

A-387-02
2003 FCA 202

A-387-02
2003 CAF 202

David M. Sherman (*Appellant*)

David M. Sherman (*appelant*)

v.

c.

The Minister of National Revenue (*Respondent*)

Le ministre du Revenu national (*intimé*)

INDEXED AS: SHERMAN v. M.N.R. (C.A.)

RÉPERTORIÉ: SHERMAN c. M.R.N. (C.A.)

Court of Appeal, Desjardins, Létourneau and Evans
J.J.A.—Toronto, February 18; Ottawa, May 6, 2003.

Cour d'appel, juges Desjardins, Létourneau et Evans,
J.C.A.—Toronto, 18 février; Ottawa, 6 mai 2003.

Access to Information — M.N.R. refusing request for access to statistics on collaborative tax collection efforts by CCRA, American IRS — Denial upheld by Information Commissioner, F.C.T.D. — Information sought by tax consultant, author to assess cost efficiency of tax collection assistance system, whether M.N.R. discharging public duty of enforcing tax laws — Minister's position: requested information exempt from disclosure under Access to Information Act, ss. 13(1)(a), 16(1)(b), (c) — Appeal dealing only with s. 13(1)(a), F.C.T.D. Judge not having considered other paragraphs — Judge below satisfied three requirements for s. 13(1)(a) exemption met, mandatory exemption applied — Appellant's argument: s. 13(1)(a) inapplicable to statistics generated by Canadian authorities though derived from information received in confidence under Canada-U.S.A. Convention — Appeal allowed — Mere fact information exists not caught by s. 13(1)(a) mandatory exemption — Convention, implementing statute are public documents — Conclusion of T.D. Judge requiring liberal interpretation of exemption provision contrary to case law holding exemptions to be narrowly construed — Taken to limits, meaning all taxation statistics, enforcement initiatives could be withheld from public — Statistics generated by M.N.R. not exempt under paragraph unless revealing contents of information — Whether all information exchanged under Art. XXVII relating to XXVI A of Convention to be treated as secret — Paragraph 1, Art. XXVII more limited than American legislation — Principles applied to specific requests — Some of information sought protected, some not — Records to which access sought not before Court, may contain voluminous exempt information so that severance impossible — Case therefore remitted to T.D. to examine records, redetermine.

Accès à l'information — Le M.R.N. a refusé de communiquer des statistiques concernant la mesure dans laquelle l'ADRC collabore avec l'IRS (É.-U.) pour percevoir les impôts — Le refus a été confirmé par le Commissaire à l'information et la C.F. 1^{re} inst. — Les renseignements ont été demandés par un conseiller fiscal et auteur qui voulait apprécier l'efficacité du système d'assistance à la perception de l'impôt et savoir si le ministre s'acquitte de son obligation publique d'appliquer les lois fiscales — Selon le ministre les renseignements demandés n'ont pas à être divulgués, en raison des art. 13(1)a, 16(1)b et c) de la Loi sur l'accès à l'information — L'appel ne portait que sur l'art. 13(1)a, le juge de la première instance n'ayant pas examiné les autres alinéas — Celui-ci était convaincu que les trois conditions énoncées à l'art. 13(1)a avaient été remplies et que l'exception impérative s'appliquait — Selon l'appelant, l'art. 13(1)a ne s'applique pas aux statistiques générées par les autorités canadiennes même si elles sont tirées de renseignements obtenus à titre confidentiel en vertu de la Convention entre le Canada et les É.-U. — Appel accueilli — Le simple fait que les renseignements existent n'est pas visé par l'exception impérative prévue à l'art. 13(1)a — La Convention et les lois qui l'appliquent sont des documents publics — La conclusion du juge de première instance exige une interprétation libérale de l'exception impérative, ce qui va à l'encontre de la jurisprudence selon laquelle les exceptions doivent être interprétées strictement — À la limite, toutes les statistiques relatives aux lois fiscales et les mesures visant leur application pourraient faire l'objet d'un refus de communication — Les statistiques générées par le M.R.N. ne sont pas visées par l'exception à moins que leur divulgation ne révèle le contenu de renseignements — Il s'agit de savoir si tous les renseignements échangés en vertu de l'art. XXVII de la Convention se rapportant à l'art. XXVI A devraient être tenus pour secrets — La portée du paragraphe premier de l'art. XXVII est plus restreinte que celle de la loi américaine

— *Principes appliqués à des demandes précises* — Certains des renseignements demandés sont protégés, d'autres non — Les documents demandés n'ont pas été soumis à la Cour, ils peuvent contenir des renseignements volumineux qui ne sont pas visés par une exception de sorte qu'il est impossible de les séparer — L'affaire est donc renvoyée à la Section de première instance pour qu'elle examine les documents et rende une nouvelle décision.

Income Tax — Enforcement — Collections — Art. XXVII relating to Art. XXVI A of Protocol amending Convention Between Canada, U.S.A. re: Taxes on Income, Capital — IRS, CCRA providing to each other tax collection assistance — Tax consultant, author requesting statistics to assess cost — efficiency of tax collection assistance system, whether M.N.R. discharging public duty to enforce tax laws — Revenue Canada's position: information exempt from disclosure under Access to Information Act, ss. 13(1)(a), 16(1)(b), (c) — Information obtained in confidence from IRS — Appeal to F.C.A. from T.D. decision upholding disclosure refusal — Convention, implementing legislation are public documents — Conclusion of F.C.T.D. Judge, taken to limits, meaning all statistics on taxation laws, enforcement initiatives could be withheld — Carries implications way beyond application of mutual tax assistance Convention — Paragraph 1, Art. XXVII of Convention not requiring statistics compiled by M.N.R. to be treated as secret if contain no information received under Convention — Upon application of principles to specific information requested, some exempt from disclosure under Act, s. 13(1)(a), some not.

Practice — Costs — Lawyer, acting on own behalf, in partially successful litigation seeking access to information regarding Canada-U.S.A. Convention with respect to Taxes on Income, Capital — M.N.R. arguing, as self-represented litigant, appellant entitled to disbursements only — Now accepted costs perform several functions: regulate, indemnify, deter — These legitimate purposes compromised by rule self-represented litigants denied costs — Rule relaxed in recent Ont. C.A., F.C.T.D. decisions — Appellant awarded disbursements, moderate allowance for time preparing, presenting case before F.C.T.D., F.C.A. on proof forgoing remunerative activity.

Impôt sur le revenu — Application de la loi — Perception — L'art. XXVII se rapportant à l'art. XXVI A du Protocole modifie la Convention entre le Canada et les É.-U. en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune — L'IRS et l'ADRC s'entraident en matière de perception de l'impôt — Un conseiller fiscal et auteur a demandé des statistiques en vue d'apprécier l'efficacité du système d'assistance à la perception de l'impôt, et de savoir si le M.N.R. s'acquitte de son obligation publique d'appliquer les lois fiscales — Selon Revenu Canada, les renseignements n'avaient pas à être divulgués en raison des art. 13(1)a, 16(1)a, b) et c) de la Loi sur l'accès à l'information — Les renseignements ont été obtenus à titre confidentiel de l'IRS — Appel interjeté devant la C.A.F. de la décision de la Section de première instance confirmant le refus de communiquer — La Convention et les lois qui l'appliquent sont des documents publics — À la limite, la conclusion du juge de première instance signifie que toutes les statistiques relatives aux lois fiscales et les initiatives visant leur application pourraient faire l'objet d'un refus de communication — Cette conclusion comporte des conséquences qui dépassent de beaucoup le champ d'application de la Convention visant à assurer une assistance mutuelle sur le plan fiscal — Le paragraphe premier de l'art. XXVII de la Convention n'exige pas que les renseignements statistiques compilés par le M.N.R. soient tenus secrets s'ils ne contiennent aucun renseignement reçu en vertu de la Convention — En application de ces principes, certains renseignements demandés sont visés par l'exception de l'art. 13(1)a) de la Loi, d'autres pas.

Pratique — Frais et dépens — Un avocat, agissant en son propre nom, dans un litige dans lequel il a obtenu partiellement gain de cause, demande la communication de renseignements concernant la Convention entre le Canada et les É.-U. en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune — Le M.N.R. a soutenu qu'en sa qualité de plaideur agissant pour son propre compte, l'appellant a droit uniquement aux débours — Il est maintenant reconnu que l'adjudication des dépens remplit plusieurs fonctions: elle sert à régler, à indemniser et à dissuader — Ces buts légitimes sont compromis par une règle voulant que les plaideurs qui agissent pour leur propre compte n'aient pas droit aux dépens — La règle a été relâchée dans des décisions récentes de la Cour d'appel de l'Ontario et de la C.F. 1^{re} inst. — La C.A.F. a adjugé les débours à l'appellant, un montant raisonnable

pour le temps et les efforts qu'il a consacrés à la préparation et à la présentation de la cause devant la C.F. 1^{re} inst. et la C.A.F., sur preuve qu'il a renoncé à une activité rémunératrice.

This was an appeal from the decision of McKeown J. upholding the Minister of National Revenue's refusal to disclose information as to the extent to which the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA) uses the American Internal Revenue Service (IRS) to collect Canadian taxes as well as the extent to which the IRS uses the Canadian Agency to collect American taxes. At issue was the extent of the Minister's right under paragraph 13(1)(a) of the *Access to Information Act* to deny access to information obtained in confidence from the IRS.

Appellant, an author and tax consultant, sought disclosure of statistical information as to the number of requests made, total dollars involved, percentage of requests accepted for action, percentage of requests resulting in successful action and percentage of dollars requested that have been collected and remitted. Appellant wanted breakdowns of these statistics for each of the years 1995, 1996, 1997 and 1998. Revenue Canada's Director of Access took the position that the requested information was exempt from disclosure under paragraphs 13(1)(a), 16(1)(b) and (c) of the Act and that ruling was sustained by the Information Commissioner and, upon judicial review, by a Judge of the Federal Court Trial Division. This appeal dealt only with paragraph 13(1)(a), the Judge below having declined to consider the other paragraphs.

The Judge found that for information to be protected under paragraph 13(1)(a) there were three requirements that had to be met: (1) information obtained from a foreign state; (2) obtained in confidence; (3) obtained from the government or an institution of a foreign state. The Judge was satisfied that, all these requirements having been met, the mandatory exemption applied.

It was noteworthy that appellant did not seek this information for personal gain but rather to assess the cost efficiency of the tax collection assistance system and to determine whether the Minister is discharging his public duty of enforcing the tax laws for the benefit of Canadian taxpayers.

Il s'agissait d'un appel interjeté de la décision par laquelle le juge McKeown a confirmé le refus du ministre du Revenu national de communiquer des renseignements sur la mesure dans laquelle l'Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC) a recours à l'Internal Revenue Service américain (IRS) pour percevoir les impôts du Canada et sur la mesure dans laquelle l'IRS a recours à l'ADRC pour percevoir les impôts américains. Le litige portait sur l'étendue du droit que possède le ministre en vertu de l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information* de refuser de divulguer des renseignements obtenus à titre confidentiel de l'IRS.

L'appelant, qui est conseiller fiscal et auteur, a demandé que lui soient communiqués des renseignements statistiques concernant le nombre de demandes faites, le montant total en dollars qui était en cause, la proportion des demandes qui ont été acceptées, la proportion des demandes qui ont porté fruit et le pourcentage des sommes demandées, en dollars, qui ont été perçues et remises. Il a demandé la répartition annuelle de ces statistiques pour les années 1995, 1996, 1997 et 1998. Le directeur de la Division de l'accès à l'information de Revenu Canada a répondu que, par application de l'exception prévue aux alinéas 13(1)a), 16(1)a), b) et c) de la Loi, les renseignements demandés n'avaient pas à être divulgués, ce qui a été confirmé par le Commissaire à l'information et, lors d'un contrôle judiciaire, par un juge de la Section de première instance de la Cour fédérale. Le présent appel était limité à l'applicabilité de l'alinéa 13(1)a) étant donné que le juge de première instance n'a pas examiné les autres alinéas.

Le juge a conclu que, pour qu'ils soient visés par l'alinéa 13(1)a), les renseignements devaient satisfaire à trois exigences: 1) ils devaient avoir été obtenus d'un État étranger; 2) ils devaient avoir été obtenus à titre confidentiel; 3) ils devaient avoir été obtenus du gouvernement d'un État étranger ou d'un de ses organismes. Le juge était convaincu que toutes ces conditions ayant été remplies, l'exception impérative s'appliquait.

Il convient de souligner que l'appelant ne cherchait pas à obtenir ces renseignements à des fins personnelles, mais plutôt pour apprécier l'efficacité du système d'assistance à la perception de l'impôt et pour savoir si le ministre s'acquitte de son obligation publique d'appliquer les lois fiscales au profit des contribuables canadiens.

Appellant argued that paragraph 13(1)(a) had no application to statistical information generated by Canadian authorities although derived from information obtained in confidence under the Canada-U.S.A. Convention. To accept the Judge's reasoning would mean that the disclosure of just about every statistic regarding CCRA operations could be suppressed. Appellant further challenged the Minister's position that all information exchanged under Article XXVII of the Convention is lawfully treated by the IRS and CCRA as secret.

Held, the appeal should be allowed and the matter referred back to the Trial Division for a new determination of appellant's right to access.

What is significant for the purpose of paragraph 13(1)(a) is not so much the source of the record to which access is sought as both the confidential nature and the source of the information it contains. In other words, the record sought is not to be confused with the information that it contains.

While His Lordship did not err in interpreting paragraph 13(1)(a), that left open the question as to whether the Minister might reveal the very fact of the existence of information obtained in confidence from the United States as well as the volume (statistical numbers) of such information so long as the contents of the information were not revealed. It was concluded that the mere fact that such information exists is not caught by the paragraph 13(1)(a) mandatory exemption. This conclusion was based on the fact that the Convention allowing for the exchange of confidential information and the laws implementing it are public documents. To confirm what everyone already knows is no disclosure but what is more problematic is the question of the volume of exchange of such information, in terms of requests made and money sought, collected and remitted, coming from the United States. If the Judge's conclusion extended to statistics generated by the Canadian government from the confidential information it received from the IRS, that was too encompassing as it would require a liberal interpretation of the mandatory exemption in paragraph 13(1)(a). That would go against cases in which this Court has held that exemptions, especially mandatory class exemptions, are to be narrowly construed. Taken to its limits, this conclusion would mean that all statistics in taxation laws and government operations to enforce them could be withheld. The conclusion would thus have implications going far beyond the scope of paragraph 13(1)(a) of the Act and of the mutual tax assistance Convention. For the statistics generated by the

L'appelant a soutenu que l'alinéa 13(1)a) ne s'appliquait pas aux renseignements statistiques générés par les autorités canadiennes, même s'ils étaient tirés de renseignements obtenus à titre confidentiel en vertu de la Convention liant le Canada et les É.-U. Accepter la conclusion du juge voudrait dire qu'il serait possible de supprimer la communication de presque toutes les statistiques relatives au fonctionnement de l'ADRC. L'appelant a aussi contesté l'argument du ministre selon lequel tous les renseignements échangés en vertu de l'article XXVII de la Convention sont légalement tenus pour secrets par l'IRS et par l'ADRC.

Arrêt: l'appel est accueilli et l'affaire est renvoyée à la Section de première instance pour qu'une nouvelle décision soit rendue au sujet du droit d'accès de l'appelant.

