

T-367-13
2015 FC 405

T-367-13
2015 CF 405

The Information Commissioner of Canada
(*Applicant*)

La Commissaire à l'information du Canada
(*demanderesse*)

v.

c.

The Attorney General of Canada (*Respondent*)

Le procureur général du Canada (*défendeur*)

and

et

VIA Rail Canada Inc., the Canadian Air Transport Security Authority and the Business Development Bank of Canada (*Intervenors*)

Via Rail Canada Inc., l'Administration canadienne de la sûreté du transport aérien et la Banque de développement du Canada (*intervenantes*)

INDEXED AS: CANADA (INFORMATION COMMISSIONER) v. CANADA (ATTORNEY GENERAL)

RÉPERTORIÉ : CANADA (COMMISSAIRE À L'INFORMATION) c. CANADA (PROCUREUR GÉNÉRAL)

Federal Court, Harrington J.—Ottawa, February 25 and March 31, 2015.

Cour fédérale, juge Harrington—Ottawa, 25 février et 31 mars 2015.

Access to Information — Reference seeking to determine whether government institutions at liberty to charge fee to search, prepare for disclosure information found in governmental electronic records — Request made under Access to Information Act to Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC) for records — Records existing in electronic form, not created from other records by computer — HRSDC calculating search, preparation fees pursuant to Act, ss. 11(2), 11(3) — Applicant arguing that no fees payable as records in question existing, computerized — Debate focusing on terms “record”; “machine readable record”; “non-computerized record”, “a computer” within meaning of Act, Access to Information Regulations — Whether electronic records non-computerized records for purpose of search, preparation fees authorized by Act, s. 11(2), Regulations, s. 7(2) — Amended definition of “record” in Act matter of style rather than substance — New definition neutral, allowing for changing technology — Parliament enabling Governor in Council to regulate search, preparation fees irrespective of form of record — Difficulty lying in interpreting Regulations — Question as to why s. 7(2) referring to “non-computerized record” instead of record — Regulations, s. 7(3) referring to documents not existing at time of request, but subsequently created — Gap existing in search, preparation fees in that fees not covering electronic documents not themselves created from machine readable record — No ambiguity between English, French versions of Act, Regulations — Nothing giving s. 7(2) term “non-computerized record” restricted meaning that “non-computerized record” including any electronic record not in itself existing but created from other records to satisfy demand

Accès à l'information — Renvoi visant à déterminer la question de savoir s'il est loisible aux institutions gouvernementales de facturer un droit pour la recherche de renseignements figurant dans des documents électroniques gouvernementaux et pour leur préparation en vue de leur communication — Une demande d'accès à des dossiers a été faite en vertu de la Loi sur l'accès à l'information à Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDCC) — Ces documents existaient sous forme électronique et n'avaient pas à être créés par un ordinateur à partir d'autres documents — RHDCC a calculé des droits de recherche et de préparation conformément aux art. 11(2) et 11(3) de la Loi — La demanderesse a fait valoir qu'étant donné que les documents en question existaient et étaient informatisés, il n'y avait pas de droits à payer — Le débat portait sur le sens des mots « document », « document informatisé », « document [qui] n'est pas informatisé » et « ordinateur » au sens de la Loi et du Règlement sur l'accès à l'information — Il s'agissait de savoir si les documents électroniques sont des documents qui ne sont pas informatisés en vue de l'application des droits de recherche et de préparation qu'autorisent l'art. 11(2) de la Loi et l'art. 7(2) du Règlement — Le changement apporté à la définition d'un « document » dans la Loi est une affaire de style plutôt que de fond — La nouvelle définition est neutre et prévoit l'évolution de la technologie — Le législateur a permis au gouverneur en conseil de réglementer les droits de recherche et de préparation, peu importe la forme que revêt le document — C'est dans l'interprétation du Règlement que réside la difficulté — La question quant à savoir pourquoi l'art. 7(2) fait mention d'un « document [qui] n'est pas informatisé », plutôt

under Act, s. 4(3) — Governor in Council, regulation re: search, preparation very precise in setting out copying charges, search, preparation fees — Parliament clear: no regulation, no fee — Reference question answered in the negative.

This was a reference by the applicant seeking to determine whether government institutions are at liberty to charge the public a fee to search for, and prepare for disclosure, information found in governmental electronic records.

A citizen made a request under the *Access to Information Act* to Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), now known as Employment and Social Development Canada, for three sets of records. These records exist in electronic form and did not have to be created from other records by a computer. HRSDC calculated search and preparation fees in the amount of \$4 180 for two sets of records in accordance with subsections 11(2) and 11(3) of the Act. The fee was calculated on the basis that it would take 423 hours to locate and prepare all the relevant records. The applicant took the position that since the records in question exist and were computerized no search and preparation fee was payable. The debate focused on the terms “record”; “machine readable record”; “non-computerized record” and “a computer” within the meaning of the Act and the *Access to Information Regulations*.

The question referred was whether electronic records are non-computerized records for the purpose of the search and preparation fees authorized by subsection 11(2) of the Act and subsection 7(2) of the Regulations.

que de faire simplement mention d'un document, comme c'est le cas dans la Loi elle-même a été posée — L'art. 7(3) se rapporte aux documents qui n'existaient pas à l'époque de la demande, mais qui ont été créés par la suite — Il y a un écart sur le plan des droits de recherche et de préparation, en ce sens qu'ils ne portent pas sur les documents électroniques qui n'ont pas été eux-mêmes créés à partir d'un document informatisé — Il n'y a aucune ambiguïté entre les versions française et anglaise de la Loi et du Règlement — Rien ne conférerait au terme « document [qui] n'est pas informatisé » de l'art. 7(2) le sens restreint que préconisent le procureur général et les intervenantes, à savoir qu'un « document [qui] n'est pas informatisé » comprend tout document électronique qui n'existait pas en soi, mais qui a été créé à partir d'autres documents en vue de répondre à une demande présentée en vertu de l'art. 4(3) de la Loi — Lorsqu'il a fixé les frais de copie, le gouverneur en conseil a été très précis; de même, la disposition réglementaire concernant la recherche et la préparation est très précise — Le législateur l'indique très clairement : pas de règlement, pas de droit — La question faisant l'objet du renvoi est répondue par la négative.

Il s'agissait d'un renvoi de la part de la demanderesse visant à déterminer la question de savoir s'il est loisible aux institutions gouvernementales de facturer au public un droit pour la recherche de renseignements figurant dans des documents électroniques gouvernementaux et pour leur préparation en vue de leur communication.

Un citoyen a présenté une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* à Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), qui porte aujourd'hui le nom de ministère de l'Emploi et du Développement social, pour trois séries de documents. Ces documents existent sous forme électronique et n'avaient pas à être créés par un ordinateur à partir d'autres documents. RHDC a calculé des droits de recherche et de préparation de 4 180 \$ pour deux séries de documents, le tout conformément aux paragraphes 11(2) et 11(3) de la Loi. Les droits ont été calculés en prenant pour base qu'il faudrait 423 heures pour trouver et préparer tous les documents applicables. La demanderesse a toutefois exprimé l'avis qu'étant donné que les documents en question existaient et étaient informatisés, il n'y avait pas de droits de recherche et de préparation à payer. Le débat a porté sur le sens des mots « document », « document informatisé », « document [qui] n'est pas informatisé » et « ordinateur » au sens de la Loi et du *Règlement sur l'accès à l'information*.

La question soumise consistait à savoir si les documents électroniques sont des documents qui ne sont pas informatisés en vue de l'application des droits de recherche et de préparation qu'autorisent le paragraphe 11(2) de la Loi et le paragraphe 7(2) du Règlement.

Held, the reference question should be answered in the negative.

The definition of “record” in the Act was amended to mean “any documentary material, regardless of medium or form”. This change in the definition of “record” is a matter of style rather than substance. The new definition is neutral and allows for changing technology without having to repeatedly revise the definition. The Act itself poses no difficulty. Apart from providing that an application fee is not to exceed \$25, Parliament enabled the Governor in Council to regulate search and preparation fees irrespective of the form of the record, electronic or hard copy, and if in electronic form whether it already existed or had to be created from a machine readable record. The difficulty lies in interpreting the Regulations. The question is why subsection 7(2) refers to a “non-computerized record” instead of referring to a record. Subsection 7(3) must be taken to refer to documents which did not exist at the time of the request, but were subsequently created. The regulation is extremely specific with respect to the types of reproduction for which fees may be levied. They have not been updated to cover the production of DVD or USB device forms. In like fashion there is a gap in the search and preparation fees in that they do not cover electronic documents which were not themselves created from a machine readable record. There is no ambiguity between the English and French versions of the Act and Regulations. Subsection 7(2) of the Regulations speaks of a “non-computerized record”. There is nothing which would give that term the restricted meaning that a “non-computerized record” includes any electronic record which did not in itself exist but was created from other records in order to satisfy a demand under subsection 4(3) of the Act. The Governor in Council was very precise in setting out copying charges. Likewise, the regulation with respect to search and preparation is very precise. Parliament made it very clear: no regulation—no fee. Some of the interveners are ill-equipped to deal with requests, and have budgetary restraints. Search and preparation fees would help their financial situation. However, it is Parliament that placed these government institutions under the Act. If they are underfunded, they should not be looking to the courts for redress.

Jugement : On doit répondre par la négative à la question faisant l’objet du renvoi.

La définition du mot « document » dans la Loi a été modifiée pour signifier « éléments d’information, quel qu’en soit le support ». Ce changement apporté à la définition d’un « document » est une affaire de style plutôt que de fond. La nouvelle définition est neutre et prévoit l’évolution de la technologie sans avoir à réviser à répétition la définition. La Loi elle-même ne pose aucune difficulté. À part prévoir qu’un droit de demande ne doit pas excéder la somme de 25 \$, le législateur a permis au gouverneur en conseil de réglementer les droits de recherche et de préparation, peu importe la forme que revêt le document, électronique ou imprimé, et, s’il est sous forme électronique, s’il existait déjà ou a dû être créé à partir d’un document informatisé. C’est dans l’interprétation du Règlement que réside la difficulté. Il s’agit de savoir pourquoi le paragraphe 7(2) fait mention d’un « document [qui] n’est pas informatisé », plutôt que de faire mention d’un document. Il faut considérer que le paragraphe 7(3) se rapporte aux documents qui n’existaient pas à l’époque de la demande, mais qui ont été créés par la suite. Le règlement est extrêmement précis au sujet des types de forme de reproduction pour lesquels des droits peuvent être imposés. Ils n’ont pas été mis à jour pour englober la production de formes de DVD ou de dispositifs USB. Dans le même ordre d’idées, il y a un écart sur le plan des droits de recherche et de préparation, en ce sens qu’ils ne portent pas sur les documents électroniques qui n’ont pas été eux-mêmes créés à partir d’un document informatisé. Il n’y a aucune ambiguïté entre les versions française et anglaise de la Loi et du Règlement. Il est question au paragraphe 7(2) du Règlement d’un « document [qui] n’est pas informatisé ». Rien ne conférerait à ce terme le sens restreint préconisé, à savoir qu’un « document [qui] n’est pas informatisé » comprend tout document électronique qui n’existait pas en soi, mais qui a été créé à partir d’autres documents en vue de répondre à une demande présentée en vertu du paragraphe 4(3) de la Loi. Lorsqu’il a fixé les frais de copie, le gouverneur en conseil a été très précis. Dans le même ordre d’idées, la disposition réglementaire concernant la recherche et la préparation est très précise. Le législateur l’indique très clairement : pas de règlement, pas de droit. Certaines des intervenantes sont mal équipées pour répondre aux demandes, et sont soumises à des contraintes budgétaires. Des droits de recherche et de préparation aideraient à alléger leur situation financière. Mais c’est le législateur qui a assujéti ces institutions gouvernementales à la Loi. Si elles sont insuffisamment financées, il ne faudrait pas qu’elles s’adressent aux tribunaux pour obtenir réparation.

