

T-2144-97

T-2144-97

The Canadian Council of Christian Charities
(Applicant)

Le Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes (demandeur)

v.

c.

The Minister of Finance (Respondent)

Le ministre des Finances (défendeur)

**INDEXED AS: CANADIAN COUNCIL OF CHRISTIAN CHARITIES
v. CANADA (MINISTER OF FINANCE) (T.D.)**

**RÉPERTORIÉ: CONSEIL CANADIEN DES ŒUVRES DE CHARITÉ
CHRÉTIENNES c. CANADA (MINISTRE DES FINANCES)
(1^{re} INST.)**

Trial Division, Evans J.—Toronto, December 8, 1998
and May 19, 1999.

Section de première instance, juge Evans—Toronto,
8 décembre 1998 et 19 mai 1999.

Access to information — Application for review pursuant to Act, s. 41 of Minister's refusal to disclose more of material requested relating to interpretation of "religious order", term defining scope of entitlement to clergy residence deduction in Income Tax Act, s. 8(1)(c) — Standard of review — (i) Court required to review Minister's decisions on standard of correctness — (ii) Statutory exemptions from general duty to disclose information to be construed narrowly — (iii) Burden on government to establish refusal to disclose legally authorized by exemption on which relies — (iv) If exemption mandatory, Court need only decide if information within scope of statutory exemption; if permissive, Court must also decide whether discretion lawfully exercised — (v) S. 25 requiring disclosure of any portion of record not containing exempted information that may be severed — Exemptions — (i) S. 18(1)(d) exemption from disclosure of information which could reasonably be expected to be materially "injurious to financial interest of Government of Canada" not including revenue loss resulting from increase in legitimate claims to deduction — If disclosure encouraging taxpayers to claim deduction to which entitled, resulting benefit not "undue" within s. 18(d) — Documents containing analyses of options for amending statute exempt as relating to "contemplated change in . . . taxes" — (ii) Most internal documents identifying problem, canvassing solutions, ending with specific recommendations for change likely exempt from disclosure under s. 21(1)(a) (advice developed by government officials), 21(1)(b) (accounts of consultations, deliberations) — Act leaving to Minister's discretion, subject to review by Information Commissioner, decision as to which documents falling within these paragraphs could be disclosed without damage to effectiveness of government — (iii) S. 24(1), prohibiting release of information relating to taxpayer obtained pursuant to Act, but not including information not revealing taxpayer's identity — Whether disclosure of names of organizations employing taxpayers revealing identity of taxpayer depending on circumstance, including size of organization, number of employees, extent to which locally based — S. 23 authorizing Minister to withhold information

Accès à l'information — Demande de contrôle fondée sur l'art. 41 de la Loi concernant le refus du ministre de communiquer un plus grand nombre des renseignements demandés ayant trait à l'interprétation de l'expression «ordre religieux», qui définit l'étendue du droit à la déduction pour résidence d'un membre du clergé prévue à l'art. 8(1)(c) de la Loi de l'impôt sur le revenu — Norme de contrôle — (i) La Cour est tenue de revoir la décision du ministre selon la norme de la décision correcte — (ii) Les exceptions légales qui vont à l'encontre de l'obligation générale de communiquer des renseignements doivent être interprétées strictement — (iii) Le gouvernement a la charge d'établir que son refus de communiquer des documents est légalement autorisé par l'exception sur laquelle il s'appuie — (iv) Si l'exception est obligatoire, la Cour n'a qu'à décider si les renseignements tombent sous le coup de cette exception légale; si l'exception est discrétionnaire, la Cour doit également décider si le pouvoir discrétionnaire a été exercé légalement — (v) L'art. 25 exige la communication de toutes les parties d'un document qui ne renferment pas de renseignements visés par l'exception et qui peuvent en être prélevées — Exceptions — (i) L'exception visée à l'art. 18(1)(d) concernant la communication de renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter «un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada» n'inclut pas les pertes de revenus résultant d'une augmentation des réclamations légitimes de la déduction — Si la communication encourage les contribuables à réclamer une déduction à laquelle ils ont droit, l'avantage qui en résulte n'est pas «injustifié» au sens de l'art. 18d — Les documents qui renferment des analyses des différentes options de modifications de la Loi sont exempts étant donné qu'ils constituent des «projets de changement [. . .] des impôts» — (ii) La plupart des documents internes qui identifient un problème, qui proposent des solutions et qui se terminent sur des recommandations précises au niveau des changements sont susceptibles d'être visés par l'art. 21(1)(a) (avis élaborés par des fonctionnaires) et de l'art. 21(1)(b) (comptes rendus de consultations ou délibérations) — La Loi laisse à la discrétion

subject to solicitor-client privilege — Legal opinion provided 15 years ago by Department of Justice within exemption.

Income tax — Income calculation — Deductions — S. 8(1)(c) clergy residence deduction — Access to Information Act request regarding interpretation of “religious order”, one of terms defining scope of entitlement to deduction — MNR refusing access as disclosure could injure Government’s financial interests by encouraging others to claim deduction — Also concerned taxpayers’ identity not be revealed — “Injurious to financial interest of Government” in Access to Information Act, s. 18(d) not including revenue lost due to increase in legitimate claims for Income Tax deductions — If clergy residence deduction inadequately drafted for contemporary conditions, up to Finance Department to propose statutory reform.

This was an application for a review pursuant to *Access to Information Act*, section 41 of the Minister’s refusal to disclose more of the material requested by the applicant. The applicant requested disclosure of all materials relating to the interpretation of “religious order”, one of the terms defining the scope of the entitlement to the “clergy residence deduction” in *Income Tax Act*, paragraph 8(1)(c). The Minister relied on the exemptions contained in *Access to Information Act*, paragraph 18(d), which permits refusal to disclose information which could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada, including a contemplated change in taxes, duties or other revenue source. The Minister submitted that if the documents requested were disclosed, the amount of revenue lost as a result of claims for this deduction would increase by encouraging individuals who might not otherwise have realized that the deduction may apply to a wider range of individuals than previously conceded and may allow taxpayers to present their affairs in a way that

tion du ministre, sous réserve du contrôle du commissaire à l’information, la décision de déterminer quels documents visés par ces alinéas peuvent être divulgués sans qu’il soit porté atteinte à l’efficacité du gouvernement — (iii) L’art. 24(1) interdit la communication de renseignements concernant les contribuables qui ont été obtenus pour l’application de la Loi, mais cela ne comprend pas les renseignements qui ne révèlent pas l’identité du contribuable en cause — La question de savoir si la divulgation des noms d’organismes qui emploient des contribuables permettrait de révéler l’identité de ceux-ci dépend des circonstances, notamment de la taille de l’organisme, du nombre de ses employés et de son rayon d’action plus ou moins local — L’art. 23 autorise le ministre à ne pas divulguer des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client — L’avis juridique donné il y a 15 ans par le ministère de la Justice est visé par l’exemption.