Ce qui importe pour l'application de l'alinéa 13(1)a) n'est pas tant la source du document dont la communication est demandée que la nature confidentielle et la source des renseignements qu'il contient. En d'autres termes, le document demandé ne doit pas être confondu avec les renseignements qu'il contient.

Même si le juge n'a commis aucune erreur dans son interprétation de l'alinéa 13(1)a), cela ne réglait pas la question de savoir si le ministre pouvait révéler le fait même de l'existence de renseignements obtenus à titre confidentiel des États-Unis ainsi que la quantité (données statistiques) de pareils renseignements en autant que le contenu même de ces renseignements n'était pas révélé. Il a été jugé que le simple fait que pareils renseignements existent n'est pas visé par l'exception impérative prévue à l'alinéa 13(1)a). Cette conclusion reposait sur le fait que la Convention autorisant l'échange de renseignements confidentiels et les lois qui l'appliquent sont des documents publics. Confirmer l'existence de ce que chacun sait déjà n'est pas une communication, mais la question de l'ampleur de l'échange de pareils renseignements pose plus de problèmes, en ce qui concerne les demandes qui sont faites et l'argent demandé, perçu et remis, provenant des États-Unis. Si le juge voulait également inclure les statistiques générées par le gouvernement canadien à partir des renseignements confidentiels reçus de l'IRS, sa conclusion était trop englobante car il faudrait interpréter libéralement l'exception impérative prévue à l'alinéa 13(1)a). Cela irait à l'encontre des décisions dans lesquelles notre Cour a statué que les exceptions, plus précisément les exceptions impératives applicables à certaines catégories, doivent être interprétées strictement. À la limite, cette conclusion signifierait que toutes les statistiques relatives aux lois fiscales et aux opérations gouvernementales visant leur application pourraient faire

Minister to fall within the paragraph, they would have to reveal more than the existence and volume of confidential information received from the IRS. They would have to reveal the contents of the information. This was not to say that a disclosure refusal might not be justifiable under some other provision in the Act.

The next issue for determination was whether all information exchanged under Article XXVII relating to Article XXVI A of the Convention ought to be treated as secret. Paragraph 1 of Article XXVII of the Convention does not require that statistical information compiled by the Minister in relation to the functioning of the tax collection assistance regime be treated as secret, provided that it contains no information received under the Convention by Canada from another Contracting State. Secrecy under the Convention attaches only to information received in confidence from the IRS. This does not go as far as the American legislation which provides an exemption for “any other information exchanged pursuant to a tax Convention” if treated as confidential or secret under the Convention. Paragraph 1, Article XXVII is much more limited than is the American legislation.

Having established the applicable principles, these had to be applied to the specific information requests here at issue. The request for a yearly breakdown could not be provided in that no such breakdown exists. The number of assistance requests is not exempt from disclosure under paragraph 13(1)(a). The aggregate of the dollar value of IRS assistance requests should be protected, confidentiality not being lost even though it is true that each amount loses its individuality when aggregated. But the total value of CCRA's requests to IRS is not exempt from disclosure. The percentages of actions taken and the success thereof are not exempt. As for the question on the percentage of dollars collected and remitted by both the IRS and CCRA, the amount remitted to the IRS is exempt. To disclose the percentage collected would be to reveal the aggregate of dollars claimed by the IRS and that was information obtained in confidence from a Contracting State. The statistic regarding the percentage and amount collected and remitted by the IRS is confidential information within paragraph 13(1)(a). While the statistic is Canadian information, its nature is such that it is actually American information obtained in confidence from the IRS.

l'objet d'un refus de communication. Cette conclusion comporte des conséquences qui dépassent de beaucoup le champ d'application de l'alinéa 13(1)a) de la Loi et de la Convention visant à assurer une assistance mutuelle sur le plan fiscal. Pour que les statistiques produites par le ministre soient visées par cet alinéa, elles devraient révéler plus que l'existence et la quantité de renseignements confidentiels obtenus de l'IRS. Elles devraient révéler le contenu des renseignements. Cela ne veut pas dire qu'un refus de communication ne pourrait pas être justifié en vertu d'une autre disposition de la Loi.

Il s'agissait ensuite de décider si tous les renseignements échangés en vertu de l'article XXVII se rapportant à l'article XXVI A de la Convention devraient être tenus pour secrets. Le paragraphe premier de l'article XXVII de la Convention n'exige pas que les renseignements statistiques que le ministre a compilés au sujet du fonctionnement du régime d'assistance à la perception des impôts soient tenus secrets, à la condition que les statistiques ne contiennent aucun renseignement reçu d'un autre État contractant par le Canada en vertu de la Convention. Le caractère secret au sens de la Convention ne s'applique qu'aux renseignements reçus à titre confidentiel de l'IRS. Cela ne va pas aussi loin que la loi américaine qui protège «tout autre renseignement échangé conformément à une convention fiscale» lorsque les renseignements sont tenus pour confidentiels ou secrets en vertu de cette convention fiscale. Le paragraphe premier de l'article XXVII est beaucoup plus restreint que la législation américaine.

Les principes ayant été établis, ceux-ci devaient être appliqués aux demandes d'accès aux documents présentées en l'espèce. La demande de répartition annuelle, ne pouvait être fournie, aucune répartition annuelle n'existant. Le nombre de demandes d'assistance n'est pas visé par l'exception de communication prévue à l'alinéa 13(1)a). Le montant total, en dollars, des demandes d'assistance de l'IRS devrait être protégé, même s'il est vrai que les montants individuels perdent leur individualité lorsqu'ils sont rassemblés, mais ce raisonnement ne s'applique pas à la question de la confidentialité. Toutefois, le montant total, en dollars, qui est en cause dans les demandes faites à l'IRS par l'ADRC n'est pas visé par l'exception. Le nombre de demandes, exprimé en pourcentage, qui sont acceptées et leur taux de réussite ne sont pas visés par l'exception. Pour ce qui est du montant, exprimé en pourcentage, qui est perçu et remis par l'ADRC et par l'IRS, le montant perçu pour le compte de l'IRS n'a pas à être divulgué. Divulguer le montant perçu, exprimé en pourcentage, c'est révéler le montant total réclamé par l'IRS, soit un renseignement obtenu à titre confidentiel d'un État contractant. Les statistiques, exprimées en pourcentage, et les montants

Due to a misunderstanding, the material to which appellant seeks access was not filed with the Court. So it may be that the record contains voluminous information exempt from disclosure and that the information sought cannot be severed therefrom, rendering lawful disclosure impossible. In these circumstances, the matter had to be sent back to the Trial Division to examine the records and redetermine the request in accordance with these reasons for judgment and, if necessary, to determine whether the discretionary exemptions under paragraphs 16(1)(b) and (c) are here applicable.

Appellant, a lawyer, acted on his own behalf and sought an award of costs. This was resisted by the Minister, who argued that, as a self-represented litigant, appellant was, at most, entitled only to disbursements. The Court's Rules are unfair to the self-represented litigant: he obtains no costs if he wins, but experiences the full wrath of the costs rules if he loses. There is recent case law recognizing the necessity for alleviating the unfairness of the costs rules to self-represented litigants so that the awarding of costs can fulfill its multiple purposes of *regulating, indemnification and deterrence*. Even so, limits have to be placed on a self-represented litigant's entitlement to costs. The early Chancery rule was that such a lay litigant should be awarded only a "moderate" allowance for time lost in preparation and presentation of his case. As the *Federal Court Act*, and Rules stand, a lay litigant cannot be awarded counsel fees. It would be proper to award appellant his disbursements along with a moderate allowance to cover his time and effort in preparing and presenting his case before both the Court's Trial and Appeal Divisions given that he can prove that he incurred cost by forgoing remunerative activity.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2(1), 13(1)(a), (2), 16(1)(b),(c), 53(2).

perçus et remis par l'IRS constituent des renseignements confidentiels au sens de l'alinéa 13(1)a). Les statistiques sont des renseignements canadiens, mais leur nature est telle que ce sont en fait les renseignements américains obtenus à titre confidentiel de l'IRS.

Par suite d'un malentendu, les renseignements dont l'appellant demande la divulgation n'ont pas été déposés devant la Cour. Il se peut donc que le document puisse contenir des renseignements volumineux qui sont visés par une exception et que les renseignements demandés ne puissent pas être séparés des renseignements confidentiels figurant dans le document, de sorte qu'il est impossible de les divulguer légalement. Dans ces conditions, l'affaire devait être renvoyée à la Section de première instance pour qu'elle examine les documents et statue à nouveau sur la demande conformément aux présents motifs de jugement et, si nécessaire, qu'elle examine si les exceptions discrétionnaires prévues aux alinéas 16(1)b) et c) s'appliquent.

L'appellant, qui est avocat, a agi pour son propre compte et a demandé que les dépens lui soient adjugés. Le ministre s'y est opposé en alléguant qu'en tant que plaideur qui agissait pour son propre compte, l'appellant avait droit tout au plus aux débours. Les Règles de la Cour sont inéquitables pour le plaideur qui agit pour son propre compte: il n'obtient pas de dépens s'il gagne sa cause, mais il est assujéti aux règles dans toute leur rigueur s'il la perd. Des décisions récentes ont reconnu la nécessité d'atténuer le caractère inéquitable des règles relatives aux dépens dans le cas du plaideur qui agit pour son propre compte de façon à ce qu'elles remplissent leurs multiples fins, soit de régler, d'indemniser et de dissuader. Même dans ce cas, des limites doivent être imposées au droit à des dépens que possèdent les plaideurs agissant pour leur propre compte. L'ancienne règle de la chancellerie indiquait qu'un plaideur profane devrait uniquement recevoir une indemnité «modérée» pour avoir perdu du temps à préparer et à présenter sa cause. Comme l'indiquent la *Loi sur la Cour fédérale* et les Règles, les plaideurs profanes n'ont pas droit aux honoraires d'avocat. Il y aurait lieu d'adjuger ces débours à l'appellant ainsi qu'un montant raisonnable pour le temps et les efforts qu'il a consacrés à la préparation et à la présentation de la cause devant les sections de première instance et d'appel de la Cour fédérale à la condition qu'il fournisse la preuve qu'il a engagé un coût d'opportunité en renonçant à une activité rémunératrice.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune, qui

An Act to amend the Canada-United Tax Convention Act, 1984, S.C. 1995, c. 34.

Canada-United States Tax Convention Act, 1984, S.C. 1984, c. 20.

Convention Between Canada and the United States of America with Respect to Taxes on Income and on Capital, being Schedule I of the *Canada-United States Tax Convention Act, 1984*, S.C. 1984, c. 20, Arts. XXVI A (as enacted by S.C. 1995, c. 34, Sch. IV, Art. 15), XXVII (as am. *idem*, Art. 16).

Excise Tax Act, R.S.C., 1985, c. E-15, s. 295 (as enacted by S.C. 1990, c. 45, s. 12).

Federal Court Act, R.S.C., 1985, c. F-7.

Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106, r. 420.

Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (1994).

Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, s. 241.

Internal Revenue Code, 26 U.S.C. § 6105 (2000).

constitue l'annexe I de la *Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, L.C. 1984, ch. 20, art. XXVI A (édicte par L.C. 1995, ch. 34, ann. IV, art. 15), XXVII (mod., *idem*, art. 16).

Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (1994).

Internal Revenue Code, 26 U.S.C. § 6105 (2000).

Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts, L.C. 1984, ch. 20.

Loi de l'impôt sur le revenu, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, art. 241.

Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts, L.C. 1995, ch. 34.

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2(1), 13(1)a), (2), 16(1)b), c), 53(2).

Loi sur la Cour fédérale, L.R.C. (1985), ch. F-7.

Loi sur la taxe d'accise, L.R.C. (1985), ch. E-15, art. 295 (édicte par L.C. 1990, ch. 45, art. 12).

Règles de la Cour fédérale (1998), DORS/98-106, règle 420.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Fong v. Chan (1999), 46 O.R. (3d) 330; 181 D.L.R. (4th) 614; 128 O.A.C. 2 (C.A.); *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)* (1998), 229 N.R. 205 (F.C.A.); *Canada (Attorney General) v. Kahn* (1998), 160 F.T.R. 83 (F.C.T.D.); *Coath v. Bruno Gerussi (The)*, 2002 FCT 385; [2002] F.C.J. No. 495 (T.D.) (QL).

DISTINGUISHED:

Tax Analysts v. I.R.S., 217 F.Supp.2d 23 (D.D.C. 2002).

CONSIDERED:

Davidson v. Canada (Solicitor General), [1989] 2 F.C. 341; (1989), 36 Admin. L.R. 251; 47 C.C.C. (3d) 104; 24 C.P.R. (3d) 129; 98 N.R. 126 (C.A.); *McBeth v. Dalhousie University* (1986), 72 N.S.R. (2d) 224; 26 D.L.R. (4th) 321; 10 C.P.C. (2d) 69; 23 C.R.R. 317 (S.C. (A.D.)); *Desjarlais v. Canada* (2002), 216 F.T.R. 207 (F.C.T.D.).

REFERRED TO:

Housen v. Nikolaisen, [2002] 2 S.C.R. 235; (2002), 211 D.L.R. (4th) 577; [2002] 7 W.W.R. 1; 10 C.C.L.T. (3d)

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Fong v. Chan (1999), 46 O.R. (3d) 330; 181 D.L.R. (4th) 614; 128 O.A.C. 2 (C.A.); *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)* (1998), 229 N.R. 205 (C.A.F.); *Canada (Procureur général) c. Kahn* (1998), 160 F.T.R. 83 (C.F. 1^{re} inst.); *Coath c. Bruno Gerussi (Le)*, 2002 CFPI 385; [2002] A.C.F. n° 495 (1^{re} inst.) (QL).

DISTINCTION FAITE D'AVEC:

Tax Analysts v. I.R.S., 217 F.Supp.2d 23 (D.D.C. 2002).

DÉCISIONS EXAMINÉES:

Davidson c. Canada (Procureur général), [1989] 2 C.F. 341; (1989), 36 Admin. L.R. 251; 47 C.C.C. (3d) 104; 24 C.P.R. (3d) 129; 98 N.R. 126 (C.A.); *McBeth v. Dalhousie University* (1986), 72 N.S.R. (2d) 224; 26 D.L.R. (4th) 321; 10 C.P.C. (2d) 69; 23 C.R.R. 317 (C.S. (A.D.)); *Desjarlais c. Canada* (2002), 216 F.T.R. 207 (C.F. 1^{re} inst.).

DÉCISIONS CITÉES:

Housen c. Nikolaisen, [2002] 2 R.C.S. 235; (2002), 211 D.L.R. (4th) 577; [2002] 7 W.W.R. 1; 10 C.C.L.T. (3d)

157; 30 M.P.L.R. (3d) 1; 286 N.R. 1; 219 Sask. R. 1; *Baker Petrolite Corp. v. Canwell Enviro-Industries Ltd.* (2002), 211 D.L.R. (4th) 696; 17 C.P.R. (4th) 478; 288 N.R. 201 (F.C.A.); *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)* (2003), 224 D.L.R. (4th) 1; 47 Admin. L.R. (3d) 1; 24 C.P.R. (4th) 129; 301 N.R. 41; *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430; (1997), 154 D.L.R. (4th) 414; 221 N.R. 145 (C.A.).

