

T-782-08  
2009 FC 1028

T-782-08  
2009 CF 1028

**David J. Statham** (*Applicant*)

**David J. Statham** (*demandeur*)

v.

c.

**President of the Canadian Broadcasting Corporation and Information Commissioner of Canada** (*Respondents*)

**Le président de la Société Radio-Canada et le Commissaire à l'information du Canada** (*défendeurs*)

**INDEXED AS: STATHAM v. CANADIAN BROADCASTING CORPORATION**

**RÉPERTORIÉ : STATHAM c. SOCIÉTÉ RADIO-CANADA**

Federal Court, de Montigny J.—Ottawa, June 3 and October 13, 2009.

Cour fédérale, juge de Montigny—Ottawa, 3 juin et 13 octobre 2009.

*Access to Information — Application pursuant to Access to Information Act, s. 41 for order enjoining Canadian Broadcasting Corporation (CBC) President to disclose outstanding documents within set deadline — Applicant submitting approximately 400 access to information (ATI) requests to CBC — Complaining to Office of Information Commissioner (OIC) after CBC failing to acknowledge receipt of requests within statutory time limit, failing to claim extension of time — OIC conducting investigation, setting time limit for CBC to respond to outstanding ATI requests — At time of hearing of application, CBC had responded to all of applicant's ATI requests — Judicial review thus moot, but discretion exercised to hear application since issues raised of interest to other potential litigants, never addressed by courts before — Applicant could not apply to Court to review matter while CBC within time frame set by Information Commissioner, as it could not be said CBC had refused access to records until expiry of that delay — Court thus not having jurisdiction to entertain application — As to request for declaration reprimanding CBC for acting unreasonably, while government institution's systemic deficiencies in complying with Act not to be taken lightly, Court only to intervene where genuine, continuing refusal of access demonstrated — Application dismissed.*

*Accès à l'information — Demande en application de l'art. 41 de la Loi sur l'accès à l'information en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant au président de la Société Radio-Canada (la SRC) de communiquer des documents non encore fournis dans un délai précis — Le demandeur avait présenté à la SRC quelque 400 demandes d'accès à l'information (demandes d'AAI) — Le demandeur avait porté plainte devant le Commissariat à l'information du Canada (le CIC) après que la SRC n'a pas accusé réception de ces demandes dans le délai prévu dans la Loi et n'a pas demandé la prorogation du délai — Le CIC a mené une enquête et a fixé une échéance pour que la SRC réponde aux demandes d'AAI en suspens — À la date de l'audition de la demande, la SRC avait répondu à toutes les demandes d'AAI du demandeur — Le contrôle judiciaire était donc dénué d'objet, mais il s'agissait d'un cas où la Cour devait exercer son pouvoir discrétionnaire d'instruire la demande parce que les questions soulevées étaient susceptibles d'intéresser d'autres plaideurs éventuels et elles n'avaient jamais auparavant fait l'objet d'un examen judiciaire — Il n'était pas permis au demandeur de présenter une demande de contrôle judiciaire devant la Cour pendant que la SRC respectait le délai fixé par le Commissaire à l'information puisqu'on ne pouvait dire avant l'expiration du délai que la SRC avait refusé communication des documents en cause — La Cour n'avait donc pas compétence pour instruire la demande — S'agissant de la demande sollicitant un jugement déclaratoire blâmant la conduite déraisonnable de la SRC, bien que les défauts systémiques qui empêchent une institution fédérale de se conformer à la Loi ne devraient pas être pris à la légère, la Cour n'intervient que dans les cas où est établi un refus de communication réel et continu — Demande rejetée.*

*Federal Court Jurisdiction — Applicant submitting approximately 400 access to information (ATI) requests to Canadian Broadcasting Corporation (CBC) — Complaining to*

*Compétence de la Cour fédérale — Le demandeur avait présenté à la Société Radio-Canada (la SRC) quelque 400 demandes d'accès à l'information (demandes d'AAI) — Il avait*

*Office of Information Commissioner (OIC) after CBC failing to acknowledge receipt of requests within statutory time limit, failing to claim extension of time — OIC conducting investigation, setting time limit for CBC to respond to outstanding ATI requests — Applicant could not apply to Court to review matter while CBC within time frame set by Information Commissioner, as it could not be said CBC had refused access to records until expiry of that delay — Court thus not having jurisdiction to entertain application.*

*Practice — Mootness — Applicant submitting approximately 400 access to information (ATI) requests to Canadian Broadcasting Corporation (CBC) — Complaining to Office of Information Commissioner (OIC) after CBC failing to acknowledge receipt of requests within statutory time limit, failing to claim extension of time — OIC conducting investigation, setting time limit for CBC to respond to outstanding ATI requests — At time of hearing of application, CBC had responded to all of applicant's ATI requests — Judicial review thus moot, but discretion exercised to hear application since issues raised of interest to other potential litigants, never addressed by courts before.*

This was an application brought pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* requesting in particular that the President of the Canadian Broadcasting Corporation (CBC) be ordered to disclose outstanding documents requested by the applicant within an established deadline. The applicant also sought an order declaring that the CBC acted unreasonably during the events that led to the application.

On September 1, 2007, the CBC became subject to Canada's *Access to Information Act*. Thereafter, the applicant submitted about 400 access to information (ATI) requests to the CBC. The CBC failed to acknowledge receipt of these requests within the 30-day time limit as required by section 7 of the Act and failed to claim any extension of time. Therefore, the CBC was deemed to have refused disclosure of all these records pursuant to subsection 10(3) of the Act. The applicant then complained to the Office of the Information Commissioner (OIC) regarding the CBC's deemed refusal of access. At the CBC's request, the applicant indicated which of his ATI requests should receive priority treatment. The OIC conducted an investigation about the CBC's deemed refusals to disclose records and the date of April 1, 2009 was set as the deadline for the CBC to respond to the applicant's outstanding ATI requests.

*porté plainte devant le Commissariat à l'information du Canada (le CIC) après que la SRC n'a pas accusé réception des demandes dans le délai prévu dans la Loi et n'a pas demandé la prorogation du délai — Le CIC a mené une enquête et a fixé une échéance pour que la SRC réponde aux demandes d'AAI en suspens — Il n'était pas permis au demandeur de présenter une demande de contrôle judiciaire devant la Cour pendant que la SRC respectait le délai fixé par le Commissaire à l'information puisqu'on ne pouvait dire avant l'expiration du délai que la SRC avait refusé communication des documents en cause — La Cour n'avait donc pas compétence pour instruire la demande.*

*Pratique — Caractère théorique — Le demandeur avait présenté à la Société Radio-Canada (la SRC) quelque 400 demandes d'accès à l'information (demandes d'AAI) — Il avait porté plainte devant le Commissariat à l'information du Canada (le CIC) après que la SRC n'a pas accusé réception des demandes dans le délai prévu dans la Loi et n'a pas demandé la prorogation du délai — Le CIC a mené une enquête et a fixé une échéance pour que la SRC réponde aux demandes d'AAI en suspens — À la date de l'audition de la demande, la SRC avait répondu à toutes les demandes d'AAI du demandeur — Le contrôle judiciaire était donc dénué d'objet, mais il s'agissait d'un cas où la Cour devait exercer son pouvoir discrétionnaire d'instruire la demande parce que les questions soulevées étaient susceptibles d'intéresser d'autres plaideurs éventuels et elles n'avaient jamais auparavant fait l'objet d'un examen judiciaire.*

Il s'agissait d'une demande introduite en application de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* sollicitant plus particulièrement une ordonnance enjoignant au président de la Société Radio-Canada (la SRC) de communiquer au demandeur des documents non encore fournis qu'il lui a demandés dans un délai précis. Le demandeur sollicitait également une ordonnance déclarant que la SRC s'était conduite de manière déraisonnable au cours des événements qui ont conduit à la demande.

Le 1<sup>er</sup> septembre 2007, la SRC est devenue assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* (Canada). Par la suite, le demandeur a présenté à la SRC quelque 400 demandes d'accès à l'information (les demandes d'AAI). La SRC n'a pas accusé réception de ces demandes dans le délai de 30 jours que prévoit l'article 7 de la Loi, pas plus qu'elle ne s'est prévaluée de la possibilité de proroger ce délai. En conséquence, la SRC s'est trouvée réputée avoir refusé la communication de tous ces documents en application du paragraphe 10(3) de la Loi. Le demandeur a ensuite porté plainte devant le Commissariat à l'information du Canada (le CIC) relativement au refus présumé de communication opposé par la SRC. À la demande de la SRC, le demandeur a précisé ses demandes d'AAI prioritaires. Le CIC a mené une enquête sur les refus présumés de la SRC de communiquer des dossiers et le 1<sup>er</sup> avril 2009 a été fixé

A report of the OIC's investigation was sent to the applicant in March 2008. The applicant then exercised his right to apply for judicial review of the CBC's deemed refusal. The CBC brought a motion to strike the notice of application for reasons of mootness but it was dismissed. At the time of the hearing of this application, the CBC had responded to all of the applicant's ATI requests.

The principal issues were whether the application was moot; whether the Act allows a deemed refusal to be cured by the Information Commissioner setting out a new time limit within which to respond to the requests; and whether the Federal Court has jurisdiction under section 41 to judicially review such a determination by the Information Commissioner.

*Held*, the application should be dismissed.

Although the application for judicial review was moot since all the records requested by the applicant had been disclosed at the time of the hearing, this was a case where discretion should be exercised to hear the application notwithstanding its mootness. The applicant raised issues that are of interest to other potential litigants and which were never addressed by courts before, in particular, whether a deemed refusal can be cured by the Information Commissioner setting out a new time limit within which the notice required under section 7 and 10 must be given, and whether this Court has jurisdiction to judicially review the determination of a delay for answering ATI requests approved by the OIC in the exercise of its power under the Act.

