324	510
<i>Naval-Torres v. Northwest Airlines Inc.</i> (1998), 159 D.L.R. (4th) 67, 21 C.P.C. (4th) 67, 60 O.T.C. 193 (Div. gén. Ont.)	155
<i>Onojaefe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> (10 mai 2006), IMM-2294-06 (C.F.)	56

	PAGE
<i>Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association</i> , 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815	491, 563
<i>Palomares c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2000 CanLII 15637 (C.F. 1 ^{re} inst.)	447
<i>Panahi-Dargahlloo c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2009 CF 1114	3
<i>Perez Mendoza c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 119	447
<i>Personne désignée c. Vancouver Sun</i> , 2007 CSC 43, [2007] 3 R.C.S. 253	563
<i>Pharmascience inc. c. Binet</i> , 2006 CSC 48, [2006] 2 R.C.S. 513	155
<i>Picard c. Johnson & Higgins Willis Faber Itée</i> , 1987 CanLII 891, [1988] R.J.Q. 235, 21 Q.A.C. 245 (C.A.)	155
<i>Plourde c. Service aérien FBO inc. (Skyservice)</i> , 2007 QCCA 739, autorisation de pourvoi à la C.S.C. refusée, [2007] 3 R.C.S. xiii	83, 155
<i>Prasad c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2011 CF 559	447
<i>Pro Swing Inc. c. Elta Golf Inc.</i> , 2006 CSC 52, [2006] 2 R.C.S. 612	155
<i>Procureur général des Territoires du Nord-Ouest c. Fédération Franco-Ténoise</i> , 2008 NWTCA 05	155
<i>Procureur général du Canada c. Lavell</i> , [1974] R.C.S. 1349	268
<i>Procureur général du Canada et al. c. Canard</i> , [1976] 1 R.C.S. 170	268
<i>Quigley c. Canada (Chambre des communes)</i> , 2002 CFPI 645, [2003] 1 C.F. 132	155
<i>R. c. 974649 Ontario Inc.</i> , 2001 CSC 81, [2001] 3 R.C.S. 575	83
<i>R. c. Aubé</i> , [1981] 2 C.F. 702 (1 ^{re} inst.)	46
<i>R. c. Badger</i> , [1996] 1 R.C.S. 771	201
<i>R. c. Beaulac</i> , [1999] 1 R.C.S. 768	83
<i>R. c. Blais</i> , 2003 CSC 44, [2003] 2 R.C.S. 236	268
<i>R. c. Edwards Books and Art Ltd.</i> , [1986] 2 R.C.S. 713	268
<i>R. c. Horseman</i> , [1990] 1 R.C.S. 901	201
<i>R. c. Marshall</i> , [1999] 3 R.C.S. 456	201
<i>R. c. National Post</i> , 2010 CSC 16, [2010] 1 R.C.S. 477	563
<i>R. c. Powley</i> , 2003 CSC 43, [2003] 2 R.C.S. 207	268
<i>R. c. R.E.M.</i> , 2008 CSC 51, [2008] 3 R.C.S. 3	201
<i>R. c. Sharpe</i> , 2001 CSC 2, [2001] 1 R.C.S. 45	510
<i>R. c. Sheppard</i> , 2002 CSC 26, [2002] 1 R.C.S. 869	201
<i>R. c. Sparrow</i> , [1990] 1 R.C.S. 1075	268
<i>R. c. Stinchcombe</i> , [1991] 3 R.C.S. 326	563
<i>R. c. Sundown</i> , [1999] 1 R.C.S. 393	201
<i>R. c. Ulybel Enterprises Ltd.</i> , 2001 CSC 56, [2001] 2 R.C.S. 867	563
<i>Ragupathy c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CAF 151, [2007] 1 R.C.F. 490	56, 201, 447
<i>Rashid c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 157	31
<i>Reference whether "Indians" includes "Eskimo"</i> , [1939] R.C.S. 104, [1939] 2 D.L.R. 417	268
<i>Renvoi relatif à la Loi sur l'assurance-emploi (Can.)</i> , art. 22 et 23, 2005 CSC 56, [2005] 2 R.C.S. 669	268
<i>Renvoi relatif à la Loi sur les valeurs mobilières</i> , 2011 CSC 66, [2011] 3 R.C.S. 837	268

<i>Renvoi relatif au mariage entre personnes du même sexe</i> , 2004 CSC 79, [2004] 3 R.C.S. 698	268
<i>Renvoi relatif au Régime d'assistance publique du Canada (C.-B.)</i> , [1991] 2 R.C.S. 525	268
<i>Reynoso c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1996] A.C.F. n° 117 (1 ^{re} inst.) (QL)	447
<i>Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)</i> , [1998] 1 R.C.S. 27	201
<i>Ross v. Ryanair Ltd. & Anor</i> , [2004] EWCA Civ 1751 (BAILII), [2005] 1 W.L.R. 2447	155
<i>Rubin c. Canada (Ministre des Transports)</i> , [1998] 2 C.F. 430 (C.A.)	563
<i>Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)</i> , [1989] 1 C.F. 265 (C.A.)	563
<i>Ruby c. Canada (Solliciteur général)</i> , 2002 CSC 75, [2002] 4 R.C.S. 3, infirmant en partie [2000] 3 C.F. 589 (C.A.)	563
<i>Sahin c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , [1995] 1 C.F. 214 (1 ^{re} inst.), conf. par [1995] A.C.F. n° 881 (C.A.) (QL)	3
<i>Saint John Shipbuilding Ltd. c. Canada (Ministre des Approvisionnements et Services)</i> , [1988] A.C.F. n° 902 (1 ^{re} inst.) (QL), conf. par [1990] A.C.F. n° 81 (C.A.) (QL)	563
<i>Sapru c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2011 CAF 35, [2012] 4 R.C.F. 3	31
<i>Selliah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CAF 261	56
<i>Services M.L. Marengère Inc. (Re)</i> , 1999 CanLII 9004 (C.F. 1 ^{re} inst.)	46
<i>Sheldon Blank & Gateway Industries Ltd. c. Canada (Ministre de l'Environnement)</i> , 2001 CAF 374	563
<i>Sherman c. Canada (Ministre du Revenu national)</i> , 2002 CFPI 586	563
<i>Sherman c. M.R.N.</i> , 2004 CF 1423	563
<i>Sidhu v. British Airways</i> , [1997] 1 All E.R. 193 (H.L.)	83, 155
<i>Simard c. Air Canada</i> , 2007 QCCS 4452	83
<i>Singh et autres c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration</i> , [1985] 1 R.C.S. 177	31
<i>Sittampalam c. Canada (Solliciteur général)</i> , 2005 CF 1352	3
<i>Sivak c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2011 CF 402	252
<i>Smith c. Alliance Pipeline Ltd.</i> , 2011 CSC 7, [2011] 1 R.C.S. 160	201
<i>Société canadienne de perception de la copie privée c. Fuzion Technology Corp.</i> , 2005 CF 1557	252
<i>Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)</i> , [1995] 2 C.F. 110 (C.A.)	563
<i>Solosky c. La Reine</i> , [1980] 1 R.C.S. 821	268
<i>Spar Aerospace Ltée c. American Mobile Satellite Corp.</i> , 2002 CSC 78, [2002] 4 R.C.S. 205	510
<i>St-Brieux (Ville) c. Canada (Pêches et Océans)</i> , 2010 CF 427	201
<i>Statham c. Société Radio-Canada</i> , 2010 CAF 315, [2012] 2 R.C.F. 421	491, 563
<i>Steinhoff v. Canada (Minister of Communications)</i> (1998), 10 Admin. L.R. (3d) 232, 83 C.P.R. (3d) 380 (C.F. 1 ^{re} inst.)	563
<i>Stott v. Thomas Cook Tour Operators Ltd. & Ors</i> , [2012] EWCA Civ 66 (BAILII)	155