157; 30 M.P.L.R. (3d) 1; 286 N.R. 1; 219 Sask. R. 1; *Baker Petrolite Corp. c. Canwell Enviro-Industries Ltd.* (2002), 211 D.L.R. (4th) 696; 17 C.P.R. (4th) 478; 288 N.R. 201 (C.A.F.); *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)* (2003), 224 D.L.R. (4th) 1; 47 Admin. L.R. (3d) 1; 24 C.P.R. (4th) 129; 301 N.R. 41; *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430; (1997), 154 D.L.R. (4th) 414; 221 N.R. 145 (C.A.).

AUTHORS CITED

Drapeau, M. W. and M. A. Racicot. *Federal Access to Information and Privacy Legislation Annotated 2003*. Toronto: Carswell, 2002.

APPEAL from a Trial Division decision ([2002] 3 C.T.C. 347; (2002), 222 F.T.R. 145; [2002] G.S.T.C. 74) denying an application for judicial review of the decision of the Information Commissioner upholding the refusal of a request for access to information concerning tax collection assistance sought from and provided to the American Internal Revenue Service. Appeal allowed and case referred back to the Trial Division for a new determination of appellant's right of access.

APPEARANCES:

David M. Sherman on his own behalf.
David W. Chodikoff and *Sointula Kirkpatrick* for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for judgment rendered in English by

[1] LÉTOURNEAU J.A.: This appeal raises a question of public and governmental interest and concern: to what extent, pursuant to paragraph 13(1)(a) of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 (Act) and

DOCTRINE

Drapeau, M. W. et M. A. Racicot. *Federal Access to Information and Privacy Legislation Annotated 2003*. Toronto: Carswell, 2002.

APPEL interjeté d'une décision ([2002] 3 C.T.C. 347; (2002), 222 F.T.R. 145; [2002] G.S.T.C. 74) par laquelle la Section de première instance a rejeté une demande de contrôle judiciaire de la décision du Commissaire à l'information de confirmer le refus de divulguer des renseignements au sujet de l'assistance à la perception des impôts demandés ou fournis à l'Internal Revenue Service américain. Appel accueilli et affaire renvoyée à la Section de première instance pour qu'une nouvelle décision soit rendue au sujet du droit d'accès de l'appelant.

ONT COMPARU:

David M. Sherman pour son propre compte.
David W. Chodikoff et *Sointula Kirkpatrick* pour l'intimé.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

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

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

[1] LE JUGE LÉTOURNEAU, J.C.A.: Le présent appel soulève une question et une préoccupation d'intérêt public et gouvernemental qui concernent l'alinéa 13(1)a) de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. (1985), ch.

paragraph 1 of Article XXVII relating to Article XXVI A of the Protocol amending the *Convention Between Canada and the United States of America with respect to Taxes on Income and on Capital* (Convention), can the Minister of National Revenue (Minister) deny the appellant access to information in the hands of Revenue Canada relating to tax collection assistance sought from and provided to the U.S. Internal Revenue Services (IRS)? At issue is the scope of the respondent's right under paragraph 13(1)(a) of the Act to refuse access to information obtained in confidence from the IRS. Paragraph 1 of Article XXVII is relevant to the interpretation of paragraph 13(1)(a) as it determines the conditions under which information exchanged under the Convention is confidential. The Convention and the amending Protocol were implemented respectively by an Act known as the *Canada-United States Tax Convention Act, 1984*, S.C. 1984, c. 20 and an *Act to amend the Canada-United States Tax Convention Act, 1984*, S.C. 1995, c. 34.

[2] I should state at the outset that my assessment of the issue raised by this appeal has been made more difficult, and has been somewhat hampered, by the fact that the material to which the appellant seeks access has not been filed with us in confidential form as a result of a misunderstanding. It remains possible, however, to review the decision under appeal and to determine under paragraph 13(1)(a) of the Act the principles governing disclosure of information obtained pursuant to the Convention. Without indulging in speculation, it may be possible to apply these principles to some of the requests made by the appellant.

[3] I should also issue a warning. The fact that disclosure of the requested records may not be prohibited by paragraph 13(1)(a) of the Act does not necessarily entail that they will be released. The information that they contain may be protected under other provisions of

A-1 (la Loi) et le paragraphe premier de l'article XXVII se rapportant à l'article XXVI A du Protocole modifiant la *Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune* (la Convention). Il s'agit de savoir dans quelle mesure le ministre du Revenu national (le ministre) peut refuser de divulguer à l'appelant des renseignements que Revenue Canada possède au sujet de l'assistance à la perception de l'impôt demandée à l'Internal Revenue Service américain (IRS) ou fournie à l'IRS. Le litige porte sur l'étendue du droit que possède l'intimé en vertu de l'alinéa 13(1)a) de la Loi de refuser de divulguer des renseignements obtenus à titre confidentiel de l'IRS. Le paragraphe premier de l'article XXVII est pertinent aux fins de l'interprétation de l'alinéa 13(1)a) étant donné qu'il fixe les conditions auxquelles les renseignements échangés en vertu de la Convention sont confidentiels. La Convention et le Protocole modificateur ont respectivement été mis en application au moyen d'une Loi connue sous le nom de *Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, S.C. 1984, ch. 20 et de la *Loi modifiant la Loi de 1984 sur la Convention Canada-États-Unis en matière d'impôts*, L.C. 1995, ch. 34.

[2] Je tiens à dire au départ que mon appréciation de la question soulevée par le présent appel a été rendue plus difficile, et a dans une certaine mesure été gênée, par le fait que, par suite d'un malentendu, les renseignements dont l'appelant demande la divulgation n'ont pas été déposés devant nous sous forme confidentielle. Toutefois, il est toujours possible d'examiner la décision visée par l'appel et de déterminer, en vertu de l'alinéa 13(1)a) de la Loi, les principes régissant la divulgation de renseignements obtenus conformément à la Convention. Sans me lancer dans des conjectures, il peut être possible d'appliquer ces principes à certaines des demandes que l'appelant a faites.

[3] J'aimerais également faire une mise en garde. Le fait que l'alinéa 13(1)a) de la Loi n'interdit peut-être pas la communication des documents demandés ne veut pas nécessairement dire qu'ils seront communiqués. Les renseignements figurant dans ces documents peuvent être

the Act or of taxation statutes. Our role is limited to determining the scope of paragraph 13(1)(a) in relation to paragraph 1 of Article XXVII of the Convention relied upon by the Judge to dismiss the appellant's application for judicial review.

Facts and Procedure

[4] The appellant, Mr. David M. Sherman, is a tax consultant and author. By letter dated February 19, 1999, he requested disclosure of the following statistical information from Revenue Canada (now the Canada Customs and Revenue Agency (CCRA)):

With respect to Article XXVI A of the Canada-United States Tax Convention, which permits Revenue Canada to seek collection assistance from the U.S. Internal Revenue Services (IRS), and permits the IRS to seek collection assistance from Revenue Canada:

1. Since this provision came into force in 1995, how many requests have been made by Revenue Canada to the IRS? How many requests have been made by the IRS to Revenue Canada?
2. What were the total dollars involved in collection assistance requested by Revenue Canada of the IRS? By the IRS of Revenue Canada?
3. What percentage of the requests have been accepted for action by the IRS? By Revenue Canada?
4. What percentage of the requests acted on have resulted in successful action by the IRS? By Revenue Canada?
5. What percentage of the dollars requested have been collected by the IRS and remitted to Revenue Canada? Collected by Revenue Canada and remitted to the IRS?
6. Can I get breakdowns of each of the above numbers by year (1995, 1996, 1997, 1998)? [Emphasis added.]

In short, the appellant wants to have access to the statistical information compiled by the Minister. He wants to know the number of requests made by CCRA and its American counterpart, the IRS, the amount of

protégés en vertu d'autres dispositions de la Loi ou d'autres lois fiscales. Notre rôle se limite à déterminer la portée de l'alinéa 13(1)a pour ce qui est du paragraphe premier de l'article XXVII de la Convention sur lequel le juge se fonde pour rejeter la demande de contrôle judiciaire présentée par l'appelant.

Les faits et la procédure

[4] L'appelant, M. David M. Sherman, est conseiller fiscal et auteur. Par une lettre en date du 19 février 1999, il a demandé à Revenu Canada (maintenant Agence des douanes et du revenu du Canada (ADRC)) de lui communiquer les renseignements statistiques suivants:

[TRADUCTION] En ce qui concerne l'article XXVI A de la Convention fiscale entre le Canada et les États-Unis, qui permet à Revenu Canada et à l'Internal Revenue Service américain (IRS) de se prêter mutuellement assistance pour percevoir les impôts:

1. Depuis que cette disposition est entrée en vigueur en 1995, combien de demandes Revenu Canada a-t-il faites à l'IRS et combien de demandes l'IRS a-t-il faites à Revenu Canada?
2. Quel est le montant total, en dollars, qui était en cause lorsqu'il s'est agi pour ces deux organismes de se prêter mutuellement assistance pour percevoir les impôts?
3. Dans quelle proportion les demandes ont-elles été acceptées par chacun des deux organismes aux fins de la prise de mesures?
4. Dans quelle proportion les mesures prises par chacun des deux organismes, à la suite d'une demande, ont-elles porté fruit?
5. Quel est le pourcentage des sommes demandées, en dollars, qui ont été perçues et remises par chacun des deux organismes?
6. Est-il possible d'obtenir la répartition annuelle (pour les années 1995, 1996, 1997 et 1998) de chacun des montants susmentionnés? [Non souligné dans l'original.]

Bref, l'appelant veut recevoir communication des renseignements statistiques compilés par le ministre. Il veut connaître le nombre de demandes que l'ADRC et son homologue américain, l'IRS, ont faites, le montant

dollars claimed, the level of acceptance by each agency, the success rate in collecting monies due and the amount of dollars effectively collected and remitted.

[5] On May 10, 1999, the Director of the Access to Information and Privacy Division, Revenue Canada, informed the appellant in a letter that the information requested is exempt from disclosure pursuant to paragraphs 13(1)(a), 16(1)(b) and (c) of the Act. The appellant filed a complaint with the Information Commissioner.

[6] By letter dated February 22, 2000, the Information Commissioner dismissed the appellant's complaint as not being substantiated. He found that the information was obtained in confidence from the government of a foreign state and that disclosure could reasonably be expected to be injurious to the enforcement of a law of Canada. The appellant made an application for judicial review of this decision to the Federal Court, Trial Division.

[7] On May 22, 2002, the appellant's application for judicial review was dismissed [[2002] 3 C.T.C. 347 (F.C.T.D.)]. Hence the appeal.

[8] I should add that the issue on appeal, as regards access under the Act, was limited to the applicability of paragraph 13(1)(a) because the Judge of the Trial Division (Judge) refrained from considering paragraphs 16(1)(b) and (c). He was of the view that the mandatory exemption in paragraph 13(1)(a) of the Act applied and that consent to disclosure had been refused by the United States. Paragraph 13(1)(a) and subsection 13(2) read:

13. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that was obtained in confidence from

(a) the government of a foreign state or an institution thereof;

demandé, en dollars, le pourcentage des demandes acceptées pour chacun des organismes, le taux de réussite pour ce qui est de la perception des sommes dues et le montant en dollars effectivement perçu et remis.

[5] Le 10 mai 1999, le directeur de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels, Revenu Canada, a informé l'appelant par lettre que, par application de l'exception prévue aux alinéas 13(1)a), 16(1)b) et c) de la Loi, les renseignements demandés n'avaient pas à être divulgués. L'appelant a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information.

[6] Par une lettre en date du 22 février 2000, le Commissaire à l'information a jugé la plainte de l'appelant non fondée et l'a rejetée. Il a conclu que les renseignements avaient été obtenus à titre confidentiel du gouvernement d'un État étranger et que leur divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à l'application des lois fédérales. L'appelant a présenté une demande de contrôle judiciaire de cette décision devant la Section de première instance de la Cour fédérale.

[7] Le 22 mai 2002, la demande de contrôle judiciaire de l'appelant a été rejetée [[2002] 3 C.T.C. 347 (C.F. 1^{re} inst.)]. D'où le présent appel.

[8] J'aimerais ajouter que la question visée par l'appel, pour ce qui est de l'accès prévu par la Loi, était limitée à l'applicabilité de l'alinéa 13(1)a) étant donné que le juge de la Section de première instance (le juge) n'a pas examiné les alinéas 16(1)b) et c). Il a estimé que l'exception impérative prévue à l'alinéa 13(1)a) de la Loi s'appliquait et que les États-Unis avaient refusé de consentir à la communication. L'alinéa 13(1)a) et le paragraphe 13(2) sont ainsi libellés:

13. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel:

a) des gouvernements des États étrangers ou de leurs organismes;

...

[. .]

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains information described in subsection (1) if the government, organization or institution from which the information was obtained

(a) consents to the disclosure; or

(b) makes the information public.

The decision of the Judge

[9] The Judge made a number of findings that are not in dispute. The burden of proof required to establish an exemption from disclosure rests on the party resisting disclosure. The entitlement to an exemption must be established on a balance of probabilities. The opinion of the Information Commissioner is a factor for the Court to consider when determining whether the information should be disclosed.

[10] The purpose of the Act, as expressed in subsection 2(1), is to provide a broad right of access to information in records under the control of a government institution. Consequently, all exemptions must be limited and specific and, in case of ambiguity, the court should choose the interpretation that infringes on the public's right to access the least.

[11] The Judge found that three requirements had to be met for the information to fall within the scope of paragraph 13(1)(a): the information must be obtained from a foreign state, it must have been obtained in confidence and it must have been obtained from the government or an institution of a foreign state. He was also of the view that all information exchanged under the Convention was to be treated as secret by both the Canadian and the American tax departments. The essence of his decision with respect to these matters is found in the following excerpts of paragraphs 18 and 20 of his decision:

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements visés au paragraphe (1) si le gouvernement, l'organisation, l'administration ou l'organisme qui les a fournis:

a) consent à la communication;

b) rend les renseignements publics.

La décision du juge

[9] Le juge a tiré un certain nombre de conclusions qui ne sont pas contestées. La charge de la preuve nécessaire pour établir une exception à la communication incombe à la partie qui s'oppose à la communication. Le droit de se prévaloir d'une exception doit être établi selon la probabilité la plus forte. L'opinion du Commissaire à l'information est un facteur dont la Cour doit tenir compte lorsqu'elle détermine si les renseignements doivent être divulgués.

[10] L'objet de la Loi, tel qu'il est exprimé au paragraphe 2(1), est de conférer un droit étendu à la divulgation des renseignements contenus dans les documents sous le contrôle de l'administration fédérale. Par conséquent, toutes les exceptions doivent être précises et limitées et, en cas d'ambiguïté, la cour devrait choisir l'interprétation qui porte le moins possible atteinte au droit à la communication reconnu au public.