The right to access no doubt encompasses the right to timely access. Canada's access legislation explicitly mandates that government institutions are to reply to access requests within specified time frames unless it requires additional time in which to respond as specifically provided for in the Act. Once an institution is deemed to have refused access, it cannot unilaterally relieve itself of that deemed refusal by granting itself a further time extension. That is not to say that the deemed refusal cannot be cured. The Information Commissioner, having received a complaint, must investigate the matter and make a report. The Information Commissioner has the power to issue recommendations and can set a time frame within which an institution has to respond to a request for documents. At that stage, the requirements found in section 9 of the Act regarding the extension of time limits are no longer applicable. It is for the Information Commissioner to assess the circumstances and to determine a reasonable extension of time to comply with his

comme échéance pour que la SRC réponde aux demandes d'AAI en suspens du demandeur. Un rapport relatif à l'enquête du CIC a été transmis au demandeur en mars 2008. Le demandeur a ensuite exercé son droit de demander le contrôle judiciaire du refus présumé de la SRC. Cette dernière a présenté une requête en radiation de l'avis de demande en raison du caractère théorique, mais cette demande a été rejetée. À la date de l'audition de la présente demande, la SRC avait répondu à toutes les demandes d'AAI du demandeur.

Les principales questions en litige étaient celles de savoir si la demande était dénuée d'objet; si la Loi permet que la fixation par le Commissaire à l'information d'un nouveau délai dans lequel répondre aux demandes remédie à un refus présumé; et si la Cour fédérale a compétence, en vertu de l'article 41, pour contrôler judiciairement une telle décision du Commissaire à l'information.

*Jugement* : la demande doit être rejetée.

Même si la demande de contrôle judiciaire était dénuée d'objet parce que le demandeur avait reçu communication de tous les documents demandés au moment de l'audience, il s'agissait en l'espèce d'un cas où la Cour devait exercer son pouvoir discrétionnaire d'examiner la demande au fond malgré son caractère théorique. Le demandeur a mis en litige des questions susceptibles d'intéresser d'autres plaideurs éventuels et qui n'ont jamais auparavant fait l'objet d'un examen judiciaire, plus particulièrement celles de savoir si la fixation par le Commissaire à l'information d'un nouveau délai pour l'envoi de l'avis prévu aux articles 7 et 10 peut remédier à un refus présumé, et si la Cour a compétence pour contrôler judiciairement une prorogation du délai de réponse à des demandes d'AAI que le CIC a approuvées dans l'exercice des pouvoirs que lui confère la Loi.

Il ne fait aucun doute que le droit d'accès à l'information comprend le droit de recevoir communication des documents demandés dans les délais voulus. La législation canadienne sur l'accès à l'information prescrit explicitement aux institutions fédérales de répondre aux demandes d'AAI dans des délais déterminés, à moins qu'elles aient besoin de plus de temps pour établir leur réponse, comme la Loi le précise expressément. Dès lors qu'elle est réputée avoir refusé la communication de documents, l'institution fédérale ne peut unilatéralement réparer ce refus présumé en s'accordant une prorogation. Cela ne veut pas dire qu'il ne peut être remédié au refus présumé. Le Commissaire à l'information, une fois qu'il a reçu une plainte, doit faire enquête sur la question et établir un rapport. Le Commissaire à l'information a le pouvoir de formuler des recommandations et de fixer à l'institution le délai dans lequel elle doit répondre à la demande de documents. À cette étape, les prescriptions de l'article 9 de la Loi concernant la prorogation

or her recommendations. In the case at bar, the applicant could not apply to the Court for judicial review while the CBC was still within the time frame set by the Information Commissioner, which was April 1, 2009, since it could not be said until the expiry of that delay that the CBC had refused access to the records. The Court therefore did not have jurisdiction to entertain the application filed by the applicant. Even if the CBC was initially in a deemed refusal situation, it could not be said at the time of the hearing that the applicant had a genuine and continuing claim of refusal of access.

The Court also did not have jurisdiction to make a declaratory judgment reprimanding the behaviour of an institution such as the CBC. While a government institution's systemic deficiencies in complying with the Act should not be taken lightly, since the Act has been interpreted as providing Canadians with quasi-constitutional rights of access to records under the control of government institutions, the Court's role is only to intervene where a genuine and continuing refusal of access can be demonstrated.

#### STATUTES AND REGULATIONS CITED

*Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 7, 9, 10, 11(1)(b), 30(1), 37, 38, 39, 40, 41, 42(1)(a).  
*Federal Accountability Act*, S.C. 2006, c. 9.  
*Federal Courts Rules*, SOR/98-106, rr. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2), 400 (as am. by SOR/2002-417, s. 25(F)), *Tariff B*, column V.

#### CASES CITED

##### APPLIED:

*X v. Canada (Minister of National Defence)*, [1991] 1 F.C. 670, (1990), 41 F.T.R. 73 (T.D.).

##### CONSIDERED:

*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)* (1999), 240 N.R. 244 (F.C.A.), affg (1996), 120 F.T.R. 207 (F.C.T.D.); *Canada (Information Commissioner) v. Canadian Cultural Property Export Review Board*, 2002 FCA 150, 20 C.P.R. (4th) 214, 223 F.T.R. 320, [2002] 4 C.T.C. 55; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of External Affairs)*, [1990] 3 F.C. 514, (1990), 3 T.C.T. 5297 (T.D.); *Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*; *Rice v. New Brunswick*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405, 245 N.B.R. (2d) 299, 209 D.L.R. (4th) 564; *Microsoft Corp. v.*

de délais ne s'appliquent plus. C'est au Commissaire à l'information qu'il appartient d'évaluer les circonstances et de fixer une prorogation raisonnable pour la mise en œuvre de ses recommandations. En l'espèce, il n'était pas permis au demandeur de présenter une demande de contrôle judiciaire devant la Cour pendant que la SRC respectait encore le délai fixé par le Commissaire à l'information, soit le 1<sup>er</sup> avril 2009, puisqu'on ne pouvait dire avant l'expiration de ce délai que la SRC lui avait refusé communication des documents en cause. La Cour n'avait donc pas compétence pour instruire la demande présentée par le demandeur. Même si la SRC se trouvait à l'origine en situation de refus présumé, le demandeur ne pouvait invoquer au moment de l'audience un refus de communication réel et continu.

En outre, la Cour n'avait pas compétence pour rendre un jugement déclaratoire blâmant la conduite d'une institution fédérale comme la SRC. Bien que les défauts systémiques qui empêchent une institution fédérale de se conformer à la Loi ne doivent pas être pris à la légère, étant donné que la Loi a été interprétée comme conférant aux Canadiens des droits quasi constitutionnels d'accès aux documents relevant des institutions fédérales, le rôle de la Cour consiste seulement à intervenir dans les cas où est établi un refus de communication réel et continu.

#### LOIS ET RÈGLEMENTS CITÉS

*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. 7, 9, 10, 11(1)(b), 30(1), 37, 38, 39, 40, 41, 42(1)(a).  
*Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106, règles 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2), 400 (mod. par DORS/2002-417, art. 25(F)), *tarif B*, colonne V.

#### JURISPRUDENCE CITÉE

##### DÉCISION APPLIQUÉE :

*X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1991] 1 C.F. 670 (1<sup>re</sup> inst.).

##### DÉCISIONS EXAMINÉES :

*Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1999] A.C.F. n° 522 (C.A.) (QL), confirmant [1996] A.C.F. n° 1265 (1<sup>re</sup> inst.) (QL); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commission d'examen des exportations de biens culturels)*, 2002 CAF 150; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre des Affaires extérieures)*, [1990] 3 C.F. 514 (1<sup>re</sup> inst.); *Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*; *Rice c. Nouveau-Brunswick*, 2002 CSC 13, [2002] 1 R.C.S. 405, 245 R.N.-B. (2<sup>e</sup>) 299; *Microsoft Corp. c. 9038-3746 Québec Inc.*, 2007 CF 659.

9038-3746 *Quebec Inc.*, 2007 FC 659, 59 C.P.R. (4th) 155, 314 F.T.R. 217.

REFERRED TO:

*X v. Canada (Minister of National Defence)* (1990), 41 F.T.R. 16 (F.C.T.D.); *Stamicarbon B.V. v. Urea Casale S.A.*, [2001] 1 F.C. 172, (2000), 8 C.P.R. (4th) 206, 192 F.T.R. 267 (T.D.).

AUTHORS CITED

Office of the Information Commissioner of Canada. *Annual Report 2007–2008: A New Direction*, online: <[http://www.infocom.gc.ca/eng/rp-pr\\_ar-ra.aspx](http://www.infocom.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra.aspx)>.

APPLICATION brought pursuant to section 41 of the *Access to Information Act* for an order enjoining the President of the Canadian Broadcasting Corporation to disclose outstanding documents requested by the applicant within an established deadline. Application dismissed.

APPEARANCES

*Sally A. Gomery, Michel Drapeau and Zorica Guzina* for applicant.

*Christian Leblanc and Marc-André Nadon* for respondent President of the Canadian Broadcasting Corporation.

*Laurence Kearley and Diane Therrien* for respondent Information Commissioner of Canada.

SOLICITORS OF RECORD

*Ogilvy Renault LLP*, Ottawa, and *Michel Drapeau Law Office*, Ottawa, for applicant.

*Fasken Martineau DuMoulin LLP*, Montréal, for respondent President of the Canadian Broadcasting Corporation.

*Office of the Information Commissioner of Canada*, Ottawa, for respondent Information Commissioner of Canada.

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

DÉCISIONS CITÉES :

*X c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1990), 41 F.T.R. 16 (C.F. 1<sup>re</sup> inst.); *Stamicarbon S.A.R.L. c. Urea Casale S.A.*, [2001] 1 C.F. 172 (1<sup>re</sup> inst.).

DOCTRINE CITÉE

Commissariat à l'information du Canada. *Rapport annuel 2007–2008 : Une nouvelle direction*, en ligne : <[http://www.infocom.gc.ca/fra/rp-pr\\_ar-ra.aspx](http://www.infocom.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra.aspx)>.

DEMANDE introduite en application de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* sollicitant une ordonnance enjoignant au président de la Société Radio-Canada de communiquer au demandeur des documents non encore fournis qu'il lui avait demandés dans un délai précis. Demande rejetée.

ONT COMPARU

*Sally A. Gomery, Michel Drapeau et Zorica Guzina* pour le demandeur.

*Christian Leblanc et Marc-André Nadon* pour le défendeur le président de la Société Radio-Canada.

*Laurence Kearley et Diane Therrien* pour le défendeur le Commissaire à l'information du Canada.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

*Ogilvy Renault S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Ottawa, et *Cabinet juridique Michel Drapeau*, Ottawa, pour le demandeur.

*Fasken Martineau DuMoulin S.E.N.C.R.L., s.r.l.*, Montréal, pour le défendeur le président de la Société Radio-Canada.

*Commissariat à l'information du Canada*, Ottawa, pour le défendeur le Commissaire à l'information du Canada.