	PAGE
<i>Sucre Lantic Ltée c. Blue Tower Trading Corp.</i> , [1991] A.C.F. n° 1309 (1 ^{re} inst.) (QL)	510
<i>Tandon v. United Air Lines</i> , 926 F. Supp. 366 (S.D.N.Y. 1996)	155
<i>Tesoro c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CAF 148, [2005] 4 R.C.F. 210	56
<i>Tharumarasah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2004 CF 211	56
<i>Thibodeau c. Air Canada</i> , 2005 CF 1156, [2006] 2 R.C.F. 70	83
<i>Thibodeau c. Air Canada</i> , 2005 CF 1621, conf. par 2007 CAF 115	83
<i>Thyssen Canada Ltd. c. Mariana (Le)</i> , [2000] 3 C.F. 398 (C.A.)	510
<i>Tosic c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2005 CanLII 56944 (S.A.I.)	241
<i>Toth c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)</i> , 1988 CanLII 1420 (C.A.F.)	56
<i>Université Trinity Western c. British Columbia College of Teachers</i> , 2001 CSC 31, [2001] 1 R.C.S. 772	201
<i>Vancouver (Ville) c. Ward</i> , 2010 CSC 27, [2010] 2 R.C.S. 28	83, 155
<i>Velasco Moreno c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 993	447
<i>Velasquez c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 1201	447
<i>Vigueras Avila c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2006 CF 359	447
<i>Walker c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2010 CF 392	3
<i>Walker v. Eastern Air Lines Inc.</i> , 775 F. Supp. 111 (S.D.N.Y. 1991)	155
<i>Walton v. MyTravel Canada Holdings Inc.</i> , 2006 SKQB 231, 26 C.P.C. (6th) 253, 280 Sask. R. 1	83, 155
<i>Weerasinghe c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> (22 janvier 2004), IMM-10240-03 (C.F.)	56
<i>West Moberly First Nations v. British Columbia (Chief Inspector of Mines)</i> , 2010 BCSC 359, [2010] 11 W.W.R. 752, 6 B.C.L.R. (5th) 94	201
<i>Wolf (Re)</i> , [1991] A.C.F. n° 362 (1 ^{re} inst.) (QL)	46
<i>X c. Canada (Citoyenneté et Immigration)</i> , 2011 CAF 27	3
<i>X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)</i> , [1992] 1 C.F. 77 (1 ^{re} inst.)	563
<i>X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)</i> , [1992] A.C.F. n° 1006 (1 ^{re} inst.) (QL)	563
<i>Z.I. Pompey Industrie c. ECU-Line N.V.</i> , 2003 CSC 27, [2003] 1 R.C.S. 450	510
<i>Zepeda c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)</i> , 2008 CF 491, [2009] 1 R.C.F. 237	447

**STATUTES
AND
REGULATIONS
CITED**

**LOIS
ET
RÈGLEMENTS
CITÉS**

PAGE

**STATUTES
CANADA**

**LOIS
CANADA**

Access to Information Act,

Loi sur l'accès à l'information,

R.S.C., 1985, c. A-1

L.R.C. (1985), ch. A-1

s./art. 2	563	
s./art. 2(1)	491	
s./art. 4(1)	491	
s./art. 4(2.1)	563	
s./art. 6	563	
s./art. 9(1)(b)	563	
s./art. 10	563	
s./art. 13	563	
s./art. 14	563	
s./art. 15	563	
s./art. 16(1)(c)	563	
s./art. 16(1)(d)	563	
s./art. 18(d)	563	
s./art. 19	491, 563	
s./art. 20	563	
s./art. 21(1)(a)	563	
s./art. 23	563	
s./art. 25	563	
s./art. 30	563	
s./art. 36(1)(a)	563	
s./art. 36(1)(b)	563	
s./art. 36(1)(c)	563	
s./art. 36(1)(d)	563	
s./art. 36(2)	563	
s./art. 37(1)	563	
s./art. 37(2)	563	
s./art. 37(5)	563	
s./art. 41	491, 563	
s./art. 42	563	
s./art. 45	563	
s./art. 46	563	
s./art. 47	563	

Access to Information Act—Concluded**Loi sur l'accès à l'information—Fin**

s./art. 49	563
s./art. 50	563
s./art. 52	563
s./art. 53(2)	491

Air Canada Public Participation Act,**Loi sur la participation publique au capital d'Air Canada,**

R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 35

L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 35

— — —	155
s./art. 10	83

An Act for the better protection of the Lands and Property of the Indians in Lower Canada,**Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des sauvages dans le Bas-Canada,**

Prov. C.S. 1850 (13 & 14 Vict.), c. 42

S. Prov. C. 1850 (13 & 14 Vict.), ch. 42

s./art. V	268
-----------------	-----

An Act for the gradual enfranchisement of Indians, the better management of Indian affairs, and to extend the provisions of the Act 31st Victoria, Chapter 42**Acte pourvoyant à l'émancipation graduelle des Sauvages, à la meilleure administration des affaires des Sauvages et à l'extension des dispositions de l'acte trente-et-un Victoria, chapitre quarante-deux,**