[11] Le juge a conclu qu'il fallait satisfaire à trois exigences pour que les renseignements soient visés par l'alinéa 13(1)a): les renseignements doivent être obtenus d'un État étranger, ils doivent avoir été obtenus à titre confidentiel et ils doivent avoir été obtenus du gouvernement d'un État étranger ou d'un de ses organismes. Il était également d'avis que tous les renseignements échangés en vertu de la Convention devaient être tenus pour secrets tant par les autorités fiscales canadiennes que par les autorités fiscales américaines. L'essence de la décision du juge, en ce qui concerne ces questions, se trouve dans les passages suivants des paragraphes 18 et 20 de sa décision:

In this case the records containing the information are a compilation of statistics about the collection assistance given by Canada to the United States and received by Canada from the United States under the Convention. Under Article XXVIA of the Convention, the United States makes requests for Canada's collection assistance and Canada makes requests for the United States' collection assistance. The applicant submits that the information was not collected from the United States. The applicant submits that the information he requests is simply statistics from the CCRA's own files on the extent to which collection assistance has taken place. The applicant submits that no individual records need to be disclosed and that statistics about the information are not the same as the information itself. However, in my view the statistics are an integral part of the information supplied under the Convention, as the statistics could not exist without the information from the United States. The Government of Canada is free to choose what part of their own information they choose to release in statistical form, however, the difference is that by releasing such statistics with respect to their own data it does not interfere with relations with foreign countries. The IRS has told Canada it does not want the information disclosed. It could jeopardize working relations between Canada and the United States under the Convention.

...

All information exchanged under Article XXVII of the Convention relating to Article XXVIA of the Convention is treated as secret by both CCRA and the IRS. The applicant submitted that since domestic statistics are released, there should be no change in policy with respect to statistics obtained through foreign governments. It is clear that if the applicant was requesting specific records and information exchanged with respect to individual taxpayers pursuant to the Convention there would be no question that this would be confidential information to which paragraph 13(1)(a) would apply. The information requested is about information exchanged under the Convention, and therefore, it should be treated in the same manner as information exchanged under the Convention. It should be treated as secret. . . . The position of the United States Government on the release of the information is that it considers it to have been sent and received in confidence and that the information should not be released. This provides further support for the view that the requested information was obtained in confidence. [Emphasis added.]

En l'espèce, les documents contenant les renseignements en question sont un rassemblement de données statistiques relatives à l'assistance mutuellement fournie par les deux pays en vertu de la Convention pour percevoir les impôts. En vertu de l'article XXVIA de la Convention, les États-Unis et le Canada se prêtent mutuellement assistance sur demande pour percevoir les impôts. Le demandeur soutient que les renseignements n'ont pas été fournis par les États-Unis. Il affirme que les renseignements demandés sont simplement des statistiques figurant dans les dossiers de l'ADRC au sujet de la mesure dans laquelle une assistance a été fournie pour percevoir les impôts. Il soutient qu'aucun document individuel n'a à être communiqué et que les statistiques relatives aux renseignements et les renseignements eux-mêmes sont deux choses différentes. Toutefois, à mon avis, les statistiques font partie intégrante des renseignements fournis en vertu de la Convention puisqu'elles ne pourraient pas exister en l'absence de renseignements fournis par les États-Unis. Le gouvernement du Canada est libre de choisir les renseignements qui lui sont propres qui seront divulgués sous forme statistique, mais il y a une différence: en effet, en communiquant pareilles statistiques relatives à ses propres données, il ne nuit pas aux relations qu'il entretient avec des pays étrangers. Or, l'IRS a fait savoir au Canada qu'il ne veut pas que les renseignements soient divulgués. Pareille communication pourrait nuire aux relations existant entre le Canada et les États-Unis en vertu de la Convention.

[. . .]

Tous les renseignements échangés en vertu de l'article XXVII de la Convention se rapportant à l'article XXVIA de la Convention doivent être tenus pour secrets tant par l'ADRC que par l'IRS. Le demandeur a soutenu qu'étant donné que ce sont des statistiques internes qui sont divulguées, il ne devrait pas y avoir de modification de la politique en ce qui concerne les statistiques obtenues de gouvernements étrangers. Il est clair que si le demandeur demandait des documents et des renseignements précis échangés au sujet de particuliers conformément à la Convention, il s'agirait sans aucun doute de renseignements confidentiels auquel l'alinéa 13(1)(a) s'applique. Les renseignements demandés se rapportent aux renseignements échangés en vertu de la Convention et ils devraient donc être considérés de la même façon que les renseignements échangés en vertu de la Convention. Ils devraient être tenus pour secrets [. . .] Selon la position prise par le gouvernement américain au sujet de la divulgation des renseignements, les renseignements ont été envoyés et reçus à titre confidentiel et ils ne devraient pas être divulgués. Cette position étaye l'avis selon lequel les renseignements demandés ont été obtenus à titre confidentiel. [Non souligné dans l'original.]

He was satisfied that the conditions of paragraph 13(1)(a) and subsection 13(2) had been met and that the mandatory exemption applied, leaving the Minister with no choice but to refuse disclosure of the requested information.

Analysis of the Judge's decision

[12] It is accepted that the appellant is not seeking the denied information for personal gain. As a researcher and author, the appellant is interested in assessing the actual as well as the cost efficiency of the tax collection assistance system. He is also interested in determining, from the Canadian perspective, the extent to which the Minister is performing his public duty to enforce the taxation laws to the benefit of Canadian taxpayers. The appellant clearly stated before the Judge and before us that he is not seeking any personal information relating to taxpayers which, he agrees, is and should remain confidential. He wants access to statistical information regarding the system jointly put in place by the American and the Canadian governments.

(a) The appellant's ground of appeal

[13] The appellant first takes issue with the Judge's conclusion that the "statistics [sought] are an integral part of the information supplied under the Convention, as the statistics could not exist without the information from the United States". He submits that paragraph 13(1)(a) of the Act does not apply to statistical information generated by the Canadian authorities and derived from information obtained in confidence under the Convention. Otherwise, to accept the Judge's conclusion would mean, in his view, that no statistical information derived from confidential information could be released even though such statistical information reveals nothing of the confidential information. For example, the Minister would be able to suppress disclosure of virtually any statistics about the operation of the CCRA.

Le juge était convaincu que les conditions énoncées à l'alinéa 13(1)a) et au paragraphe 13(2) avaient été remplies et que l'exception impérative s'appliquait, de sorte que le ministre se voyait obligé de refuser de divulguer les renseignements demandés.

Analyse de la décision du juge

[12] Il est reconnu que l'appelant ne cherche pas à obtenir à des fins personnelles les renseignements dont la divulgation a été refusée. En sa qualité de chercheur et d'auteur, l'appelant veut apprécier le système actuel d'assistance à la perception de l'impôt ainsi que son efficacité par rapport aux coûts. Il cherche également à déterminer, selon la perspective canadienne, la mesure dans laquelle le ministre s'acquitte de son obligation publique d'appliquer les lois fiscales au profit des contribuables canadiens. L'appelant a clairement affirmé devant le juge et devant nous qu'il ne cherche pas à obtenir des renseignements personnels au sujet de contribuables, ces renseignements étant, comme il en convient, de nature confidentielle et devant continuer à l'être. Il veut avoir accès à des renseignements statistiques se rapportant au système conjointement mis en place par les gouvernements américain et canadien.

a) Les motifs d'appel invoqués par l'appelant

[13] L'appelant conteste en premier lieu la conclusion du juge selon laquelle «des statistiques [demandées] font partie intégrante des renseignements fournis en vertu de la Convention puisqu'elles ne pourraient pas exister en l'absence de renseignements fournis par les États-Unis». Il soutient que l'alinéa 13(1)a) de la Loi ne s'applique pas aux renseignements statistiques générés par les autorités canadiennes et tirés de renseignements obtenus à titre confidentiel en vertu de la Convention. Par ailleurs, accepter la conclusion du juge voudrait à son avis dire qu'aucun renseignement statistique établi à partir de renseignements confidentiels ne pourrait être divulgué même si les données statistiques ne révèlent rien au sujet des renseignements confidentiels. Ainsi, le ministre pourrait supprimer la communication de presque toutes les statistiques relatives au fonctionnement de l'ADRC.

[14] The appellant also challenges the Judge's acceptance of the Canadian government's position that all information exchanged under Article XXVII of the Convention relating to Article XXVI A is lawfully treated as secret by both CCRA and the IRS and should remain secret.

[15] It is the appellant's contention that both conclusions of the Judge involve an error of law as regards the scope and application of paragraph 13(1)(a) and the Convention. More specifically, the conclusions are based on a misinterpretation of the text of the Convention and a misunderstanding, in paragraph 13(1)(a), of the words "information that was obtained in confidence from" the government of a foreign state. The respondent takes the view that the Judge's conclusions are merely a factual determination that the information requested was exempt from disclosure under the Act and the Convention.

[16] I shall address the two submissions of the appellant after a brief statement of the standard of review applicable in these proceedings.

(b) The standard of review

[17] The parties to the appeal agree on the following. Errors of law are to be assessed on a standard of correctness. Findings of fact cannot be overturned unless resulting from a palpable and overriding error: *Housen v. Nikolaisen*, [2002] 2 S.C.R. 235. Mixed findings of fact and law are governed by a criterion of reasonableness *simpliciter*. I would add that where a legal issue is extricable from the mixed question, the determination of the legal issue is reviewable on a standard of correctness: *Baker Petrolite Corp. v. Canwell Enviro-Industries Ltd.* (2002), 211 D.L.R. (4th) 696 (F.C.A.), at paragraph 51.

(c) The scope of paragraph 13(1)(a) of the Act

[18] Paragraph 13(1)(a) of the Act mandates the non-disclosure of records by the minister which contain

[14] L'appelant conteste également l'acceptation par le juge de la position du gouvernement canadien selon laquelle tous les renseignements échangés en vertu de l'article XXVII de la Convention se rapportant à l'article XXVI A sont légalement tenus pour secrets par l'ADRC et par l'IRS et devraient continuer à l'être.

[15] L'appelant soutient que les deux conclusions du juge comportent une erreur de droit pour ce qui est de la portée et de l'application de l'alinéa 13(1)a) et de la Convention. Plus précisément, les conclusions sont fondées sur une mauvaise interprétation du texte de la Convention et sur une mauvaise interprétation, à l'alinéa 13(1)a), des mots «renseignements obtenus à titre confidentiel» des gouvernements d'États étrangers. L'intimé prétend de son côté que les conclusions tirées par le juge constituent simplement une décision factuelle, à savoir que les renseignements demandés n'avaient pas à être divulgués en vertu de la Loi et de la Convention.

[16] J'examinerai les deux arguments de l'appelant après avoir brièvement énoncé la norme de contrôle qui s'applique en l'espèce.

b) La norme de contrôle

[17] Les parties à l'appel conviennent de ce qui suit. Les erreurs de droit doivent être appréciées selon la norme de la décision correcte. Les conclusions de fait ne peuvent pas être infirmées à moins de résulter d'une erreur manifeste et dominante: *Housen c. Nikolaisen*, [2002] 2 R.C.S. 235. Les conclusions mixtes de fait et de droit sont régies par un critère fondé sur le caractère raisonnable *simpliciter*. J'aimerais ajouter que lorsqu'il est possible de dégager la question de droit de la question de fait dans le cas d'une question mixte, la détermination de la question de droit est susceptible de révision selon la norme de la décision correcte: *Baker Petrolite Corp. c. Canwell Enviro-Industries Ltd.* (2002), 211 D.L.R. (4th) 696 (C.A.F.), au paragraphe 51.

c) La portée de l'alinéa 13(1)a) de la Loi

[18] Selon l'alinéa 13(1)a) de la Loi, les documents contenant des renseignements qui ont été obtenus à titre

information that was obtained in confidence from, in this case, the United States. It does not necessarily follow, as contended initially, that the scope of the provision does not or cannot extend to Canadian information, that is to say information that is generated or produced here in Canada by Canadian authorities. I have no doubt that information, whether in statistical form or not, generated by Canadian authorities which would contain information obtained in confidence from a foreign government would fall under the scope of the mandatory exemption. For example, a letter written by the minister, but containing information provided by the United States in confidence or referring to such information in a manner revealing its contents, is a Canadian record containing, in part or in its entirety, information falling within the parameters of the exemption in paragraph 13(1)(a). What is significant for the purpose of paragraph 13(1)(a) is not so much the source of the record to which access is sought as both the confidential nature and the source of the information it contains: see by analogy *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Commissioner of the Royal Canadian Mounted Police)* (2003), 224 D.L.R. (4th) 1 (S.C.C.), at paragraph 32. That appears clearly and plainly from the words a “record requested under the Act that contains information that was obtained in confidence from . . . the government of a foreign state” (emphasis added). In other words, the record sought is not to be confused with the information that it contains. The record may be Canadian, but the contents American. Of course, and I know it is trite to say, a Canadian record containing information, whether confidential or not, obtained from a Canadian source is not caught by the prohibition found in paragraph 13(1)(a).

[19] I believe the Judge was fully aware of the need for the Minister not to violate the terms of paragraph 13(1)(a) when releasing or disclosing its own information. This is what I think he meant when, discussing the scope of paragraph 13(1)(a), he wrote at paragraph 18 of his reasons, previously cited, that “[t]he Government of Canada is free to choose what part of

confidentiel, dans ce cas-ci, des États-Unis ne peuvent pas être communiqués par le ministre. Il ne s’ensuit pas nécessairement, comme il a initialement été soutenu, que la portée de la disposition ne s’étend pas ou ne peut pas s’étendre à des renseignements canadiens, c’est-à-dire des renseignements qui sont générés ou produits ici au Canada par les autorités canadiennes. Je ne doute aucunement que les renseignements, que ce soit sous forme statistique ou non, générés par les autorités canadiennes qui contiendraient des renseignements obtenus à titre confidentiel d’un gouvernement étranger seraient visés par l’exception impérative. Ainsi, une lettre rédigée par le ministre, mais renfermant des renseignements fournis par les États-Unis à titre confidentiel ou mentionnant pareils renseignements d’une façon qui révèle leur teneur, est un document canadien renfermant, en totalité ou en partie, des renseignements visés par les paramètres de l’exception prévue à l’alinéa 13(1)a). Ce qui importe pour l’application de l’alinéa 13(1)a) n’est pas tant la source du document dont la communication est demandée que la nature confidentielle et la source des renseignements qu’il contient: voir par analogie *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)* (2003), 224 D.L.R. (4th) 1 (C.S.C.), au paragraphe 32. C’est ce qui ressort clairement des mots «documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel [. . .] des gouvernements des États étrangers» (non souligné dans l’original). En d’autres termes, le document demandé ne doit pas être confondu avec les renseignements qu’il contient. Il peut s’agir d’un document canadien, mais son contenu peut être américain. Bien sûr, je sais qu’il va sans dire qu’un document canadien contenant des renseignements, confidentiels ou autres, obtenus d’une source canadienne n’est pas visé par l’interdiction prévue à l’alinéa 13(1)a).

[19] Je crois que le juge était pleinement au courant de la nécessité pour le ministre de ne pas violer les conditions de l’alinéa 13(1)a) lorsque celui-ci communique ou divulgue ses propres renseignements. C’est ce qu’il voulait dire, à mon avis, lorsque, en parlant de la portée de l’alinéa 13(1)a), il a dit au paragraphe 18 précité de ses motifs, que «[l]e gouvernement du Canada

their own information they choose to release in statistical form”. However, as the Judge added, the Government when releasing such statistics with respect to its own data must ensure that it is not interfering with relations with foreign countries who refuse consent to disclosure of the information contained in the requested record. In other words, a record created by the Canadian government, but composed of information obtained in confidence, in this case, from the United States government, cannot be disclosed, directly or indirectly through a release by the Canadian government of its own information, by reason of paragraph 13(1)(a) unless consent is obtained in accordance with subsection 13(2) of the Act.