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

[1] DE MONTIGNY J.: This is an application brought by the applicant pursuant to section 41 of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (the Act), whereby the applicant asked this Court to grant an order enjoining the President of the Canadian Broadcasting Corporation (the CBC) to disclose outstanding documents requested by Mr. Statham between September 1, 2007 and December 12, 2007, within a deadline the parties may agree to or that this Court may judge appropriate. The applicant also sought an order from this Court declaring that the CBC acted unreasonably during the events that led to this application. Finally, the applicant requested the costs of this application, including his professional disbursements and applicable Goods and Services Tax (GST).

#### THE FACTS

[2] On September 1, 2007, the CBC became subject to Canada's access to information legislation, along with four other Crown corporations (*Federal Accountability Act*, S.C. 2006, c. 9). In the three months that followed, Mr. Statham, an agent at Michel Drapeau Law Office, submitted about 400 access to information (ATI) requests to the CBC. These requests cover a wide range of topics and accounted for the vast majority of all the ATI requests submitted to the CBC during those months.

[3] The CBC failed to acknowledge receipt of these requests within the 30-day limit mandated by section 7 of the Act and failed to claim any extension of time with respect to each of these ATI requests, as it could have done under section 9 of the Act. As a result, the CBC was deemed to have refused disclosure of all these records pursuant to subsection 10(3) of the Act.

[4] The applicant therefore elected to complain to the Office of the Information Commissioner (the OIC). He filed a first letter of complaint on October 19, 2007 regarding the CBC's deemed refusal of access in response to the access requests he had made between September 1, 2007 and September 14, 2007. This first letter of complaint was followed by subsequent letters on November 2,

[1] LE JUGE DE MONTIGNY : Il s'agit d'une demande introduite en application de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch. A-1 (la Loi), par laquelle le demandeur, M. Statham, demande à la Cour de rendre une ordonnance enjoignant au président de la Société Radio-Canada (la SRC) de communiquer au demandeur des documents non encore fournis qu'il lui a demandés entre le 1<sup>er</sup> septembre et le 12 décembre 2007, dans un délai dont les parties conviendraient ou que la Cour estimerait convenable. Le demandeur demande également à la Cour de rendre une ordonnance déclarant que la SRC s'est conduite de manière déraisonnable au cours des événements qui ont conduit à la présente demande. Enfin, il sollicite les dépens de la présente demande, y compris ses débours professionnels et la taxe applicable sur les produits et services (la TPS).

#### LES FAITS

[2] Le 1<sup>er</sup> septembre 2007, la SRC est devenue assujettie à la législation canadienne sur l'accès à l'information, en même temps que quatre autres sociétés d'État (*Loi fédérale sur la responsabilité*, L.C. 2006, ch. 9). Dans les trois mois qui ont suivi, M. Statham, représentant du Cabinet juridique Michel Drapeau, a présenté à la SRC quelque 400 demandes d'accès à l'information (demandes d'AAI). Ces demandes portaient sur toutes sortes de sujets et représentaient la grande majorité des demandes d'AAI reçues par la SRC pendant cette période.

[3] La SRC n'a pas accusé réception de ces demandes dans le délai de 30 jours que prévoit l'article 7 de la Loi, pas plus qu'elle ne s'est prévalu de la possibilité, offerte par l'article 9 de cette même Loi, de proroger ce délai relativement à chacune des demandes d'AAI en cause. En conséquence, en application du paragraphe 10(3) de la Loi, la SRC s'est trouvée réputée avoir refusé la communication de tous ces documents.

[4] Le demandeur a donc décidé de porter plainte devant le Commissariat à l'information du Canada (le CIC). Il a déposé le 19 octobre 2007 une première plainte touchant le refus présumé de communication opposé par la SRC aux demandes d'AAI qu'il avait présentées entre le 1<sup>er</sup> et le 14 septembre 2007. Cette première lettre de plainte a été suivie d'autres lettres les 2 et 16 novembre 2007, les

November 16, December 4 and December 28, 2007 as well as on February 15, 2008; each of these letters of complaint related to the deemed refusal of access in response to the access requests made in the preceding 30-day period.

[5] On November 2, 2007, Ms. Angevine of the CBC wrote to Mr. Statham to advise him that, given the volume of requests the CBC had received, it would not be able to meet the legislated time frame specified in the Act, but invited Mr. Statham to submit which of his ATI requests were more urgent in nature so that the CBC could treat them on a priority basis. By letter dated November 7, 2008, Mr. Statham responded to Ms. Angevine's letter indicating which of his ATI requests should receive priority treatment.

[6] On or about December 17, 2007, the CBC was advised that a significant number of complaints had been made to the OIC regarding ATI requests. After conducting a preliminary inquiry into the issues raised in Mr. Statham's complaints, the OIC served the CBC with a notice of intention to investigate and a summary of complaint on January 9, 2008. From that date to approximately February 29, 2008, Mr. Scott Lohnes, who at the time of the events leading up to this application was the investigator at the OIC in charge of handling Mr. Statham's complaints, initiated an ongoing and frequent dialogue between the CBC and Mr. Statham and his assistant, as instructed by Mr. Statham. The purpose of this dialogue was, *inter alia*, to supervise the CBC in its treatment of Mr. Statham's priority list and to provide regular updates to Mr. Statham on the CBC's progress in that regard.

[7] Despite some difficulties in contacting persons at the CBC, several meetings took place between representatives of the OIC and representatives of the CBC to discuss the complaints filed and to consider the most efficient manner to deal with those complaints as well as to process the outstanding ATI requests, with particular emphasis on those complaints related to the delay. It appears that the CBC repeatedly failed to provide the OIC with a set "action plan" and frequently changed its commitment date for responding to the requests. Finally, during a meeting that took place on March 28, 2008, between representatives of the OIC and the CBC, representatives

4 et 28 décembre 2007, et le 15 février 2008, chacune d'elles se rapportant au refus présumé de communication opposé aux demandes qu'il avait faites dans les 30 jours précédents.

[5] Le 2 novembre 2007, M<sup>me</sup> Angevine a écrit au nom de la SRC à M. Statham pour l'informer que, compte tenu du nombre de demandes d'AAI qu'elle avait reçues, la société d'État ne pourrait respecter le délai de communication prévu par la Loi. Elle l'invitait toutefois à préciser lesquelles de ses propres demandes étaient les plus urgentes pour que la SRC puisse s'en occuper en priorité. M. Statham a répondu à M<sup>me</sup> Angevine dans une lettre, en date du 7 novembre 2008, où il indiquait ses demandes d'AAI prioritaires.

[6] Le ou vers le 17 décembre 2007, la SRC a été avisée que le CIC avait reçu de nombreuses plaintes touchant des demandes d'AAI. Après une enquête préliminaire sur les questions soulevées dans les plaintes de M. Statham, le CIC a, le 9 janvier 2008, signifié à la SRC un avis d'intention d'enquêter et un résumé de la plainte. Entre cette date et le 29 février 2008 environ, M. Scott Lohnes, qui était l'enquêteur du CIC chargé de donner suite aux plaintes de M. Statham au moment des événements qui ont donné lieu à la présente instance, a amorcé un dialogue suivi et des échanges fréquents entre, d'une part, la SRC et, d'autre part, M. Statham et son assistant, qui suivait les instructions de ce dernier. Ce dialogue avait entre autres pour buts de permettre de contrôler l'activité de la SRC en réponse à la liste des demandes prioritaires de M. Statham et de faire en sorte que celui-ci soit régulièrement informé des progrès de la SRC à cet égard.

[7] Malgré quelques difficultés pour se mettre en rapport avec certaines personnes à la SRC, des représentants du CIC se sont réunis plusieurs fois avec des représentants de la SRC pour examiner ensemble les plaintes déposées et essayer de trouver la manière la plus efficace d'y donner suite et de répondre aux demandes d'AAI en suspens, l'accent étant mis sur les plaintes relatives aux retards. Il appert que la SRC a omis à plusieurs reprises de communiquer au CIC le [TRADUCTION] « plan d'action » établi et a souvent changé la date à laquelle elle s'engageait à répondre aux demandes. Enfin, au cours d'une réunion tenue le 28 mars 2008 entre des

of the OIC proposed what they thought was a reasonable and realistic goal of April 1, 2009, to allow the CBC to respond to every outstanding ATI request of the applicant.

[8] On March 31, 2008, the OIC sent three letters to Mr. Statham, the purpose of which was to report to the applicant the results of the investigation of his complaints. In one of those letters, the OIC confirmed that some of the ATI requests that Mr. Statham alleged having sent to the CBC were in fact never sent. In another letter, the OIC advised Mr. Statham that his complaints of delay with respect to the requests for which a response had been provided by the CBC had been recorded as resolved. As for the files for which no response had yet been provided to Mr. Statham, a third letter stated:

CBC's Access to Information and Privacy (ATIP) office received the various requests outlined in the Annex as well as their respective application fees between September 2007 and January 2008. However, the institution has not responded to your requests, thereby placing itself in a deemed-refusal situation pursuant to subsection 10(3) of the Act.

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

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

In accordance with paragraph 30(1)(a) and subsection 37(5) of the Act, please be advised that having now received our report on the results of our investigation with respect to these deemed-refusals to disclose records requested under the Act, section 41 provides that you have the right to apply to the Federal Court

représentants de la SRC et du CIC, les représentants du CIC ont proposé à la société d'État de se fixer pour objectif de répondre à toutes les demandes d'AAI en suspens du demandeur au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2009, date qu'ils estimaient raisonnable et réaliste.

[8] Le 31 mars 2008, le CIC a envoyé à M. Statham trois lettres dont l'objet était de lui rendre compte des résultats de l'enquête sur ses plaintes. Dans l'une de ces lettres, le CIC confirmait que M. Statham avait en fait omis d'envoyer certaines des demandes d'AAI qu'il déclarait avoir présentées à la SRC. Dans une autre, le CIC avisait M. Statham qu'il considérait comme réglées les plaintes de retard concernant les demandes auxquelles la SRC avait répondu. Quant aux documents au sujet desquels M. Statham n'avait pas encore reçu de réponse, la troisième lettre portait ce qui suit :

[TRADUCTION] Le Bureau de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels (AIPRP) de la SRC a reçu les demandes énumérées à l'annexe, ainsi que les droits y afférents, entre septembre 2007 et janvier 2008, mais n'y a pas répondu, se trouvant ainsi réputée avoir refusé communication des documents en cause en application du paragraphe 10(3) de la Loi.