STATUTES AND REGULATIONS CITED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2, 3 “record”, 4(3), 11, 77.
Access to Information Regulations, SOR/83-507, ss. 3, 7.
An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof, S.C. 1980-81-82-83, c. 111.
British North America Act, 1867 (The), 30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5], ss. 91, 92.
Constitution Act, 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], s. 91.
Federal Accountability Act, S.C. 2006, c. 9.
Federal Courts Act, R.S.C., 1985, c. F-7, s. 18.3.
Merchant Shipping (Liability of Shipowners and Others) Act 1958 (U.K.), 6 & 7 Eliz. II, c. 62.
Official Languages Act, R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31, s. 20.
Personal Information Protection Act, S.A. 2003, c. P-6.5.

CASES CITED

DISTINGUISHED:

Blank v. Canada (Minister of the Environment), 2000 CanLII 16437 (F.C.T.D.).

APPLIED:

Attorney General for Ontario et al. v. Regional Municipality of Peel, [1979] 2 S.C.R. 1134, (1979), 104 D.L.R. (3d) 1.

CONSIDERED:

The Putbus, [1969] 2 All E.R. 676, [1969] 1 Lloyd’s Rep. 253 (C.A.); *Police Authority for Huddersfield v. Watson*, [1947] K.B. 842; *Baron v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 341, 83 Admin. L.R. (4th) 183; *Yeager v. Canada (Correctional Service)*, 2003 FCA 30, [2003] 3 F.C. 107; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers’ Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155; *Glykis v. Hydro-Québec*, 2004 SCC 60, [2004] 3 S.C.R. 285; *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*, [1881] UKPC 49 (BailII), (1881-82), 7 A.C. 96; *Yates v. United States*, 574 U.S. ___ (2015).

LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

Acte de l’Amérique du Nord britannique, 1867, 30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, appendice II, n° 5], art. 91, 92.
Loi constitutionnelle de 1867, 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], art. 91.
Loi édictant la Loi sur l’accès à l’information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d’autres lois, S.C. 1980-81-82-83, ch. 111.
Loi fédérale sur la responsabilité, L.C. 2006, ch. 9.
Loi sur l’accès à l’information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2, 3 « document », 4(3), 11, 77.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. (1985), ch. F-7, art. 18.3.
Loi sur les langues officielles, L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31, art. 20.
Merchant Shipping (Liability of Shipowners and Others) Act 1958 (R.-U.), 6 & 7 Eliz. II, ch. 62.
Personal Information Protection Act, S.A. 2003, ch. P-6.5.
Règlement sur l’accès à l’information, DORS/83-507, art. 3, 7.

JURISPRUDENCE CITÉE

DÉCISION DIFFÉRENCIÉE :

Blank c. Canada (Ministre de l’Environnement), 2000 CanLII 16437 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISION APPLIQUÉE :

Procureur général de l’Ontario et autre c. Municipalité régionale de Peel, [1979] 2 R.C.S. 1134.

DÉCISIONS EXAMINÉES :

The Putbus, [1969] 2 All E.R. 676, [1969] 1 Lloyd’s Rep. 253 (C.A.); *Police Authority for Huddersfield v. Watson*, [1947] K.B. 842; *Baron c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 341; *Yeager c. Canada (Services correctionnels)*, 2003 CAF 30, [2003] 3 C.F. 107; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers’ Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155; *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285; *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*, [1881] UKPC 49 (BailII), (1881-82), 7 A.C. 96; *Yates v. United States*, 574 U.S. ___ (2015).

REFERRED TO:

Information Commissioner of Canada v. Canada (Attorney General), 2014 FC 133, 447 F.T.R. 267; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Perka et al. v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 232, (1984), 13 D.L.R. (4th) 1; *Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84.

AUTHORS CITED

Carroll, Lewis. *Through the looking-glass and what Alice found there*.
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.: Lexis Nexis Canada, 2008.

REFERENCE by the applicant seeking to determine whether government institutions are at liberty to charge the public a fee to search for, and prepare for disclosure, information found in governmental electronic records. Reference question answered in the negative.

APPEARANCES

Louisa Garib and *Diane Therrien* for applicant.
Gregory Tzemenakis for respondent.
Loïc Berdnikoff for interveners.

SOLICITORS OF RECORD

Sack Goldblatt Mitchell LLP, Toronto, and *Office of the Information Commissioner of Canada*, Gatineau, Quebec, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.
Lavery, de Billy, Montréal, for interveners.

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

[1] HARRINGTON J.: Are government institutions, which are subject to the *Access to Information Act* [R.S.C., 1985, c. A-1 (the Act)], at liberty to charge the public a fee to search for, and prepare for disclosure,

DÉCISIONS CITÉES :

Commissaire à l'information du Canada c. Canada (Procureur général), 2014 CF 133; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Perka et al. c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 232; *Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84.

DOCTRINE CITÉE

Carroll, Lewis. *Through the looking-glass and what Alice found there*.
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. : Lexis Nexis Canada, 2008.

RENOVI de la part de la demanderesse visant à déterminer la question de savoir s'il est loisible aux institutions gouvernementales de facturer au public un droit pour la recherche de renseignements figurant dans des documents électroniques gouvernementaux et pour leur préparation en vue de leur communication. La question faisant l'objet du renvoi est répondue par la négative.

ONT COMPARU

Louisa Garib et *Diane Therrien* pour la demanderesse.
Gregory Tzemenakis pour le défendeur.
Loïc Berdnikoff pour les intervenantes.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

Sack Goldblatt Mitchell LLP, Toronto, et *Commissaire à l'information du Canada*, Gatineau (Québec), pour la demanderesse.
Le sous-procureur général du Canada pour le défendeur.
Lavery, de Billy, Montréal, pour les intervenantes.

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

[1] LE JUGE HARRINGTON : Est-il loisible aux institutions gouvernementales assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information* [L.R.C. (1985), ch. A-1] (la Loi) de facturer au public un droit pour la recherche de

information found in governmental electronic records? The problem lies in the definition of “record” (*document*) [in section 3 of the Act]. There are two types of electronic records contemplated by the Act: those that already exist and those that do not but can be created with the aid of computers. The current Information Commissioner submits that fees may only be levied with respect to the latter. The Attorney General and the Crown corporations which have intervened hold the view that a fee may be levied irrespective of whether or not the record currently exists. That view was also held by the commissioner’s predecessor.

[2] The point is a narrow one, one which is not easy to resolve. Not only is the language of the Act and the Regulations [*Access to Information Regulations*, SOR/83-507] enacted thereunder vague, but they have practically stood still since they were passed in the early 1980s. At that time, although personal computers existed, their use in the government workplace was more or less non-existent. Over the years there has been a shift from records which were solely paper based to electronic records, although hard copy versions may also exist. Personal computers, laptops and tablets are now widely used in the government workplace.

[3] The answer lies in the intention of Parliament and the Governor in Council. I must say I am far from certain what that intention was. The decision of Lord Justice Edmund Davies in *The Putbus*, [1969] 2 All E.R. 676 (C.A.) comes to mind. This is what he had to say about a difficult provision in the *Merchant Shipping (Liability of Shipowners and Others) Act 1958* (U.K.), 6 & 7 Eliz. II, c. 62 [at page 681]:

This obscure provision tempts one to adopt feelingly the words of Scrutton, L.J., in *Green v. Premier Glynrhonwy Slate Co., Ltd.*, [[1928] 1 K.B. 561 at p. 566], ...

renseignements figurant dans des documents électroniques gouvernementaux et pour leur préparation en vue de leur communication? Le problème réside dans la définition du mot « document » (*record*) [à l’article 3 de la Loi]. La Loi envisage deux types de documents électroniques : ceux qui existent déjà et ceux qui n’existent pas, mais qu’il est possible de créer avec l’aide d’ordinateurs. L’actuelle commissaire à l’information soutient que l’on ne peut imposer des droits qu’à l’égard du second type de documents électroniques. Le procureur général et les sociétés d’État qui sont intervenus sont d’avis qu’il est possible de facturer un droit, indépendamment du fait que le document en question existe présentement ou non. C’était également l’avis du prédécesseur de la commissaire.

[2] Il s’agit là d’un point précis, qui n’est pas facile à régler. Non seulement le libellé de la Loi et du Règlement [*Règlement sur l’accès à l’information*, DORS/83-507] y afférent est-il vague, mais ces deux textes n’ont presque pas changé depuis leur adoption, au début des années 1980. À cette époque, il existait bien des ordinateurs personnels, mais leur emploi dans les lieux de travail gouvernementaux était plus ou moins inexistant. Au fil des ans, les documents que l’on produisait uniquement sur papier ont été remplacés par des documents électroniques, mais il peut aussi y avoir des versions papier. Aujourd’hui, les ordinateurs personnels, les ordinateurs portables et les tablettes sont largement répandus dans les lieux de travail gouvernementaux.

[3] La réponse réside dans l’intention du législateur et du gouverneur en conseil, mais je dois dire que je suis loin d’être sûr de ce qu’était cette intention. Il me vient à l’esprit la décision du lord juge Edmund Davies, dans l’affaire *The Putbus*, [1969] 2 All E.R. 676 (C.A.), qui a déclaré ce qui suit au sujet d’une disposition complexe de la *Merchant Shipping (Liability of Shipowners and Others) Act 1958* (R.-U.), 6 & 7 Eliz. II, ch. 62 [à la page 681] :

[TRADUCTION] Cette disposition obscure incite à adopter librement les propos du lord juge Scrutton dans *Green v. Premier Glynrhonwy Slate Co., Ltd.*, [[1928] 1 K.B. 561, à la page 566] [...]

“... If I am asked whether I have arrived at the meaning of the words which Parliament intended I say frankly I have not the slightest idea.”

But, while tempted to echo those words, I do not dismiss the problem of construction as wholly beyond solution.

[4] A great many aids to statutory interpretation have been invoked: the “modern” approach, shared meaning in bilingual legislation, and originalism as opposed to the “living tree” approach, among others. An extensive body of case law has been summarized in two of Canada’s leading texts, Pierre-André Côté, collaboration Mathieu Devinat and Stéphane Beaulac, *The Interpretation of Legislation in Canada*, 4th ed. (Toronto: Carswell, 2011) and Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. (Markham, Ont.: Lexis Nexis Canada, 2008).