[20] This is what I understand the Judge to be saying in paragraph 18 of his decision. To the extent that this is what was said, I see no legal error in his interpretation of paragraph 13(1)(a). However, this leaves open the question of whether the Minister, in the context of this Convention, may reveal the very fact of the existence of information obtained in confidence from the United States as well as the volume, in terms of statistical numbers, of such information without, of course, revealing the contents of the information itself.

[21] After careful consideration, I have come to the conclusion that the mere fact that such information exists is not caught by the mandatory exemption of paragraph 13(1)(a). I base my conclusion on the fact that the Convention allowing for the exchange of confidential information and the laws implementing it are public documents. On the one hand, the public is aware that information relating to individual taxpayers is confidential. On the other hand, it expects that, in the context of a mutual assistance agreement on tax collection, confidential information necessary to collect taxes will be exchanged between the parties to the agreement. To merely confirm the existence of what everybody already knows or of what is common knowledge is no disclosure. More problematic, however,

est libre de choisir les renseignements qui lui sont propres qui seront divulgués sous forme statistique». Toutefois, comme le juge l’a ajouté, en communiquant pareilles statistiques relatives à ses propres données, le gouvernement doit veiller à ne pas nuire aux relations qu’il entretient avec des États étrangers qui refusent de consentir à la divulgation des renseignements contenus dans le document demandé. En d’autres termes, un document créé par le gouvernement canadien, mais composé de renseignements obtenus à titre confidentiel, en l’espèce du gouvernement américain, ne peut pas être communiqué, directement ou indirectement, au moyen de la divulgation par le gouvernement canadien de ses propres renseignements, et ce, en raison de l’alinéa 13(1)a), à moins que le consentement ne soit obtenu conformément au paragraphe 13(2) de la Loi.

[20] C’est à mon avis ce que le juge dit au paragraphe 18 de sa décision. Dans la mesure où c’est bien ce qu’il a dit, je ne puis constater aucune erreur de droit dans son interprétation de l’alinéa 13(1)a). Toutefois, cela ne règle pas la question de savoir si le ministre, dans le contexte de la convention ici en cause, peut révéler le fait même de l’existence de renseignements obtenus à titre confidentiel des États-Unis ainsi que la quantité, en termes de données statistiques, de pareils renseignements sans révéler bien sûr le contenu même des renseignements.

[21] J’ai minutieusement examiné la question et j’en suis venu à la conclusion que le simple fait que pareils renseignements existent n’est pas visé par l’exception impérative prévue à l’alinéa 13(1)a). Je fonde ma conclusion sur le fait que la Convention autorisant l’échange de renseignements confidentiels et les lois qui appliquent cette Convention sont des documents publics. D’une part, le public sait que les renseignements concernant des contribuables individuels sont confidentiels. D’autre part, il s’attend à ce que, dans le contexte d’une entente d’assistance mutuelle aux fins de la perception des impôts, les renseignements confidentiels nécessaires à la perception des impôts seront échangés entre les parties à l’entente. Confirmer simplement l’existence de ce que chacun sait déjà ou de

is the question of the volume of exchange of such information, in terms of requests made and money sought, collected and remitted, coming from the United States.

[22] The Judge was of the view that statistics were an integral part of the confidential information supplied and could not exist without that information. Therefore, statistics fell under the mandatory exemption in paragraph 13(1)(a). I understand the Judge as referring to statistics made and provided by the IRS. Such statistics are, of course, information obtained in confidence from an institution of a foreign state and I see no error in law in the Judge's conclusion.

[23] However, if the Judge meant also to cover statistics generated by the Canadian government from the confidential information it received from the IRS, then I believe the conclusion is too encompassing and, in order to be sustained, requires a liberal interpretation of the mandatory exemption in paragraph 13(1)(a). Yet, as previously mentioned, exemptions, especially mandatory class exemptions like this one, which presume disclosure of the information to have a detrimental effect, are to be specific and narrowly construed and interpreted: *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430 (C.A.), at pages 442-444; M. W. Drapeau and M. A. Racicot, *Federal Access to Information and Privacy Legislation Annotated 2003*, Carswell, Toronto, pages 351, 356 and 357. Taken to its limits, this conclusion that statistics derived from confidential information are an integral part of that information could and would mean that all statistics about taxation laws and, indeed, government operations to enforce these laws could be withheld. This conclusion, as appears from its wording, carries implications way beyond the scope of application of paragraph 13(1)(a) of the Act and the scope of application of this mutual tax assistance Convention.

ce qui est communément connu n'est pas une communication. Toutefois, la question de l'ampleur de l'échange de pareils renseignements pose plus de problèmes, en ce qui concerne les demandes qui sont faites et l'argent demandé, perçu et remis, provenant des États-Unis.

[22] Le juge était d'avis que les statistiques faisaient partie intégrante des renseignements confidentiels qui avaient été fournis et qu'elles ne pouvaient pas exister sans ces renseignements. Les statistiques étaient donc visées par l'exception impérative prévue à l'alinéa 13(1)a). Je crois comprendre que le juge faisait référence aux statistiques rassemblées et fournies par l'IRS. Bien sûr, ces statistiques constituent des renseignements obtenus à titre confidentiel d'un organisme d'un État étranger et je ne puis constater aucune erreur de droit dans cette conclusion du juge.

[23] Toutefois, si le juge voulait également inclure les statistiques générées par le gouvernement canadien à partir des renseignements confidentiels reçus de l'IRS, je crois que la conclusion qu'il a tirée est trop englobante et que, pour la maintenir, il faut interpréter libéralement l'exception impérative prévue à l'alinéa 13(1)a). Pourtant, comme il en a déjà été fait mention, les exceptions, plus précisément les exceptions impératives applicables à certaines catégories comme celle-ci, qui font présumer que la divulgation des renseignements a un effet défavorable, doivent être précises et interprétées strictement: *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430 (C.A.), aux pages 442 à 444; M. W. Drapeau et M. A. Racicot, *Federal Access to Information and Privacy Legislation Annotated 2003*, Carswell, Toronto, pages 351, 356 et 357. À la limite, cette conclusion, à savoir que les statistiques tirées de renseignements confidentiels font partie intégrante de ces renseignements pourrait signifier et signifierait que toutes les statistiques relatives aux lois fiscales et, de fait, aux opérations gouvernementales visant l'application de ces lois pourraient faire l'objet d'un refus de communication. Il ressort du libellé de cette conclusion que celle-ci comporte des conséquences qui dépassent de beaucoup le champ d'application de l'alinéa 13(1)a) de

[24] In my view, for the statistics generated by the Minister to fall within the parameters of paragraph 13(1)(a), these statistics have to reveal more than the existence and volume of the confidential information obtained from the IRS: they have to reveal the contents of the information. Statistical information prepared by the minister which reveals, for example, that 50 requests for assistance relating to the *Excise Tax Act* [R.S.C., 1985, c. E-15] and 105 such requests regarding the *Income Tax Act* [R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1] were made by the IRS is not disclosure of information itself obtained in confidence from an institution of a foreign government which triggers the application of paragraph 13(1)(a) and satisfies the meaning of information referred to therein.

[25] As I previously warned at the beginning of these reasons, this interpretation of paragraph 13(1)(a) does not mean that a refusal to disclose cannot be justified under other mandatory or discretionary exemptions under the Act. This is what, I believe, the Judge had in mind when he wrote that the Government of Canada is free to release its own information in statistical form, but it must ensure that it does not interfere with relations with foreign countries.

(d) Whether all information exchanged under Article XXVII relating to Article XXVI A of the Convention ought to be treated as secret

[26] As I mentioned earlier, the Judge concluded that all information exchanged under Article XXVII of the Convention relating to Article XXVI A ought to be treated as secret as it was so treated both by CCRA and the IRS. He essentially provided two reasons for his conclusion which are so intertwined that I will discuss them together. First, although the information requested was about information exchanged under the Convention,

la Loi et de cette Convention visant à assurer une assistance mutuelle sur le plan fiscal.

[24] À mon avis, pour que les statistiques produites par le ministre soient visées par les paramètres de l'alinéa 13(1)a, ces statistiques doivent révéler plus que l'existence et la quantité de renseignements confidentiels obtenus de l'IRS: elles doivent révéler le contenu des renseignements. Les renseignements statistiques préparés par le ministre qui révèlent, par exemple, que 50 demandes d'assistance se rapportant à la *Loi sur la taxe d'accise* [L.R.C. (1985), ch. E-15] et que 105 demandes de ce genre relatives à la *Loi de l'impôt sur le revenu* [L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1] ont été faites par l'IRS n'entraînent pas une divulgation des renseignements eux-mêmes obtenus à titre confidentiel d'un organisme d'un gouvernement étranger qui déclenche l'application de l'alinéa 13(1)a et qui correspond au sens que cette disposition donne au terme renseignement.

[25] Comme je l'ai dit au début de ces motifs, cette interprétation de l'alinéa 13(1)a ne veut pas dire qu'un refus de communication ne peut pas être justifié en vertu d'autres exceptions impératives ou discrétionnaires prévues par la Loi. C'est à mon avis ce à quoi le juge songeait lorsqu'il a dit que le gouvernement du Canada est libre de choisir les renseignements qui lui sont propres qui seront divulgués sous forme statistique, mais qu'il doit veiller à ne pas nuire aux relations qu'il entretient avec des pays étrangers.

d) Les renseignements échangés en vertu de l'article XXVII se rapportant à l'article XXVI A de la Convention devraient-ils tous être tenus pour secrets?

[26] Comme il en a ci-dessus été fait mention, le juge a conclu que tous les renseignements échangés en vertu de l'article XXVII de la Convention se rapportant à l'article XXVI A devraient être tenus pour secrets, comme l'ADRC et l'IRS les considéraient. Le juge a essentiellement fourni, à l'appui de sa conclusion, deux motifs qui sont liés entre eux à un point tel que je les examinerai ensemble. En premier lieu, bien que les

it should be treated as if it were the information itself exchanged under the Convention. The second reason is the fact that the IRS believed that the information was sent to and received by Canada in confidence. The issue of confidentiality of the information exchanged under the Convention is governed by Article XXVII, paragraph 1 of the Convention which reads:

1. . . . Any information received by a Contracting State shall be treated as secret in the same manner as information obtained under the taxation laws of that State and shall be disclosed only to persons or authorities (including courts and administrative bodies) involved in the assessment or collection of, the administration and enforcement in respect of, or the determination of appeals in relation to the taxes . . . covered by the Convention. . . . Such persons or authorities shall use the information only for such purposes. They may disclose the information in public court proceedings or in judicial decisions. [Emphasis added.]

[27] This paragraph applies only to information received by Canada which must then be treated as secret. In principle, it does not extend to information sent by Canada to the IRS. Canadian requests for assistance of the IRS, for example, are not information required by this paragraph to be treated as secret by the Minister unless they also contain information received from the IRS which the Convention requires to be treated as secret. The legal basis for confidentiality of the Canadian information thus sent has to be found in some other provisions, such as section 241 of the *Income Tax Act*, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1 as amended and section 295 [as enacted by S.C. 1990, c. 45, s. 12] of the *Excise Tax Act*, R.S.C., 1985, c. E-15 as amended which, broadly speaking, prohibit disclosure of information relating to individual taxpayers. These two sections have not been argued by the respondent in support of his position before the Judge and before us. I, therefore, refrain from determining the scope and impact of these two sections on the appellant's request. That being said, I believe that paragraph 1 of Article XXVII of the

renseignements demandés se rapportaient à des renseignements échangés en vertu de la Convention, ils devraient être considérés comme s'il s'agissait des renseignements eux-mêmes échangés en vertu de la Convention. Deuxièmement, l'IRS croyait que les renseignements avaient été envoyés au Canada et reçus par le Canada à titre confidentiel. La question de la confidentialité des renseignements échangés en vertu de la Convention est régie par le paragraphe premier de l'article XXVII de la Convention, qui est ainsi libellé:

1. [. . .] Les renseignements reçus par un État contractant sont tenus secrets de la même manière que les renseignements obtenus en application de la législation fiscale de cet État et ne sont communiqués qu'aux personnes ou autorités (y compris les tribunaux et organes administratifs) concernées par l'établissement ou le recouvrement des impôts auxquels la Convention s'applique, par l'administration et la mise à exécution de ces impôts ou par les décisions sur les recours relatifs à ces impôts [. . .] Ces personnes ou autorités n'utilisent ces renseignements qu'à ces fins. Elles peuvent faire état de ces renseignements au cours d'audiences publiques de tribunaux ou dans des jugements. [Non souligné dans l'original.]

[27] Ce paragraphe s'applique uniquement aux renseignements reçus par le Canada qui doivent alors être tenus pour secrets. En principe, il ne s'étend pas aux renseignements envoyés à l'IRS par le Canada. Ainsi, les demandes canadiennes d'assistance qui sont faites auprès de l'IRS ne sont pas des renseignements qui, selon cette clause, doivent être tenus pour secrets par le ministre à moins qu'elles ne contiennent également des renseignements reçus de l'IRS qui, selon la Convention, doivent être tenus pour secrets. Le fondement juridique de la confidentialité des renseignements canadiens ainsi envoyés doit se trouver dans certaines autres dispositions, comme l'article 241 de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, dans sa forme modifiée, et l'article 295 [édicte par L.C. 1990, ch. 45, art. 12] de la *Loi sur la taxe d'accise*, L.R.C. (1985), ch. E-15, dans sa forme modifiée qui, d'une façon générale, interdisent la divulgation de renseignements concernant des contribuables individuels. L'intimé n'a pas invoqué ces deux dispositions à l'appui de la position qu'il a prise devant le juge et devant nous. Je m'abstiendrai donc de

Convention does not require that statistical information that the Minister compiled relating to the functioning of the tax collection assistance regime be treated as secret, provided the statistics contain no information received under the Convention by Canada from another Contracting State.

[28] At the hearing, counsel for the respondent drew our attention to the recent decision of the United States District Court for the District of Columbia in *Tax Analysts v. I.R.S.*, 217 F.Supp.2d 23. He cited this decision rendered on August 5, 2002 for the proposition that all information exchanged under a tax convention, like the one in the present instance, is secret and exempt from disclosure. The decision is interesting not only for what it says, but also for what it reveals.

[29] The plaintiff, Tax Analysts, was a corporation whose primary public education function was to publish information concerning the enactment and administration of the tax laws of the United States. It made requests, under the U.S. *Freedom of Information Act* [5 U.S.C. § 552 (1994)], to the IRS for information relating to the Pacific Association of Tax Administrators (PATA). It sought all records of the IRS relating to PATA, including its meetings, deliberations, decisions and staffing. The PATA consisted of the United States, Japan, Australia and Canada. The records of the IRS contained information exchanged by the members of PATA at tax conventions on a broad range of issues such as cross-border tax avoidance, tax evasion and other international tax concerns. The information thus exchanged was subject to a secrecy provision identical to the one found in our Convention as well as in the United States Model Income Tax Convention, Article 26, clause 1.

déterminer la portée et l'effet que ces dispositions ont sur la demande de l'appelant. Cela dit, je crois que le paragraphe premier de l'article XXVII de la Convention n'exige pas que les renseignements statistiques que le ministre a compilés au sujet du fonctionnement du régime d'assistance à la perception des impôts soient tenus secrets, à condition que les statistiques ne contiennent aucun renseignement reçu d'un autre État contractant par le Canada en vertu de la Convention.