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

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

Conformément à l'alinéa 30(1)a) et au paragraphe 37(5) de la Loi, nous vous avisons que, ayant maintenant reçu le compte rendu des résultats de notre enquête sur ces refus présumés de communication de documents sollicités en vertu de la Loi, l'article 41 de celle-ci vous confère le droit d'exercer devant la



for a review of the Canadian Broadcasting Corporation's deemed-refusal to deny you access to the records you requested. Such an application should name the President of the Canadian Broadcasting Corporation as respondent and it must be filed with the Court within 45 days of receiving this letter.

[9] The language used in the Annual Report of the Information Commissioner describes the situation and the rationale for the approach taken as follows [*Annual Report 2007–2008: A New Direction*, online: <[http://www.infocom.gc.ca/eng/rp-pr\\_ar-ra.aspx](http://www.infocom.gc.ca/eng/rp-pr_ar-ra.aspx)>, at page 40]:

These complaints gave us an opportunity to take a different and more flexible approach to resolving delay complaints than we have in the past. We considered the CBC's circumstances: it had just become subject to the Act when it was inundated with hundreds of requests over a very short time period, and it did not have adequate resources to process them in a timely way. By negotiating a target date to respond to all the requests, the CBC could focus on the task of completing them, and we could close the complaint files but still monitor the CBC's progress to ensure that the complainant continues to receive responses.

[10] As of March 31, 2008, the CBC had responded to 122 requests that were included in the group of 377 complaints from Mr. Statham relating to delay. By November 21, 2008, CBC had yet to respond to 80 requests, and as previously mentioned, at the time of the hearing, all of the requests made by Mr. Statham had been responded to.

[11] The applicant brought this application for judicial review on May 18, 2008. On May 30, the Information Commissioner filed a motion for leave to appear as a party in the application, in order to rebut certain allegations made by the applicant to the effect that he had received no communication from the OIC with respect to its investigation of the complaints, that the position of the OIC was careless and contrary to the spirit of the Act, and to make representations relating to the interpretation and administration of the Act. In an order dated June 20, 2008, Prothonotary Tabib granted this motion. During the hearing of that motion, the applicant also agreed to amend its application material in order to withdraw

Cour fédérale un recours en révision de la décision présumée de la Société Radio-Canada de vous refuser communication des documents que vous avez demandés. Votre demande de révision, si vous en déposez une, devrait nommer le président de la Société Radio-Canada comme défendeur et doit être déposée devant la Cour dans les 45 jours suivant la réception de la présente.

[9] Le Rapport annuel du Commissaire à l'information expose comme suit la situation en cause et la logique de l'approche adoptée [*Rapport annuel 2007–2008 : Une nouvelle direction*, en ligne : <[http://www.infocom.gc.ca/fra/rp-pr\\_ar-ra.aspx](http://www.infocom.gc.ca/fra/rp-pr_ar-ra.aspx)>, à la page 40] :

Ces plaintes nous ont donné l'occasion de prendre une approche différente et plus souple pour résoudre les plaintes liées aux délais que celle que nous avons utilisée par le passé. Nous avons pris en considération la situation de la SRC : elle venait d'être assujettie à la *Loi* lorsqu'elle a été inondée par des centaines de demandes pendant une très courte période de temps, et elle ne disposait pas des ressources adéquates pour les traiter en temps opportun. En négociant une date limite pour répondre à toutes les demandes, la SRC peut se concentrer sur la tâche consistant à y donner suite, et nous pourrions fermer les dossiers de plaintes tout en suivant les progrès de la SRC pour s'assurer que le plaignant continue de recevoir des réponses.

[10] Au 31 mars 2008, la SRC avait répondu à 122 des demandes qui faisaient l'objet des 377 plaintes de M. Statham touchant le retard de communication. Au 21 novembre 2008, il restait 80 demandes en suspens, et, comme on l'a vu plus haut, toutes les demandes de M. Statham avaient reçu réponse à la date de l'audience.

[11] La présente demande de contrôle judiciaire a été déposée le 18 mai 2008. Le 30 du même mois, le Commissaire à l'information a déposé une requête en autorisation de comparaître en tant que partie à la demande afin de réfuter certaines allégations du demandeur suivant lesquelles le CIC ne l'aurait pas informé des progrès de son enquête sur les plaintes, se serait montré négligent et aurait adopté une position contraire à l'esprit de la *Loi*, ainsi que de présenter des observations sur l'interprétation et l'application de la *Loi*. La protonotaire Tabib a fait droit à cette requête dans une ordonnance en date du 20 juin 2008. En outre, le demandeur s'est engagé au cours de l'audition de cette requête à modifier les pièces

allegations made against the OIC, which he did on July 4 and October 8, 2008.

[12] The respondent CBC subsequently brought a motion to strike the notice of application on the ground that the Court had no jurisdiction in the matter as there had been no actual refusal to provide the information pursuant to section 41 of the Act. The Prothonotary dismissed this motion and found that the principal issue in this application—i.e. whether an institution’s notice that it requires more time to respond to a request for access, if made after the time provided in the Act for doing so, is effective to cure a deemed refusal—was not plainly and obviously devoid of any merit. She made it clear, however, that the Court would not be called upon to determine the merits of any actual access to information refusal by the CBC.

[13] At the hearing of the respondent’s motion to dismiss the application for judicial review, the applicant admitted that his application only covered the outstanding access to information requests. The Prothonotary recorded that admission, and stated in her order:

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

de sa demande de manière à y supprimer les allégations formulées contre le CIC, ce qu’il a fait les 4 juillet et 8 octobre 2008.

[12] La défenderesse la SRC a par la suite présenté une requête en radiation de l’avis de demande au motif que la Cour n’avait pas compétence pour entendre l’affaire étant donné qu’il n’y avait pas eu un refus réel ou explicite de communication au sens de l’article 41 de la Loi. La protonotaire a rejeté cette requête et conclu que la principale question en litige dans la demande — soit le point de savoir si une institution peut remédier à un refus présumé de communication en avisant qui de droit, après l’expiration du délai que la Loi prévoit à cette fin, qu’elle a besoin de plus de temps pour répondre à la demande de communication — n’était pas clairement et manifestement dénuée de fondement. Elle a cependant bien précisé que la Cour ne serait appelée à établir le bien-fondé d’aucun refus explicite de communication de la part de la SRC.

[13] À l’audition de la requête du défendeur en rejet de la demande de contrôle judiciaire, le demandeur a reconnu que sa demande ne visait que les demandes d’AAI en suspens. La protonotaire Tabib a pris acte de cette admission et a formulé les observations suivantes dans son ordonnance :

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

## THE LEGISLATIVE FRAMEWORK

[14] Where an access request is made in writing to a government institution, within 30 days after the request is received, the institution must give written notice to the requesting party that either: (i) the records will be released, (ii) the records will not be released, or (iii) the institution requires additional fees for purposes of processing the request. If the records or part thereof are going to be released, the institution is required to provide the records within the same 30-day time limit:

Notice where  
access  
requested

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

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

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

...

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

...

(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.

[15] Section 9 of the Act permits an institution to extend the time it has to reply to access requests, but does so only in respect of certain circumstances and only if the requesting party is notified of the extension within 30 days of receipt of the requests:

Extension of  
time limits

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

## LE CADRE LÉGISLATIF

[14] L'institution fédérale qui reçoit une demande écrite de communication est tenue, dans les 30 jours suivant sa réception, d'aviser par écrit l'auteur de la demande : i) soit de ce que les documents demandés seront communiqués; ii) soit de ce qu'ils ne seront pas communiqués; iii) soit de ce qu'elle exige des droits additionnels pour traiter la demande. Dans le cas où elle donne communication totale ou partielle des documents demandés, l'institution est tenue de le faire dans le même délai de 30 jours :

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

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

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

[...]

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 :

[...]

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

[15] L'article 9 de la Loi permet à l'institution de proroger le délai dont elle dispose pour répondre à la demande de communication, mais seulement dans certains cas et dans la mesure où le justifient les circonstances, et à condition d'aviser la personne qui a fait la demande de cette prorogation dans les 30 jours suivant la réception de ladite demande :

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

Notification

Frais de  
communication

Prorogation du  
délai

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

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

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

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

Notice of extension to Information Commissioner

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

[16] If an institution fails to respond to the request for access within 30 days, absent any notice of time extension as contemplated by section 9, the institution is deemed to have refused access to its records:

**10. (1) ...**

Deemed refusal to give access

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

[17] When a requesting party is refused access, a complaint may be filed with the OIC. The OIC, in turn, may investigate the complaint and provide the institution with non-binding recommendations:

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

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

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

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

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

Avis au Commissaire à l'information

[16] L'institution qui ne répond pas à la demande de communication dans les 30 jours, sauf envoi de l'avis de prorogation que prévoit l'article 9, est réputée avoir refusé de communiquer les documents demandés :

**10. (1) [...]**

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

Présomption de refus

[17] La personne qui a fait une demande de communication qui se voit opposer un refus peut déposer une plainte devant le CIC. Celui-ci peut enquêter sur cette plainte et faire à l'institution concernée des recommandations non contraignantes :

Receipt and investigation of complaints

**30.** (1) Subject to this Act, the Information Commissioner shall receive and investigate complaints

(a) from persons who have been refused access to a record requested under this Act or a part thereof;

(b) from persons who have been required to pay an amount under section 11 that they consider unreasonable;

(c) from persons who have requested access to records in respect of which time limits have been extended pursuant to section 9 where they consider the extension unreasonable;

...

(f) in respect of any other matter relating to requesting or obtaining access to records under this Act.

[18] The investigative powers of the Commissioner have been qualified as the “cornerstone” of the access to information system by the Federal Court of Appeal (*Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)* (1999), 240 N.R. 244, at paragraph 27). Indeed, the exercise of these powers is a precondition to an application for review by this Court. Following a complaint, the OIC has the power to issue recommendations that the Commissioner considers appropriate to solve such complaint. That power encompasses the right to set a time frame within which an institution has to respond to a request for documents:

Findings and recommendations of Information Commissioner

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

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

**30.** (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi, le Commissaire à l’information reçoit les plaintes et fait enquête sur les plaintes :

a) déposées par des personnes qui se sont vu refuser la communication totale ou partielle d’un document qu’elles ont demandé en vertu de la présente loi;

b) déposées par des personnes qui considèrent comme excessif le montant réclamé en vertu de l’article 11;

c) déposées par des personnes qui ont demandé des documents dont les délais de communication ont été prorogés en vertu de l’article 9 et qui considèrent la prorogation comme abusive;

[...]

f) portant sur toute autre question relative à la demande ou à l’obtention de documents en vertu de la présente loi.