Impôt sur le revenu — Calcul du revenu — Déductions — Déduction pour résidence d’un membre du clergé visé à l’art. 8(1)c — Demande fondée sur la Loi sur l’accès à l’information concernant l’interprétation de l’expression «ordre religieux», qui est l’une des expressions définissant l’étendue du droit à la déduction — Le MRN a refusé l’accès à ces renseignements parce que la divulgation pourrait porter un préjudice aux intérêts financiers du gouvernement en encourageant d’autres personnes à réclamer la déduction — Il se préoccupait également de ne pas révéler l’identité des contribuables — L’expression «de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement» utilisée à l’art. 18d) de la Loi sur l’accès à l’information n’inclut pas les pertes de revenus dues à l’augmentation des réclamations légitimes des déductions d’impôt sur le revenu — Si la déduction pour résidence d’un membre du clergé n’a pas été rédigée de façon satisfaisante pour répondre aux conditions actuelles, il incombe au ministère des Finances de proposer une réforme de la Loi.

Il s’agit d’une demande de contrôle fondée sur l’article 41 de la *Loi sur l’accès à l’information*, concernant le refus du ministre de communiquer un plus grand nombre des renseignements demandés par le demandeur. Celui-ci réclamait la communication de tous les documents ayant trait à l’interprétation de l’expression «ordre religieux» qui est l’une des expressions définissant l’étendue du droit à la déduction pour «résidence d’un membre du clergé» prévue à l’alinéa 8(1)c) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Le ministre s’est appuyé sur les exceptions énumérées à l’alinéa 18d) de la *Loi sur l’accès à l’information* qui l’autorise à refuser de communiquer des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada, notamment les projets de changement des taxes, impôts ou droits ou d’autres sources de revenu. Le ministre a fait valoir que si les documents demandés étaient communiqués, le montant des pertes de revenus découlant des réclamations de cette déduction augmenterait en encourageant des

enables them to claim a deduction for years past. Other information was withheld under paragraph 21(1)(a) as constituting advice developed by departmental officials for decision-making purposes, and under paragraph 21(1)(b) as containing accounts of consultations and deliberations among governmental officials about paragraph 8(1)(c). The Minister also relied upon subsection 24(1), which prohibits the release of information relating to taxpayers that has been obtained by the Minister pursuant to the Act, but does not include information that “does not directly or indirectly reveal the identity of the taxpayer to whom it relates”. The applicant’s access to information request extended to information about organizations, members of which had claimed the clergy residence deduction. The Minister was willing to provide information about the incidence of claims, but not the names of organizations that employed taxpayers who had claimed the deduction or the position occupied by the claimants, on the ground that many of these organizations were small, or local, and that disclosure might indirectly reveal the identity of the taxpayers who had claimed the deduction. The Minister also relied on the exemption in section 23 which authorizes the head of a government institution to withhold from disclosure information that is the subject of solicitor-client privilege.

Held, the application should be granted with respect to withheld material that did not fall within the scope of any of the statutory exemptions.

It was necessary to consider the standard of review. (1) The decision reviewed under section 41 is the Minister’s. Heads of government institutions are apt to apply the Act in a manner that gives maximum protection from disclosure for information in their possession. Accordingly, there was no room for the kind of judicial deference to the Minister’s interpretation or application of the statutory exemptions that courts have sometimes shown to decisions made by information and privacy commissioners operating under provincial legislation that confers on them, not the Minister, the power to determine whether information should be disclosed. While the Court is required to review the Minister’s decisions according to a standard of correctness, it is appropriate to have regard to the recommendations of the Information Commissioner, who has acquired an expertise in the administration of the Act. (2) The statutory exemptions from the general duty to disclose information are to be construed narrowly so as not to derogate more than is required by the

particuliers, qui ne se seraient peut-être pas autrement rendu compte que, correctement interprétée, la déduction peut s’appliquer à une catégorie de personnes beaucoup plus large que ce que Revenu Canada était disposé à admettre et pourrait amener les contribuables à présenter leur cas d’une façon qui leur permettrait de réclamer la déduction pour des années antérieures. D’autres renseignements n’ont pas été communiqués parce qu’ils étaient visés par l’exception prévue à l’alinéa 21(1)(a) comme constituant des avis élaborés par les fonctionnaires des ministères aux fins de la prise de décisions, et par l’exception prévue à l’alinéa 21(1)(b) en tant que comptes rendus de consultations et de délibérations entre des fonctionnaires des ministères concernant les dispositions de l’alinéa 8(1)(c). Le ministre s’est également appuyé sur le paragraphe 24(1) qui interdit à un fonctionnaire de fournir des renseignements concernant des contribuables qui ont été obtenus par le ministre pour l’application de la Loi, mais cela ne comprend pas les renseignements «qui ne révèlent pas, même indirectement, l’identité du contribuable en cause». La demande d’accès à l’information du demandeur incluait des renseignements au sujet des organismes dont les membres avaient réclamé la déduction pour résidence d’un membre du clergé. Le ministre était disposé à fournir des renseignements sur l’incidence des réclamations, mais pas le nom des organismes ayant employé des contribuables qui avaient réclamé la déduction ou le poste occupé par ces contribuables, au motif que bon nombre de ces organismes étaient de petite taille, de nature locale, et que la communication pourrait indirectement révéler l’identité des contribuables ayant réclamé la déduction. Le ministre s’est de plus appuyé sur l’exception visée à l’article 23 qui autorise le responsable d’une institution fédérale à refuser la communication de renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

Jugement: la demande est accueillie pour ce qui a trait à la décision de ne pas communiquer les renseignements qui ne sont pas visés par les exceptions prévues dans la Loi.

Il a été nécessaire d’examiner la norme de contrôle. 1) La décision faisant l’objet du contrôle en vertu de l’article 41 est la décision du ministre. Les responsables des institutions fédérales ont tendance à appliquer la Loi d’une façon qui assure une protection maximale des renseignements qui sont en leur possession. Par conséquent, il n’y a pas lieu de faire preuve à l’égard de l’interprétation du ministre de l’application des exceptions prévues par la Loi du genre de retenue judiciaire que les tribunaux ont quelquefois témoigné à l’égard des décisions prises par les commissaires à l’information et à la protection de la vie privée nommés en vertu de lois provinciales qui confèrent à ces derniers, et non au ministre, le pouvoir de déterminer si les renseignements devraient être communiqués ou non. Même si la Cour est tenue de revoir la décision du ministre en respectant la norme de la décision correcte, il est approprié de tenir compte du rapport et des recommandations du commissaire à l’information, qui possède une compétence certaine dans

Act from its overall purpose, which is to give legal expression to the general principle that government information should be available to the public. (3) Section 48 imposes on the government the burden of establishing that the refusal to disclose a document is legally authorized by the exemption on which it relies. (4) If the exemption is mandatory, the Court needs only to decide if the information falls within the scope of the statutory exemption. If the exemption is permissive, the Court must also decide whether the head of the government institution lawfully exercised the discretion not to disclose it, based on administrative law grounds in light of the overall purpose of the statute and of the particular exemption. (5) Section 25 requires the head of the institution to disclose any portion of a record that does not contain exempted information and can reasonably be severed from the part that does.