[28] À l'audience, l'avocat de l'intimé a attiré notre attention sur la décision que la Cour américaine de district pour le district de Columbia a récemment rendue dans l'affaire *Tax Analysts v. I.R.S.*, 217 F.Supp.2d 23. Il a mentionné cette décision, qui a été rendue le 5 août 2002, à l'appui de la thèse selon laquelle tous les renseignements échangés en vertu d'une convention fiscale, comme ceux qui sont en cause dans la présente instance, sont secrets et n'ont pas à être divulgués. La décision est intéressante non seulement pour ce qu'elle dit, mais aussi pour ce qu'elle révèle.

[29] La demanderesse, Tax Analysts, était une société dont la fonction primordiale d'éducation publique consistait à publier des renseignements au sujet de l'adoption et de l'administration de lois fiscales américaines. Elle avait demandé à l'IRS, en vertu de la *Freedom of Information Act* [5 U.S.C. § 552 (1994)] américaine, des renseignements concernant la Pacific Association of Tax Administrators (PATA). Elle demandait tous les documents de l'IRS concernant la PATA, y compris ceux qui se rapportaient à ses réunions, à ses débats, à ses décisions et à la dotation en personnel. La PATA était composée des États-Unis, du Japon, de l'Australie et du Canada. Les documents de l'IRS contenaient des renseignements échangés par les membres de la PATA, lors de congrès, sur une vaste gamme de questions telles que l'évitement fiscal transfrontalier, l'évasion fiscale et d'autres questions fiscales internationales. Les renseignements ainsi échangés étaient assujettis à une disposition relative à leur nature secrète qui était identique à celle qui figure dans notre convention ainsi que dans la United States Model Income Tax Convention, article 26, première clause.

[30] The District Court concluded that all the requested information from the conventions was exempt from disclosure not so much on the basis of the secrecy provision identical to the one in our Convention as on the basis of a provision recently enacted by Congress to ensure the confidentiality of information arising under treaty obligations. Section 6105 of the United States Code [*Internal Revenue Code*, Title 26], enacted in 2000, creates a treaty secrecy exemption. It states as a general rule that tax convention information shall not be disclosed. “Tax convention information” and “tax convention” are defined in the following broad terms:

For purposes of this section –

(1) Tax convention information

The term “tax convention information” means any –

- (A) agreement entered into with the competent authority of one or more foreign governments pursuant to a tax convention,
- (B) application for relief under a tax convention,
- (C) any background information related to such agreement or application,
- (D) document implementing such agreement, and
- (E) any other information exchanged pursuant to a tax convention which is treated as confidential or secret under the tax convention.

(2) Tax convention

The term “tax convention” means –

- (A) any income tax or gift and estate tax convention, or

[30] La Cour de district a conclu que les renseignements demandés au sujet des congrès n’avaient pas à être divulgués, non à cause de la disposition relative à la nature secrète des documents, qui est identique à celle qui figure dans notre convention, mais à cause d’une disposition que le Congrès avait récemment édictée en vue d’assurer la confidentialité des renseignements découlant d’obligations visées par des traités. L’article 6105 du Code américain [*Internal Revenue Code*, Title 26], édicté en l’an 2000, crée une exception selon laquelle les renseignements visés par un traité sont secrets. Cette disposition prévoit qu’en général, les renseignements se rapportant à une convention fiscale ne doivent pas être divulgués. Les mots [TRADUCTION] «renseignements se rapportant à une convention fiscale» et «convention fiscale» sont définis comme suit en termes généraux:

[TRADUCTION] Pour l’application de la présente disposition –

(1) Renseignements se rapportant à une convention fiscale

Les mots «renseignements se rapportant à une convention fiscale» s’entendent

- (A) d’une entente conclue avec l’autorité compétente d’un gouvernement étranger ou de gouvernements étrangers conformément à une convention fiscale;
- (B) d’une demande de redressement fondée sur une convention fiscale;
- (C) de renseignements de base se rapportant à pareille entente ou à son application;
- (D) d’un document visant la mise en application de pareille entente; et
- (E) de tout autre renseignement échangé conformément à une convention fiscale qui est tenu pour confidentiel ou secret en vertu de la convention fiscale.

(2) Convention fiscale

Les mots «convention fiscale» s’entendent–

- (A) de toute convention relative à l’impôt sur le revenu, à l’impôt sur les donations et aux droits de succession; ou

(B) any other convention or bilateral agreement (including multilateral conventions and agreements and any agreement with a possession of the United States) providing for the avoidance of double taxation, the prevention of fiscal evasion, nondiscrimination with respect to taxes, the exchange of tax relevant information with the United States, or mutual assistance in tax matters. [Emphasis added.]

(B) de toute autre convention ou entente bilatérale, y compris les conventions et ententes multilatérales et de toute entente se rapportant à un bien aux États-Unis visant à éviter la double imposition, à empêcher l'évasion fiscale et à assurer la non-discrimination à l'égard des impôts, l'échange de renseignements fiscaux pertinents avec les États-Unis, ou l'assistance mutuelle en matière fiscale. [Non souligné dans l'original.]

Exception No. 4 to the non-disclosure rule allows for the information not relating to a particular taxpayer to be disclosed only "if the Secretary determines, after consultation with each other party to the tax convention, that such disclosure would not impair tax administration".

La quatrième exception à la règle de la non-communication autorise la divulgation des renseignements ne concernant pas un contribuable particulier uniquement [TRADUCTION] «si le secrétaire décide, après avoir consulté chaque autre partie à la convention fiscale, que la divulgation ne nuirait pas à l'administration des impôts».

[31] At pages 27-28 of its decision, the District Court wrote:

[31] Aux pages 27 et 28 de sa décision, la Cour de district a dit ce qui suit:

Nonetheless, the plaintiff insists that Section 6103 is controlling and points to a D.C. Circuit holding that Section 6103 does not protect legal analysis and legal conclusions. *Tax Analysts v. IRS*, 117 F. 3d 607, 611-12 (D.C.Cir.1997); Pl.'s Opp'n & Cross-Mot. at 19. This case does not apply, however, since Section 6103 is not at issue in the case at bar. Indeed, in response to the D.C. Circuit's opinion in *Tax Analysts*, Congress enacted Section 6105, expressing its clear intent to fully exempt previously unprotected information under Section 6103 if the material qualifies as "tax convention information". *Tax Analysts*, 152 F.Supp.2d at 12; H.R. Conf. Rep. No. 106-1033, at 1008-09.

[TRADUCTION] Néanmoins, la demanderesse affirme avec insistance que l'article 6103 est déterminant et elle signale une décision de la Cour de district dans laquelle il a été statué que l'article 6103 ne protège pas l'analyse juridique et les conclusions juridiques. *Tax Analysts v. IRS*, 117 F. 3d 607, 611-12 (D.C.Cir.1997); Pl.'s Opp'n & Cross-Mot. à 19. Toutefois, cette décision ne s'applique pas puisque l'article 6103 n'est pas ici en litige. De fait, en réponse à l'avis exprimé par la Cour de district dans la décision *Tax Analysts*, le Congrès a édicté l'article 6105, en exprimant clairement son intention d'exempter pleinement les renseignements non protégés antérieurement par l'article 6103 s'ils peuvent être considérés comme des «renseignements se rapportant à une convention fiscale». *Tax Analysts*, 152 F.Supp.2d à 12; H.R. Conf. Rep. n° 106-1033, à 1008 et 1009.

...

[...]

Congress's recent enactment of Section 6105 indicates that it intended for tax convention information to be subject to heightened disclosure standards as opposed to enacting legislation that would protect information that was already exempt from disclosure under Section 6103. 26 U.S.C. § 6105. Furthermore, the "IRS has expressed the precise concern that Congress sought to address in enacting § 6105 . . . to avoid adversely affecting the working relationship among treaty partners". [Emphasis added.]

Le fait que le Congrès a récemment édicté l'article 6105 indique qu'il voulait que les renseignements se rapportant à une convention fiscale soient assujettis aux normes plus strictes de divulgation au lieu d'édicté une loi qui protégerait les renseignements qui ont déjà été exemptés de la divulgation en vertu de l'article 6103. 26 U.S.C. § 6105. En outre, l'«IRS a exprimé les préoccupations précises dont le Congrès voulait traiter en édictant l'article 6105 [...] à savoir, éviter de nuire aux relations entre les parties au traité». [Non souligné dans l'original.]

[32] To the extent that the Judge concluded, as he appears to have, that all information under the Convention, including purely Canadian information sent to the United States, is to be treated as secret by Canada, I believe he was in error. Secrecy under the Convention attaches only to information received in confidence from the IRS. This is to be contrasted with paragraph 6105(1)(E) of the U.S. Code [Title 26] which protects not only information received by a Contracting State, but “any other information exchanged pursuant to a tax convention” [emphasis added] when the information is treated as confidential or secret under that tax convention. I can see a desire on the part of the parties to the Convention to shield behind secrecy and to treat as confidential all information exchanged under the Convention. However, paragraph 1 of Article XXVII is much more limited in scope than section 6105 of 26 U.S.C. If Parliament intended to provide this kind of blanket secrecy and confidentiality claimed by the respondent, it should have said so. It is not our role to rewrite what Parliament intended and ought to have said, but failed to say. Our role is to implement what it actually and unambiguously said, even though unintended.

[33] I believe that, at this point and before addressing the appellant’s specific request, it would be useful to summarize my findings with respect to the Minister’s denial of access, pursuant to paragraph 13(1)(a) of the Act, to information exchanged under the Convention:

(a) paragraph 13(1)(a) of the Act applies only to information obtained in confidence by the Minister from the IRS, and, pursuant to paragraph 1 of Article XXVII of the Convention, only information received by the Minister from the IRS is to be treated as secret: it does not apply to Canadian information, that is to say information produced or generated in Canada and sent by the minister to the IRS unless that information also

[32] Dans la mesure où le juge a conclu, comme il semble l’avoir fait, que tous les renseignements visés par la Convention, y compris les renseignements purement canadiens envoyés aux États-Unis, doivent être tenus pour secrets par le Canada, je crois qu’il a commis une erreur. Le caractère secret au sens de la Convention ne s’applique qu’aux renseignements reçus à titre confidentiel de l’IRS, contrairement à l’alinéa 6105(1)(E) du Code américain [titre 26], qui protège non seulement les renseignements reçus par un État contractant, mais aussi [TRADUCTION] «tout autre renseignement échangé conformément à une convention fiscale» [non souligné dans l’original] lorsque les renseignements sont tenus pour confidentiels ou secrets en vertu de cette convention fiscale. Je puis constater que les parties à la Convention veulent se protéger en tenant les renseignements pour secrets et considérer comme confidentiels tous les renseignements échangés en vertu de la Convention. Toutefois, la portée du paragraphe premier de l’article XXVII est beaucoup plus restreinte que celle de l’article 6105 du 26 U.S.C. Si le législateur voulait assurer ce genre de protection générale invoquée par l’intimé, pour ce qui est de la nature secrète et confidentielle des renseignements, il aurait dû le dire. Il ne nous incombe pas de formuler de nouveau ce que le législateur voulait et aurait dû dire, mais qu’il a omis de dire. Notre rôle consiste à mettre en application ce qui est réellement dit d’une façon non ambiguë, même si telle n’était pas l’intention.

[33] Je crois qu’à ce stade et avant d’examiner la demande précise de l’appelant, il serait utile de résumer les conclusions que j’ai tirées au sujet du refus du ministre, conformément à l’alinéa 13(1)a) de la Loi, de divulguer les renseignements échangés en vertu de la Convention:

a) l’alinéa 13(1)a) de la Loi s’applique uniquement aux renseignements obtenus à titre confidentiel de l’IRS par le ministre, et, conformément au paragraphe premier de l’article XXVII de la Convention, seuls les renseignements reçus de l’IRS par le ministre doivent être tenus pour secrets: cette disposition ne s’applique pas aux renseignements canadiens, c’est-à-dire les renseignements produits ou générés au Canada et

contains information received in confidence from the IRS and the contents of that confidential information would be revealed by the disclosure of the Canadian information;

(b) mere confirmation of the very fact that information has been obtained in confidence by the Minister under the Convention is not disclosure within the terms of paragraph 13(1)(a) of the Act: it is mere confirmation of what everybody already knows and reasonably expects;

(c) statistics obtained by the Minister in confidence from the IRS under the Convention is secret information under paragraph 1 of Article XXVII of the Convention to which paragraph 13(1)(a) of the Act applies;

(d) statistics generated by the Minister and derived from information obtained in confidence from the IRS are not information falling within the parameters of paragraph 1 of Article XXVII of the Convention and to which paragraph 13(1)(a) of the Act applies, unless their disclosure would reveal the contents of the confidential information itself.

[34] I now turn to apply these principles to the appellant's requests for access to CCRA's records.

Application of these principles to the appellant's requests for access to CCRA's records

[35] In his question No. 6, previously cited, the appellant requested the yearly breakdown of the statistics covering the subject-matter of his five previous questions. We were told by counsel for the respondent, and the appellant accepts the respondent's answer to his question, that no breakdown by year exists. This disposes of question No. 6.

[36] Pursuant to question No. 1, the appellant seeks access to information regarding the number of requests

envoyés à l'IRS par le ministre à moins que les renseignements ne contiennent également des renseignements reçus à titre confidentiel de l'IRS et qu'en divulguant les renseignements canadiens, on révèle le contenu de ces renseignements confidentiels;

b) la simple confirmation du fait même que des renseignements ont été obtenus à titre confidentiel par le ministre en vertu de la Convention ne constitue pas une communication au sens de l'alinéa 13(1)a) de la Loi: il s'agit d'une simple confirmation de ce que chacun sait déjà et de ce à quoi chacun s'attend avec raison;

c) les statistiques obtenues à titre confidentiel de l'IRS par le ministre en vertu de la Convention sont des renseignements secrets en vertu du premier paragraphe de l'article XXVII de la Convention auxquels l'alinéa 13(1)a) de la Loi s'applique;

d) les statistiques générées par le ministre et tirées de renseignements obtenus à titre confidentiel de l'IRS ne sont pas des renseignements visés par les paramètres de le paragraphe premier de l'article XXVII de la Convention auxquels l'alinéa 13(1)a) de la Loi s'applique, à moins que leur divulgation ne révèle le contenu des renseignements confidentiels eux-mêmes.

[34] J'appliquerai maintenant ces principes aux demandes que l'appelant a faites en vue d'avoir accès aux documents de l'ADRC.

Application de ces principes aux demandes que l'appelant a faites en vue d'avoir accès aux documents de l'ADRC

[35] Dans la question n° 6 précitée, l'appelant a demandé la répartition annuelle des statistiques se rapportant aux éléments visés par les cinq questions antérieures. L'avocat de l'intimé nous a dit, et l'appelant accepte la réponse de l'intimé, qu'aucune répartition annuelle n'existe. Cela règle la question n° 6.

[36] Selon la première question, l'appelant cherche à avoir accès aux renseignements se rapportant au nombre

for assistance made by CCRA to the IRS and by the IRS to CCRA. The record containing information coming from Canada which reveals the number of requests made by CCRA to the IRS is not exempt from disclosure under paragraph 13(1)(a) of the Act. Nor is the record which contains information as to the number of requests made by the IRS to CCRA when such information comes from Canada, even though the statistic is derived from information obtained in confidence from the IRS.