[18] La Cour d’appel fédérale a qualifié les pouvoirs d’enquête du Commissaire de « pierre angulaire » du régime d’accès à l’information; voir le paragraphe 27 de l’arrêt *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, [1999] A.C.F. n° 522 (C.A.) (QL). L’exercice de tels pouvoirs est en effet une condition préalable au dépôt d’une demande de contrôle judiciaire devant la Cour. À la suite d’une plainte, le CIC a le pouvoir de présenter les recommandations que le Commissaire estime indiquées en vue du règlement de cette plainte. Ce pouvoir comprend le droit de fixer le délai dans lequel l’institution devra répondre à la demande de communication de documents :

Réception des plaintes et enquêtes

Conclusions et recommandations du Commissaire à l’information

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

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

	<p>(b) where appropriate, a request that, within a time specified in the report, notice be given to the Commissioner of any action taken or proposed to be taken to implement the recommendations contained in the report or reasons why no such action has been or is proposed to be taken.</p>	<p>b) il demande, s'il le juge à propos, au responsable de lui donner avis, dans un délai déterminé, soit des mesures prises ou envisagées pour la mise en œuvre de ses recommandations, soit des motifs invoqués pour ne pas y donner suite.</p>	
Report to complainant and third parties	<p>(2) The Information Commissioner shall, after investigating a complaint under this Act, report to the complainant and any third party that was entitled under subsection 35(2) to make and that made representations to the Commissioner in respect of the complaint the results of the investigation, but where a notice has been requested under paragraph (1)(b) no report shall be made under this subsection until the expiration of the time within which the notice is to be given to the Commissioner.</p>	<p>(2) Le Commissaire à l'information rend compte des conclusions de son enquête au plaignant et aux tiers qui pouvaient, en vertu du paragraphe 35(2), lui présenter des observations et qui les ont présentées; toutefois, dans les cas prévus à l'alinéa (1)b), le Commissaire à l'information ne peut faire son compte rendu qu'après l'expiration du délai imparti au responsable de l'institution fédérale.</p>	Compte rendu au plaignant
Matter to be included in report to complainant	<p>(3) Where a notice has been requested under paragraph (1)(b) but no such notice is received by the Commissioner within the time specified therefor or the action described in the notice is, in the opinion of the Commissioner, inadequate or inappropriate or will not be taken in a reasonable time, the Commissioner shall so advise the complainant in his report under subsection (2) and may include in the report such comments on the matter as he thinks fit.</p>	<p>(3) Le Commissaire à l'information mentionne également dans son compte rendu au plaignant, s'il y a lieu, le fait que, dans les cas prévus à l'alinéa (1)b), il n'a pas reçu d'avis dans le délai imparti ou que les mesures indiquées dans l'avis sont, selon lui, insuffisantes, inadaptées ou non susceptibles d'être prises en temps utile. Il peut en outre y inclure tous commentaires qu'il estime utiles.</p>	Éléments à inclure dans le compte rendu
Access to be given	<p>(4) Where, pursuant to a request under paragraph (1)(b), the head of a government institution gives notice to the Information Commissioner that access to a record or a part thereof will be given to a complainant, the head of the institution shall give the complainant access to the record or part thereof</p>	<p>(4) Dans les cas où il fait suite à la demande formulée par le Commissaire à l'information en vertu de l'alinéa (1)b) en avisant le Commissaire qu'il donnera communication totale ou partielle d'un document, le responsable d'une institution fédérale est tenu de donner cette communication au plaignant :</p>	Communication accordée
	<p>(a) forthwith on giving the notice if no notice is given to a third party under paragraph 29(1)(b) in the matter; or</p> <p>(b) forthwith on completion of twenty days after notice is given to a third party under paragraph 29(1)(b), if that notice is given, unless a review of the matter is requested under section 44.</p>	<p>a) immédiatement, dans les cas où il n'y a pas de tiers à qui donner l'avis prévu à l'alinéa 29(1)b);</p> <p>b) dès l'expiration des vingt jours suivant l'avis prévu à l'alinéa 29(1)b), dans les autres cas, sauf si un recours en révision a été exercé en vertu de l'article 44.</p>	
Right of review	<p>(5) Where, following the investigation of a complaint relating to a refusal to give access to a record requested under this Act or a part thereof, the head of a government institution does not give notice to the Information</p>	<p>(5) Dans les cas où, l'enquête terminée, le responsable de l'institution fédérale concernée n'avise pas le Commissaire à l'information que communication du document ou de la partie en cause sera donnée au plaignant, le Commissaire</p>	Recours en révision

Commissioner that access to the record will be given, the Information Commissioner shall inform the complainant that the complainant has the right to apply to the Court for a review of the matter investigated.

[19] Indeed, it appears from the Act that the OIC disposes of a large array of administrative, quasi-judicial and extraordinary powers in the course of its investigation, ranging from the power to make recommendations to the head of the institutions to a report to Parliament. These powers are conferred on the OIC by the Act and are best summarized by Desjardins J.A. in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, above, at paragraph 20:

The Commissioner may then initiate a complaint under section 30 of the Act. He notifies the head of the institution (section 32). He conducts the investigation, in the course of which the institution is given a reasonable opportunity to make representations (subsection 35(2)) and for the purposes of which the Commissioner has extraordinary powers (section 36), including the power to summon and enforce the appearance of persons in the same manner and to the same extent as a superior court of record (paragraph 36(1)(a)), to enter any premises occupied by the government institution (paragraph 36(1)(d)) and to examine any record, as no record may be withheld from him on any grounds (subsection 36(2)). He provides the head of the institution with a report containing his findings and recommendations (paragraph 37(1)(a)). He may specify the time within which the head is to give him notice of any action taken or proposed to be taken to implement the recommendations or reasons why no such action has been or is proposed to be taken (paragraph 37(1)(b)); and reports the findings of his investigations to the complainant (subsection 37(2)), but where a notice has been requested under paragraph 37(1)(b) no report shall be made until the expiration of the time within which the notice is to be given to the Commissioner.

[20] The OIC also has the power to denounce actions or behaviours of uncooperative institutions subject to the Act by reports (annual or special) to Parliament and designated committees of both Houses under sections 38, 39 and 40 of the Act.

[21] Finally, section 41 of the Act allows a party that has been refused access and has made a complaint to the OIC in respect of the refusal, to apply to this Court for a review of the matter.

à l'information informe celui-ci de l'existence d'un droit de recours en révision devant la Cour.

[19] En fait, la lecture de la Loi révèle que le CIC dispose d'un ensemble impressionnant de pouvoirs administratifs, quasi judiciaires et exceptionnels aux fins de ses enquêtes, pouvoirs qui vont de celui de faire des recommandations aux responsables des institutions fédérales concernées jusqu'à celui de présenter un rapport au Parlement. C'est la juge Desjardins qui propose la récapitulation la plus utile de ces pouvoirs que la Loi confère au CIC, au paragraphe 20 de l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, précité :

Le Commissaire peut alors porter plainte lui-même selon l'article 30 de la Loi. Il avise le responsable de l'institution (article 32). Il mène l'enquête au cours de laquelle l'institution a la possibilité de présenter ses observations (paragraphe 35(2)) et pour les fins de laquelle le Commissaire dispose de pouvoirs exceptionnels (article 36), notamment celui d'assigner et de contraindre les témoins de la même façon et dans la même mesure qu'une cour d'archives (alinéa 36(1)a)), de pénétrer dans les locaux occupés par l'institution fédérale (alinéa 36(1)d)) et d'avoir accès à tout document, aucun ne pouvant lui être refusé, pour quelque motif que ce soit (paragraphe 36(2)). Il présente au responsable de l'institution un rapport contenant ses conclusions et ses recommandations (alinéa 37(1)a)). Il peut donner au responsable un délai pour permettre à l'institution de l'aviser des mesures prises ou envisagées pour mettre en œuvre les recommandations ou pour lui donner les motifs invoqués pour ne pas y donner suite (alinéa 37(1)b)); et rend compte au plaignant des conclusions de son enquête (paragraphe 37(2)), étant entendu que ce compte rendu, dans le cas de l'alinéa 37(1)b), ne peut être fait qu'une fois l'expiration du délai imparti.

[20] Le CIC est également investi, par les articles 38, 39 et 40 de la Loi, du pouvoir de dénoncer les actes ou les comportements des institutions assujetties à la Loi qui font preuve de mauvaise volonté, au moyen de rapports (annuels ou spéciaux) qu'il présente au Parlement et à des comités désignés de l'une ou l'autre des Chambres.

[21] Enfin, l'article 41 de la Loi permet à la personne qui a fait une demande de communication à qui l'on a opposé un refus et qui a porté plainte à cet égard devant le CIC, d'exercer un recours en révision de ce refus devant la Cour :

Review by  
Federal  
Court

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

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

Révision  
par la  
Cour  
fédérale

## THE ISSUES

[22] There are essentially three issues to be addressed in the context of this application for judicial review:

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

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

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

## ANALYSIS

(a) Mootness

[23] The respondent CBC relies heavily on the order of Madam Prothonotary Tabib for the proposition that this application is moot as a result of the fact that all ATI requests have now been responded to by the CBC. It is indeed clear from a reading of that order, and, in particular, the extract quoted at paragraph 13 of these reasons, that the evolving mootness of this application was of

## LES QUESTIONS EN LITIGE

[22] Il y a essentiellement trois questions à examiner dans le cadre de la présente demande de contrôle judiciaire :

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

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

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

## ANALYSE

a) La question du caractère théorique

[23] La défenderesse la SRC s'appuie dans une grande mesure sur l'ordonnance de la protonotaire Tabib pour affirmer que la présente instance est sans objet étant donné qu'elle a maintenant répondu à toutes les demandes d'AAI. Il apparaît en effet clairement à la lecture de cette ordonnance, en particulier du passage cité au paragraphe 13 des présents motifs, que l'évolution de la présente



paramount importance to her in allowing this application to continue. Not only does she mention the “mootness” condition twice at page 5 of her order, but she also states that “[i]t is, accordingly, an acknowledged moving target but only in that its scope is liable to shrink”.