[5] The question was referred to this Court by the Information Commissioner under subsection 18.3(1) of the *Federal Courts Act* [R.S.C., 1985, c. F-7], which provides that a federal board, commission or other tribunal may refer any question of law to this Court for determination. The Attorney General initially took the position that the Commissioner fell outside the scope of section 18.3 because her functions are advisory, rather than determinative. Prothonotary Tabib dismissed his motion to strike on the grounds that it was not plain and obvious that the Information Commissioner could not take advantage of section 18.3 (*Information Commissioner of Canada v. Canada (Attorney General)*, 2014 FC 133, 447 F.T.R. 267).

[6] The Attorney General subsequently resiled from his original position. His client, Human Resources and Skills Development Canada (HRSDC), now known as Employment and Social Development Canada, intends to levy a search and preparation charge with respect to electronic records to be found in its computers. I am satisfied that the Information Commissioner is entitled to pose a question to this Court under section 18.3.

« [...] quand on me demande si j’ai découvert le sens des mots qu’envisageait le législateur, je réponds franchement que je n’en ai pas la moindre idée ».

Mais, bien que je sois tenté de faire écho à ces propos, je ne suis pas d’avis que le problème d’interprétation soit tout à fait insoluble.

[4] De nombreuses aides à l’interprétation des lois ont été invoquées : la méthode « moderne », le sens commun des lois bilingues, ainsi que l’originalisme par opposition à la méthode de l’« arbre vivant », parmi d’autres. Une vaste jurisprudence a été résumée dans deux des principaux textes canadiens sur le sujet : Pierre-André Côté, avec la collaboration de Mathieu Devinat et de Stéphane Beaulac, *Interprétation des lois*, 4^e éd. (Montréal : Thémis, 2009) et Ruth Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5^e éd. (Markham, Ont. : Lexis Nexis Canada, 2008).

[5] La question a été renvoyée à la Cour par la commissaire à l’information en vertu du paragraphe 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales* [L.R.C. (1985), ch. F-7], lequel dispose que les offices fédéraux peuvent renvoyer devant la Cour fédérale pour jugement toute question de droit. Le procureur général a tout d’abord exprimé l’avis que la commissaire ne tombait pas sous le coup de l’article 18.3 parce que ses fonctions étaient de nature consultative plutôt que décisionnelle. La protonotaire Tabib a rejeté sa requête en radiation au motif qu’il n’était pas évident et manifeste que la commissaire à l’information ne pouvait pas se prévaloir de cette disposition (*Commissaire à l’information du Canada c. Canada (Procureur général)*, 2014 CF 133).

[6] Le procureur général est ensuite revenu sur sa position initiale. Son client, Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC), qui porte aujourd’hui le nom de ministère de l’Emploi et du Développement social, a l’intention d’imposer des frais de recherche et de préparation pour les documents électroniques qui se trouvent dans ses ordinateurs. Je suis convaincu que la commissaire à l’information a le droit de soumettre une question à la Cour en vertu de l’article 18.3.

I. The Facts

[7] The parties are to be applauded for the time and effort expended in reaching an agreed statement of facts with exhibits.

[8] The current dispute began in 2011. A Canadian citizen made a request under the Act to HRSDC for the following three sets of records:

1. Relational database “table relationship diagram” (or otherwise formatted “data dictionary”) which defines the table structure present in the SIN record database, including the schema of all tables (names and datatypes of all fields), and table relationships.

2. All system user manuals and/or guides concerning the database system and associated front-end user interface(s) which is/are used to provide the services associated with “Social Insurance Registration”, including but not limited to the process of updating an existing SIN record,

3. Developer’s “Changelog” document description describing incremental changes in said database system and its front-end user interface application from version to version.”

It is accepted that these records exist in electronic form and do not have to be created from other records by a computer.

[9] Following some discussion, the first set was provided. However, HRSDC calculated search and preparation fees in the amount of \$4 180 for the other two and required prepayment, the whole in accordance with subsections 11(2) and 11(3) of the Act. The fee was calculated on the basis that it would take 423 hours to locate and prepare all the relevant records.

[10] Thereafter, the requestor complained to the Office of the Information Commissioner. His complaint was as to the estimate of the time required and hence the amount of the fee. However, the Commissioner took the position that since the records in question exist and were computerized no search and preparation fee was payable

I. Les faits

[7] Il convient de louer les parties pour le temps et les efforts qu’elles ont dépensés en vue d’établir un exposé conjoint des faits assorti de diverses pièces.

[8] Le présent litige a débuté en 2011. Un citoyen a présenté une demande en vertu de la Loi à RHDCC pour les trois séries de documents qui suivent :

[TRADUCTION]

1. Le « schéma de relations de tables » (ou le « dictionnaire de données » par ailleurs formaté) d’une base de données relationnelle, qui définit la structure de tables présente dans la base de données sur les dossiers de NAS, y compris le schéma de tous les tableaux (nom et types de données de tous les champs), ainsi que les relations de tables;

2. Tous les manuels ou guides de l’utilisateur concernant le système de bases de données, ainsi que les interfaces utilisateur-ordinateur frontal connexes utilisés pour dispenser les services relatifs à l’« immatriculation aux assurances sociales », y compris, notamment au processus d’actualisation des dossiers de NAS existants;

3. Une description du journal des changements du réalisateur de logiciel, indiquant les changements successifs de version en version du système susmentionné et de son application d’interface utilisateur-ordinateur frontal.

Il est admis que ces documents existent sous forme électronique et n’ont pas à être créés par un ordinateur à partir d’autres documents.

[9] Après certains échanges, la première série de documents a été fournie. Cependant, RHDCC a calculé des droits de recherche et de préparation de 4 180 \$ pour les deux autres séries et a exigé un paiement anticipé, le tout conformément aux paragraphes 11(2) et 11(3) de la Loi. Les droits ont été calculés en prenant pour base qu’il faudrait 423 heures pour trouver et préparer tous les documents applicables.

[10] L’auteur de la demande a ensuite porté plainte auprès du Commissariat à l’information. Sa plainte avait trait à l’estimation du temps requis et, donc, au montant des droits. La commissaire a toutefois exprimé l’avis qu’étant donné que les documents en question existaient et étaient informatisés, il n’y avait pas de droits de

at all. Thus the reasonableness of the estimate is not before me.

[11] This position constituted a sea change as the previous Information Commissioner was of the view that government institutions were entitled to charge for the search of and preparation of electronic records. That opinion was based upon the decision of Mr. Justice Muldoon in *Blank v. Canada (Minister of the Environment)*, 2000 CanLII 16437 (F.C.T.D.). The current Information Commissioner is of the view that *Blank* did not decide the point and that on a proper interpretation of the *Access to Information Act* and the *Access to Information Regulations*, such fees may not be levied.

II. The Act and Regulations

[12] The Act was assented to in 1982 (S.C. 1980-81-82-83, c. 111 [*An Act to enact the Access to Information Act and the Privacy Act, to amend the Federal Court Act and the Canada Evidence Act, and to amend certain other Acts in consequence thereof*]). The Regulations were registered the following year (SOR/83-507). Both were subsequently amended to provide for the creation of records in an “alternative format” in order to allow a person with a sensory disability to read or listen thereto. Alternative format records are not in issue.

[13] The only amendment to the Act which might be relevant is the definition of “record/document”. A “record” (*document*) is defined in section 3 of the Act:

3. ...

“record”
« *document* »
“record” means any documentary material,
regardless of medium or form;

It used to read:

recherche et de préparation à payer. La question qui m’est soumise est donc le caractère raisonnable de l’estimation.

[11] Cette position constitue un changement radical, car le commissaire à l’information précédent était d’avis que les institutions gouvernementales étaient en droit de facturer des droits pour la recherche et la préparation de documents électroniques. Cet avis reposait sur la décision du juge Muldoon dans l’affaire *Blank c. Canada (Ministre de l’Environnement)*, 2000 CanLII 16437 (C.F. 1^{re} inst.). L’actuelle commissaire à l’information estime que la décision *Blank* n’a pas tranché la question et que, si l’on interprète comme il faut la *Loi sur l’accès à l’information* et le *Règlement sur l’accès à l’information*, de tels droits ne peuvent pas être imposés.

II. La Loi et le Règlement

[12] La Loi a été sanctionnée en 1982 (S.C. 1980-81-82-83, ch. 111 [*Loi édictant la Loi sur l’accès à l’information et la Loi sur la protection des renseignements personnels, modifiant la Loi sur la preuve au Canada et la Loi sur la Cour fédérale et apportant des modifications corrélatives à d’autres lois*]), et le Règlement a été enregistré l’année suivante (DORS/83-507). Ces deux textes ont été modifiés par la suite en vue de prévoir la création de documents sur « supports de substitution », permettant à une personne ayant une déficience sensorielle de les lire ou de les écouter. Les documents créés sur un tel support ne sont pas en litige.

[13] La seule modification à la Loi qui pourrait être pertinente est la définition du mot « document/*record* ». Un « document » (*record*) est défini à l’article 3 de la Loi :

3. [...]

« document » Éléments d’information, quel « document »
qu’en soit le support. “*record*”

Le texte antérieur de cette définition était le suivant :

3. ...

“record”
« *document* »

“record” includes any correspondence, memorandum, book, plan, map, drawing, diagram, pictorial or graphic work, photograph, film, microform, sound recording, videotape, machine readable record, and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof;

[14] “Record” (*document*) was further defined in subsection 4(3) of the Act which has never been amended. It provides:

4. ...

Records produced from machine readable records

(3) For the purposes of this Act, any record requested under this Act that does not exist but can, subject to such limitations as may be prescribed by regulation, be produced from a machine readable record under the control of a government institution using computer hardware and software and technical expertise normally used by the government institution shall be deemed to be a record under the control of the government institution. [My emphasis.]

[15] The debate focuses on the meaning “record/*document*”; “machine readable record/*document informatisé*”; “non-computerized record/*document ... pas informatisé*” and “a computer/*l’ordinateur*” within the meaning of the Act and Regulations.

[16] As set out in section 2 of the Act, its purpose is to give Canadians a right of access to information in records under the control of certain government institutions.

[17] Fees are provided for in section 11 of the Act and in section 7 of the Regulations, both of which are appended hereto in full. Section 11 of the Act contemplates that a person requesting access to a record may be required to pay:

3. [...]

« document » Tous éléments d’information, quels que soient leur forme et leur support, notamment correspondance, note, livre, plan, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microformule, enregistrement sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d’information.

« document »
“*record*”

[14] Le mot « document » (*record*) a été défini plus en détail au paragraphe 4(3) de la Loi, qui n’a jamais été modifié :

4. [...]

(3) Pour l’application de la présente loi, les documents qu’il est possible de préparer à partir d’un document informatisé relevant d’une institution fédérale sont eux-mêmes considérés comme relevant de celle-ci, même s’ils n’existent pas en tant que tels au moment où ils font l’objet d’une demande de communication. La présente disposition ne vaut que sous réserve des restrictions réglementaires éventuellement applicables à la possibilité de préparer les documents et que si l’institution a normalement à sa disposition le matériel, le logiciel et les compétences techniques nécessaires à la préparation. [Non souligné dans l’original.]

Document issu d’un document informatisé

[15] Le débat porte sur le sens des mots « document/*record* », « document informatisé/*machine readable record* », « document [qui] n’est pas informatisé/*non-computerized record* » et « ordinateur/*computer* » au sens de la Loi et du Règlement.