[37] Question No. 2 relates to the total amount of dollars involved in the various requests made for collection assistance. I believe that each amount of money mentioned in each specific request made by the IRS to CCRA is information relating to a taxpayer obtained in confidence by CCRA from an institution of a foreign country. In this sense, it is information under the Convention in a way that statistics about the number of requests is not. So, in my respectful view, is the aggregate of these amounts. While it is true that each amount loses its individuality when aggregated together, I do not think this reasoning applies to the issue of confidentiality. The individual amounts, so to speak, aggregate rather than lose their confidentiality. Therefore, this aspect of the appellant's request falls under the exemption from disclosure pursuant to paragraph 13(1)(a) of the Act. However, no such exemption under these provisions applies to the total amount of dollars involved in the requests made by CCRA to the IRS.

[38] Questions Nos. 3 and 4 have their focus on action and success. They ensue logically from question No. 1. The appellant wants to know the percentage of requests accepted for action and the rate of success. I believe the reasoning applied in answering question No. 1 governs the answer to these two questions and that the conclusion is the same as the one arrived at in question No. 1. These percentages are not exempt from disclosure.

[39] Through question No. 5, the appellant seeks to obtain information about the percentage of dollars

de demandes d'assistance faites à l'IRS par l'ADRC et à l'ADRC par l'IRS. Le document contenant des renseignements provenant du Canada qui révèle le nombre de demandes faites à l'IRS par l'ADRC n'est pas visé par une exception prévue à l'alinéa 13(1)a) de la Loi. Le document qui contient des renseignements au sujet du nombre de demandes faites à l'ADRC par l'IRS lorsque pareils renseignements proviennent du Canada n'est pas non plus visé par une exception, même si les statistiques sont tirées de renseignements obtenus à titre confidentiel de l'IRS.

[37] La question n° 2 se rapporte au montant total, en dollars, qui est en cause dans les diverses demandes d'assistance à la perception qui sont faites. Je crois que chaque montant mentionné dans chaque demande précise faite à l'ADRC par l'IRS constitue un renseignement concernant un contribuable obtenu à titre confidentiel par l'ADRC d'un organisme d'un État étranger. Dans ce sens, il s'agit d'un renseignement visé par la Convention, contrairement aux statistiques se rapportant au nombre de demandes. À mon avis, il en va de même pour l'ensemble de ces montants. Il est vrai que les montants individuels perdent leur individualité lorsqu'ils sont rassemblés, mais je ne crois pas que ce raisonnement s'applique à la question de la confidentialité. Les montants individuels, pour ainsi dire, cumulent leur confidentialité plutôt que de la perdre. Cet aspect de la demande de l'appelant est donc visé par l'exception prévue à l'alinéa 13(1)a) de la Loi. Toutefois, aucune exception de ce genre prévue par ces dispositions ne s'applique au montant total, en dollars, qui est en cause dans les demandes faites à l'IRS par l'ADRC.

[38] Les questions n°s 3 et 4 sont axées sur les mesures prises et sur leur succès. Elles découlent logiquement de la première question. L'appelant veut connaître le nombre de demandes, exprimé en pourcentage, qui sont acceptées aux fins des mesures à prendre ainsi que le taux de réussite. Je crois que le raisonnement que l'on applique en répondant à la première question fournit la réponse à ces deux questions et que la conclusion est la même. Ces chiffres ne sont pas visés par une exception.

[39] L'appelant cherche, au moyen de la question n° 5, à obtenir des renseignements au sujet du montant,

collected and remitted by CCRA and the IRS. As for question No. 2, the amount of money collected on behalf of and remitted to the IRS is exempt from disclosure. To disclose the percentage collected is to reveal the aggregate of the dollars claimed by the IRS, an information that was obtained by CCRA in confidence from a Contracting State. However, notwithstanding that the aggregate of dollars claimed by CCRA falls outside the ambit of the exemption rule, the statistic in terms of percentage and amount of monies collected and remitted by the IRS is confidential information within the meaning of paragraph 13(1)(a). The statistic is Canadian information about U.S. information, but the nature of the Canadian information is such that it is actually the U.S. information itself obtained in confidence from the IRS.

exprimé en pourcentage, qui est perçu et remis par l'ADRC et par l'IRS. Comme pour la question n° 2, le montant perçu pour le compte de l'IRS et remis à l'IRS n'a pas à être divulgué. Divulguer le montant perçu, exprimé en pourcentage, c'est révéler le montant total réclamé par l'IRS, soit un renseignement que l'ADRC a obtenu à titre confidentiel d'un État contractant. Toutefois, même si le montant total réclamé par l'ADRC n'est pas visé par l'exception, les statistiques, exprimées en pourcentage, et les montants perçus et remis par l'IRS constituent des renseignements confidentiels au sens de l'alinéa 13(1)a). Les statistiques sont des renseignements canadiens se rapportant à des renseignements américains, mais la nature des renseignements canadiens est telle que ce sont en fait les renseignements américains eux-mêmes obtenus à titre confidentiel de l'IRS.

[40] For ease of reference and understanding, I reproduce in schematic form my conclusions with respect to the appellant's request for access to CCRA's records and the application of paragraph 13(1)(a) of the Act:

[40] Pour plus de commodité et pour assurer une meilleure compréhension, je reproduis sous forme de schéma les conclusions que j'ai tirées au sujet de la demande d'accès aux documents de l'ADRC que l'appelant a faite et de l'application de l'alinéa 13(1)a) de la Loi:

Types of information requested by Mr. Sherman	Info. pertaining to CCRA requests to IRS	Info. pertaining to IRS requests to CCRA
1. Number of requests made	Requests made by CCRA to IRS - Not exempted	Requests made by IRS to CCRA - Not exempted

Types de renseignements demandés par M. Sherman	Renseignements relatifs aux demandes faites à l'IRS par l'ADRC	Renseignements relatifs aux demandes faites à l'ADRC par l'IRS
1. Nombre de demandes	Demandes faites à l'IRS par l'ADRC. - Non visées par une exception	Demandes faites à l'ADRC par l'IRS. - Non visées par une exception

	- It is Canadian info. about Canadian info. Therefore, it is not covered by para. 13(1)(a)	- It is Canadian info. about U.S. info.; but the Canadian info. does not reveal the content of the U.S. information and is not covered by para. 13(1)(a)		- Ils s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements canadiens. Ils ne sont donc pas régis par l'alinéa 13(1)a).	- Il s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements américains, mais les renseignements canadiens ne révèlent pas le contenu des renseignements américains et ne sont pas régis par l'alinéa 13(1)a).
2. Total dollars in collection assistance claimed	Dollars involved in CCRA requests to IRS - Not exempted - It is Canadian info. about Canadian info. Therefore, it is not covered by para. 13(1)(a)	Dollars involved in IRS requests to CCRA - Exempted - It is Canadian info. about U.S. info; but, the Canadian info. is the U.S. confidential info. itself in aggregate form and so is covered by para. 13(1)(a)	2. Montant total, en dollars, visé par les demandes d'assistance à la perception	Montant en cause dans les demandes faites à l'IRS par l'ADRC. - Non visé par une exception - Il s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements canadiens. Ils ne sont donc pas régis par l'alinéa 13(1)a).	Montant en cause dans les demandes faites à l'ADRC par l'IRS. - Visé par une exception - Il s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements américains, mais les renseignements canadiens sont les renseignements américains confidentiels eux-mêmes, qui sont rassemblés, et sont donc régis par l'alinéa 13(1)a).

<p>3. Percentage of requests accepted for action</p>	<p>Percentage of CCRA requests accepted by IRS for action</p> <p>- Not exempted</p> <p>- It is Canadian info. about U.S. info.; but the Canadian info. does not reveal the content of the U.S. confidential info. — it is only statistical</p>	<p>Percentage of IRS requests accepted by CCRA for action</p> <p>- Not exempted</p> <p>- It is Canadian info. about Canadian info. Therefore, it is not covered by para. 13(1)(a)</p>	<p>3. Nombre de demandes, en pourcentage, acceptées aux fins de mesures à prendre</p>	<p>Nombre de demandes faites par l'ADRC, en pourcentage, acceptées aux fins à prendre de mesures par l'IRS.</p> <p>- Non visées par une exception</p> <p>- Il s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements américains, mais les renseignements canadiens ne révèlent pas le contenu des renseignements américains; il s'agit uniquement de données statistiques.</p>	<p>Nombre de demandes faites par l'IRS, en pourcentage, acceptées aux fins de la prise de mesures par l'ADRC.</p> <p>- Non visées par une exception</p> <p>- Il s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements canadiens. Ils ne sont donc pas régis par l'alinéa 13(1)a).</p>
<p>4. Percentage of requests acted upon that were successful</p>	<p>Percentage of CCRA requests to IRS successfully acted upon by IRS</p> <p>- Not exempted</p>	<p>Percentage of IRS requests to CCRA successfully acted upon by CCRA</p> <p>- Not exempted</p>	<p>4. Nombre de demandes, exprimées en pourcentage, qui ont donné lieu à des mesures fructueuses</p>	<p>Nombre de demandes, en pourcentage, faites à l'IRS par l'ADRC, qui ont donné lieu à des mesures fructueuses de la part de l'IRS.</p> <p>- Non visées par une exception</p>	<p>Nombre de demandes, en pourcentage, faites à l'ADRC par l'IRS, qui ont donné lieu à des mesures fructueuses de la part de l'ADRC.</p> <p>- Non visées par une exception</p>

	- It is Canadian info. about U.S. info.; but the Canadian info. does not reveal the content of the U.S. confidential info.— it is only statistical	- It is Canadian info. about Canadian info. Therefore, it is not covered by para. 13(1)(a)		- Il s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements américains, mais les renseignements canadiens ne révèlent pas le contenu des renseignements américains; il s'agit uniquement de données statistiques.	- Il s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements canadiens. Ils ne sont donc pas régis par l'alinéa 13(1)a.
5. Percentage of total dollars requested that has been collected and remitted	Percentage of total dollars in respect of CCRA requests to IRS that has been remitted to CCRA - Exempted - It is Canadian info. about U.S. info., but the Canadian info. is really the U.S. info. itself as it reveals the content of the info. received in confidence from the U.S.	Percentage of total dollars in respect of IRS requests to CCRA that has been remitted to IRS - Exempted - It is Canadian info. about Canadian info., but the Canadian info. would reveal the total amount of dollars claimed by the IRS which is confidential and it is therefore covered by para. 13(1)(a)	5. Montant total demandé, en dollars et en pourcentage, qui a été perçu et remis	Montant total, en dollars et en pourcentage, se rapportant à des demandes faites à l'IRS par l'ADRC qui a été remis à l'ADRC. - Visé par une exception - Il s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements américains, mais les renseignements canadiens sont en fait les renseignements américains eux-mêmes, étant donné qu'ils révèlent le contenu de renseignements reçus à titre confidentiel des É.-U.	Montant total, en dollars et en pourcentage, se rapportant à des demandes faites à l'ADRC par l'IRS qui a été remis à l'IRS. - Visé par une exception - Il s'agit de renseignements canadiens se rapportant à des renseignements canadiens, mais les renseignements canadiens révéleraient le montant total, en dollars, demandé par l'IRS, soit un renseignement confidentiel qui est donc régi par l'alinéa 13(1)a.
6. Breakdowns by year	N/A	N/A	6. Répartition annuelle	S.O.	S.O.

[41] I have come to these conclusions regarding the appellant's request for access without examining the

[41] Je suis arrivé à ces conclusions au sujet de la demande d'accès de l'appelant sans examiner les

records. I do not know what form the information sought by the appellant takes in the record. The record may contain voluminous information exempt from disclosure, and it may be that the information requested cannot be severed from the confidential information therein, thereby making lawful disclosure impossible.

[42] In addition, the Judge's decision left open for an eventual determination the merits of the injury test exemptions claimed by the Minister pursuant to paragraphs 16(1)(b) and (c) of the Act.

[43] In these circumstances, I believe the better, if not the only sensible, course of action open is to send the matter back to the Trial Division of this Court for an examination of the requested records and a redetermination of the appellant's request in accordance with the findings of this Court on the scope of paragraph 13(1)(a) of the Act and paragraph 1 of Article XXVII of the Convention. Should the judge on redetermination, after examination of the material, conclude that part of the appellant's request for disclosure is not subject to the mandatory exemption under the Act, he should then proceed to assess the respondent's claimed discretionary exemptions under paragraphs 16(1)(b) and (c) of the Act.

The appellant's entitlement to costs

[44] Relying upon subsection 53(2) of the Act, the appellant seeks to be awarded costs whether his appeal is granted or not. He is a lawyer who represented himself in the proceedings in the Trial Division and before us. Counsel for the respondent submits that, as a self-represented litigant, the appellant is at best entitled only to disbursements. Furthermore, he challenges the appellant's view that new principles have been raised under the Act for interpretation. I need not deal with this last point in view of my conclusion that the appeal should be granted. I simply wish to add that the appeal raised new issues of public interest as regards the interpretation of paragraph 1 of Article XXVII of the Convention and the extent to which paragraph 13(1)(a)

documents. Je ne sais pas sous quelle forme les renseignements demandés par l'appelant sont présentés dans le document. Le document peut contenir des renseignements volumineux qui sont visés par une exception, et il se peut que les renseignements demandés ne puissent pas être séparés des renseignements confidentiels figurant dans le document, de sorte qu'il est impossible de les divulguer légalement.

[42] De plus, en rendant sa décision, le juge ne s'est pas prononcé sur le bien-fondé de l'exception relative au préjudice que le ministre a invoquée en se fondant sur les alinéas 16(1)(b) et (c) de la Loi.

[43] Dans ces conditions, je crois que la meilleure solution, sinon la plus sensée, consiste à renvoyer l'affaire à la Section de première instance de la Cour pour que celle-ci examine les documents demandés et statue à nouveau sur la demande de l'appelant conformément aux conclusions tirées par la Cour au sujet de la portée de l'alinéa 13(1)(a) de la Loi et du paragraphe premier de l'article XXVII de la Convention. Si le juge qui rend la nouvelle décision, après avoir examiné les documents, conclut qu'une partie de la demande de communication de l'appelant n'est pas assujettie à l'exception impérative prévue par la Loi, il devra alors statuer sur les exceptions discrétionnaires invoquées par l'intimé en vertu des alinéas 16(1)(b) et (c) de la Loi.

Le droit de l'appelant aux dépens

[44] En se fondant sur le paragraphe 53(2) de la Loi, l'appelant demande qu'on lui accorde les frais et dépens, et ce, peu importe que l'appel soit accueilli ou non. L'appelant est un avocat qui agissait pour son propre compte en première instance et devant nous. L'avocat de l'intimé soutient qu'en sa qualité de plaideur agissant pour son propre compte, l'appelant a au plus droit uniquement aux débours. En outre, il conteste l'argument de l'appelant selon lequel de nouveaux principes nécessitant interprétation ont été soulevés au regard de la Loi. Je n'ai pas à examiner ce dernier point étant donné que j'ai conclu que l'appel doit être accueilli. Je veux simplement ajouter que l'appel soulevait de nouvelles questions d'intérêt public pour ce qui est de

of the Act applies, in the context of that Convention, to material generated and derived by the Minister from confidential information obtained from the United States.