As to the exemptions, the words “injurious to the financial interest of the Government of Canada” in paragraph 18(d) should not be interpreted as including revenue loss resulting from an increase in legitimate claims to deductions under the *Income Tax Act*. If the clergy residence deduction is not satisfactorily drafted for contemporary conditions, the Department of Finance should propose statutory reforms to deal with the problem. Legal frailty cannot be hidden behind a cloud of secrecy that it was the general purpose of the *Access to Information Act* to dispel. Similarly, if disclosure encourages taxpayers to claim the benefit of a deduction to which they are entitled, the resulting benefit to them will not be “undue” within paragraph 18(d). However, documents that contained analyses of various options for amending the statute were exempt under subparagraph 18(d)(iii) on the ground that the information therein related to a “contemplated change in . . . taxes”. Disclosure of such information may be refused if it would cause a loss of revenue to the government or would unduly benefit particular individuals.

To permit or require the disclosure of advice given by officials and the disclosure of confidential deliberation within the public service on policy options, would erode the government’s ability to formulate and to justify its policies. On the other hand, democratic principles require that the public be enabled to participate as widely as possible in

l’application de la Loi. 2) Les exceptions prévues par la Loi qui vont à l’encontre de l’obligation générale de communiquer des renseignements doivent être interprétées strictement de façon à ne pas déroger plus qu’il ne faut de l’objectif général clairement énoncé dans la Loi, c’est-à-dire de donner légalement effet au principe général selon lequel les documents de l’administration fédérale doivent être mis à la disposition du public. 3) L’article 48 impose au gouvernement la charge d’établir que le refus de communiquer un document est légalement autorisé par l’exception sur laquelle il s’appuie. 4) Si l’exception est obligatoire, la Cour aura uniquement pour rôle de décider si les renseignements tombent sous le coup de cette exception. Si l’exception est discrétionnaire, la Cour doit aussi décider si le responsable de l’institution fédérale a légalement exercé son pouvoir discrétionnaire de ne pas divulguer ces renseignements en fonction de principes de droit administratif à la lumière de l’objet général de la Loi et de l’exception particulière. 5) L’article 25 exige que le responsable de l’institution fédérale communique toutes les parties d’un document qui ne renferment pas de renseignements visés par l’exception et qui peuvent raisonnablement en être prélevées.

Pour ce qui a trait aux exceptions, les mots «de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada» utilisés à l’alinéa 18d) ne devraient pas être interprétés comme incluant les pertes de revenus résultant d’une augmentation des réclamations légitimes d’une déduction prévue par la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Si la déduction pour résidence d’un membre du clergé n’est pas rédigée de façon satisfaisante compte tenu des conditions actuelles, il incombe au ministre des Finances de proposer des réformes législatives pour régler le problème. La fragilité juridique de la position du ministre ne peut être camouflée derrière un écran de secret que la *Loi sur l’accès à l’information* a pour objectif général de dissiper. De même, si la communication de ces renseignements encourage les contribuables à réclamer une déduction à laquelle ils ont droit, l’avantage qui en résulterait ne pourrait être qualifié d’«injustifié» au sens de l’alinéa 18d). Cependant, les documents qui renferment des analyses préparées par des fonctionnaires sur différentes options de modifications de la Loi sont visés par le sous-alinéa 18d)(iii) au motif que les renseignements contenus dans ces documents ont trait à un «projet de changement des [. . .] impôts». La communication de ces renseignements peut à bon droit être refusée si elle risque d’entraîner une perte de revenus pour le gouvernement ou qu’elle représente des avantages injustifiés pour certains particuliers.

Autoriser ou exiger la communication d’avis donnés par des fonctionnaires et la communication de délibérations confidentielles au sein de la fonction publique concernant certaines options politiques éroderait la capacité du gouvernement de formuler et de justifier ses politiques. Par ailleurs, les principes démocratiques exigent que le public soit en

influencing policy development. Most internal documents that analyse a problem, starting with an initial identification of a problem, then canvassing a range of solutions, and ending with specific recommendations for change, are likely to be caught within paragraph 21(1)(a) or (b). The Act thus leaves to the heads of government institutions, subject to review and recommendations by the Information Commissioner, the discretion to decide which of the broad range of documents that fall within these paragraphs can be disclosed without damage to the effectiveness of government. The Court plays a very limited role in overseeing the exercise of this discretion.

Whether disclosure of the name of the employer of a person who had claimed the deduction is capable of revealing the identity of the taxpayer depends on the particular circumstances, including the size of the organization, the number of its employees and the extent to which it is locally based. It is important to maintain taxpayer confidentiality as a matter of fairness to individuals and for the efficient administration of the *Income Tax Act*. If taxpayers become concerned about Revenue Canada's ability to keep confidential information about their financial affairs, they are likely to be less forthcoming in providing information that Revenue Canada requires for the expeditious and accurate assessment of tax liability. Most of the employer organizations herein were of such a size or geographic definition that there was a real risk that the identities of the taxpayer claimants could be inferred from the names of the employers and of the position in which they were employed.

The scope of the section 23 exemption was governed by the common law of legal privilege. A legal opinion provided, on request, by the Department of Justice, was within the exemption established by section 23. Even though the opinion was given 15 years ago, it dealt with issues that were of continuing vitality and hence there was no obvious error in the decision not to disclose it in the exercise of discretion.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

- Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2(1), 18, 21, 23, 24, 25, 41, 48.
Income Tax Act, R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1, ss. 8(1)(c)(i),(ii), 241(1) (as am. by S.C. 1994, c. 7, Sch. VIII, s. 137), (10) (as am. *idem*).

mesure de participer aussi pleinement que possible à l'élaboration des politiques en exerçant une certaine influence. La plupart des documents internes qui analysent un problème, en commençant par identifier celui-ci, et qui proposent ensuite un certain nombre de solutions avant de terminer sur des recommandations précises au niveau des changements sont susceptibles d'être visés par les alinéas 21(1)a) ou b). La Loi accorde donc aux responsables des institutions fédérales, sous réserve d'un pouvoir de contrôle et de recommandation conféré au commissaire à l'information, le pouvoir discrétionnaire de décider lesquels parmi la très grande série de documents visés par ces alinéas peuvent être communiqués sans porter atteinte à l'efficacité du gouvernement. Le rôle de la Cour au niveau du contrôle de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est très limité.