[16] Comme l’indique l’article 2 de la Loi, cette dernière vise à donner aux Canadiens accès aux documents que détiennent certaines institutions gouvernementales.

[17] Les droits à acquitter sont prévus à l’article 11 de la Loi et à l’article 7 du Règlement, deux dispositions dont le texte est reproduit intégralement à l’annexe ci-jointe. L’article 11 de la Loi précise qu’une personne qui fait une demande d’accès à un document peut être tenue d’acquitter :

- | | |
|---|--|
| <p>a. an application fee not exceeding \$25;</p> <p>b. a fee reflecting the cost of reproduction;</p> <p>c. the cost of converting a record into an alternative format; and</p> <p>d. a fee for every hour in excess of five hours that is reasonably required to search for the record or prepare any part of it for disclosure, be it prepared from a machine readable record or not, all as may be prescribed by regulation.</p> | <p>a. un droit de demande d'un montant maximal de 25 \$;</p> <p>b. un droit correspondant aux frais de reproduction;</p> <p>c. le coût de la production d'un document sur support de substitution;</p> <p>d. un montant déterminé par règlement, s'il faut plus de cinq heures pour rechercher le document ou en prélever la partie communicable, que ce soit à partir d'un document informatisé ou non.</p> |
|---|--|

[18] Section 77 of the Act provides that the Governor in Council may make regulations, among other things, for:

[18] L'article 77 de la Loi prévoit que le gouverneur en conseil peut notamment, par voie de règlement :

Regulations **77. ...**

77. [...]

Règlements

(d) prescribing a fee for the purpose of paragraph 11(1)(a) and the manner of calculating fees or amounts payable for the purposes of paragraphs 11(1)(b) and (c) and subsections 11(2) and (3);

d) fixer le montant des droits prévus à l'alinéa 11(1)a) et déterminer le mode de calcul du montant exigible en vertu des alinéas 11(1)b) et c) et des paragraphes 11(2) et (3);

[19] Section 7 of the Regulations covers the four types of fees which Parliament authorized the Governor in Council to enact by way of regulation:

[19] L'article 7 du Règlement indique les quatre types de droit que le législateur a autorisé le gouverneur en conseil à adopter par voie de règlement :

- | | |
|---|--|
| <p>a. the application fee is \$5;</p> <p>b. reproduction costs are set out for photocopying, microfiche duplication, microfilm duplication, microfilm to paper duplication and magnetic tape-to-tape duplication;</p> <p>c. costs for producing a record in alternative format, be it brail, large print, audio cassette or microcomputer diskette.</p> | <p>a. le droit de demande est de 5 \$;</p> <p>b. les droits de reproduction sont fixés pour une photocopie, la reproduction d'une micro-fiche, la reproduction d'un microfilm, la reproduction d'une micro-forme sur papier et la reproduction d'une bande magnétique sur une autre bande;</p> <p>c. le droit de reproduction d'un document sur un support de substitution, qu'il soit en braille, en gros caractères, sur audiocassette ou sur disquette de micro-ordinateur.</p> |
|---|--|

These fees are not in direct issue but do inform the debate as to the fourth type of fee: search and preparation fees. For instance, it is common ground that no fee is chargeable for producing a record in a more modern format such as in DVDs or USBs.

Ces droits ne sont pas directement en litige, mais ils éclairent quand même le débat entourant le quatrième type de droit, celui qui s'applique à la recherche et à la préparation. Par exemple, il est bien établi qu'aucun droit ne peut être imposé en vue de produire un document sur

[20] This brings us to the heart of the problem, subsections 2 and 3 of section 7 of the Regulations. Under subsection 7(2) of the Regulations, if the record is a “non-computerized record” (*le document ... n’est pas informatisé*) [emphasis added] the head of the government institution in question may require payment in the amount of \$2.50 per person per quarter hour for every hour in excess of five hours that is spent on search and preparation.

[21] Subsection 7(3) goes on to provide that where the record is produced from “a machine readable record” (*lorsque le document demandé ... est produit à partir d’un document informatisé*) [emphasis added] the head of the government institution may, in addition to any other fee, impose two more fees:

7. ...

(3) ...

(a) \$16.50 per minute for the cost of the central processor and all locally attached devices; and

(b) \$5 per person per quarter hour for time spent on programming a computer.

III. The position of the parties

[22] The formal reference is framed as follows:

Are electronic records non-computerized records for the purpose of the search and preparation fees authorized by subsection 11(2) of the *Access to Information Act* (the Act) and subsection 7(2) of the *Access to Information Regulations* (the Regulations)?

[23] The Information Commissioner submits that the answer is “no”. In her view, “non-computerized records” mean records which are not stored in or on a computer or in electronic format.

un support plus moderne, comme un DVD ou une clé USB.

[20] Cela nous amène au cœur du problème : les paragraphes 2 et 3 de l’article 7 du Règlement. Aux termes du paragraphe 7(2) du Règlement, si le document « n’est pas informatisé » (*is a non-computerized record*) [non souligné dans l’original] le responsable de l’institution gouvernementale en question peut exiger le versement d’un montant de 2,50 \$ la personne par quart d’heure pour chaque heure en sus de cinq passée à la recherche et à la préparation.

[21] Le paragraphe 7(3) prévoit ensuite que lorsque le document demandé est produit « à partir d’un document informatisé » (*the record [...] is produced from a machine readable record*) [non souligné dans l’original], le responsable de l’institution gouvernementale peut, en plus de tout autre droit, en imposer deux autres :

7. [...]

(3) [...]

a) 16,50 \$ par minute pour l’utilisation de l’unité centrale de traitement et de tous les périphériques connectés sur place; et

b) 5 \$ la personne par quart d’heure passé à programmer l’ordinateur.

III. La position des parties

[22] Le texte officiel du renvoi est formulé en ces termes :

[TRADUCTION] Les documents électroniques sont-ils des documents qui ne sont pas informatisés en vue de l’application des droits de recherche et de préparation qu’autorisent le paragraphe 11(2) de la *Loi sur l’accès à l’information* (la Loi) et le paragraphe 7(2) du *Règlement sur l’accès à l’information* (le Règlement)?

[23] La commissaire à l’information soutient que la réponse à cette question est « non ». À son avis, l’expression « documents non informatisés » désigne ceux qui ne sont pas stockés dans un ordinateur ou produits sous forme électronique.

[24] The Attorney General submits the answer should be:

Yes. Applying a contextual analysis, records that are subject to the search and preparations fees in subsection 7(2) of the Regulations include records in electronic format (such as Word documents or emails) that can be produced without the need to program a computer to create the record.

[25] The interveners also submit that the answer should be “yes”.

[26] The parties all agree that the Regulations are out of date. The fees, leaving aside the subsequent amendment to allow for records in alternative format remain as they were in 1983, except that in 1986 the photocopying fee was reduced from \$0.25 per page to \$0.20 per page. The Commissioner realizes that while in some cases searching for electronic records is straightforward; in others it can be difficult, time consuming and resource intensive. Government information exists in electronic and non-electronic format alike. Electronic records may be stored in various systems using a variety of traditional and new technologies. There is and has been a quickly changing array of hardware and software. There is no integrated system for data management as information may be stored on personal computers, hard drives, external drives, USB devices, tablets, standalone servers, common access servers and the like.

IV. Deference

[27] The question arises whether I owe deference to judges who looked at relevant portions of the Act and Regulations in the past; to the Information Commissioner whose home statute it is and to the opinion of Ministers of the Crown, particularly the President of the Treasury Board, whose predecessors fixed the search and preparation fees. In my opinion the question must be answered in the negative.

[24] Le procureur général soutient que la réponse devrait être la suivante :

[TRADUCTION] Oui. Selon une analyse contextuelle, les documents qui sont soumis aux droits de recherche et de préparation dont il est question au paragraphe 7(2) du Règlement comprennent les documents établis sous une forme électronique (tels que les documents Word ou les messages électroniques) qu'il est possible de produire sans devoir programmer un ordinateur pour les créer.

[25] Les intervenantes soutiennent-elles aussi que la réponse devrait être « oui ».

[26] Les parties conviennent toutes que le Règlement est périmé. Les droits, abstraction faite de la modification qui a été apportée ultérieurement au sujet des documents présentés sur un support de substitution, sont les mêmes qu'en 1983, sauf qu'en 1986 le droit de photocopie a été réduit de 0,25 \$ la page à 0,20 \$ la page. La commissaire est consciente que, dans certains cas, la recherche de documents électroniques est une opération simple, tandis que, dans d'autres, il peut s'agir d'un travail ardu, qui requiert un temps et des ressources considérables. Les renseignements gouvernementaux existent sous forme tant électronique que non électronique. Les documents électroniques peuvent être stockés dans divers systèmes au moyen d'un éventail de techniques classiques et nouvelles. La gamme des matériels et des logiciels change rapidement. Il n'existe aucun système intégré pour la gestion des données, car les renseignements peuvent être stockés dans des ordinateurs personnels, des disques durs, des disques externes, des dispositifs USB, des tablettes, des serveurs autonomes, des serveurs à accès commun, etc.

IV. Le degré de déférence requis

[27] Dois-je faire preuve de déférence envers les juges qui se sont penchés dans le passé sur les passages applicables de la Loi et du Règlement, envers la commissaire à l'information, dont c'est la loi habilitante qui est en question, ainsi qu'envers l'opinion de ministres fédéraux, et notamment le président du Conseil du Trésor, dont ce sont les prédécesseurs qui ont fixé les droits de recherche et de préparation? À mon avis, c'est par la négative qu'il faut répondre à la question.

[28] In *Blank* referred to earlier, the main focus was on whether certain documents existed. However Mr. Justice Muldoon was also of the view that the proposed charges to search and prepare for disclosure emails which already existed were reasonable.

[29] Mr. Justice Muldoon and I are at the same level, subject to correction by the Federal Court of Appeal. Thus the applicable principle is not *stare decisis* but rather judicial comity. This principle was clearly explained by Lord Goddard C.J. in *Police Authority for Huddersfield v. Watson*, [1947] K.B. 842, at page 848:

... I think the modern practice, and the modern view of the subject, is that a judge of first instance, though he would always follow the decision of another judge of first instance, unless he is convinced the judgment is wrong, would follow it as a matter of judicial comity. He certainly is not bound to follow the decision of a judge of equal jurisdiction. He is only bound to follow the decisions which are binding on him, which, in the case of a judge of first instance, are the decisions of the Court of Appeal, the House of Lords and the Divisional Court.

[30] In *Baron v. Canada (Minister of Public Safety and Emergency Preparedness)*, 2008 FC 341, 83 Admin. L.R. (4th) 183, Madam Justice Dawson set out circumstances which would justify a refusal to follow a prior decision of the same court (at paragraph 52):

A judge of this Court, as a matter of judicial comity, should follow a prior decision made by another judge of this Court unless satisfied that: (a) subsequent decisions have affected the validity of the prior decision; (b) the prior decision failed to consider some binding precedent or relevant statute; or (c) the prior decision was unconsidered; that is, made without an opportunity to fully consult authority. If any of those circumstances are found to exist, a judge may depart from the prior decision, provided that clear reasons are given for the departure and, in the immigration context, an opportunity to settle the law is afforded to the Federal Court of Appeal by way of a certified question. See: *Re Hansard Spruce Mills Ltd.*, [1954] 4 D.L.R. 590 at page 591 (B.C.C.A.), and *Ziyadah v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1999] 4 F.C. 152 (T.D.).