S.C. 1869, c. 6

S.C. 1869, ch. 6

— — —	268
-------------	-----

An Act for the protection of the Indians in Upper Canada from imposition, and the property occupied or enjoyed by them from trespass and injury,**Acte pour protéger les sauvages dans le Haut-Canada, contre la fraude, et les propriétés qu'ils occupent ou dont ils ont jouissance, contre tous empiétement et dommages,**

S. Prov. C. 1850, c. 74

S. Prov. C. 1850, ch. 74

— — —	268
-------------	-----

An Act for the temporary Government of Rupert's Land and the North-Western Territory when united with Canada,**Acte concernant le gouvernement provisoire de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest après que ces territoires auront été unis au Canada,**

S.C. 1869, c. 3 [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 7]

S.C. 1869, ch. 3 [L.R.C. (1985), appendix II, n^o 7]

— — —	268
-------------	-----

An Act further to amend “The Indian Act”,	Acte contenant de nouvelles modifications à l’Acte des Sauvages,	
S.C. 1894, c. 32	S.C. 1894, ch. 32	
s./art. 2		268
An Act providing for the organisation of the Department of the Secretary of State of Canada, and for the management of Indian and Ordnance Lands,	Acte pourvoyant à l’organisation du Département du Secrétaire d’État du Canada, ainsi qu’à l’administration des Terres des Sauvages et de l’Ordonnance,	
S.C. 1868, c. 42	S.C. 1868, ch. 42	
— — —		268
An Act respecting Civilization and Enfranchisement of certain Indians,	Acte concernant la civilisation et l’émancipation des Sauvages,	
C.S.C. 1859 (22 Vict.), c. 9	S.C.C. 1859 (22 Vict.), ch. 9	
— — —		268
An Act respecting Indians and Indian Lands,	Acte concernant les Sauvages et les terres des Sauvages,	
C.S.L.C. 1860, c. 14	S.R.B.C. 1860, ch. 14	
s./art. 10		268
s./art. 11		268
An Act to amend and consolidate the several Acts respecting the Public Lands of the Dominion,	Acte à l’effet d’amender et refondre les divers actes concernant les Terres publiques fédérales,	
S.C. 1879, c. 31	S.C. 1879, ch. 31	
— — —		268
An Act to amend and continue the Act 32 and 33 Victoria, chapter 3; and to establish and provide for the Government of the Province of Manitoba,	Acte pour amender et continuer l’acte trente-deux et trente-trois Victoria, chapitre trois, et pour établir et constituer le gouvernement de la province de Manitoba,	
S.C. 1870, c. 3	S.C. 1870, ch. 3	
s./art. 31		268
An Act to amend the Indian Act,	Loi modifiant la Loi sur les Indiens,	
S.C. 1985, c. 27	S.C. 1985, ch. 27	
— — —		268

<p>An Act to amend “The Indian Act, 1876”,</p> <p>S.C. 1879, c. 34</p> <p>— — —</p>	<p>Acte à l’effet d’amender « l’Acte des Sauvages, 1876 »,</p> <p>S.C. 1879, ch. 34</p> <p>.....</p>	<p>268</p>
<p>An Act to encourage the gradual Civilization of Indian Tribes in this Province, and to amend the Laws respecting Indians,</p> <p>S. Prov. C. 1857 (20 Vict.), c. 26</p> <p>Preamble/préambule</p>	<p>Acte pour encourager la Civilisation graduelle des Tribus Sauvages en cette Province, et pour amender les Lois relatives aux Sauvages,</p> <p>S. Prov. C. 1857 (20 Vict.), ch. 26</p> <p>.....</p>	<p>268</p>
<p>An Act to repeal in part and to amend an Act, intituled, An Act for the better protection of the Lands and property of the Indians in Lower Canada,</p> <p>S. Prov. C. 1851 (14 & 15 Vict.), c. 59</p> <p>s./art. II</p>	<p>Acte pour abroger en partie et amender un acte intitulé: Acte pour mieux protéger les terres et les propriétés des sauvages dans le Bas-Canada,</p> <p>S. Prov. C. 1851 (14 & 15 Vict.), ch. 59</p> <p>.....</p>	<p>268</p>
<p>Alberta Natural Resources Act (The),</p> <p>S.C. 1930, c. 3</p> <p>— — —</p>	<p>Loi sur les ressources naturelles de l’Alberta,</p> <p>S.C. 1930, ch. 3</p> <p>.....</p>	<p>268</p>
<p>British Columbia Terms of Union,</p> <p>R.S.C., 1985, Appendix II, No. 10</p> <p>s./art. 11</p>	<p>Condititons de l’adhésion de la Colombie-Britannique,</p> <p>L.R.C. (1985), appendice II, n° 10</p> <p>.....</p>	<p>268</p>
<p>British North America Act, 1867 (The),</p> <p>30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5]</p> <p>s./art. 145</p> <p>s./art. 146</p> <p>s./art. 147</p>	<p>Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1867,</p> <p>30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, appendice II, n° 5]</p> <p>.....</p> <p>.....</p> <p>.....</p>	<p>268</p> <p>268</p> <p>268</p>
<p>Canada Business Corporations Act,</p> <p>R.S.C., 1985, c. C-44</p> <p>— — —</p>	<p>Loi canadienne sur les sociétés par actions,</p> <p>L.R.C. (1985), ch. C-44</p> <p>.....</p>	<p>83</p>

Canada Evidence Act,	Loi sur la preuve au Canada,	
R.S.C., 1985, c. C-5	L.R.C. (1985), ch. C-5	
s./art. 38.04		563
s./art. 38.12		563
s./art. 39		563
Canadian Bill of Rights,	Déclaration canadienne des droits,	
R.S.C. 1970, Appendix III	S.R.C. 1970, appendice III	
— — —		268
Canadian Charter of Rights and Freedoms, being Part I of the Constitution Act, 1982,	Charte canadienne des droits et libertés, qui cons- titue la partie I de la Loi constitutionnelle de 1982,	
Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]	annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]	
— — —		56
s./art. 7		3, 268
s./art. 15		268
s./art. 16		83
s./art. 20		83
s./art. 23		83
s./art. 24(1)		83
Canadian Security Intelligence Service Act,	Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité,	
R.S.C., 1985, c. C-23	L.R.C. (1985), ch. C-23	
s./art. 18		563
Carriage by Air Act,	Loi sur le transport aérien,	
R.S.C., 1985, c. C-26	L.R.C. (1985), ch. C-26	
— — —		83, 155
Constitution Act, 1867,	Loi constitutionnelle de 1867,	
30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 1) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 5]	30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 1) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 5]	
s./art. 91(24)		268