La question de savoir si la communication du nom de l'employeur d'une personne qui a réclamé la déduction est susceptible de révéler l'identité du contribuable concerné dépend de circonstances particulières, notamment de la taille de l'organisme, du nombre de ses employés et de son rayon d'action plus ou moins local. Le maintien de la stricte confidentialité des renseignements sur les contribuables est important par mesure d'équité envers les particuliers et pour la bonne administration de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si les contribuables viennent à douter de la capacité de Revenu Canada d'assurer la confidentialité des renseignements qu'ils lui fournissent au sujet de leurs affaires financières, ils seront peut-être moins portés à fournir les renseignements dont Revenu Canada a besoin pour l'évaluation rapide et exacte de leur responsabilité fiscale. La plupart des organismes visés en l'espèce sont tels, soit du fait de leur taille, soit du fait de leur situation géographique, qu'il existe un risque véritable que l'identité des contribuables qui ont réclamé la déduction puisse être déduite si le nom de leurs employeurs et le poste qu'ils occupaient étaient communiqués.

La portée de l'exception visée à l'article 23 est régie par la doctrine du privilège juridique découlant de la common law. L'avis juridique donné, sur demande, par le ministère de la Justice constitue une exception établie par l'article 23. Même si cet avis a été donné il y a 15 ans, il traite de questions qui sont toujours d'actualité et, par conséquent, le ministre n'a pas commis d'erreur évidente en décidant de ne pas communiquer ces renseignements, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

LOIS ET RÈGLEMENTS

- Loi de l'impôt sur le revenu*, L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1, art. 8(1)c)(i),(ii), 241(1) (mod. par L.C. 1994, ch. 7, ann. VIII, art. 137), (10) (mod., *idem*).
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2(1), 18, 21, 23, 24, 25, 41, 48.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

REFERRED TO:

John Doe v. Ontario (Information & Privacy Commissioner) (1993), 13 O.R. (3d) 767; 106 D.L.R. (4th) 140; 19 Admin. L.R. (2d) 251; 64 O.A.C. 248 (Div. Ct.); *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 1 F.C. 268; (1995), 102 F.T.R. 30 (T.D.).

APPLICATION for a review pursuant to *Access to Information Act*, section 41 of the Minister's refusal to disclose more of the material requested by the applicant relating to the interpretation of "religious order", one of the terms describing the scope of entitlement to the "clergy residence" deduction provided in *Income Tax Act*, subsection 8(1). Application granted with respect to material that did not fall within the scope of any of the statutory exemptions.

APPEARANCES:

Robert Brendan Bissell for applicant.
Robert H. Jaworski for respondent.

SOLICITORS OF RECORD:

Fraser Milner, Toronto, for applicant.
Deputy Attorney General of Canada for respondent.

The following are the reasons for order rendered in English by

EVANS J.:

A. INTRODUCTION

[1] The Canadian Council of Christian Charities is a charitable organization that represents more than a thousand Christian charities across Canada. Their members comprise approximately 3.5 million individual Christians of all denominations. One of the Council's principal purposes is to provide assistance, guidance and professional accounting and tax expertise to the organizations that it represents, many of which are small.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS CITÉES:

John Doe v. Ontario (Information & Privacy Commissioner) (1993), 13 O.R. (3d) 767; 106 D.L.R. (4th) 140; 19 Admin. L.R. (2d) 251; 64 O.A.C. 248 (Cour div.); *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1996] 1 C.F. 268; (1995), 102 F.T.R. 30 (1^{re} inst.).

DEMANDE de contrôle fondée sur l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* concernant le refus du ministre de communiquer un plus grand nombre des renseignements demandés par le demandeur ayant trait à l'interprétation de l'expression «ordre religieux», qui est l'une des expressions définissant l'étendue du droit à la déduction pour «résidence d'un membre du clergé» prévue au paragraphe 8(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. La demande est accueillie pour ce qui a trait à la décision de ne pas communiquer les renseignements qui ne sont pas visés par les exceptions prévues dans la Loi.

ONT COMPARU:

Robert Brendan Bissell, pour le demandeur.
Robert H. Jaworski, pour le défendeur.

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER:

Fraser Milner, Toronto, pour le demandeur.
Le sous-procureur général du Canada, pour le défendeur.

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

LE JUGE EVANS:

A. INTRODUCTION

[1] Le Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes est un organisme caritatif qui représente plus de mille œuvres de charité chrétiennes dans tout le Canada. Leurs membres regroupent environ 3,5 millions de chrétiens de toutes les confessions. L'un des principaux objectifs du Conseil est de fournir de l'aide, des conseils et des services professionnels comptables et fiscaux aux organismes qu'il représente, dont bon nombre sont de peu d'envergure.

[2] The Council has been actively concerned in recent years with the provision in the *Income Tax Act* [R.S.C., 1985 (5th Supp.), c. 1] known as the “clergy residence” deduction, and has represented its members when dealing with Revenue Canada over their entitlement to claim this deduction. The Council is of the opinion that Revenue Canada has taken a narrower view of the range of persons eligible to claim this deduction than, on its proper interpretation, the Act provides. Indeed, there are a number of cases at various stages of the assessment and appeal processes challenging Revenue Canada’s position, in some of which taxpayers have already won notable successes.

[3] No doubt with this litigation in mind, and the possibility that statutory reforms may be under consideration, the Council made a request to the Minister of Finance under the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1 for the disclosure of all materials in the possession of the Department relating to the interpretation of “religious order”, one of the terms defining the scope of the entitlement to the “clergy residence” deduction. The Council has assisted and acted as advocate for constituent members who maintain that they are “religious orders” within the meaning of paragraph 8(1)(c) of the *Income Tax Act*.

[4] The Minister identified more than 150 pages of material falling within this request, but advised the Council that nearly all of it would be withheld under specified statutory exemptions. On receiving a complaint by the Council, the Information Commissioner investigated the Minister’s decision not to disclose, and recommended that some of the documents should be disclosed to the Council, either in whole or in part.

[5] The Minister acted on these recommendations. The Commissioner stated in his report to the Council that he was satisfied that the Minister had disclosed all the material covered by the Council’s request that it was proper to disclose. Still dissatisfied with the

[2] Le Conseil s’intéresse activement depuis quelques années à la disposition de la *Loi de l’impôt sur le revenu* [L.R.C. (1985) (5^e suppl.), ch. 1] qui concerne la déduction pour «résidence d’un membre du clergé», et il a représenté ses membres dans les négociations avec Revenu Canada concernant leur droit de réclamer cette déduction. Le Conseil est d’avis que Revenu Canada a adopté, au sujet des catégories de personnes qui peuvent réclamer cette déduction, une position plus rigide que ce que la Loi prévoit, selon l’interprétation qu’il convient de lui donner. En fait, bon nombre de causes contestant la position de Revenu Canada en sont à différentes étapes des processus de cotisation et d’appel et dans certains de ces cas les contribuables ont déjà obtenu des succès remarquables.