[28] Dans la décision *Blank*, précitée, l'accent était principalement mis sur la question de savoir s'il existait certains documents. Cependant, le juge Muldoon était également d'avis que les frais de recherche et de préparation proposés pour la communication de messages électroniques déjà existants étaient raisonnables.

[29] Le juge Muldoon et moi sommes de même rang, soumis à rectification de la part de la Cour d'appel fédérale. Le principe applicable n'est donc pas le *stare decisis*, mais plutôt la courtoisie judiciaire. Ce principe a déjà été clairement expliqué par le lord juge en chef Goddard, dans l'affaire *Police Authority for Huddersfield v. Watson*, [1947] K.B. 842, à la page 848 :

[TRADUCTION] [...] je pense que selon la pratique contemporaine et la conception contemporaine de la question, c'est par déférence confraternelle qu'un juge de première instance se conforme toujours à la décision d'un autre juge de première instance, à moins qu'il ne soit convaincu que cette décision est erronée. Il n'est certainement pas tenu de se conformer à la décision d'un juge de même rang. Il n'est tenu de suivre que les décisions qui ont force jurisprudentielle à son égard, c'est-à-dire, s'il est juge de première instance, celles qui émanent de la Cour d'appel, de la Chambre des lords et de la Cour divisionnaire.

[30] Dans la décision *Baron c. Canada (Ministre de la Sécurité publique et de la Protection civile)*, 2008 CF 341, la juge Dawson a exposé les conditions qui justifieraient le refus de se conformer à une décision antérieure d'un même tribunal (au paragraphe 52) :

Un juge de la Cour, par courtoisie judiciaire, doit suivre une décision antérieure rendue par un autre juge de la Cour, à moins qu'il ne soit convaincu que : a) des décisions subséquentes ont remis en question la validité de cette décision antérieure; b) la décision antérieure ne tenait pas compte d'un précédent faisant autorité ou d'une loi pertinente; c) la décision antérieure a été rendue sans délibéré, c'est-à-dire que le juge a rendu sa décision sans avoir le temps de consulter la jurisprudence. S'il se trouve en présence de l'une de ces circonstances, un juge peut s'écarter de la ligne établie par la décision antérieure, à la condition qu'il expose clairement ses motifs de ce faire et, dans une affaire d'immigration, qu'il permette à la Cour d'appel fédérale de clarifier le droit en certifiant une question. Voir *Re Hansard Spruce Mills Ltd.*, [1954] 4 D.L.R. 590, à la page 591 (B.C.C.A.), et *Ziyadah c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1999] 4 C.F. 152 (1^{re} inst.).

[31] It does not appear that the issue as to whether fees were chargeable at all, as opposed to their reasonableness, was ever put before Mr. Justice Muldoon. In my view, *Blank* is not on point.

[32] The other decision to consider is that of the Federal Court of Appeal in *Yeager v. Canada (Correctional Service)*, 2003 FCA 30, [2003] 3 F.C. 107. That case, if on point, is binding on the basis of *stare decisis*. The case is very useful in identifying records which are subject to disclosure. Yeager was carrying out research regarding the Canadian penal system. The data he sought did not exist but could be created. However considerable work, resources and expertise would be involved. There were also privacy and security concerns. The Federal Court of Appeal opined that the records sought were records within the meaning of subsection 4(3) of the Act. However it declared that the records need not be produced as section 3 of the Regulations provides that a record need not be produced if such production would unreasonably interfere with the operation of the government institution in question. The decision does not touch upon fees and so cannot be considered binding in this context.

[33] The Office of the Information Commissioner has been on both sides of this issue at different times. Although the opinions expressed, indeed expressed in annual reports to Parliament, should be carefully considered, they are not binding.

[34] This is a reference to the Court by the Information Commissioner as to the proper interpretation of the Act and Regulations. The Court is called upon to form its own opinion, not to decide whether or not the opinion of the Information Commissioner, then or now, is reasonable, as might well be the case were this a matter of judicial review. There is no decision of the Information Commissioner under review.

[35] Consequently the general principle enounced by the Supreme Court of Canada that deference should

[31] Il ne semble pas que la question de savoir si les droits étaient imposables, par opposition à leur caractère raisonnable, ait été soumise au juge Muldoon. À mon avis, la décision *Blank* est sans rapport avec la question.

[32] L'autre décision qu'il faut prendre en considération est l'arrêt de la Cour d'appel fédérale *Yeager c. Canada (Services correctionnels)*, 2003 CAF 30, [2003] 3 C.F. 107. Cette affaire, si elle est pertinente, a force exécutoire par application du principe du *stare decisis*. Elle est fort utile pour déterminer les documents qui sont susceptibles d'être communiqués. M. Yeager menait des recherches sur le système pénal canadien. Les données qu'il souhaitait obtenir n'existaient pas, mais pouvaient être créées. Cela aurait toutefois exigé un travail, des ressources et une expertise considérables. Il y avait également en jeu des questions de sécurité et d'atteinte à la vie privée. La Cour d'appel fédérale a exprimé l'avis que les documents demandés étaient des documents au sens du paragraphe 4(3) de la Loi. Elle a toutefois déclaré qu'il n'était pas obligatoire de les produire, car l'article 3 du Règlement prescrit qu'il n'est pas nécessaire de produire un document si cela entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution gouvernementale en question. La décision ne traite pas de la question des droits et, dans le présent contexte, on ne peut donc pas considérer qu'elle a force obligatoire.

[33] Le Commissariat à l'information s'est rangé des deux côtés de la question à des moments différents. Il faudrait examiner avec soin les avis exprimés — exprimés en fait dans des rapports annuels au Parlement — mais ils n'ont pas force obligatoire.

[34] Il est question en l'espèce d'un renvoi à la Cour de la part de la commissaire à l'information au sujet de la juste interprétation de la Loi et du Règlement. La Cour est appelée à former sa propre opinion, et non à décider si l'opinion de la commissaire à l'information, dans le passé ou à l'heure actuelle, est raisonnable ou pas, comme cela pourrait fort bien être le cas s'il s'agissait d'un contrôle judiciaire. Il ne s'agit pas d'une décision de la commissaire à l'information qui fait l'objet d'un tel contrôle.

[35] En conséquence, le principe général que la Cour suprême du Canada a énoncé, à savoir qu'il convient de

be given a decision maker interpreting his or her home statute does not apply.

[36] In *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, the Court held that deference was owed to the Information and Privacy Commissioner under Alberta's *Personal Information Protection Act* [S.A. 2003, c. P-6.5]. Mr. Justice Rothstein made it clear that he was addressing the issue of deference to administrative decisions. At paragraph 1 he said:

Through the creation of administrative tribunals, legislatures confer decision-making authority on certain matters to decision makers who are assumed to have specialized expertise with the assigned subject matter. Courts owe deference to administrative decisions within the area of decision-making authority conferred to such tribunals.

He added at paragraph 34:

... it is sufficient in these reasons to say that, unless the situation is exceptional, and we have not seen such a situation since *Dunsmuir*, the interpretation by the tribunal of "its own statute or statutes closely connected to its function, with which it will have particular familiarity" should be presumed to be a question of statutory interpretation subject to deference on judicial review. [My emphasis.]

[37] The reference to *Dunsmuir* above, of course, is a reference to the Supreme Court's landmark decision: *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190.

[38] As part of her duties, the Information Commissioner wrote to various Ministers of the Crown in an effort to persuade them as to the correctness of her office's current point of view. Of particular interest is the reply of the Honourable Tony Clement, President of the Treasury Board, in September 2011. The Commissioner's letter dealt with investigations relating to fees assessed by the Department of Foreign Affairs and International Trade (DFAIT). He said:

The policy guidance provided by the Treasury Board Secretariat to institutions subject to the *Access to Information*

faire preuve de déférence envers le décideur qui interprète sa loi habilitante, ne s'applique pas.

[36] Dans l'arrêt *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, la Cour a conclu qu'il y avait lieu de faire preuve de déférence envers le commissaire à l'information et à la protection de la vie privée sous le régime de la *Personal Information Protection Act* [S.A. 2003, ch. P-6.5] de l'Alberta. Le juge Rothstein a clairement indiqué qu'il traitait de la question de la déférence à l'égard des décisions de nature administrative. Voici ce qu'il a indiqué, au premier paragraphe :

En créant un tribunal administratif, une législature confère à un décideur le pouvoir de rendre des décisions dans un domaine où il est censé posséder une expertise. Une cour de justice doit déférer aux décisions administratives qui ressortissent à ce pouvoir décisionnel.

Et, a-t-il ajouté, au paragraphe 34 :

[...] je me contente d'affirmer que, sauf situation exceptionnelle — et aucune ne s'est présentée depuis *Dunsmuir* —, il convient de présumer que l'interprétation par un tribunal administratif de « sa propre loi constitutive ou [d']une loi étroitement liée à son mandat et dont il a une connaissance approfondie » est une question d'interprétation législative commandant la déférence en cas de contrôle judiciaire. [Non souligné dans l'original.]

[37] La référence à l'arrêt *Dunsmuir*, ci-dessus, est un renvoi à l'arrêt de principe de la Cour suprême *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190.

[38] Dans le cadre de ses fonctions, la commissaire à l'information a écrit à divers ministres fédéraux afin de les convaincre de la justesse du point de vue actuel du Commissariat. La réponse de l'honorable Tony Clement, président du Conseil du Trésor, en septembre 2011, revêt un intérêt particulier. La lettre de la commissaire portait sur des enquêtes relatives aux droits imposés par le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international (MAECI). Il a indiqué :

[TRADUCTION] La directive que le Secrétariat du Conseil du Trésor a donnée aux institutions assujetties à la *Loi sur l'accès*

Act requires that institutions ensure that applicants are charged fees only for the activities and formats described in section 7 of the *Access to Information Regulations*, and that institutions exercise discretion when applying fees, waivers, reductions or refunds. As such, DFAIT has exercised discretion in accordance with legal and policy requirements.

[39] Other ministers deferred to the Treasury Board. It is not suggested that Mr. Clement's opinion is binding, but it should be carefully considered as the policy has remained unchanged for many years. However, the Federal Court of Appeal held in *David Suzuki Foundation v. Canada (Fisheries and Oceans)*, 2012 FCA 40, [2013] 4 F.C.R. 155, that the correctness standard applies to a minister's interpretation of an enabling statute.

V. The Rules of Statutory Interpretation

[40] The parties all agree on Driedger's "modern" approach to statutory interpretation. As Madam Justice Deschamps said in *Glykis v. Hydro-Québec*, 2004 SCC 60, [2004] 3 S.C.R. 285, at paragraph 5:

The approach to statutory interpretation is well-known (*Bell ExpressVu Limited Partnership v. Rex*, [2002] 2 S.C.R. 559, 2002 SCC 42). A statutory provision must be read in its entire context, taking into consideration not only the ordinary and grammatical sense of the words, but also the scheme and object of the statute, and the intention of the legislature. This approach to statutory interpretation must also be followed, with necessary adaptations, in interpreting regulations.