Constitution Act, 1982,	Loi constitutionnelle de 1982,	
Schedule B, Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 44]	annexe B, Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 44]	
s./art. 35		201, 268
s./art. 35.1		268
s./art. 37		268
s./art. 37.1		268
 Constitutional Act, 1791 (The),	 Acte constitutionnel de 1791,	
30 Geo. III, c. 31 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 3]	30 Geo. III, ch. 31 [L.R.C. (1985), appendice II, n° 3]	
— — —		268
 Copyright Act,	 Loi sur le droit d'auteur,	
R.S.C., 1985, c. C-42	L.R.C. (1985), ch. C-42	
s./art. 34		252
 Excise Tax Act,	 Loi sur la taxe d'accise,	
R.S.C., 1985, c. E-15	L.R.C. (1985), ch. E-15	
s./art. 316(8)		46
 Federal Courts Act,	 Loi sur les Cours fédérales,	
R.S.C., 1985, c. F-7	L.R.C. (1985), ch. F-7	
s./art. 1		46, 252, 510
s./art. 18.4(2)		252
s./art. 50(1)		510
 Immigration Act,	 Loi sur l'immigration,	
R.S.C., 1985, c. I-2	L.R.C. (1985), ch. I-2	
— — —		56
 Immigration and Refugee Protection Act,	 Loi sur l'immigration et la protection des réfugiés,	
S.C. 2001, c. 27	L.C. 2001, ch. 27	
s./art. 6		56
s./art. 28		241
s./art. 31		241
s./art. 38		31
s./art. 46		241

**Immigration and Refugee Protection Act—
Concluded**

**Loi sur l’immigration et la protection des réfugiés
—Fin**

s./art. 48	56
s./art. 54	3
s./art. 55(3)	3
s./art. 57	3
s./art. 58	3
s./art. 63(4)	241
s./art. 67(1)	241
s./art. 72(2)	447
s./art. 83(1)(d)	563
s./art. 96	447
s./art. 97	447
s./art. 97(1)	56

Income Tax Act,

Loi de l’impôt sur le revenu,

R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1

L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1

s./art. 223	46
-------------------	----

Indian Act,

Loi des Indiens,

R.S.C. 1927, c. 98

S.R.C. 1927, ch. 98

s./art. 126	268
-------------------	-----

Indian Act,

Loi sur les Indiens

R.S.C., 1985, c. I-5

L.R.C. (1985), ch. I-5

s./art. 6(1)	268
s./art. 6(2)	268

S.C. 1951, c. 29

S.C. 1951, ch. 29

— — —	268
-------------	-----

Indian Act, 1876 (The),

Acte des Sauvages, 1876,

S.C. 1876, c. 18

S.C. 1876, ch. 18

s./art. 1	268
-----------------	-----

Interpretation Act,

Loi d’interprétation,

R.S.C., 1985, c. I-21

L.R.C. (1985), ch. I-21

s./art. 12	510
------------------	-----

Library and Archives of Canada Act,	Loi sur la Bibliothèque et les Archives du Canada,	
S.C. 2004, c. 11	L.C. 2004, ch. 11	
Preamble/préambule		563
s./art. 2		563
s./art. 7		563
s./art. 12		563
Manitoba Act, 1870,	Loi de 1870 sur le Manitoba,	
33 Vict., c. 3 (U.K.) (as am. By Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 2) [R.S.C. 1985, Appendix II, No. 8]	33 Vict., ch. 3 (R.-U.) (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 2) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 8]	
s./art. 31		268
s./art. 32		268
Manitoba Natural Resources Act (The),	Loi des ressources naturelles du Manitoba,	
S.C. 1930, c. 29	S.C. 1930, ch. 29	
— — —		268
Maritime Liability Act,	Loi sur la responsabilité en matière maritime	
S.C. 2001, c. 6	L.C. 2001, ch. 6	
s./art. 41		510
s./art. 43		510
s./art. 44		510
s./art. 45		510
s./art. 46		510
Official Languages Act,	Loi sur les langues officielles,	
R.S.C. 1970, c. O-2	S.R.C. 1970, ch. O-2	
— — —		83
R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31	L.R.C. (1985) (4 ^e suppl.), ch. 31	
s./art. 2		83
s./art. 3		83
s./art. 10(2)		155
s./art. 20		241
s./art. 21		83
s./art. 22		83
s./art. 23		83
s./art. 23(1)		155
s./art. 23(2)		155

Official Languages Act—Concluded

Loi sur les langues officielles—Fin

s./art. 25	83
s./art. 56	83
s./art. 58	83, 155
s./art. 60	83
s./art. 63	83, 155
s./art. 64	83
s./art. 65	155
s./art. 73	83
s./art. 76	83
s./art. 77	83, 155
s./art. 78	155
s./art. 78(1)	83
s./art. 78(3)	83
s./art. 79	83, 155
s./art. 81	155
s./art. 82	155
s./art. 82(1)	83

Prince Edward Island Terms of Union,

Conditions de l'adhésion de l'Île-du-Prince-Édouard,

R.S.C., 1985, Appendix II, No. 12	L.R.C. (1985), appendice II, n° 12	
— — —		268

Privacy Act,

Loi sur la protection des renseignements personnels,

R.S.C., 1985, c. P-21	L.R.C. (1985), ch. P-21	
s./art. 2		491, 563
s./art. 3		491
s./art. 3(j)(v)		563

Quebec Act, 1774 (The),

Acte de Québec de 1774,

14 Geo. III, c. 83 (U.K.) [R.S.C., 1985, Appendix II, No. 2]	14 Geo. III, ch. 83 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 2]	
— — —		268