[24] Not only has the applicant himself acknowledged that his application becomes moot with respect to every ATI request which receives a response, but this position appears to be in line with the case law on the subject. In *Canada (Information Commissioner) v. Canadian Cultural Property Export Review Board*, 2002 FCA 150, 20 C.P.R. (4th) 214, for example, Strayer J.A. (writing for the Court) found that an application is moot where records are already disclosed at the time of the hearing.

[25] The decision of the Federal Court of Appeal in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of National Defence)*, above, also bears some resemblance to the present case. The applicant had asked the Minister of National Defence for access to a report, but the Minister had persistently failed to notify the applicant as to whether disclosure would be given. The applicant complained to the Information Commissioner, who initiated a complaint given the Minister’s continuing failure to meet the time limits he had set for itself. The Commissioner could have initiated his investigation as if there had been a true refusal. Instead, he chose another approach. He hoped to persuade the Minister to voluntarily give the notice required under sections 7 and 10, and tried to transform, as it were, what was then a deemed refusal into a true refusal. For all practical purposes, the Commissioner split his investigation into two parts, initially trying to solicit a response from the Minister so he could then consider the merits of whatever response might be provided.

[26] While he was still working on the first part of his investigation, the Commissioner lost patience and gave the Minister 15 days to give its notice of refusal, warning that he would otherwise pursue the matter in the Federal Court. There was never any question of considering the

instance vers l’absence d’objet a joué un rôle primordial dans la décision d’en autoriser la poursuite. Non seulement la protonotaire mentionne la condition du [TRADUCTION] « caractère théorique » deux fois à la page 5 de son ordonnance, mais elle écrit aussi : [TRADUCTION] « Nous avons par conséquent affaire ici à une demande mouvante reconnue comme telle, mais mouvante seulement en ce que son objet est susceptible de diminuer. »

[24] Non seulement le demandeur a reconnu lui-même que sa demande de contrôle judiciaire devient sans objet à l’égard de chaque demande d’AAI qui reçoit une réponse, mais cette position semble concorder avec la jurisprudence relative à la question. Le juge Strayer, par exemple, écrivant au nom de la Cour dans l’arrêt *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Commission d’examen des exportations de biens culturels)*, 2002 CAF 150, a conclu que la demande de contrôle judiciaire est sans objet dans le cas où les documents ont déjà été communiqués au moment de l’audience.

[25] L’affaire qui a donné lieu à l’arrêt de la Cour d’appel fédérale *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, précité, ressemble aussi dans une certaine mesure à la présente espèce. Le ministre de la Défense nationale avait omis avec persistance d’informer le demandeur s’il lui communiquerait ou non le rapport demandé. Le demandeur avait porté plainte devant le Commissaire à l’information, qui avait ouvert une enquête, étant donné que le ministre dépassait l’un après l’autre les délais qu’il s’était fixés. Le Commissaire aurait pu ouvrir son enquête comme s’il y avait eu refus explicite de communication, mais il a plutôt opté pour une autre approche. Il espérait convaincre le ministre de donner volontairement l’avis que prévoient les articles 7 et 10 et a pour ainsi dire essayé de transformer ce qui était jusqu’alors un refus présumé en un refus explicite. En pratique, le Commissaire a scindé son enquête en deux, essayant d’abord d’obtenir une réponse du ministre, quelle qu’elle fût, de manière à pouvoir ensuite en évaluer le bien-fondé.

[26] Pendant qu’il travaillait encore à la première partie de son enquête, le Commissaire a perdu patience et a sommé le ministre de donner son avis de refus dans les 15 jours, faute de quoi il porterait l’affaire devant la Cour fédérale. Il n’a à aucun moment été question

merits of the refusal, and the Commissioner's recommendation dealt with the answer to be given, not at all with access to the record. Following a response by the Minister within the time limit the Commissioner had set, whereby partial release of the records sought was made, the Commissioner filed a notice of application for review in the Federal Court pursuant to paragraph 42(1)(a) of the Act. The Commissioner sought an order directing the Minister not only to give written notice to the applicant as to whether or not access to each of the requested records would be given, but also an order that the Minister give the applicant access to each of the requested records for which the Minister was deemed to have decided to refuse access if the Court was of the view that the Minister had not established the merits of the refusal to give access to those records.

[27] The Federal Court of Appeal agreed with the Trial Judge [(1996), 120 F.T.R. 207] that it was premature to rule on the second stage of the investigation. A disclosure out of time did not necessarily nullify the government institution's right to avail itself of the exemptions and exceptions provided by the Act, as the Commissioner still had the opportunity to consider the merits of the exemptions and exceptions and to solicit the comments of the government institution. The Court therefore found that the Commissioner could not act as if he had investigated the merits of what until then had been a deemed refusal, although he had not yet done so.

[28] In the present case, the Commissioner chose to follow a similar approach. He decided to have the institution take a position in each of the requests for access so that the requester could then consider the merits of whatever answer might be provided, together with the records or part thereof and the specific provisions of the Act under which the refusal is based, if the case arises. There was never any question for the Commissioner to consider the merits of any specific provision of the Act on which a refusal to disclose may be based. The Commissioner's recommendations and the CBC's undertakings aim to provide a full response to the access requester. The requester could then bring a complaint with respect to the merits of the refusals, if any. The applicant acknowledged as much before the Prothonotary.

d'examiner le bien-fondé du refus : la recommandation du Commissaire portait sur la réponse à donner et aucunement sur la communication du document demandé. Après que le ministre eut répondu dans le délai que lui avait fixé le Commissaire en donnant communication partielle des documents demandés, le Commissaire a exercé un recours en révision devant la Cour fédérale en application de l'alinéa 42(1)a) de la Loi. Il sollicitait une ordonnance enjoignant au ministre non seulement d'aviser par écrit le demandeur de ce qu'il lui serait ou non donné communication de chacun des documents demandés, mais aussi de mettre à sa disposition chacun des documents dont il était réputé avoir refusé la communication, dans le cas où la Cour conclurait qu'il n'aurait pas établi le bien-fondé de son refus de communication de ces documents.

[27] La Cour d'appel fédérale a confirmé la conclusion du juge de première instance [[1996] A.C.F. n° 1265 (1<sup>re</sup> inst.) (QL)] selon laquelle il était prématuré de statuer sur la seconde étape de l'enquête. La communication hors délai n'annulait pas nécessairement le droit de l'institution fédérale de se prévaloir des dérogations et exceptions que prévoit la Loi, tout comme il restait loisible au Commissaire d'examiner le bien-fondé de l'application de ces dérogations et exceptions et de demander à l'institution fédérale de lui soumettre ses observations à ce sujet. La Cour a donc conclu qu'il n'était pas permis au Commissaire de faire comme s'il avait examiné au fond ce qui jusque-là restait un refus présumé, alors qu'il n'avait pas encore effectué cet examen.

[28] Dans la présente affaire, le Commissaire a opté pour une approche semblable. Il a décidé d'amener l'institution à prendre position à propos de chacune des demandes d'AAI pour que la personne qui a fait la demande de communication puisse ensuite examiner le bien-fondé de la réponse qu'il recevrait, quelle qu'elle fût, ainsi que les documents ou parties de documents dont il lui aurait été donné communication et les dispositions particulières de la Loi qu'on aurait invoquées, le cas échéant, pour justifier un refus. Il n'a jamais été question pour le Commissaire d'examiner le bien-fondé d'un refus explicite de communication en fonction d'une disposition déterminée de la Loi qu'on aurait invoquée pour le justifier. Les recommandations du Commissaire et les engagements de la SRC avaient pour but la fourniture

[29] It is not entirely clear from the reasons of Desjardins J.A. whether the Federal Court has jurisdiction to grant a remedy to direct a government institution to respond to an access request within a set time period, an issue I will be dealing with at more length shortly. On the other hand, it is quite clear from her reasons that the first remedy sought, that is—to compel the institution to give the required notice—had become moot because the institution had complied with the Commissioner’s request by the time of the hearing before the Trial Judge (see paragraph 25 of her reasons).

[30] For all of these reasons, I am therefore of the view that the application is now moot as all the records requested by the applicant had been disclosed at the time of the hearing. That being said, I believe this is a case where the Court ought to exercise its discretion to hear the application notwithstanding its mootness. The applicant raises issues that are of interest to other potential litigants and which have never been addressed by courts before, i.e. whether a deemed refusal can be cured by the Information Commissioner setting out a new time limit within which the notice required under sections 7 and 10 must be given, and whether this Court has jurisdiction to judicially review the determination of a delay for answering ATI requests approved by the OIC in the exercise of its power under the Act.

(b) The jurisdiction of this Court

[31] It is not disputed that the CBC was deemed to have refused disclosure of all the records requested by the applicant, as it did not respond to the access requests within 30 days after these requests were received and did not avail itself of section 9 of the Act entitling it to extend the time to reply. The applicant contends that the CBC could not cure these deemed refusals by agreeing, seven months after the initial requests and at the behest of the OIC, to provide responses by April 1, 2009.

d’une réponse complète à l’auteur de la demande de communication. Il était ensuite loisible à ce dernier de porter plainte quant au bien-fondé des refus, le cas échéant. Le demandeur a reconnu tout cela devant la protonotaire.

[29] Les motifs de la juge Desjardins ne répondent pas très clairement à la question de savoir si la Cour fédérale a compétence pour accorder la réparation consistant à ordonner à l’institution fédérale de répondre à une demande d’AAI dans un délai déterminé, question que j’examinerai ci-dessous de manière plus approfondie. Par contre, il ressort clairement de ses motifs que la première réparation sollicitée, soit obliger l’institution à donner l’avis prescrit, était devenue sans objet parce que celle-ci s’était conformée aux instructions du Commissaire à la date de l’audience de première instance (voir le paragraphe 25 des motifs de la juge Desjardins).