[45] This Court in *Davidson v. Canada (Solicitor General)*, [1989] 2 F.C. 341 (C.A.), at pages 345-346, resorted to the concept of equality before the law to deny costs to a self-represented barrister and solicitor. Mahoney J.A. wrote:

In my opinion, that barrister and solicitor is primarily a self-represented litigant and, for purposes of taxation of costs, is to be so treated. It seems to me patently more offensive to the concept of equality before the law to treat one self-represented litigant differently from another only because one is a barrister and solicitor than to treat two self-represented litigants the same even though one is a barrister and solicitor.

Interestingly enough, three years earlier in *McBeth v. Dalhousie University* (1986), 72 N.S.R. (2d) 224, at pages 230-232, the Nova Scotia Court of Appeal also resorted to the concept of equality before the law to reach the opposite conclusion: the practice of not allowing costs to an unrepresented litigant was purely discriminatory. The Nova Scotia Court of Appeal held that unrepresented litigants should be awarded their costs the same as a litigant who is represented by counsel.

[46] It is now generally accepted that an award of costs may perform more than one function. Costs under modern rules may serve to regulate, indemnify and deter. They regulate by promoting early settlements and restraint. They deter impetuous, frivolous and abusive behaviour and litigation. They seek to compensate, at least in part, the successful party who has incurred, sometimes, large expenses to vindicate its rights. These three legitimate purposes are compromised by a stern

l'interprétation du paragraphe premier de l'article XXVII de la Convention et de la mesure dans laquelle l'alinéa 13(1)a) de la Loi s'applique, dans le contexte de la Convention en question, aux documents générés par le ministre à partir de renseignements confidentiels obtenus des États-Unis.

[45] Dans l'arrêt *Davidson c. Canada (Procureur général)*, [1989] 2 C.F. 341 (C.A.), aux pages 345 et 346, cette Cour a eu recours à la notion d'égalité devant la loi pour refuser d'adjuger les dépens à un avocat qui agissait pour son propre compte. M. le juge Mahoney a dit ce qui suit:

À mon avis, cet avocat et procureur est principalement un plaideur qui agit pour lui-même et, aux fins de la taxation des frais et des dépens, il doit être traité comme tel. À mon sens, réserver à un plaideur qui agit pour lui-même un traitement différent de celui qu'on réserve à un autre seulement parce que le premier est avocat et procureur, c'est faire manifestement plus violence au concept de l'égalité devant la loi que de traiter deux plaideurs qui agissent pour eux-mêmes de la même manière lors même que l'un serait avocat et procureur.

Il est intéressant de noter que trois ans plus tôt, dans l'arrêt *McBeth v. Dalhousie University* (1986), 72 N.S.R. (2d) 224, aux pages 230 à 232, la Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse avait également eu recours à la notion d'égalité devant la loi pour arriver à la conclusion contraire: la pratique selon laquelle les dépens n'étaient pas adjugés à un plaideur agissant pour son propre compte était purement discriminatoire. La Cour d'appel de la Nouvelle-Écosse a statué que les plaideurs qui agissent pour leur propre compte devraient se voir adjuger les dépens de la même façon qu'un plaideur qui est représenté par un avocat.

[46] Il est maintenant généralement reconnu que l'adjudication des dépens peut remplir plus d'une fonction. En vertu des règles contemporaines, l'adjudication des dépens peut servir à régler, à indemniser et à dissuader. Elle régleme en encourageant les plaideurs à en arriver à un règlement tôt dans le processus et à faire preuve de retenue. Elle décourage les comportements et litiges impétueux, futiles et abusifs. Elle vise à indemniser, du moins en partie, la

rule that self-represented litigants are not entitled to costs. A claimant is not adequately compensated for the time and effort devoted to prepare for the conduct of his litigation. Nor is he compensated for the cost of soliciting a lawyer's advice at the early stage or during the course of the proceedings. His opponent is not inclined to settle since he not only incurs no costs in case of a loss or a refusal of a reasonable settlement, but he recovers his full costs if he is successful. Rule 420 of our Rules [*Federal Court Rules, 1998, SOR/98-106*], to take one example, then fails to achieve the very purpose for which it was enacted, namely an early settlement of cases through an award of deterrent costs. Conversely, the self-represented litigant obtains no costs if he wins, but experiences the full wrath of the costs rules if he loses.

[47] Recent cases have recognized the need to alleviate the unfairness of the self-represented litigant rule and to allow modern costs rules to fulfill their multiple purposes. In *Fong v. Chan* (1999), 46 O.R. (3d) 330, at page 338, the Ontario Court of Appeal concluded from a substantial review of the case law "that the preponderance of modern authority supports the contention that both self-represented lawyers and self-represented lay litigants may be awarded costs and that such costs may include allowance for counsel fees". The Court went on to rule that the award of costs remains discretionary.

[48] At paragraph 26 of its decision, the Court also fixed limits in the following terms on self-represented litigants' entitlement to costs:

I would also add that self-represented litigants, be they legally trained or not, are not entitled to costs calculated on the

partie qui a eu gain de cause et qui a parfois engagé de grosses dépenses pour faire valoir ses droits. Ces trois buts légitimes sont compromis par une règle rigoureuse voulant que les plaideurs qui agissent pour leur propre compte n'ont pas droit aux dépens. La personne qui présente une réclamation n'est pas adéquatement indemnisée pour le temps et l'effort qu'elle a consacrés à se préparer en vue de la conduite du litige. Elle n'est pas non plus indemnisée de ce qu'il lui en a coûté pour consulter un avocat au stade initial de l'affaire ou au cours de l'instance. Son adversaire n'est pas porté à régler l'affaire puisqu'il ne supporte pas de frais s'il est débouté ou si un règlement raisonnable est refusé, et qu'il recouvre tous les frais s'il a gain de cause. Ainsi, la règle 420 des Règles [*Règles de la Cour fédérale (1998), DOR/98-106*] ne permet pas alors de réaliser le but même pour lequel elle a été édictée, soit un règlement de l'affaire tôt dans le processus par l'octroi de dépens à caractère dissuasif. Vice-versa, le plaideur qui agit pour son propre compte n'obtient pas de dépens s'il gagne sa cause, mais il est assujéti aux règles dans toute leur rigueur s'il la perd.

[47] Dans de récentes décisions, on a reconnu la nécessité d'atténuer le caractère inéquitable de la règle qui s'applique au plaideur qui agit pour son propre compte et de laisser les règles contemporaines relatives aux dépens remplir leurs multiples fins. Dans l'arrêt *Fong v. Chan* (1999), 46 O.R. (3d) 330, à la page 338, la Cour d'appel de l'Ontario a conclu, après avoir minutieusement examiné la jurisprudence, [TRADUCTION] «que dans l'ensemble les arrêts contemporains appuient la thèse selon laquelle les avocats qui agissent pour leur propre compte et les plaideurs profanes qui agissent pour leur propre compte peuvent se voir adjuger les dépens, ces dépens pouvant inclure un montant pour les honoraires d'avocat». La Cour a ensuite statué que l'adjudication des dépens demeure discrétionnaire.

[48] Au paragraphe 26 de sa décision, la Cour a également fixé comme suit les limites au droit à des dépens que possèdent les plaideurs agissant pour leur propre compte:

[TRADUCTION] J'aimerais également ajouter que les plaideurs qui agissent pour leur propre compte, qu'ils aient

same basis as those of the litigant who retains counsel. As the *Chorley* case, *supra*, recognized, all litigants suffer a loss of time through their involvement in the legal process. The self-represented litigant should not recover costs for the time and effort that any litigant would have to devote to the case. Costs should only be awarded to those lay litigants who can demonstrate that they devoted time and effort to do the work ordinarily done by a lawyer retained to conduct the litigation and that, as a result, they incurred an opportunity cost by forgoing remunerative activity. As the early Chancery rule recognized, a self-represented lay litigant should receive only a “moderate” or “reasonable” allowance for the loss of time devoted to preparing and presenting the case. This excludes routine awards on a *per diem* basis to litigants who would ordinarily be in attendance at court in any event.

[49] The Trial Division of this Court has, on occasions, relaxed the rule enacted in *Davidson, supra*, while recognizing, as Marceau J.A. did in *Lavigne v. Canada (Human Resources Development)* (1998), 229 N.R. 205 (F.C.A.), that lay litigants cannot receive counsel fees under the *Federal Court Act* [R.S.C., 1985, c. F-7] and the *Federal Court Rules (1998)* unless amendments are made to the Act or the Rules.

[50] In *Canada (Attorney General) v. Kahn* (1998), 160 F.T.R. 83 (F.C.T.D.), Teitelbaum J. allowed a self-represented respondent, against whom judicial review proceedings were brought and discontinued, the sum of \$5,607.51 incurred by the respondent to defend himself. This amount was awarded to reimburse the respondent for the sums he had paid to obtain legal advice on the judicial review application and on a notice of motion for costs. The learned Judge also ordered the payment of a lump sum (\$2,500) to reimburse the respondent for his “lost” time in defending his interests.

[51] In *Coath v. Bruno Gerussi (The)*, 2002 FCT 385; [2002] F.C.J. No. 495 (T.D.) (QL), Prothonotary

reçu une formation juridique ou non, n’ont pas droit à des dépens déterminés sur la même base que les dépens du plaideur qui a recours à un avocat. Comme on l’a reconnu dans la décision *Chorley*, précitée, tous les plaideurs subissent une perte de temps en participant à une procédure judiciaire. Le plaideur qui agit pour son propre compte ne devrait pas recouvrer ses frais pour le temps et l’effort que n’importe quel plaideur devrait consacrer à l’affaire. Les dépens devraient uniquement être adjugés aux plaideurs profanes qui peuvent démontrer qu’ils ont consacré leur temps et leurs efforts à effectuer le travail habituellement accompli par un avocat dont les services ont été retenus pour conduire le litige et qu’ils ont donc engagé un coût d’opportunité en renonçant à une activité rémunératrice. Comme le reconnaissait l’ancienne règle de la chancellerie, un plaideur profane qui agit pour son propre compte devrait uniquement recevoir une indemnité «modérée» ou «raisonnable» pour avoir perdu du temps à préparer et à présenter sa cause. Cela exclut les indemnités habituelles accordées sur une base quotidienne aux plaideurs qui, ordinairement, assisteraient de toute façon à l’audience.

[49] La Section de première instance de la Cour a parfois relâché la règle établie dans l’arrêt *Davidson*, précité, tout en reconnaissant, comme M. le juge Marceau l’a fait dans l’arrêt *Lavigne c. Canada (Développement des ressources humaines)* (1998), 229 N.R. 205 (C.A.F.) que les plaideurs profanes n’ont pas droit aux honoraires d’avocat prévus dans la *Loi sur la Cour fédérale* [L.R.C. (1985), ch. F-7] et dans les *Règles de la Cour fédérale (1998)* à moins que des modifications ne soient apportées à la Loi ou aux Règles.

[50] Dans la décision *Canada (Procureur général) c. Kahn* (1998), 160 F.T.R. 83 (C.F. 1^{re} inst.), M. le juge Teitelbaum a adjugé au défendeur, qui agissait pour son propre compte et qui faisait l’objet de procédures de contrôle judiciaire, lesquelles avaient ensuite été abandonnées, la somme de 5 607,51 \$ que le défendeur avait engagée pour se défendre. Ce montant était destiné à rembourser le défendeur des sommes qu’il avait payées pour obtenir des conseils juridiques au sujet de la demande de contrôle judiciaire et d’un avis de requête concernant l’adjudication des dépens. Le juge a également ordonné le paiement d’une somme globale (2 500 \$) destinée à rembourser le défendeur du temps qu’il avait «perdu» à défendre ses intérêts.

[51] Dans la décision *Coath c. Bruno Gerussi (Le)*, 2002 CFPI 385; [2002] A.C.F. n° 495 (1^{re} inst.) (QL), M.

Hargrave followed the *Kahn* decision and awarded costs to a self-represented litigant for time lost in defending his interests: see also *Desjarlais v. Canada* (2002), 216 F.T.R. 207 (F.C.T.D.) where the claim for costs by a self-represented litigant was dismissed as premature.

[52] The appellant devoted the time and effort to do the work that would have normally been done by the lawyer who would have represented him if one had been retained to conduct litigation. In addition, the two proceedings in which the appellant was involved were not trials at which his attendance would have been required. They were proceedings which he would not have had to attend but for the fact that he was self-represented. While staying within the parameters of our Rules, I believe it is proper to award the appellant, in addition to his disbursements and on his filing appropriate evidence to support the claim, the following costs: a moderate allowance for the time and effort devoted to preparing and presenting the case before both the Trial and the Appeal Divisions on proof that the appellant, in so doing, incurred an opportunity cost by forgoing remunerative activity.

Conclusion

[53] For these reasons, I would allow the appeal, set aside the decision of the Judge rendered on May 22, 2002 and refer the matter back to the Associate Chief Justice of the Trial Division, or a judge that he designates, for a new determination of the appellant's right to access the requested records in light of this Court's interpretation of paragraph 1 of Article XXVII of the Convention, paragraph 13(1)(a) and, if need be, paragraphs 16(1)(b) and (c) of the Act. I would allow the appellant his disbursements and costs as determined by these reasons.

DESJARDINS J.A.: I concur.

EVANS J.A.: I concur.

le protonotaire Hargrave a suivi la décision *Kahn* et a adjugé les dépens à un plaideur qui agissait pour son propre compte pour le temps qu'il avait perdu à défendre ses intérêts: voir également *Desjarlais c. Canada* (2002), 216 F.T.R. 207 (C.F. 1^{re} inst.), dans laquelle la demande qu'un plaideur qui agissait pour son propre compte avait faite en vue d'obtenir les dépens avait été rejetée pour le motif qu'elle était prématurée.

[52] L'appelant a consacré son temps et ses efforts à faire le travail normalement accompli par l'avocat qui l'aurait représenté s'il avait eu recours à un avocat pour conduire le litige. De plus, dans les deux procédures où l'appelant était en cause, il n'y avait pas de procès dans lequel il lui aurait fallu comparaître. Il s'agissait de procédures auxquelles il n'aurait pas eu à assister si ce n'avait été du fait qu'il agissait pour son propre compte. Tout en respectant les paramètres des Règles, je crois qu'il convient d'adjuger les dépens suivants à l'appelant, en plus de ses débours et sur dépôt d'éléments de preuve appropriés à l'appui de la demande: un montant raisonnable pour le temps et les efforts que l'appelant a consacrés à la préparation et à la présentation de la cause en première instance et en appel sur preuve que, ce faisant, il a engagé un coût d'opportunité en renonçant à une activité rémunératrice.

Conclusion

[53] Pour ces motifs, j'accueille l'appel, j'infirmes la décision que le juge a rendue le 22 mai 2002 et je renvoie l'affaire au juge en chef adjoint de la Section de première instance ou à un juge que celui-ci aura désigné pour qu'une nouvelle décision soit rendue au sujet du droit d'accès de l'appelant aux documents demandés, compte tenu de l'interprétation donnée par la Cour au paragraphe premier de l'article XXVII de la Convention, à l'alinéa 13(1)a) et, au besoin, aux alinéas 16(1)b) et c) de la Loi. J'accorde à l'appelant ses débours et ses frais tels qu'ils sont déterminés dans ces motifs.

LE JUGE DESJARDINS, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.

LE JUGE EVANS, J.C.A.: Je souscris aux présents motifs.