[3] C’est sans aucun doute en ayant à l’esprit ces litiges, et en songeant à la possibilité que des réformes législatives soient à l’étude, que le Conseil a présenté au ministre des Finances une demande fondée sur la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, pour que lui soient communiqués tous les documents en possession du Ministère ayant trait à l’interprétation de l’expression «ordre religieux», qui est l’une des expressions définissant l’étendue du droit à la déduction pour «résidence d’un membre du clergé». Le Conseil a aidé et représenté certains de ses membres qui prétendent être des «ordres religieux» au sens de l’alinéa 8(1)c) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*.

[4] Le ministre a identifié plus de 150 pages de renseignements visés par cette demande, mais il a informé le Conseil que la presque totalité de ces renseignements ne pourrait être communiquée en raison d’exceptions législatives précises. Sur réception de la plainte déposée par le Conseil, le commissaire à l’information a enquêté sur la décision du ministre de ne pas divulguer les renseignements et lui a recommandé d’en communiquer certains au Conseil, soit en totalité, soit en partie.

[5] Le ministre s’est conformé à ces recommandations. Le commissaire a déclaré dans son rapport au Conseil qu’il était convaincu que le ministre avait communiqué tous les renseignements, visés par la demande du Conseil, qu’il était approprié de commu-

Minister's refusal to disclose more of the material requested, the Council applied to the Court for a review of this decision pursuant to section 41 of the *Access to Information Act*.

[6] In January 1998, the Council brought a motion for an order that the Minister disclose to its counsel, on a confidential basis, the documents in question so that he could prepare for the application for review. Rouleau J. dismissed the motion, holding that counsel could adequately make submissions on the interpretation of the relevant provisions of the Act, and the approach to be taken by the Court to them, without seeing the documents themselves. He ordered that they be placed in a sealed envelope to be opened by the judge when examining them to determine whether the Minister had discharged the onus imposed by section 48 of proving that the refusal to disclose is justified in law.

[7] Accordingly, I heard helpful submissions from both parties on the factual background to the dispute, and on the applicable legal principles and statutory provisions. Following these generic submissions, I examined the documents with the assistance of counsel for the Minister, but in the absence of counsel for the applicant.

B. THE STATUTORY FRAMEWORK

(i) *Income Tax Act*

[8] The deduction in which the Council is interested is contained in the following provisions:

8. (1) . . .

(c) where the taxpayer is a member of the clergy or of a religious order or a regular minister of a religious denomination, and is in charge of or ministering to a diocese, parish or congregation, or engaged exclusively in full-time administrative service by appointment of a religious order or religious denomination, an amount equal to

(i) the value of the residence or other living accommodation occupied by the taxpayer in the course of or by

niquer. Toujours insatisfait du refus du ministre de communiquer un plus grand nombre de renseignements, le Conseil s'est pourvu devant la présente Cour pour faire réviser cette décision conformément à l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*.

[6] En janvier 1998, le Conseil a déposé une requête en vue d'obtenir une ordonnance enjoignant au ministre de communiquer à son avocat, de façon confidentielle, les documents en question afin de lui permettre de se préparer pour la demande de contrôle judiciaire. Le juge Rouleau a rejeté la requête, en statuant que l'avocat pouvait fort bien faire des observations sur l'interprétation des dispositions pertinentes de la Loi et la démarche que la Cour devrait adopter à l'égard de ces dispositions, sans voir les documents eux-mêmes. Il a ordonné que ces documents soient placés dans une enveloppe scellée qui serait ouverte par le juge qui serait chargé de les examiner afin de déterminer si le ministre s'était acquitté du fardeau que lui impose l'article 48, c'est-à-dire de prouver que son refus de communiquer les renseignements est justifié en droit.

[7] Par conséquent, j'ai entendu les observations des deux parties sur le contexte factuel du litige, ainsi que sur les dispositions législatives et les principes juridiques applicables. Après avoir pris connaissance de ces observations générales, j'ai examiné les documents avec l'aide de l'avocat du ministre, mais en l'absence de l'avocat du demandeur.

B. RÉGIME LÉGISLATIF

(i) *Loi de l'impôt sur le revenu*

[8] La déduction à laquelle s'intéresse le Conseil est énoncée aux dispositions suivantes:

8. (1) [. . .]

c) lorsque le contribuable est membre du clergé ou d'un ordre religieux ou ministre régulier d'une confession religieuse, et qu'il dessert un diocèse, une paroisse ou a la charge d'une congrégation, ou s'occupe exclusivement et à plein temps du service administratif, du fait de sa nomination par un ordre religieux ou une confession religieuse, un montant égal:

(i) soit à la valeur de la résidence ou autre logement qu'il a occupé en vertu ou au cours de l'exercice de sa

virtue of the taxpayer's office or employment as such a member or minister so in charge of or ministering to a diocese, parish or congregation, or so engaged in such administrative service, to the extent that that value is included in computing the taxpayer's income for the year by virtue of section 6, or

(ii) rent paid by the taxpayer for a residence or other living accommodation rented and occupied by the taxpayer, or the fair rental value of a residence or other living accommodation owned and occupied by the taxpayer, during the year but not, in either case, exceeding the taxpayer's remuneration from the taxpayer's office or employment as described in subparagraph (i); [underlining added].

[9] The *Access to Information Act*, subsection 24(1) prohibits the release of information, the disclosure of which is forbidden by any of the statutory provisions listed in Schedule II of the Act. Section 241 [as am. by S.C. 1994, c. 7, Sch. VIII, s. 137] of the *Income Tax Act* is included in the Schedule.

241. (1) Except as authorized by this section, no official shall

(a) knowingly provide, or knowingly allow to be provided, to any person any taxpayer information;

(b) knowingly allow any person to have access to any taxpayer information; . . .

(10) . . .

“taxpayer information” means information of any kind and in any form relating to one or more taxpayers that is

(a) obtained by or on behalf of the Minister for the purposes of this Act, or

(b) prepared from information referred to in paragraph (a),

but does not include information that does not directly or indirectly reveal the identity of the taxpayer to whom it relates. [Underlining added.]

(ii) *Access to Information Act*

[10] The Minister has relied on the following provisions, singly or in combination, to justify the non-disclosure of documents requested by the applicant.

charge ou de son emploi, à titre de membre ou ministre qui ainsi dessert un diocèse, une paroisse ou a la charge d'une congrégation, ou est ainsi occupé à un service administratif, dans la mesure où cette valeur est incluse dans le calcul de son revenu pour l'année en vertu de l'article 6.

(ii) soit au loyer qu'il a payé pour une résidence ou autre logement qu'il a loué et occupé ou à la juste valeur locative d'une résidence ou autre logement lui appartenant et occupé par lui durant l'année, jusqu'à concurrence, dans chaque cas, de la rémunération provenant de sa charge ou de son emploi ainsi qu'il est indiqué au sous-alinéa (i); [soulignement ajouté].