[30] Pour tous ces motifs, j’estime que la présente demande est maintenant sans objet puisque le demandeur avait reçu communication de tous les documents demandés au moment de l’audience. Cela dit, je pense aussi que nous avons ici affaire à un cas où la Cour devrait exercer son pouvoir discrétionnaire d’examiner la demande au fond malgré son caractère théorique. Le demandeur met en litige des questions susceptibles d’intéresser d’autres plaideurs éventuels et qui n’ont jamais auparavant fait l’objet d’un examen judiciaire, soit celles de savoir si la fixation par le Commissaire à l’information d’un nouveau délai pour l’envoi de l’avis prévu aux articles 7 et 10 peut remédier à un refus présumé, et si la Cour a compétence pour contrôler judiciairement une prorogation du délai de réponse à des demandes d’AAI que le CIC a approuvée dans l’exercice des pouvoirs que lui confère la Loi.

b) La compétence de la Cour

[31] Il n’est pas contesté que la SRC était réputée avoir refusé la communication de tous les documents demandés par le demandeur, étant donné qu’elle n’avait pas répondu aux demandes d’AAI dans les 30 jours suivant leur réception et qu’elle ne s’était pas prévalu de la possibilité de proroger ce délai que lui offrait l’article 9 de la Loi. Le demandeur soutient que la SRC ne pouvait remédier à ces refus présumés en s’engageant, sept mois après les premières demandes de communication et sur l’ordre du CIC, à donner ses réponses au plus tard le 1<sup>er</sup> avril 2009.

[32] The right to access no doubt encompasses the right to timely access. Having regard to the operative provisions of the Act, Canada's access legislation explicitly mandates that government institutions are to reply to access requests within specified time frames. To the extent that an institution requires additional time in which to respond, the Act specifically provides a limited-use mechanism through which such time can be claimed.

[33] The provisions governing responses to access requests are clear in their requirements. Where an access request is made in writing to a government institution, there are clearly defined timelines governing the institution's response. Section 9, in particular, provides a mechanism by which an institution unable to respond to access requests in the statutorily mandated time frame may extend the 30-day period. That said, the section is applicable only in limited circumstances and only if proper notification of the extension is provided to the requesting party within 30 days of the institution receiving the access request.

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

[35] Once an institution is deemed to have refused access, it cannot unilaterally relieve itself of that deemed refusal and is proscribed from remedying it by simply granting itself a further time extension. Unlike the *Federal Courts Rules* [SOR/98-106, r. 1 (as am. by SOR/2004-283, s. 2)], the *Access to Information Act* does not provide for an extension of time mechanism when an institution fails to claim it within the statutory time period. This is not to

[32] Il ne fait aucun doute que le droit d'accès à l'information comprend le droit de recevoir communication des documents demandés dans les délais voulus. L'examen du dispositif de la Loi montre que la législation canadienne sur l'accès à l'information prescrit explicitement aux institutions fédérales de répondre aux demandes d'AAI dans des délais déterminés. La Loi prévoit explicitement aussi un mécanisme à usage limité permettant à l'institution de demander plus de temps pour établir sa réponse, dans la mesure où elle en a besoin.

[33] Les dispositions régissant les réponses aux demandes d'AAI énoncent des prescriptions claires. L'institution fédérale dispose de délais nettement définis pour répondre aux demandes écrites de communication. Notamment, l'article 9 prévoit un mécanisme par lequel l'institution qui se voit incapable de répondre à des demandes de communication dans le délai prescrit de 30 jours peut proroger celui-ci. Cet article n'est cependant applicable que dans des circonstances déterminées et seulement si l'institution avise valablement la personne qui a fait la demande dans les 30 jours suivant la réception de sa demande de communication.

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

[35] Une fois qu'elle est réputée avoir refusé la communication de documents, l'institution fédérale ne peut unilatéralement réparer ce refus présumé ni en supprimer les effets en s'accordant simplement une prorogation. Contrairement aux *Règles des Cours fédérales* [DORS/98-106, règle 1 (mod. par DORS/2004-283, art. 2)], la *Loi sur l'accès à l'information* ne prévoit pas de mécanisme permettant la prorogation dans le cas où une

say, however, that the deemed refusal cannot be cured. It is then for the Information Commissioner, having received a complaint from the person who has been refused access, to investigate the matter and to make a report.

[36] Following a complaint, the OIC has the power to issue recommendations that he considers appropriate to solve such complaints, pursuant to subsection 37(1). That power encompasses the right to set a time frame within which an institution has to respond to a request for documents and to follow up with the institution on the action plan undertaken by the institution to comply with that time frame. At that stage, the requirements found in section 9 of the Act are no longer applicable, contrary to the applicant's submissions. It is for the Commissioner to assess the circumstances and to determine a reasonable extension of time to comply with its recommendations.

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

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

institution omettrait de la demander dans le délai prescrit. Cela ne veut cependant pas dire qu'il ne peut être remédié au refus présumé. Il appartient au Commissaire à l'information, une fois qu'il a reçu une plainte de la personne à qui l'on a refusé communication de documents, de faire enquête sur la question et d'établir un rapport.

[36] Le paragraphe 37(1) confère au CIC le pouvoir d'adresser à l'institution qui fait l'objet d'une plainte les recommandations qu'il juge indiquées pour la régler. Ce pouvoir comprend le droit de fixer à l'institution le délai dans lequel elle devra répondre à la demande de documents et d'exiger d'elle qu'elle l'informe des mesures prises ou envisagées pour respecter ce délai. À cette étape, les prescriptions de l'article 9 de la Loi ne s'appliquent plus, contrairement aux prétentions du demandeur. C'est au Commissaire qu'il appartient dès lors d'évaluer les circonstances et de fixer une prorogation raisonnable pour la mise en œuvre de ses recommandations.

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

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

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

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

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

[42] While I have been unable to find any precedent dealing specifically with this issue, there have been cases where an applicant brought an application to the Court

[39] J'irais même plus loin. Il me semble qu'il n'était pas permis au demandeur de présenter une demande devant la Cour pendant que la SRC respectait encore le délai fixé par le Commissaire. Ce dernier aurait pu décider d'ouvrir son enquête, à la suite de la plainte du demandeur, comme s'il y avait eu refus explicite. Cependant, tout comme dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, précité, il a plutôt décidé de scinder son enquête et d'essayer d'obtenir une réponse de l'institution, remettant à une seconde étape l'examen du bien-fondé de la réponse, quelle qu'elle soit, qui serait donnée. Par conséquent, il n'était pas permis au demandeur d'exercer un recours devant la Cour avant le 1<sup>er</sup> avril 2009 puisqu'on ne pouvait dire avant cette date, qui marquait l'expiration du délai accordé par le Commissaire, que la SRC lui avait refusé communication des documents en cause.

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

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

[42] Je n'ai pu trouver aucun précédent portant précisément sur cette question, mais il est arrivé à quelques reprises qu'un demandeur ait déposé une demande de

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

[43] I am therefore reinforced in my view that this Court does not have jurisdiction to entertain the application filed by the applicant. Even if the CBC was initially in a deemed refusal situation, it could not be said at the time of the hearing that the applicant had a genuine and continuing claim of refusal of access. Further, it is not much of a stretch to add that the applicant did not have a genuine and continuing claim of refusal of access either during the extension period given to the CBC to respond to his requests.

[44] I am further of the opinion that this Court has no jurisdiction to make a declaratory judgment reprimanding the behaviour of an institution. I adopt as mine the following remarks made by Justice Strayer in *X v. Canada (Minister of Defence)*, [1991] 1 F.C. 670 (T.D.), at page 678:

The applicant here does not come within section 41, the only section relevant to the present situation and the one on which he relies, because he has not been refused access: access was delayed but in fact has long since been given to him and within the time limits permitted by the statute. That being the case there can be no remedy granted under sections 49 or 50, the sections authorizing appropriate orders by the Court, because those remedial powers arise only where the Court finds a refusal to disclose a record. I am satisfied that where those sections authorize “such other order as the Court deems appropriate”

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

[43] Je me trouve donc ainsi conforté dans mon opinion que la Cour n’a pas compétence pour instruire la demande présentée par le demandeur. Même si la SRC se trouvait à l’origine en situation de refus présumé, le demandeur ne pouvait invoquer au moment de l’audience un refus de communication réel et continu. En outre, il semble en découler naturellement que le demandeur ne pouvait non plus invoquer un tel refus pendant la prorogation accordée à la SRC pour répondre à ses demandes d’AAI.

[44] J’estime également que la Cour n’a pas compétence pour rendre un jugement déclaratoire blâmant la conduite d’une institution fédérale. À ce propos, je reprends à mon compte les observations suivantes formulées par le juge Strayer à la page 678 de la décision *X c. Canada (Ministre de la Défense)*, [1991] 1 C.F. 670 (1<sup>re</sup> inst.) :

En l’espèce, le requérant ne peut invoquer l’article 41, le seul article pertinent dans la présente situation et sur lequel il se fonde parce qu’il n’y a pas eu refus de communication : il y a eu prorogation du délai de communication, mais il a obtenu le dossier depuis longtemps et avant l’expiration du délai permis par la Loi. Dans les circonstances, il n’existe pas de recours en vertu des articles 49 et 50, les articles qui permettent à la Cour de rendre les ordonnances qu’elle estime indiquées, puisque ces recours ne peuvent s’exercer que lorsque la Cour conclut à un refus de communication d’un document. Je suis convaincu

such orders must be directly pertinent to providing access or its equivalent where there is first a finding that access has been refused. Refusal of access is a condition precedent to an application under those sections and the only matter to be remedied by the Court where it finds for the applicant. The reference to “such other order”, in my view, only authorizes the Court to modify the form of the remedy to achieve disclosure in some form or perhaps to declare that disclosure should have been made where the record no longer exists.

[45] A government institution may well be open for criticism in its dealing with a particular request, or as a result of systemic deficiencies in complying with the Act. These should not be taken lightly, as the Act has been interpreted as providing Canadians with quasi-constitutional rights of access to records under the control of government institutions, thus enabling them to participate meaningfully in the democratic process and ensuring that politicians and bureaucrats remain accountable to citizens. But the role of this Court is only to intervene where a genuine and continuing refusal of access can be demonstrated. Political and administrative sanctions are available to deal with delay issues and reprehensible behaviour of institutions.

#### (c) Costs

[46] The applicant has sought costs on a solicitor-client basis, arguing that the CBC “retrenched into a defensive and adversarial stance” at every step of the process and argued issues of jurisdiction and procedural irregularities instead of providing responses. The CBC, of course, vehemently denies these allegations.