[41] This contextual approach to statutory interpretation as opposed to a more literal approach is not particularly new. In *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*, [1881] UKPC 49 (BaiLII), (1881-82), 7 A.C. 96, the Privy Council had to deal with the division of legislative powers found in sections 91 and 92 of what was then *The British North America Act, 1867* [30 & 31 Vict., c. 3 (U.K.) [R.S.C. 1970, Appendix II, No. 5]]. Sir Montague Smith said, at pages 108 and 109:

à l'information exige que ces dernières veillent à ne facturer des droits aux auteurs des demandes que pour les activités et les formats décrits à l'article 7 du *Règlement sur l'accès à l'information*, et qu'elles fassent preuve de discernement quand elles appliquent des droits, des dispenses, des réductions ou des remboursements. Dans ce contexte, le MAECI a fait preuve de discernement, conformément aux exigences juridiques et de principe.

[39] D'autres ministres ont fait preuve de déférence envers le Conseil du Trésor. Cela ne veut pas dire que l'opinion de M. Clement a force obligatoire, mais il y a lieu de l'examiner avec soin, car la politique n'a pas changé depuis de nombreuses années. La Cour d'appel fédérale a toutefois conclu dans l'arrêt *Fondation David Suzuki c. Canada (Pêches et Océans)*, 2012 CAF 40, [2013] 4 R.C.F. 155, que la norme de la décision correcte s'applique à l'interprétation que fait un ministre de sa loi habilitante.

V. Les règles d'interprétation législative

[40] Les parties sont toutes d'accord sur la conception « moderne » de Driedger au sujet de l'interprétation législative. Comme l'a déclaré la juge Deschamps dans l'arrêt *Glykis c. Hydro-Québec*, 2004 CSC 60, [2004] 3 R.C.S. 285, au paragraphe 5 :

La méthode d'interprétation des textes législatifs est bien connue (*Bell ExpressVu Limited Partnership c. Rex*, [2002] 2 R.C.S. 559, 2002 CSC 42). La disposition législative doit être lue dans son contexte global, en prenant en considération non seulement le sens ordinaire et grammatical des mots mais aussi l'esprit et l'objet de la loi et l'intention du législateur. Cette méthode, énoncée à l'occasion de l'analyse de textes législatifs, s'impose, avec les adaptations nécessaires, pour l'interprétation de textes réglementaires.

[41] Cette méthode contextuelle d'interprétation législative, par opposition à une méthode plus littérale, n'est pas particulièrement nouvelle. Dans la décision *The Citizens Insurance Company of Canada v. Parsons*, [1881] UKPC 49 (BaiLII), (1881-82), 7 A.C. 96, le Conseil privé avait à examiner le partage des pouvoirs législatifs énoncés aux articles 91 et 92 de ce qui était à l'époque l'*Acte de l'Amérique du Nord britannique, 1867* [30 & 31 Vict., ch. 3 (R.-U.) [S.R.C. 1970, appendice II, n° 5]]. Sir Montague Smith a déclaré, aux pages 108 et 109 :

With regard to certain classes of subjects, therefore, generally described in sect. 91, legislative power may reside as to some matters falling within the general description of these subjects in the legislatures of the provinces. In these cases it is the duty of the Courts, however difficult it may be, to ascertain in what degree, and to what extent, authority to deal with matters falling within these classes of subjects exists in each legislature, and to define in the particular case before them the limits of their respective powers. It could not have been the intention that a conflict should exist; and, in order to prevent such a result, the two sections must be read together, and the language of one interpreted, and, where necessary, modified by that of the other. In this way it may, in most cases, be found possible to arrive at a reasonable and practical construction of the language of the sections, so as to reconcile the respective powers they contain, and give effect to all of them. In performing this difficult duty, it will be a wise course for those on whom it is thrown, to decide each case which arises as best they can, without entering more largely upon an interpretation of the statute than is necessary for the decision of the particular question in hand.

[42] This contextual approach to statutory interpretation is hardly unique to Canada. Just recently in *Yates v. United States*, 574 U.S. ___ (2015), Madam Justice Ginsburg, speaking for the majority, said at page 7:

Whether a statutory term is unambiguous, however, does not turn solely on dictionary definitions of its component words. Rather, “[t]he plainness or ambiguity of statutory language is determined [not only] by reference to the language itself, [but as well by] the specific context in which that language is used, and the broader context of the statute as a whole.” *Robinson v. Shell Oil Co.*, 519 U. S. 337, 341 (1997). See also *Deal v. United States*, 508 U. S. 129, 132 (1993) (it is a “fundamental principle of statutory construction (and, indeed, of language itself) that the meaning of a word cannot be determined in isolation, but must be drawn from the context in which it is used”). Ordinarily, a word’s usage accords with its dictionary definition. In law as in life, however, the same words, placed in different contexts, sometimes mean different things.

[43] Another rule of interpretation invoked relates to bilingual legislation, and the presumption of uniform expression in both versions. If one version is ambiguous and the other is clear then the shared meaning is presumed to be the intended meaning. The parties submit there is no ambiguity. However the Attorney General

[TRADUCTION] Par conséquent, en ce qui a trait à certaines catégories de sujets décrits en termes généraux à l’art. 91, il se peut que la compétence législative sur certains aspects d’un sujet, pris dans son ensemble, appartienne aux législatures provinciales. Chaque fois que cela se produit, et même si la question à trancher est extrêmement compliquée, les tribunaux ont le devoir de déterminer jusqu’à quel point et de quelle façon chaque législature a compétence pour légiférer sur les questions tombant dans ces catégories de sujets et de définir, dans chaque cas précis qui leur est soumis, les limites de leurs pouvoirs respectifs. On n’a certainement pas voulu qu’il y ait conflit; pour empêcher un tel résultat, les deux articles doivent se lire en corrélation, et les termes de l’un interprétés et, lorsque nécessaire, modifiés, par ceux de l’autre. De cette manière, on pourra, dans presque tous les cas, en arriver à une interprétation équitable et pratique des termes de ces articles, de façon à réconcilier les compétences respectives qu’ils contiennent et leur donner plein effet. En accomplissant ce devoir difficile, il serait sage que ceux qui en sont chargés jugent de leur mieux chaque affaire qui se présente, sans pousser l’interprétation de la Loi plus loin que ne l’exige le règlement de la question soumise.

[42] Cette méthode contextuelle d’interprétation législative ne s’applique pas qu’au Canada. Tout récemment, dans l’arrêt *Yates v. United States*, 574 U.S. ___ (2015), la juge Ginsburg, s’exprimant au nom de la majorité, a déclaré (à la page 7) :

[TRADUCTION] Cependant, la question de savoir si une disposition législative est dénuée d’ambiguïté ne dépend pas uniquement des définitions de ses mots constitutifs que donnent les dictionnaires. Au contraire, « on détermine la clarté ou l’ambiguïté d’un texte législatif [non seulement] en se reportant au texte lui-même [mais aussi d’après] le contexte précis dans lequel ce texte est employé, ainsi que le contexte plus général de la loi dans son ensemble. » *Robinson v. Shell Oil Co.*, 519 U.S. 337, 341 (1997). Voir aussi *Deal v. United States*, 508 U.S. 129, 132 (1993) (il est un « principe fondamental de l’interprétation d’une loi (et, à vrai dire, du langage lui-même) que le sens d’un mot ne peut pas être déterminé isolément, mais qu’il doit s’inspirer du contexte dans lequel il est employé »). Habituellement, l’emploi d’un mot concorde avec la définition qu’en donnent les dictionnaires. Toutefois, dans le droit comme dans la vie, des mots identiques, situés dans des contextes différents, veulent parfois dire des choses différentes.

[43] Une autre règle d’interprétation invoquée a trait aux dispositions législatives bilingues, ainsi qu’à la présomption d’une expression uniforme dans les deux versions. Si l’une des versions est ambiguë et l’autre claire, on présume que c’est le sens commun qui est celui qu’on recherche. Les parties soutiennent qu’il n’y

and interveners submit that if there is ambiguity it is in the English version and so it must be read with the French version. Their submission is that a “computerized record” is a record which did not exist at the time the request was made but was thereafter created from a machine readable record. Therefore, a “non-computerized” record within the meaning of subsection 7(2) of the Regulations is any electronic record which is not in itself created from a machine readable record. Put another way, existing emails, Word documents and the like are non-computerized records.

[44] Still another principle relied upon is that statutes are to be read as of the day after they were enacted (*Perka et al. v. The Queen*, [1984] 2 S.C.R. 232, at pages 264–266—the doctrine of *contemporanea expositio*).

VI. Analysis

[45] There is a rebuttable presumption that Parliament and the Governor in Council intended to give words their ordinary meaning (*Chieu v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, 2002 SCC 3, [2002] 1 S.C.R. 84, at paragraphs 29–35). I shall first interpret the Act and the Regulations in that light and then consider whether context gives the words used another meaning.

[46] In my view the change in the definition of “record/document” is a matter of style rather than substance. The original definition was a “for greater Certainty” one, such as found in section 91 of the Constitution [*Constitution Act, 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]]. The amendment in 2006 was as part of the *Federal Accountability Act* [S.C. 2006, c. 9]. The new definition is neutral and allows for changing technology without having to repeatedly revise the definition.

a aucune ambiguïté. Le procureur général et les intervenantes font toutefois valoir que s’il y a ambiguïté, celle-ci réside dans la version anglaise, et qu’il faut donc la lire de pair avec la version française. Selon leur argument, un « document informatisé » est un document qui n’existait pas à l’époque de la présentation de la demande, mais qui a été créé par la suite à partir d’un document informatisé. C’est donc dire qu’un document qui « n’est pas informatisé », au sens du paragraphe 7(2) du Règlement, est un document électronique qui, en soi, n’est pas créé à partir d’un document informatisé. Autrement dit, les courriels, les documents Word et autres documents du genre existants ne sont pas des documents informatisés.

[44] Un autre principe sur lequel on se fonde aussi est que les termes d’une loi doivent s’interpréter comme ils l’auraient été le lendemain de l’adoption de cette loi (*Perka et al. c. La Reine*, [1984] 2 R.C.S. 232, aux pages 264 à 266 — la doctrine de la *contemporanea expositio*).

VI. L’analyse

[45] Il existe une présomption réfutable selon laquelle le législateur et le gouverneur en conseil envisagent de donner aux mots leur sens ordinaire (*Chieu c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l’Immigration)*, 2002 CSC 3, [2002] 1 R.C.S. 84, aux paragraphes 29 à 35). Je vais tout d’abord interpréter la Loi et le Règlement sous cette optique et examiner ensuite si le contexte confère un autre sens aux mots employés.

[46] À mon avis, le changement apporté à la définition d’un « document/record » est une affaire de style plutôt que de fond. La définition initiale était du genre « pour plus de garantie », comme on peut le voir à l’article 91 de la Constitution [*Loi constitutionnelle de 1867*, 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]]. La modification apportée en 2006 faisait partie de la *Loi fédérale sur la responsabilité* [L.C. 2006, ch. 9]. La nouvelle définition est neutre et prévoit l’évolution de la technologie sans avoir à réviser à répétition la définition.