[9] Le paragraphe 24(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* empêche que soient communiqués des renseignements dont la divulgation est interdite en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II de la Loi. L'article 241 [mod. par L.C. 1994, ch. 7, ann. VIII, art. 137] de la *Loi de l'impôt sur le revenu* figure dans cette annexe.

241. (1) Sauf autorisation prévue au présent article, il est interdit à un fonctionnaire:

a) de fournir sciemment à quiconque un renseignement confidentiel ou d'en permettre sciemment la prestation;

b) de permettre sciemment à quiconque d'avoir accès à un renseignement confidentiel;

[. . .]

(10) [. . .]

«renseignement confidentiel» Renseignement de toute nature et sous toute forme concernant un ou plusieurs contribuables et qui, selon le cas:

a) est obtenu par le ministre ou en son nom pour l'application de la présente loi;

b) est tiré d'un renseignement visé à l'alinéa a).

N'est pas un renseignement confidentiel le renseignement qui ne révèle pas, même indirectement, l'identité du contribuable en cause. [Soulignement ajouté.]

(ii) *Loi sur l'accès à l'information*

[10] Le ministre s'est appuyé sur les dispositions suivantes, individuellement ou conjointement, pour justifier la non-communication des documents demandés par le demandeur.

18. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

...

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada or the ability of the Government of Canada to manage the economy of Canada or could reasonably be expected to result in an undue benefit to any person, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information relating to

...

(iii) a contemplated change in tariff rates, taxes, duties or any other revenue source,

...

21. (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

(a) advice or recommendations developed by or for a government institution or a minister of the Crown,

(b) an account of consultations or deliberations involving officers or employees of a government institution, a minister of the Crown or the staff of a minister of the Crown,

...

23. The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains information that is subject to solicitor-client privilege.

24. (1) The head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains information the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II.

...

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

C. THE APPLICABLE LEGAL PRINCIPLES

[11] This appears to be the first case in which the Court has been required to consider the scope of the exemptions from disclosure contained in paragraphs

18. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant:

[. . .]

d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada ou à sa capacité de gérer l'économie du pays, ainsi que ceux dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des avantages injustifiés à une personne. Ces renseignements peuvent notamment porter sur:

[. . .]

(iii) les projets de changement des taux tarifaires, des taxes, impôts ou droits ou des autres sources de revenu,

[. . .]

21. (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents datés de moins de vingt ans lors de la demande et contenant:

a) des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre;

b) des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou son personnel;

[. . .]

23. Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client.

24. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II.

[. . .]

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

C. PRINCIPES JURIDIQUES APPLICABLES

[11] Il semble que ce soit la première affaire dans laquelle la Cour soit tenue d'examiner la portée des exceptions énoncées aux alinéas 18d) et 21(1)a) de la

18(d) and 21(1)(a) of the *Access to Information Act*. I approach this task within the framework of the well-established legal principles that inform the conduct of section 41 reviews, as they relate to the facts of this case.

[12] First, it is necessary to consider the standard of review applicable to the Minister's refusal to disclose the information in question. Unlike some analogous provincial statutes, the federal *Access to Information Act* does not give to the Information Commissioner of Canada the statutory authority to decide whether a particular document should be disclosed. Instead, it confers on the Information Commissioner the power to investigate refusals to disclose and to make recommendations to the head of the government institution, in this case, the Minister of Finance. Since the Commissioner's recommendations are not legally binding the decision reviewed by the Federal Court under section 41 is the Minister's, not the Information Commissioner's.

[13] Heads of government institutions are apt to equate the public interest with the reasons for not disclosing information, and thus to interpret and apply the Act in a manner that gives maximum protection from disclosure for information in their possession. Accordingly, there is no room for the kind of judicial deference to the Minister's interpretation or application of the statutory exemptions that courts have sometimes shown to decisions made by information and privacy commissioners operating under provincial legislation that confers on them, not the Minister, the power to determine whether information should be disclosed: see, for example, *John Doe v. Ontario (Information & Privacy Commissioner)* (1993), 13 O.R. (3d) 767 (Div. Ct.).

[14] However, while the Court is required to review the Minister's decisions on a standard of correctness it is certainly appropriate to have regard to the report and recommendations of the Information Commis-

Loi sur l'accès à l'information. Je m'acquitterai de cette tâche en respectant le cadre des principes juridiques bien établis qui nous renseignent sur le déroulement des procédures de contrôle fondées sur l'article 41, en fonction des faits de l'espèce.

[12] Tout d'abord, il est nécessaire d'examiner la norme de contrôle applicable au refus du ministre de communiquer les renseignements en question. Contrairement à certaines lois provinciales analogues, la *Loi sur l'accès à l'information* de régime fédéral ne confère pas au commissaire canadien à l'information le pouvoir de décider si un document particulier doit ou non être communiqué. Il lui confère plutôt le pouvoir d'enquêter sur les refus de communiquer les renseignements demandés et de faire des recommandations au responsable d'une institution fédérale, en l'espèce, le ministre des Finances. Étant donné que les recommandations du commissaire n'ont pas d'effet obligatoire, la décision qui fait l'objet du contrôle par la Cour fédérale en vertu de l'article 41 est la décision du ministre et non pas celle du commissaire à l'information.

[13] Les responsables des institutions fédérales ont tendance à justifier les raisons qu'ils invoquent pour ne pas communiquer les renseignements en faisant valoir l'intérêt public et ainsi à interpréter et appliquer la Loi d'une façon qui assure une protection maximale aux renseignements qui sont en leur possession. Par conséquent, il n'y a pas lieu en l'espèce de faire preuve à l'égard de l'interprétation du ministre ou de l'application des exceptions prévues par la Loi du genre de retenue judiciaire que les tribunaux ont quelquefois témoigné à l'égard des décisions prises par les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée nommés en vertu de lois provinciales qui confèrent à ces derniers, et non au ministre, le pouvoir de déterminer si les renseignements devraient être communiqués ou non: voir, par exemple, *John Doe v. Ontario (Information & Privacy Commissioner)* (1993), 13 O.R. (3d) 767 (Cour div.).

[14] Toutefois, même si la Cour est tenue de revoir les décisions du ministre en respectant la norme de la décision correcte, il est certainement approprié de tenir compte du rapport et des recommandations du com-

sioner. The Commissioner is independent of the Executive and reports directly to Parliament, and has acquired an expertise in the administration of the Act as a result of the experience gained in the investigation of complaints of refusals to disclose.

[15] Second, the statutory exemptions from the general duty to disclose information are to be construed narrowly so as not to derogate more than is clearly required by the Act from its overall purpose, which is to give legal expression to the general principle that government information should be available to the public: see subsection 2(1).