[47] Rule 400 [as am. by SOR/2002-417, s. 25(F)] of the *Federal Courts Rules* deals with the awarding of costs between parties and states that costs are granted under the complete discretion of the Court. Paragraph 400(6)(c) indicates that, further to its general discretion as to costs, “the Court may ... award all or part of costs on a solicitor-and-client basis”.

que lorsque ces articles permettent à la Cour de rendre « une autre ordonnance si elle l’estime indiqué », cette ordonnance doit porter directement sur la communication à donner, ou sur une mesure équivalente, lorsqu’il y a eu d’abord constatation du refus de communication. Ce refus est une condition préalable à une requête déposée en vertu de ces articles et c’est la seule situation à laquelle la Cour peut remédier lorsqu’elle conclut en faveur du requérant. La mention d’une « autre ordonnance » ne permet, à mon avis, à la Cour que de modifier la forme de redressement pour en arriver à la communication ou peut-être à prononcer que la communication aurait dû être faite lorsque le document n’existe plus.

[45] Il peut fort bien arriver qu’une institution fédérale prête le flanc à la critique pour sa conduite à l’égard d’une demande d’AAI déterminée ou par suite de défauts systémiques qui l’empêchent de se conformer à la Loi. Ces défauts et omissions ne doivent pas être pris à la légère, étant donné que la Loi est interprétée comme conférant aux Canadiens des droits quasi constitutionnels d’accès aux documents relevant des institutions fédérales, leur permettant ainsi de participer véritablement à la vie démocratique tout en faisant en sorte qu’élus et fonctionnaires restent responsables de leurs actes devant les citoyens. Mais le rôle de la Cour consiste seulement à intervenir dans les cas où est établi un refus de communication réel et continu. Il reste toujours possible de prendre des mesures politiques et administratives pour régler les questions de retard et sanctionner la conduite répréhensible des institutions.

#### c) Les dépens

[46] Le demandeur sollicite l’adjudication des dépens sur une base avocat-client au motif que la SRC [TRADUCTION] « a adopté une attitude défensive et d’affrontement » à chaque étape du processus et a soulevé des questions de compétence et d’irrégularités de procédure au lieu de fournir les réponses demandées. La SRC, bien sûr, conteste vigoureusement ces affirmations.

[47] L’adjudication des dépens entre parties est régie par la règle 400 [mod. par DORS/2002-417, art. 25(F)] des *Règles des Cours fédérales*, qui confère à la Cour un pouvoir discrétionnaire complet en cette matière. L’alinéa 400(6)c) porte que, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire général touchant les dépens, « la Cour peut [...] adjuger tout ou partie des dépens sur une base avocat-client ».



[48] It is clear that the solicitor-client costs are awarded only in exceptional circumstances (*Mackin v. New Brunswick (Minister of Finance)*; *Rice v. New Brunswick*, 2002 SCC 13, [2002] 1 S.C.R. 405, at paragraph 86):

The general rule in this regard is that solicitor-client costs are awarded only on very rare occasions, for example when a party has displayed reprehensible, scandalous or outrageous conduct . . . . Reasons of public interest may also justify the making of such order. . . .

[49] A “reprehensible, scandalous and outrageous conduct” has been defined by case law as follows (*Microsoft Corp. v. 9038-3746 Quebec Inc.*, 2007 FC 659, 59 C.P.R. (4th) 155, at paragraph 16):

“Reprehensible” behaviour is that deserving of censure or rebuke; blameworthy. “Scandalous” comes from scandal which may describe a person, thing, event or circumstance causing general public outrage or indignation. Among other things, “outrageous” behaviour is deeply shocking, unacceptable, immoral and offensive.

[50] In awarding costs, case law stands for the proposition that courts should consider the behaviour of a party that has caused substantial, unnecessary difficulty or expense for another party in prosecuting or defending an action, or has required a party to be involved in unnecessary proceedings: see *Stamicarbon B.V. v. Urea Casale S.A.*, [2001] 1 F.C. 172 (T.D.), at paragraph 24.

[51] In this respect, it appears from the affidavits and the cross-examinations filed in the record that it is the applicant’s conduct that has been far from exemplary. First of all, the Prothonotary was quite critical of the applicant’s behaviour with respect to the Court’s Rules, and granted costs to the CBC despite the fact that she dismissed the respondent’s motion to dismiss the applicant’s application.

[52] Second, Mr. Statham continued to show disrespect for the Rules by failing to properly amend his affidavit and his amended application, notably by trying to add a conclusion in his memorandum of fact and law that was

[48] Il est clair que les dépens avocat-client ne sont adjugés que dans des cas exceptionnels (*Mackin c. Nouveau-Brunswick (Ministre des Finances)*; *Rice c. Nouveau-Brunswick*, [2002] 1 R.C.S. 405, au paragraphe 86) :

La règle générale en la matière veut que des dépens entre avocat et client ne soient accordés qu’en de rares occasions, par exemple lorsqu’une partie a fait preuve d’une conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante [...] Des raisons d’intérêt public peuvent également fonder une telle ordonnance [...]

[49] La jurisprudence définit comme suit la « conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante » (*Microsoft Corp. c. 9038-3746 Québec Inc.*, 2007 CF 659, au paragraphe 16) :

Constitue une conduite « répréhensible » celle qui mérite une réprimande, un blâme. Le mot « scandaleux » est dérivé de scandale, un terme pouvant désigner une personne, un objet, un événement ou une situation qui suscite la colère ou l’indignation publique. Le mot « outrageant » décrit notamment une conduite profondément choquante, inacceptable, immorale et injurieuse [...]

[50] La jurisprudence porte que, dans l’adjudication des dépens, les tribunaux doivent prendre en considération la question de savoir si l’une des parties a causé à une autre des difficultés ou des dépenses considérables et inutiles dans la poursuite ou la contestation de l’action, ou l’a obligée à s’engager dans des formalités judiciaires inutiles : voir le paragraphe 24 de la décision *Stamicarbon B.V. c. Urea Casale S.A.*, [2001] 1 C.F. 172 (1<sup>re</sup> inst.).

[51] À ce propos, il appert des affidavits et des transcriptions de contre-interrogatoires versés au dossier que c’est la conduite du demandeur qui a été loin d’être exemplaire. Premièrement, la protonotaire a vivement critiqué la manière dont le demandeur s’était comporté à l’égard des Règles de la Cour et elle a adjugé les dépens à la SRC malgré le fait qu’elle a rejeté la requête du défendeur en radiation de la demande du demandeur.

[52] Deuxièmement, M. Statham a continué à manifester son manque de respect des Règles en omettant de modifier correctement son affidavit et sa demande modifiée. En effet, il a notamment essayé d’ajouter à son

not sought in his amended application and by failing to properly amend his affidavit in leaving a non-relevant paragraph containing allegations that make reference to ATI requests not covered by this application.

[53] Third, Mr. Statham made a number of gratuitous allegations against the OIC and, to a lesser extent, against the CBC. Indeed, the OIC sought and was granted leave to intervene in part to refute some of these allegations. Mr. Statham eventually withdrew these allegations.

[54] All things considered, however, I am not prepared to hold that Mr. Statham's conduct in these proceedings has reached the level required to make an award of costs on a solicitor-client basis. While he may have been careless in his application of the Rules and may have gone too far in claiming that the CBC and the OIC acted unreasonably and behaved antithetically with respect to their respective obligations under the Act, I do not think that this amounts to a reprehensible, scandalous or outrageous behaviour.

[55] That being said, all of these factors do justify an assessment of costs under the highest column of Tariff B. In coming to that conclusion, I have taken into account the various factors described under subsection 400(3) of the Rules, and more particularly paragraphs 400(3)(c), (g), (i) and (k). This case raised complex issues, which could nevertheless have been narrowed down had the applicant followed the Rules and abided by the Prothonotary's order. As a result of the confusion surrounding the actual relief requested by the applicant, this case went on for much longer than it should have and was marred by a number of unnecessary procedural steps. Indeed, there were 143 entries in the Court index at the time of hearing. In those circumstances, costs at the mid-range of column V under Tariff B are warranted in this application.

exposé des faits et du droit une conclusion qui ne figurait pas dans sa demande modifiée, et il a omis de modifier son affidavit dans les règles en y laissant un paragraphe dénué de pertinence qui contient des allégations relatives à des demandes d'AAI non visées par la présente instance.

[53] Troisièmement, M. Statham a formulé un certain nombre d'allégations gratuites contre le CIC et, dans une moindre mesure, contre la SRC. En fait, c'est en partie afin de pouvoir réfuter certaines d'entre elles que le CIC a demandé et reçu l'autorisation d'intervenir dans la présente espèce. M. Statham a en fin de compte retiré ces allégations.

[54] Tout bien considéré, je ne suis toutefois pas disposé à conclure que les écarts de conduite de M. Statham dans la présente instance aient atteint la gravité nécessaire justifiant l'adjudication des dépens sur une base avocat-client. Il se peut qu'il se soit montré négligent dans l'application des Règles de la Cour et qu'il soit allé trop loin en prétendant que la SRC et le CIC s'étaient conduits de manière abusive et diamétralement opposée à leurs obligations respectives en vertu de la Loi, mais je ne pense pas qu'on puisse voir là une conduite répréhensible, scandaleuse ou outrageante.

[55] Il n'en reste pas moins que ces facteurs me paraissent justifier l'adjudication des dépens selon la colonne V du tableau du tarif B. Je suis parvenu à cette conclusion après avoir pris en considération les divers facteurs énumérés au paragraphe 400(3) des Règles, plus particulièrement ceux de ses alinéas c), g), i) et k). Il est vrai que la présente espèce soulevait des questions complexes, mais elles auraient pu être délimitées plus étroitement si le demandeur avait suivi les Règles et s'était conformé à l'ordonnance de la protonotaire. Par suite de l'incertitude touchant la nature exacte de la réparation sollicitée par le demandeur, la présente instance a duré beaucoup plus de temps qu'elle n'aurait dû et s'est trouvée alourdie de nombreux actes de procédure et formalités inutiles. En fait, on comptait 143 inscriptions à l'index de la Cour au moment de l'audience. Eu égard à ces circonstances, la présente demande justifie la taxation des dépens au milieu de la fourchette prévue à la colonne V du tableau du tarif B.

## JUDGMENT

THIS COURT ORDERS AND ADJUDGES that this application for judicial review is dismissed, with costs in favour of both respondents at the mid-range of column V under Tariff B.

## JUGEMENT

LA COUR STATUE que la présente demande de contrôle judiciaire est rejetée et que les dépens, à taxer au milieu de la fourchette prévue à la colonne V du tableau du tarif B, sont adjugés aux deux défendeurs.