[47] The Act itself poses no difficulty. Apart from providing that an application fee is not to exceed \$25, Parliament left fees to the Governor in Council. Parliament enabled the Governor in Council to regulate search and preparation fees irrespective of the form of the record, electronic or hard copy, and if in electronic form whether it already existed or had to be created from a machine readable record.

[48] The difficulty lies in interpreting the Regulations. I am at a loss to understand why subsection 7(2) refers to a “non-computerized record” (*[un] document [qui] n’est pas informatisé*) instead of simply referring to a record, as is the case in the Act itself.

[49] Subsection 7(3) must be taken to refer to documents which did not exist at the time of the request, but were subsequently created.

[50] In my view, in ordinary parlance, emails, Word documents and other records in electronic format are computerized records. The regulation is extremely specific with respect to the types of reproduction for which fees may be levied. They have not been updated to cover the production of DVD or USB device forms. In like fashion there is a gap in the search and preparation fees in that they do not cover electronic documents which were not themselves created from a machine readable record.

[51] It may well be that the Governor in Council did not anticipate today’s widespread use of computers in the workplace. However the parties have all admitted that come 1983 Apple, Tandy Radioshack, Atari, IBM and Compac all had personal computers on the market.

[52] I see no ambiguity between the English and French versions of the Act and Regulations. Subsection 7(2) of the Regulations speaks of a “non-computerized record”. There is nothing which would give that term the restricted meaning urged upon me by the Attorney General and the interveners that a “non-computerized

[47] La Loi elle-même ne pose aucune difficulté. À part prévoir qu’un droit de demande ne doit pas excéder la somme de 25 \$, le législateur laisse la question des droits au soin du gouverneur en conseil. Il a permis à ce dernier de réglementer les droits de recherche et de préparation, peu importe la forme que revêt le document, électronique ou imprimé, et, s’il est sous forme électronique, s’il existait déjà ou a dû être créé à partir d’un document informatisé.

[48] C’est dans l’interprétation du Règlement que réside la difficulté. Je ne comprends pas pourquoi le paragraphe 7(2) fait mention d’un « document [qui] n’est pas informatisé » (*a non-computerized record*), plutôt que de faire simplement mention d’un document, comme c’est le cas dans la Loi elle-même.

[49] Il faut considérer que le paragraphe 7(3) se rapporte aux documents qui n’existaient pas à l’époque de la demande, mais qui ont été créés par la suite.

[50] À mon avis, en langage ordinaire, les messages électroniques, les documents Word et les autres documents produits sous forme électronique sont des documents informatisés. Le règlement est extrêmement précis au sujet des types de forme de reproduction pour lesquels des droits peuvent être imposés. Ils n’ont pas été mis à jour pour englober la production de formes de DVD ou de dispositifs USB. Dans le même ordre d’idées, il y a un écart sur le plan des droits de recherche et de préparation, en ce sens qu’ils ne portent pas sur les documents électroniques qui n’ont pas été eux-mêmes créés à partir d’un document informatisé.

[51] Il se peut fort bien que le gouverneur en conseil n’ait pas anticipé que l’on ferait aujourd’hui un usage généralisé des ordinateurs dans les milieux de travail. Cependant, les parties ont toutes admis qu’en 1983, Apple, Tandy Radioshack, Atari, IBM et Compac avaient toutes lancé des ordinateurs personnels sur le marché.

[52] Je ne vois aucune ambiguïté entre les versions française et anglaise de la Loi et du Règlement. Il est question au paragraphe 7(2) du Règlement d’un « document [qui] n’est pas informatisé ». Rien ne conférerait à ce terme le sens restreint que préconisent le procureur général et les intervenantes, à savoir qu’un « document

record” includes any electronic record which did not in itself exist but was created from other records in order to satisfy a demand under subsection 4(3) of the Act.

[53] The Attorney General says that the term “non-computerized record” in English sticks out like a sore thumb as it is not found anywhere else in the federal statutes or regulations. However, it does not follow that the term means something other than what it says.

[54] Whether stored in an internal hard drive, external hard drive or the now obsolete punch cards and floppy disks, such records are machine readable and therefore computerized.

[55] Legislation is promulgated to the public. This Act and these Regulations are addressed to all Canadians. The language cannot be so obscure that one must glean through hundreds of statutes and thousands of regulations in order to arrive at its true meaning.

[56] The Governor in Council was very precise in setting out copying charges. Likewise, the regulation with respect to search and preparation is very precise. There is a gap. However, Parliament made it very clear: no regulation—no fee.

[57] We are now at the stage where context must be considered to ascertain whether the language used must be given an interpretation other than its plain and ordinary meaning.

[58] It is submitted that it is illogical that no fee is payable for search and preparation of electronic records, as most records in the Federal depository are now in that form.

[59] That, indeed, may be so. However, I do not think it is the role of the Court to read a regulation as it ought to be, rather than as it is.

[qui] n’est pas informatisé » inclut tout document électronique qui n’existait pas en soi, mais qui a été créé à partir d’autres documents en vue de répondre à une demande présentée en vertu du paragraphe 4(3) de la Loi.

[53] Le procureur général dit que, en anglais, le terme « *non-computerized record* » détonne, car il n’apparaît à nul autre endroit dans les lois ou les règlements fédéraux. Mais cela ne veut pas dire qu’il a un sens différent de son sens propre.

[54] Qu’ils soient stockés dans un disque dur interne, un disque dur externe ou dans les disquettes ou cartes à perforer aujourd’hui obsolètes, ces documents sont lisibles par machine et donc informatisés.

[55] Une loi est promulguée au public. La Loi et le Règlement dont il est question en l’espèce s’adressent à tous les Canadiens. Le texte ne peut pas être obscur au point que l’on soit tenu de passer en revue des centaines de lois et des milliers de règlements en vue d’en déterminer le sens véritable.

[56] Lorsqu’il a fixé les frais de copie, le gouverneur en conseil a été très précis. Dans le même ordre d’idées, la disposition réglementaire concernant la recherche et la préparation est très précise. Il y a un écart. Cependant, le législateur l’indique très clairement : pas de règlement — pas de droit.

[57] Nous en sommes maintenant au stade où il faut examiner le contexte pour déterminer s’il convient de donner aux termes employés une interprétation autre que leur sens clair et ordinaire.

[58] Il est illogique, allègue-t-on, qu’il n’y ait aucun droit à payer pour la recherche et la préparation de documents électroniques car la plupart des documents que stocke le gouvernement fédéral se présentent aujourd’hui sous cette forme.

[59] Peut-être que oui, j’en conviens. Mais je ne crois pas qu’il appartienne à la Cour de donner à un règlement le sens qu’il devrait avoir, plutôt que celui qu’il a.

[60] The interveners submit that fees can serve as a deterrent, as indeed mentioned by Mr. Justice Muldoon in *Blank*. The Information Commissioner counters that the whole purpose of the Act is to give access to government records, so that if there were any ambiguity, and she insists there is not, one should lean on the side of access.

[61] In his letter referred to above, Minister Clement pointed out that the fees are not calculated on a cost recovery basis. That is not in dispute. However, the purpose of the fees is nowhere stated and so I give this point no weight.

[62] Some of the interveners are ill-equipped to deal with requests, and have budgetary restraints. Search and preparation fees would help their financial situation. However, it is Parliament that placed these government institutions under the Act. If they are underfunded, they should not be looking to the courts for redress.

[63] This reference might be somewhat of a red herring in that the Federal Government has collected fees relating to the search of both hard copies and electronic records in less than one percent of access requests in the last two fiscal years. For instance, in 2012–2013 fees were collected in 306 requests out of a total of 53 993 which works out to only 0.56 percent; 164 files had the fees waived or reimbursed, which the head of government institutions is authorized to do. However, I do not see that this fact is relevant. The issue is not whether fees may be waived, but whether they are impossible. Furthermore, given that the first five hours are free, the statistics have to be somewhat skewed.

[64] Finally, I agree with the Information Commissioner when she says: “Contextual analysis has limits. A Court should not, under the guise of contextual analysis or liberal and purposive interpretation, attribute a meaning

[60] Aux dires des intervenantes, les droits peuvent servir de mesure dissuasive, comme l’a effectivement mentionné le juge Muldoon dans la décision *Blank*. La commissaire à l’information rétorque que l’objet même de la Loi est de donner accès aux documents gouvernementaux, de sorte que s’il existait une ambiguïté quelconque — et elle insiste pour dire qu’il n’y en a pas — il faudrait faire pencher la balance du côté de l’accès.

[61] Dans sa lettre susmentionnée, le ministre Clement a souligné que les droits ne sont pas calculés selon le principe de la récupération des coûts. Cela n’est pas contesté. Cependant, l’objet des droits n’est indiqué nulle part et je n’accorde donc aucun poids à cet argument.

[62] Certaines des intervenantes sont mal équipées pour répondre aux demandes, et sont soumises à des contraintes budgétaires. Des droits de recherche et de préparation aideraient à alléger leur situation financière. Mais c’est le législateur qui a assujéti ces institutions gouvernementales à la Loi. Si elles sont insuffisamment financées, il ne faudrait pas qu’elles s’adressent aux tribunaux pour obtenir réparation.

[63] Le présent renvoi pourrait être une sorte de faux-fuyant, en ce sens qu’au cours des deux derniers exercices le gouvernement fédéral a perçu des droits pour la recherche de documents tant imprimés qu’électroniques dans moins de 1 p. 100 des demandes d’accès. Par exemple, en 2012–2013, des droits ont été recueillis dans le cadre de 306 demandes sur un total de 53 993, ce qui ne représente que 0,56 p. 100 des demandes; dans le cas de 164 dossiers, une dispense de droits a été accordée où ces derniers ont été remboursés, chose que le responsable d’une institution gouvernementale est autorisé à faire. Mais je ne considère pas que ce fait soit pertinent. La question n’est pas de savoir si l’on peut renoncer à percevoir des droits, mais plutôt si ces derniers peuvent être imposés. De plus, comme les cinq premières heures sont gratuites, il est probable que les statistiques soient quelque peu faussées.

[64] Enfin, je suis d’accord avec la commissaire à l’information quand elle dit : [TRADUCTION] « [l’] analyse contextuelle a ses limites. Un tribunal ne peut pas, sous le couvert d’une analyse contextuelle ou d’une

to statutory language that goes beyond what the words of the statute or regulation can reasonably bear. To do so would be to step outside the proper judicial role and enter the role of legislating”. (*Attorney General for Ontario et al. v. Regional Municipality of Peel*, [1979] 2 S.C.R. 1134, at pages 1138–1139). The Regulations were amended in the past and there is nothing to prevent a further amendment now.

[65] There is a hint of Lewis Carroll [*Through the looking-glass and what Alice found there*] in the position of those who oppose the Information Commissioner:

“‘When *I* use a word,’ Humpty Dumpty said in rather a scornful tone, ‘it means just what I choose it to mean—neither more nor less.’

‘The question is,’ said Alice, ‘whether you *can* make words mean so many different things.’

‘The question is,’ said Humpty Dumpty, ‘which is to be master—that’s all.’”

[66] By the end of oral submissions, all parties agreed that the decision should be on a no-costs basis.