[16] Third, for a similar reason section 48 imposes on the government the burden of establishing that the refusal to disclose a document, or part of a document, is legally authorized by the exemption on which it relies. Thus, in respect of the exemption claimed under paragraph 18(d) the Court will require clear proof that the Minister has reasonable grounds to believe that there was a reasonable expectation of probable harm of the prescribed kinds if the documents in question were disclosed.

[17] Fourth, the nature of the decision to be made by the Court on review depends on the particular exemptions relied upon. Some, such as that contained in section 24, are mandatory, so that the Court is called upon to decide only if the information falls within the scope of the statutory exemption. If it does, that is the end of the matter, and the information must not be disclosed. If it does not, then the Court will order its disclosure: *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 1 F.C. 268 (T.D.), at page 280.

[18] Other exemptions, however, are permissive and provide that the head of a government institution may refuse to disclose information of a given description: paragraphs 18(d), subsection 21(1) and section 23 are

missaire à l'information. Le commissaire n'est pas lié au pouvoir exécutif, il est comptable directement au Parlement et il possède une compétence certaine dans l'application de la Loi du fait de son expérience dans la tenue d'enquêtes sur les plaintes faisant suite aux refus de communication.

[15] Deuxièmement, les exceptions prévues par la Loi qui vont à l'encontre de l'obligation générale de communiquer des renseignements doivent être interprétées strictement de façon à ne pas déroger plus qu'il ne faut de l'objectif général clairement énoncé dans la Loi, c'est-à-dire de donner légalement effet au principe général selon lequel les documents de l'administration fédérale doivent être mis à la disposition du public: voir le paragraphe 2(1).

[16] Troisièmement, pour une raison semblable, l'article 48 impose au gouvernement la charge d'établir que le refus de communiquer un document, en totalité ou en partie, est légalement autorisé par l'exception sur laquelle il s'appuie. Donc, pour ce qui a trait à l'exception prévue à l'alinéa 18d), la Cour exigera une preuve convaincante que le ministre a des motifs raisonnables de croire qu'il est légitime de craindre un préjudice probable du genre de ceux qui sont prescrits si les documents en question sont communiqués.

[17] Quatrièmement, la nature de la décision que la Cour devra prendre au terme du contrôle dépend des exceptions précises sur lesquelles le défendeur s'appuie. Certaines exceptions, comme celles qui sont énoncées à l'article 24, sont obligatoires, de sorte que la Cour aura uniquement pour rôle de décider si les renseignements tombent sous le coup de cette exception. Dans l'affirmative, l'affaire sera réglée, et les renseignements ne pourront être communiqués. Dans la négative, la Cour devra en ordonner la communication: *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1996] 1 C.F. 268 (1^{re} inst.), à la page 280.

[18] Toutefois, il y a d'autres exceptions discrétionnaires qui prévoient que le responsable d'une institution fédérale peut refuser de communiquer certains renseignements: l'alinéa 18d), le paragraphe 21(1) et

of this kind. When reviewing decisions made under permissive provisions, the Court must decide not only whether the information falls within that described in the relevant provision, but also, if it does, whether the head of the government institution lawfully exercised the discretion not to disclose it.

[19] However, when reviewing the exercise of discretion under a permissive exemption the Court is not to decide how it would have exercised the discretion, but merely to review on administrative law grounds the legality of the exercise of that discretion by the Minister, in light of the overall purpose of the statute and of the particular exemption. Accordingly, if the Court concludes that the discretion was exercised unlawfully, the normal remedy will be to remit the matter to the head of the government institution for a re-determination in accordance with the Court's reasons, not an order by the Court that the document be disclosed: *Canadian Jewish Congress, supra*, at pages 280-282.

[20] Fifth, in order to ensure that public access to information is restricted as little as possible, section 25 requires the head of the institution to disclose any portion of a record that does not contain exempted information and can reasonably be severed from the part that does.

D. THE EXEMPTIONS CLAIMED

(i) Paragraph 18(d)

[21] This provision was relied on by the Minister to justify the non-disclosure of several of the records covered by the Council's request but, for the documents still withheld, only in combination with subsection 21(1). I have found that the non-disclosure of the documents in question can be justified under subsection 21(1), and the parts of them that should be disclosed are clearly not covered by paragraph 18(d). Nonetheless, I shall set out the paragraph 18(d) argument made in this case, and my response to it.

l'article 23 énoncent des exceptions de cette nature. La Cour qui est appelée à contrôler des décisions prises en vertu de dispositions discrétionnaires doit décider non seulement si les renseignements sont visés par la disposition pertinente, mais aussi, dans l'affirmative, si le responsable de l'institution fédérale a légalement exercé son pouvoir discrétionnaire de ne pas divulguer ces renseignements.

[19] Toutefois, en révisant le pouvoir discrétionnaire exercé en vertu d'une exception discrétionnaire, la Cour ne peut pas décider comment elle l'aurait elle-même exercé, mais simplement déterminer en fonction des principes de droit administratif la légalité de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire par le ministre, à la lumière de l'objet général de la loi et de l'exception particulière. Par conséquent, si la Cour conclut que le pouvoir discrétionnaire a été irrégulièrement exercé, la réparation normalement accordée sera de renvoyer la question au responsable de l'institution fédérale pour une nouvelle décision qui devra être conforme aux motifs de la Cour, et non pas de rendre une ordonnance enjoignant au responsable de communiquer le document: *Congrès juif canadien*, précité, aux pages 280 à 282.

[20] Cinquièmement, afin de porter atteinte le moins possible au droit du public à l'information, l'article 25 exige que le responsable de l'institution fédérale communique toutes les parties d'un document qui ne renferment pas de renseignements visés par l'exception et qui peuvent raisonnablement en être prélevées.

D. EXCEPTIONS SOULEVÉES

(i) L'alinéa 18d)

[21] Pour justifier la non-communication de plusieurs des documents visés dans la demande du Conseil, le ministre s'est appuyé sur cette disposition mais, pour les documents qu'il retient encore, seulement en combinaison avec le paragraphe 21(1). J'ai conclu que le refus de communication des documents en question peut se justifier en vertu du paragraphe 21(1), et que les parties de ces documents qui devraient être communiquées ne tombent manifestement pas sous le coup de l'alinéa 18d). Néanmoins, je

[22] The Information Commissioner concurred with the opinion of the Minister that paragraph 18(d) was applicable, on the ground that disclosure would be materially injurious to the financial interests of the Government of Canada, because it would cause a significant loss of tax revenue. The Commissioner was also satisfied that the discretion to withhold the exempted documents had been properly exercised.

[23] In his submissions counsel relied on the affidavit of Mr. Michel Maher, a tax policy officer with the Department of Finance, who stated that there had been a steady increase in the revenue lost as a result of a growing number of claims made for the “clergy residence” deduction, despite the virtual disappearance of the social conditions that had led to its original enactment, namely the regular use, especially in rural parishes, of the minister’s house as the unofficial church office or meeting room. Mr. Maher stated that, if the documents requested were disclosed, the amount of revenue lost as a result of claims for this deduction would increase further to up to \$20 million a year.