Royal Canadian Mounted Police Act,

Loi sur la Gendarmerie royale du Canada,

R.S.C., 1985, c. R-10	L.R.C. (1985), ch. R-10	
s./art. 3		563

Royal Proclamation, 1763 (The),

Proclamation royale (1763),

R.S.C., 1985, Appendix II, No. 1	L.R.C. (1985), appendice II, n° 1	
— — —		268

Saskatchewan Natural Resources Act (The),	Loi des ressources naturelles de la Saskatchewan,	
S.C. 1930, c. 41	S.C. 1930, ch. 41	
— — —	.....	268
Species at Risk Act,	Loi sur les espèces en péril,	
S.C. 2002, c. 29	L.C. 2002, ch. 29	
s./art. 2(1)		201
s./art. 6		201
s./art. 15		201
s./art. 27(1.1)		201
s./art. 37		201
s./art. 38		201
s./art. 42(2)		201
s./art. 80		201
Union Act, 1840 (The),	Acte d'Union, 1840,	
3 & 4 Vict., c. 35 (U.K.) [R.S.C. 1985, Appendix II, No. 4]	3 & 4 Vict., ch. 35 (R.-U.) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 4]	
— — —	.....	268
United Nations Foreign Arbitral Awards Convention Act,	Loi sur la Convention des Nations Unies concer- nant les sentences arbitrales étrangères,	
R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 16	L.R.C. (1985) (2 ^e suppl.), ch. 16	
— — —	.....	510
ALBERTA	ALBERTA	
Civil Enforcement Act,	Civil Enforcement Act,	
R.S.A. 2000, c. C-15	R.S.A. 2000, ch. C-15	
s./art. 9		46
Metis Settlements Act,	Metis Settlements Act,	
R.S.A. 2000, c. M-14	R.S.A. 2000, ch. M-14	
— — —	.....	268

MANITOBA		
Natural Resources Transfer Agreement,	MANITOBA	
	Convention sur le transfert des ressources naturelles,	
confirmed by the Constitution Act, 1930, 20 & 21 Geo. V, c. 26 (U.K.) (as am. by Canada Act 1982, 1982, c. 11 (U.K.), Schedule to the Constitution Act, 1982, Item 16) [R.S.C. 1985, Appendix II, No. 26], Sch. (1.)	confirmée par la Loi constitutionnelle de 1930, 20 & 21 Geo. V, ch. 26 (R.-U.) (mod. par la Loi de 1982 sur le Canada, 1982, ch. 11 (R.-U.), annexe de la Loi constitutionnelle de 1982, n° 16) [L.R.C. (1985), appendice II, n° 26], annexe (1.)	
Para. 13		268
NOVA SCOTIA		
Act of Indians,	NOUVELLE-ÉCOSSE	
	Act of Indians,	
R.S.N.S. 1859, c. 58	R.S.N.S. 1859, ch. 58	
— — —		268
QUEBEC		
Charter of Human Rights and Freedoms,	QUÉBEC	
	Charte des droits et libertés de la personne,	
R.S.Q., c. C-12	L.R.Q., ch. C-12	
— — —		83
Civil Code of Québec,	Code civil du Québec,	
S.Q. 1991, c. 64	L.Q. 1991, ch. 64	
Art. 1399		241
EUROPEAN UNION		
Charter of Fundamental Rights of the European Union,	UNION EUROPÉENNE	
	Charte des Droits fondamentaux de l'Union européenne,	
[2000] OJ C 364/1	[2000] JO C 364/1	
— — —		155
UNITED KINGDOM		
British Columbia Act, 1866 (The),	ROYAUME-UNI	
	British Columbia Act, 1866 (The),	
29 & 30 Vict., c. 67	29 & 30 Vict., ch. 67	
— — —		268

ORDERS AND REGULATIONS

ORDONNANCES ET RÈGLEMENTS

CANADA

CANADA

Immigration and Refugee Protection Regulations,

Règlement sur l'immigration et la protection des réfugiés,

SOR/2002-227

DORS/2002-227

s./art. 244(c)	3
s./art. 247(1)	3
s./art. 248	3

Official Languages (Communications with and Services to the Public) Regulations,

Règlement sur les langues officielles — communications avec le public et prestations des services,

SOR/92-48

DORS/92-48

— — —	155
s./art. 7(1)	83
s./art. 7(2)	83
s./art. 7(3)	83
s./art. 7(4)(c)	83

Order of Her Majesty in Council admitting Rupert's Land and the North-Western Territory into the Union,

Décret en conseil portant adhésion à l'Union de la Terre de Rupert et du Territoire du Nord-Ouest,

June 23, 1870

23 juin 1870

— — —	268
-------------	-----

EUROPEAN UNION

UNION EUROPÉENNE

Regulation (EC) No 1107/2006 of the European Parliament and of the Council of 5 July 2006 concerning the rights of disabled persons and persons with reduced mobility when travelling by air,

Règlement (CE) N° 1107/2006 du Parlement européen et du Conseil du 5 juillet 2006 concernant les droits des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite lorsqu'elles font des voyages aériens,

[2005] OJ L 204/1

[2005] JO L 204/1

Art. 16	155
---------------	-----

UNITED KINGDOM

ROYAUME-UNI

Civil Aviation (Access to Air Travel for Disabled Persons and Persons with Reduced Mobility) Regulations 2007,

Civil Aviation (Access to Air Travel for Disabled Persons and Persons with Reduced Mobility) Regulations 2007,

S.I. 2007/1895

S.I. 2007/1895

Art. 9	155
--------------	-----

RULES	RÈGLES	
CANADA	CANADA	
Federal Court Rules,	Règles de la Cour fédérale,	
C.R.C., c. 663	C.R.C., ch. 663	
r. 331A		46
r. 2006		46
Federal Courts Immigration and Refugee Protec- tion Rules,	Règles des Cours fédérales en matière d’immigra- tion et de protection des réfugiés,	
SOR/93-22	DORS/93-22	
r. 14		3
Federal Courts Rules,	Règles des Cours fédérales,	
SOR/98-106	DORS/98-106	
r. 1		46, 83, 201, 252, 510
r. 3		252
r. 51		510
r. 316		252
r. 359		510
r. 363		46
r. 364		46
r. 367		46
r. 370		46
r. 399(1)		46
r. 400(1)		83
r. 400(3)		83
r. 433(1)		46
r. 434		46
r. 435		46
r. 436		46
r. 437(1)		46
r. 437(2)		46
Tariff/tarif B, Column/colonne III		201