[67] Finally, given the importance of the *Access to Information Act*, it could be said that these reasons should be delivered simultaneously in both English and French in accordance with section 20 of the *Official Languages Act* [R.S.C., 1985 (4th Supp.), c. 31]. However, the parties all asked that one version be delivered first, in whichever language that might be, rather than having to wait for the translation. The reason is that a delay would be prejudicial to the public interest as there is a backlog of complaints.

JUDGMENT

FOR REASONS GIVEN;

THIS COURT’S JUDGMENT is that:

1. The formal reference is framed as follows:

interprétation libérale et téléologique, donner à une disposition législative un sens qui va au-delà de celui que l’on peut raisonnablement attribuer aux mots de la loi ou du règlement. Agir ainsi reviendrait à s’écarter du rôle qui revient au judiciaire et à adopter celui qui revient au législateur ». (*Procureur général de l’Ontario et autre c. Municipalité régionale de Peel*, [1979] 2 R.C.S. 1134, aux pages 1138 et 1139). Le Règlement a été modifié dans le passé et rien n’empêche aujourd’hui de le faire encore.

[65] Il y a un peu de Lewis Carroll [*Through the looking-glass and what Alice found there*] dans la position de ceux qui s’opposent à la commissaire à l’information :

[TRADUCTION] « “Quand j’emploie un mot” dit Humpty Dumpty avec un certain mépris, “il signifie ce que je veux qu’il signifie, ni plus ni moins.”

“La question est de savoir,” dit Alice, “si vous pouvez faire que les mots signifient tant de choses différentes.”

“La question est de savoir,” dit Humpty Dumpty, “qui est le maître — c’est tout.” »

[66] À l’issue des plaidoiries, les parties ont toutes convenu que la décision ne devrait faire l’objet d’aucuns dépens.

[67] Enfin, vu l’importance de la *Loi sur l’accès à l’information*, on pourrait dire qu’il faudrait rendre simultanément les présents motifs en français et en anglais, conformément à l’article 20 de la *Loi sur les langues officielles* [L.R.C. (1985) (4^e suppl.), ch. 31]. Cependant, les parties ont toutes demandé que l’on rende une des versions en premier, quelle qu’en soit la langue, plutôt que d’en attendre la traduction. La raison en est qu’un délai pourrait être préjudiciable à l’intérêt public, car il y a un arriéré de plaintes.

JUGEMENT

POUR LES MOTIFS QUI PRÉCÈDENT,

LA COUR ORDONNE :

1. Le texte officiel du renvoi est formulé en ces termes :

Are electronic records non-computerized records for the purpose of the search and preparation fees authorized by subsection 11(2) of the *Access to Information Act* (the Act) and subsection 7(2) of the *Access to Information Regulations* (the Regulations)?

2. The Court's answer is "no".
3. There shall be no order as to costs.

APPENDIX

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1

Fees

11. (1) Subject to this section, a person who makes a request for access to a record under this Act may be required to pay

(a) at the time the request is made, such application fee, not exceeding twenty-five dollars, as may be prescribed by regulation;

(b) before any copies are made, such fee as may be prescribed by regulation reflecting the cost of reproduction calculated in the manner prescribed by regulation; and

(c) before the record is converted into an alternative format or any copies are made in that format, such fee as may be prescribed by regulation reflecting the cost of the medium in which the alternative format is produced.

Additional payment

(2) The head of a government institution to which a request for access to a record is made under this Act may require, in addition to the fee payable under paragraph (1)(a), payment of an amount, calculated in the manner prescribed by regulation, for every hour in excess of five hours that is reasonably required to search for the record or prepare any part of it for disclosure, and may require that the payment be made before access to the record is given.

Les documents électroniques sont-ils des documents qui ne sont pas informatisés en vue de l'application des droits de recherche et de préparation qu'autorisent le paragraphe 11(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi) et le paragraphe 7(2) du *Règlement sur l'accès à l'information* (le Règlement)?

2. La réponse de la Cour est « non ».
3. Aucune ordonnance n'est rendue quant aux dépens.

ANNEXE

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1

11. (1) Sous réserve des autres dispositions du présent article, il peut être exigé que la personne qui fait la demande acquitte les droits suivants :

Frais de communication

a) un versement initial accompagnant la demande et dont le montant, d'un maximum de vingt-cinq dollars, peut être fixé par règlement;

b) un versement prévu par règlement et exigible avant la préparation de copies, correspondant aux frais de reproduction;

c) un versement prévu par règlement, exigible avant le transfert, ou la production de copies, du document sur support de substitution et correspondant au coût du support de substitution.

(2) Le responsable de l'institution fédérale à qui la demande est faite peut en outre exiger, avant de donner communication ou par la suite, le versement d'un montant déterminé par règlement, s'il faut plus de cinq heures pour rechercher le document ou pour en prélever la partie communicable.

Supplément

Where a record is produced from a machine readable record	(3) Where a record requested under this Act is produced as a result of the request from a machine readable record under the control of a government institution, the head of the institution may require payment of an amount calculated in the manner prescribed by regulation.	(3) Dans les cas où le document demandé ne peut être préparé qu'à partir d'un document informatisé qui relève d'une institution fédérale, le responsable de l'institution peut exiger le versement d'un montant déterminé par règlement.	Document issu d'un document informatisé
Deposit	(4) Where the head of a government institution requires payment of an amount under subsection (2) or (3) in respect of a request for a record, the head of the institution may require that a reasonable proportion of that amount be paid as a deposit before the search or production of the record is undertaken or the part of the record is prepared for disclosure.	(4) Dans les cas prévus au paragraphe (2) ou (3), le responsable d'une institution fédérale peut exiger une partie raisonnable du versement additionnel avant que ne soient effectuées la recherche ou la préparation du document ou que la partie communicable n'en soit prélevée.	Acompte
Notice	(5) Where the head of a government institution requires a person to pay an amount under this section, the head of the institution shall (a) give written notice to the person of the amount required; and (b) state in the notice that the person has a right to make a complaint to the Information Commissioner about the amount required.	(5) Dans les cas où sont exigés les versements prévus au présent article, le responsable de l'institution fédérale : a) avise par écrit la personne qui a fait la demande du versement exigible; b) l'informe, par le même avis, qu'elle a le droit de déposer une plainte à ce propos auprès du Commissaire à l'information.	Avis
Waiver	(6) The head of a government institution to which a request for access to a record is made under this Act may waive the requirement to pay a fee or other amount or a part thereof under this section or may refund a fee or other amount or a part thereof paid under this section.	(6) Le responsable de l'institution fédérale peut dispenser en tout ou en partie la personne qui fait la demande du versement des droits ou lui rembourser tout ou partie du montant déjà versé.	Dispense

Access to Information Regulations, SOR/83-507

7. (1) Subject to subsection 11(6) of the Act, a person who makes a request for access to a record shall pay

(a) an application fee of \$5 at the time the request is made;

(b) where applicable, a fee for reproduction of the record or part thereof to be calculated in the following manner:

(i) for photocopying a page with dimensions of not more than 21.5 cm by 35.5 cm, \$0.20 per page,

(ii) for microfiche duplication, non-silver, \$0.40 per fiche,

(iii) for 16 mm microfilm duplication, non-silver, \$12 per 30.5 m roll,

Règlement sur l'accès à l'information, DORS/83-507

7. (1) Sous réserve du paragraphe 11(6) de la Loi, la personne qui présente une demande de communication d'un document doit payer

a) un droit de 5 \$ au moment de présenter la demande;

b) s'il y a lieu, un droit pour la reproduction d'une partie ou de la totalité du document, établi comme suit :

(i) photocopie d'une page dont les dimensions n'excèdent pas 21,5 cm sur 35,5 cm, 0,20 \$ la page,

(ii) reproduction d'une micro-fiche, sans emploi d'argent, 0,40 \$ la fiche,

(iii) reproduction d'un microfilm de 16 mm, sans emploi d'argent, 12 \$ la bobine de 30,5 m,

- | | |
|---|--|
| <p>(iv) for 35 mm microfilm duplication, non-silver, \$14 per 30.5 m roll,</p> <p>(v) for microform to paper duplication, \$0.25 per page, and</p> <p>(vi) for magnetic tape-to-tape duplication, \$25 per 731.5 m reel; and</p> <p>(c) where the record or part thereof is produced in an alternative format, a fee, not to exceed the amount that would be charged for the record under paragraph (b),</p> <p>(i) of \$.05 per page of braille, on paper with dimensions of not more than 21.5 cm by 35.5 cm,</p> <p>(ii) of \$.05 per page of large print, on paper with dimensions of not more than 21.5 cm by 35.5 cm,</p> <p>(iii) of \$2.50 per audiocassette, or</p> <p>(iv) of \$2 per microcomputer diskette.</p> <p>(2) Where the record requested pursuant to subsection (1) is a non-computerized record, the head of the government institution may, in addition to the fee prescribed by paragraph (1)(a), require payment in the amount of \$2.50 per person per quarter hour for every hour in excess of five hours that is spent by any person on search and preparation.</p> <p>(3) Where the record requested pursuant to subsection (1) is produced from a machine readable record, the head of the government institution may, in addition to any other fees, require payment for the cost of production and programming calculated in the following manner:</p> <p>(a) \$16.50 per minute for the cost of the central processor and all locally attached devices; and</p> <p>(b) \$5 per person per quarter hour for time spent on programming a computer.</p> | <p>(iv) reproduction d'un microfilm de 35 mm, sans emploi d'argent, 14 \$ la bobine de 30,5 m,</p> <p>(v) reproduction d'une micro-forme sur papier, 0,25 \$ la page, et</p> <p>(vi) reproduction d'une bande magnétique sur une autre bande, 25 \$ la bobine de 731,5 m;</p> <p>c) s'il y a lieu, un droit pour le support de substitution sur lequel une partie ou la totalité du document est reproduite, ce droit ne dépassant pas celui exigible aux termes de l'alinéa b) pour le même document, établi comme suit :</p> <p>(i) version en braille sur papier d'au plus 21,5 cm sur 35,5 cm, 0,05 \$ la page,</p> <p>(ii) version en gros caractères sur papier d'au plus 21,5 cm sur 35,5 cm, 0,05 \$ la page,</p> <p>(iii) version sur audiocassette, 2,50 \$ l'audiocassette,</p> <p>(iv) version sur disquette de micro-ordinateur, 2 \$ la disquette.</p> <p>(2) Lorsque le document demandé en vertu du paragraphe (1) n'est pas informatisé, le responsable de l'institution fédérale en cause peut, outre les droits prescrits à l'alinéa (1)a), exiger le versement d'un montant de 2,50 \$ la personne par quart d'heure pour chaque heure en sus de cinq passée à la recherche et à la préparation.</p> <p>(3) Lorsque le document demandé conformément au paragraphe (1) est produit à partir d'un document informatisé, le responsable de l'institution fédérale en cause peut, en plus de tout autre droit, exiger le paiement du coût de la production du document et de la programmation, calculé comme suit :</p> <p>a) 16,50 \$ par minute pour l'utilisation de l'unité centrale de traitement et de tous les périphériques connectés sur place; et</p> <p>b) 5 \$ la personne par quart d'heure passé à programmer l'ordinateur.</p> |
|---|--|