**TREATIES
AND
OTHER
INSTRUMENTS
CITED**

**TRAITÉS
ET
AUTRES
INSTRUMENTS
CITÉS**

PAGE

TREATIES	TRAITÉS	
<p>Commercial Arbitration Code, being Schedule 1 to the Commercial Arbitration Act,</p> <p>R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 17</p> <p>Art. 8</p>	<p>Code d'arbitrage commercial, qui constitue l'annexe 1 de la Loi sur l'arbitrage commercial,</p> <p>L.R.C. (1985) (2^e suppl.), ch. 17</p>	510
<p>Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, signed at Montréal, May 28, 1999, being Schedule VI to the Carriage by Air Act,</p> <p>R.S.C., 1985, c. C-26</p> <p>Art. 1</p> <p>Art. 17</p> <p>Art. 18</p> <p>Art. 19</p> <p>Art. 21</p> <p>Art. 29</p>	<p>Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Montréal, le 28 mai 1999, qui constitue l'annexe VI de la Loi sur le transport aérien,</p> <p>L.R.C. (1985), ch. C-26</p>	83 83, 155 83, 155 83, 155 83 83, 155
<p>Convention for the Unification of Certain Rules Relating to International Carriage by Air, signed at Warsaw, October 12, 1929, being Schedule I to the Carriage by Air Act,</p> <p>R.S.C., 1985, c. C-26</p> <p>Art. 17</p> <p>Art. 24</p>	<p>Convention pour l'unification de certaines règles relatives au transport aérien international, signée à Varsovie, le 12 octobre 1929, qui constitue l'annexe I de la Loi sur le transport aérien,</p> <p>L.R.C. (1985), ch. C-26</p>	83 83, 155

Convention on Biological Diversity,	Convention sur la diversité biologique,	
December 4, 1992, [1993] Can. T.S. No. 24	4 décembre 1992, [1993] R.T. Can. n° 24	
— — —		201
Convention on the Recognition and Enforcement of Foreign Arbitral Awards, being the Schedule to the United Nations Foreign Arbitral Awards Convention Act,	Convention pour la reconnaissance et l'exécution des sentences arbitrales étrangères, qui constitue l'annexe de la Loi sur la Convention des Nations Unies concernant les sentences arbitrales étrangères,	
R.S.C., 1985 (2nd Supp.), c. 16	L.R.C. (1985) (2 ^e suppl.), ch. 16	
— — —		510
International Convention for the Unification of Certain Rules of Law relating to Bills of Lading, concluded at Brussels, August 25, 1924, and Protocol concluded at Brussels, February 23, 1968, and Additional Protocol concluded at Brussels, December 21, 1979, being Schedule 3 to the Marine Liability Act,	Convention internationale pour l'unification de certaines règles en matière de connaissement, conclue à Bruxelles, 25 août 1924, et protocole conclu à Bruxelles, 23 février 1968, et protocole supplémentaire conclu à Bruxelles, 21 décembre 1979, qui constitue l'annexe 3 de la Loi sur la responsabilité en matière maritime,	
S.C. 2001, c. 6	L.C. 2001, ch. 6	
Art. I(a)		510
Art. I(b)		510
Art. V		510
Manitoulin Island Treaty, 1862,	Traité de l'île Manitoulin de 1862,	
1862	1862	
— — —		268
Robinson-Huron Treaty (1850),	Traité Robinson-Huron (1850),	
1850	1850	
— — —		268
Robinson-Superior Treaty (1850),	Traité Robinson-Supérieur (1850),	
1850	1850	
— — —		268
Treaty No. 1,	Traité n° 1,	
1871	1871	
— — —		268

Treaty No. 2,	Traité n° 2,	
1871	1871	
— — —	.....	268
Treaty No. 3,	Traité n° 3,	
1873	1873	
— — —	.....	268
Treaty No. 4,	Traité n° 4,	
1874	1874	
— — —	.....	268
Treaty No. 5,	Traité n° 5,	
1875	1875	
— — —	.....	268
Treaty No. 6,	Traité n° 6,	
1876	1876	
— — —	.....	201, 268
Treaty No. 7,	Traité n° 7,	
1877	1877	
— — —	.....	268
Treaty No. 8,	Traité n° 8,	
1899	1899	
— — —	.....	201, 268
Treaty No. 9,	Traité n° 9,	
1905–1906	1905–1906	
— — —	.....	268
Treaty No. 10,	Traité n° 10,	
1906	1906	
— — —	.....	268

Treaty No. 11,	Traité n° 11,	
1921	1921	
— — —		268
United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea, 1978, concluded at Hamburg on 31 March 1978, being Schedule 4 to the Marine Liability Act,	Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer, 1978, conclu à Hambourg le 31 mars 1978, qui constitue l'annexe 4 de la Loi sur la responsabilité maritime,	
S.C. 2001, c. 6	L.C. 2001, ch. 6	
Art. 2(3)		510
Art. 21		510
Art. 22		510
United Nations Convention Relating to the Status of Refugees,	Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés,	
July 28, 1951, [1969] Can. T.S. No. 6	28 juillet 1951, [1969] R.T. Can. n° 6	
Art. 1F(b)		56

AUTHORS CITED

	PAGE
<p>Alberta. <i>Alberta Woodland Caribou Recovery Plan 2004/05 – 2013/14</i>, July 2005, online: <http://www.srd.alberta.ca/FishWildlife/SpeciesAtRisk/LegalDesignationOfSpeciesAtRisk/RecoveryProgram/documents/final_caribou_recovery_plan_photo_cover_July_12_05.pdf></p>	201
<p>Amnesty International. <i>Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system</i>. AMR 41/002/2007, online: <http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/002/2007/en/7aa562fb-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr410022007en.pdf></p>	447
<p>Canada. Commission of Inquiry Concerning Certain Activities of the Royal Canadian Mounted Police (McDonald Commission). <i>Second Report: Freedom and Security under the Law</i>, Vol. 1. Ottawa: Supply and Services Canada, 1981</p>	563
<p>Canada. House of Commons. Standing Committee on Environment and Sustainable Development. <i>Evidence</i>, March 22, 2001 (Ms. Karen Brown)</p>	201
<p>Canada. House of Commons. Standing Committee on Transport and Government Operations. <i>Evidence</i>, Meeting No. 7, March 27, 2001, online: <http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Language=E&Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=1040645&File=0></p>	510
<p>Canada. Office of the Commissioner of Official Languages. <i>Audit of Service Delivery in English and French to Air Canada Passengers: Final report</i>, September 2011, online: <http://www.ocol-clo.gc.ca/docs/e/audit_verification_092011_e.pdf></p>	155
<p>Canada. Standing Joint Committee on Official Languages. <i>Air Canada: Good intentions are not enough</i>. Ottawa: The Committee, 2002</p>	155
<p>Citizenship and Immigration Canada. <i>Immigration Legislation Manual (IL)</i>. Chapter IL 3: Designation of Officers and Delegation of Authority, July 4, 2011, online: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/il/il3-eng.pdf></p>	56
<p>Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 063 “Assessing Excessive Demand on Social Services”, September 24, 2008, online: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/bulletins/2008/ob063.asp></p>	31
<p>Citizenship and Immigration Canada. Operational Bulletin 063B “Assessing Excessive Demand on Social Services”, July 29, 2009, online: <http://www.cic.gc.ca/english/resources/manuals/bulletins/2009/ob063b.asp></p>	31
<p>Commission to Inquire into the Matters of Membership in the Indian Bands in Lesser Slave Lake Agency, August 7, 1944, online: <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/macdonald1947-eng/macdonald1947-eng.pdf></p>	268
<p>Cooke, Julian <i>et al. Voyage Charters</i>, 3rd ed. London: Informa, 2007</p>	510
<p>Côté, Pierre-André <i>The Interpretation of Legislation in Canada</i>, 4th ed. Toronto: Carswell, 2011</p>	83, 155, 563

	PAGE
<i>Debates of the House of Commons of the Dominion of Canada</i> , 5th Parl., 3rd Sess., 48-49 Vict. (July 6, 1885), p. 3113	268
Dempsey, Paul Stephen and Michael Milde. <i>International Air Carrier Liability: The Montreal Convention of 1999</i> , Montréal: McGill University Centre for Research of Air & Space Law, 2005	83
Department of Regional Economic Expansion. <i>Special ARDA in Relation to the Future Direction of Native Socioeconomic Development</i> . Ottawa: Department of Regional Economic Expansion, 1977	268
Driedger, Elmer A. <i>Construction of Statutes</i> , 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983	201
Emanuelli, Claude. <i>Droit international privé québécois</i> , 3rd ed. Montréal: Wilson & Lafleur, 2011	155
Environment Canada. <i>Scientific Review for the Identification of Critical Habitat for Woodland Caribou (Rangifer tarandus caribou), Boreal Population, in Canada</i> , 2008, online: < http://www.klamathconservation.org/docs/CaribouFull0409e.pdf >	201
Environment Canada. <i>Species at Risk Act Policies</i> , Draft, 2009, online: < http://publications.gc.ca/collections/collection_2009/ec/En4-113-2009-eng.pdf >	201
Flanagan, Thomas. “The Case Against Métis Aboriginal Rights” (1983), 9 <i>Can. Pub. Pol’y</i> 314	268
Hogg, Peter. <i>Constitutional Law of Canada</i> . 5th ed. Toronto: Thomson/Carswell, 2007	268
<i>House of Commons Debates</i> , Vol. 137, 1st Sess., 37th Parl. (February 26, 2002), at pp. 9235–9236 (Hon. Karen Redman)	201
Lambton, John George, Earl of Durham <i>et al. Report on The Affairs of British North America</i> . Toronto: Robert Stanton, 1839	268
Library of Parliament. Parliamentary Research Branch. Legislative Summary LS-377E. <i>Bill S-2: Marine Liability Act</i> , online: < http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/37/1/s2—e.pdf >	510
Morris, Alexander. <i>The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories Including the Negotiations on Which They Were Based, and Other Information Relating Thereto</i> . Toronto: Belfords, Clarke & Co., Publishers, 1880	268
Sharpe, Robert J. <i>Injunctions and Specific Performance</i> , 2nd ed. loose-leaf, Aurora, Ont.: Canada Law Book, 1992	155
Status: 1978 – United Nations Convention on the Carriage of Goods by Sea – the “Hamburg Rules”, online: < http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/transport_goods/Hamburg_status.html >	510
Sullivan, Ruth. <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i> , 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis Canada, 2008	83, 510, 563
Tetley, William. <i>Marine Cargo Claims</i> , 4th ed. Cowansville, Que.: Yvon Blais, 2008	510
U.S. Department of State. <i>Country Reports on Human Rights Practices – 2010, China</i> . Washington: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, April 8, 2011, online: < http://www.state.gov/documents/organization/160451.pdf >	56

U.S. Department of State. <i>Country Reports on Human Rights Practices – 2010, Overview and Acknowledgements</i> . Washington: Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, April 8, 2011, online: < http://www.state.gov/documents/organization/160514.pdf >	56
United Nations. Economic and Social Council. <i>Report of the Special Rapporteur on torture and other cruel, inhuman or degrading treatment or punishment</i> , UN Doc. E/CN.4/2006/6/Add.6 (March 10, 2006), online: < http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/117/50/PDF/G0611750.pdf?OpenElement >	56
Washington Office on Latin America. <i>At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State</i> , Briefing Paper Thirteen, November 2007, online: < http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13web%20%282%29.pdf >	447
Wigmore, John Henry. <i>Evidence in Trials at Common Law</i> , McNaughton Revision, Vol. 8. Boston: Little, Brown & Co., 1961	563
Wilson, John F. <i>Carriage of Goods by Sea</i> , 6th ed. Harlow, England: Pearson/Longman, 2008	510

DOCTRINE CITÉE

	PAGE
Alberta. <i>Alberta Woodland Caribou Recovery Plan 2004/05 - 2013/14</i> , juillet 2005, en ligne : < http://www.srd.alberta.ca/FishWildlife/SpeciesAtRisk/LegalDesignationOfSpeciesAtRisk/RecoveryProgram/documents/final_caribou_recovery_plan_photo_cover_July_12_05.pdf >	201
Amnesty International. <i>Mexico: Laws without justice: Human rights violations and impunity in the public security and criminal justice system</i> . AMR 41/002/2007, en ligne : < http://www.amnesty.org/en/library/asset/AMR41/002/2007/en/7aa562fb-d3c5-11dd-8743-d305bea2b2c7/amr410022007en.pdf > ..	447
Bibliothèque du Parlement. Direction de la recherche parlementaire. Résumé législatif LS-377F. <i>Projet de loi S-2 : Loi sur la responsabilité en matière maritime</i> , en ligne : < http://www.parl.gc.ca/Content/LOP/LegislativeSummaries/37/1/s2-f.pdf >	510
Canada. Chambre des communes. Comité permanent de l'environnement et du développement durable. <i>Témoignages</i> , 22 mars 2001 (M ^{me} Karen Brown) ..	201
Canada. Chambre des communes. Comité permanent des transports et des opérations gouvernementales. <i>Témoignages</i> , réunion n° 7, 27 mars 2001, en ligne : < http://www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?Mode=1&Parl=37&Ses=1&DocId=1040645&File=0&Language=F >	510
Canada. Comité mixte permanent des langues officielles. <i>Air Canada : Les bonnes intentions ne suffisent pas</i> . Ottawa : Le Comité, 2002	155
Canada. Commissariat aux langues officielles. <i>Vérification de la prestation des services en français et en anglais aux passagers d'Air Canada : Rapport final</i> , septembre 2011, en ligne : < http://www.ocol-clo.gc.ca/docs/f/audit_verification_092011_f.pdf >	155
Canada. Commission d'enquête sur certaines activités de la Gendarmerie royale du Canada (Commission McDonald). <i>Deuxième rapport : La liberté et la sécurité devant la loi</i> , vol. 1. Ottawa : Approvisionnement et Services Canada, 1981	563
Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 063 « Évaluation de fardeau excessif pour les services sociaux », le 24 septembre 2008, en ligne : < http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/bulletins/2008/bo063.asp >	31
Citoyenneté et Immigration Canada. Bulletin opérationnel 063B « Évaluation de fardeau excessif pour les services sociaux », le 29 juillet 2009, en ligne : < http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/bulletins/2009/bo063b/bo063b.asp >	31
Citoyenneté et Immigration Canada. <i>Guide de législation sur l'immigration (IL)</i> . Chapitre IL 3 : Désignation des agents et délégation des attributions, 4 juillet 2011, en ligne : < http://www.cic.gc.ca/francais/ressources/guides/il/il3-fra.pdf >	56

	PAGE
Commission to Inquire into the Matters of Membership in the Indian Bands in Lesser Slave Lake Agency, 7 août 1944, en ligne : < http://epe.lac-bac.gc.ca/100/200/301/pco-bcp/commissions-ef/macdonald1947-eng/macdonald1947-eng.pdf >	268
Cooke, Julian <i>et al.</i> <i>Voyage Charters</i> , 3 ^e éd. Londres : Informa, 2007	510
Côté, Pierre-André. <i>Interprétation des lois</i> , 4 ^e éd. Montréal : Thémis, 2009	83, 155, 563
<i>Débats de la Chambre des communes</i> , vol. 137, 1 ^{re} sess., 37 ^e lég. (26 février 2002), aux p. 9235 et 9236 (hon. Karen Redman)	201
<i>Débats de la Chambre des Communes du Canada</i> , 5 ^e lég., 3 ^e sess., 48-49 Vict. (6 juillet 1885), p. 3209	268
Dempsey, Paul Stephen et Michael Milde. <i>International Air Carrier Liability: The Montreal Convention of 1999</i> , Montréal : McGill University Centre for Research of Air & Space Law, 2005	83
Driedger, Elmer A. <i>Construction of Statutes</i> , 2 ^e éd. Toronto : Butterworths, 1983	201
Emanuelli, Claude. <i>Droit international privé québécois</i> , 3 ^e éd. Montréal : Wilson & Lafleur, 2011	155
Environnement Canada. <i>Examen scientifique aux fins de la désignation de l'habitat essentiel de la population boréale du caribou des bois (Rangifer tarandus caribou), au Canada</i> , 2008, en ligne : < http://publications.gc.ca/collections/collection_2009/ec/En14-7-2008F.pdf >	201
Environnement Canada. <i>Politiques de la Loi sur les espèces en péril</i> , Ébauche, 2009, en ligne : < http://publications.gc.ca/collections/collection_2009/ec/En4-113-2009-fra.pdf >	201
État : 1978 – Convention des Nations Unies sur le transport de marchandises par mer – « Règles de Hambourg », en ligne : < http://www.uncitral.org/uncitral/fr/uncitral_texts/transport_goods/Hamburg_status.html >	510
Flanagan, Thomas. « The Case Against Métis Aboriginal Rights » (1983), 9 <i>Anal. de pol.</i> 314	268
Hogg, Peter. <i>Constitutional Law of Canada</i> . 5 ^e éd. Toronto : Thomson/Carswell, 2007	268
Lambton, John George, Earl of Durham <i>et al.</i> <i>Report on The Affairs of British North America</i> . Toronto : Robert Stanton, 1839	268
Ministère de l'Expansion économique régionale. <i>L'entente spéciale ARDA et l'orientation future du développement socio-économique des autochtones</i> . Ottawa: Ministère de l'Expansion économique régionale, 1977	268
Morris, Alexander. <i>The Treaties of Canada with the Indians of Manitoba and the North-West Territories Including the Negotiations on Which They Were Based, and Other Information Relating Thereto</i> . Toronto : Belfords, Clarke & Co., Publishers, 1880	268
Nations Unies. Conseil économique et social. <i>Rapport du Rapporteur spécial sur la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants</i> , Doc. NU E/CN.4/2006/6/Add.6 (10 mars 2006), en ligne : < http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G06/117/51/PDF/G0611751.pdf?OpenElement >	56
Sharpe Robert J. <i>Injunctions and Specific Performance</i> , 2 ^e éd. feuilles mobiles, Aurora, Ont. : Canada Law Book, 1992	155

Sullivan, Ruth. <i>Sullivan on the Construction of Statutes</i> , 5 ^e éd. Markham, Ont. : LexisNexis Canada, 2008	83, 510, 563
Tetley, William. <i>Marine Cargo Claims</i> , 4 ^e éd. Cowansville, Qc : Yvon Blais, 2008	510
U.S. Department of State. <i>Country Reports on Human Rights Practices – 2010, China</i> . Washington : Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 8 avril 2011, en ligne : < http://www.state.gov/documents/organization/160451.pdf >.	56
U.S. Department of State. <i>Country Reports on Human Rights Practices – 2010, Overview and Acknowledgements</i> . Washington : Bureau of Democracy, Human Rights, and Labor, 8 avril 2011, en ligne : < http://www.state.gov/documents/organization/160514.pdf >	56
Washington Office on Latin America. <i>At a Crossroads: Drug Trafficking, Violence and the Mexican State</i> , Briefing Paper Thirteen, novembre 2007, en ligne : < http://www.wola.org/sites/default/files/downloadable/Mexico/past/Beckley%20Briefing13web%20%282%29.pdf >	447
Wigmore, John Henry. <i>Evidence in Trials at Common Law</i> , McNaughton Revision, vol. 8. Boston : Little, Brown & Co., 1961	563
Wilson, John F. <i>Carriage of Goods by Sea</i> , 6 ^e éd. Harlow, Angleterre : Pearson/Longman, 2008	510