[24] The argument on behalf of the Minister is that the disputed documents, which contain legal and policy analyses of the deduction prepared by officials within the Department, will encourage claims by individuals who might not otherwise have realized that, properly interpreted, the deduction may apply to a wider range of persons than Revenue Canada has so far been prepared to concede. Moreover, on the basis of these analyses taxpayers may be able to present their affairs in a way that enables them to claim the deduction for years past.

vais reprendre l’argument fondé sur l’alinéa 18d) qui a été soulevé en l’espèce, et la réponse que j’y ai apportée.

[22] Le commissaire à l’information a souscrit à l’avis du ministre selon lequel l’alinéa 18d) était applicable, au motif que la divulgation de ces renseignements risquait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada parce que cela entraînerait une perte importante de revenus fiscaux. Le commissaire a également été convaincu que le pouvoir discrétionnaire de ne pas communiquer les renseignements protégés avait été exercé de façon régulière.

[23] Dans ses observations, l’avocat s’est appuyé sur l’affidavit de M. Michel Maher, agent de la législation fiscale au ministère des Finances, qui a déclaré qu’il y avait eu une augmentation constante des pertes de revenus résultant du nombre croissant de déductions pour «résidence d’un membre du clergé», malgré la disparition virtuelle des conditions sociales ayant mené à l’adoption de cette disposition, c’est-à-dire l’utilisation régulière, particulièrement dans les paroisses rurales, de la maison du ministre comme bureau non officiel de l’église ou de salle de réunion. M. Maher a déclaré que, si les documents demandés étaient communiqués, le montant des pertes de revenus résultant des réclamations de cette déduction augmenteraient encore pour s’établir à 20 millions de dollars par année.

[24] L’argument présenté au nom du ministre fait valoir que les documents contestés, qui renferment des analyses juridiques et politiques relatives à la déduction, préparées par des fonctionnaires du Ministère, encourageront des particuliers à réclamer cette déduction, alors qu’ils ne se seraient peut-être pas autrement rendu compte que, correctement interprétée, la déduction peut s’appliquer à une catégorie de personnes beaucoup plus large que ce que Revenu Canada a été disposé à reconnaître jusqu’à maintenant. En outre, en s’appuyant sur ces analyses, les contribuables pourraient être en mesure de présenter leur cas d’une façon qui leur permettrait de réclamer la déduction pour des années antérieures.

[25] I should make clear at the outset that this argument was based on an apprehended increase in the number of legitimate claims under paragraph 8(1)(c) of the *Income Tax Act*, not on a fear that disclosure would facilitate tax evasion by the making of false claims to which the claimants were not in law entitled.

[26] I find it difficult to accept that it was the intention of Parliament to exempt from the general right of public access to information in the possession of the government materials that would enable individuals to claim deductions from their income tax liability to which they are legally entitled.

[27] I would therefore not interpret the words “injurious to the financial interest of the Government of Canada” to include revenue loss resulting from an increase in the legitimate claims to a deduction under the *Income Tax Act*. If the “clergy residence” deduction is not satisfactorily drafted for contemporary conditions, it is the responsibility of the Department of Finance to propose statutory reforms to deal with the problem. The Department cannot attempt to hide the legal frailty of its position behind a cloud of secrecy that it was the general purpose of the *Access to Information Act* to dispel.

[28] Similarly, if disclosure encourages taxpayers to claim the benefit of a deduction to which they are entitled, I cannot accept that the resulting benefit to them will be “undue” within the meaning of paragraph 18(d).

[29] However, the Minister is on firmer ground in refusing to disclose documents that contain analyses by officials of various options for amending the statute, on the ground that the information in these documents related to “a contemplated change in . . . taxes”, and thus was exempt under subparagraph 18(d)(iii). Disclosure of information of this description may properly be refused if it would cause a loss of revenue to the government or would unduly benefit particular individuals.

[25] Je tiens à préciser dès maintenant que cet argument était fondé sur une augmentation appréhendée du nombre de réclamations légitimes fondées sur l’alinéa 8(1)c) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*, et non pas sur la crainte que la communication des renseignements faciliterait l’évasion fiscale du fait de la présentation de fausses réclamations par des particuliers n’y ayant légalement aucun droit.

[26] Il m’est difficile d’accepter que le législateur ait eu l’intention de limiter le droit général du public à l’information en exemptant des renseignements qui sont en possession du gouvernement et qui permettraient à des particuliers de réclamer des déductions fiscales auxquelles ils ont légalement droit.

[27] Par conséquent, je ne suis pas disposé à interpréter les mots «de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada» comme incluant les pertes de revenus résultant d’une augmentation des réclamations légitimes d’une déduction prévue par la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Si la déduction pour «résidence d’un membre du clergé» n’est pas rédigée de façon satisfaisante compte tenu des conditions actuelles, il incombe au ministère des Finances de proposer des réformes législatives pour régler le problème. Le Ministère ne peut espérer camoufler la fragilité juridique de sa position derrière un écran de secret que la *Loi sur l’accès à l’information* a pour objectif général de dissiper.

[28] De même, si la communication de ces renseignements encourage les contribuables à réclamer une déduction à laquelle ils ont droit, je ne peux accepter que l’avantage qui en résulterait serait «injustifié» au sens de l’alinéa 18d).

[29] Cependant, le ministre a présenté un argument plus sérieux en faisant valoir qu’il refuse de communiquer des documents qui renferment des analyses préparées par des fonctionnaires sur différentes options de modifications de la Loi, au motif que les renseignements contenus dans ces documents ont trait à un «projet de changement des [. . .] impôts», et qu’ils tombent sous le coup du sous-alinéa 18d)(iii). La communication de renseignements correspondant à cette description peut à bon droit être refusée si elle

(ii) Paragraphs 21(1)(a) and (b)

[30] Despite the importance of governmental openness as a safeguard against the abuse of power, and as a necessary condition for democratic accountability, it is equally clear that governments must be allowed a measure of confidentiality in the policy-making process. To permit or to require the disclosure of advice given by officials, either to other officials or to ministers, and the disclosure of confidential deliberations within the public service on policy options, would erode government's ability to formulate and to justify its policies.

[31] It would be an intolerable burden to force ministers and their advisors to disclose to public scrutiny the internal evolution of the policies ultimately adopted. Disclosure of such material would often reveal that the policy-making process included false starts, blind alleys, wrong turns, changes of mind, the solicitation and rejection of advice, and the re-evaluation of priorities and the re-weighting of the relative importance of the relevant factors as a problem is studied more closely. In the hands of journalists or political opponents this is combustible material liable to fuel a fire that could quickly destroy governmental credibility and effectiveness.

[32] On the other hand, of course, democratic principles require that the public, and this often means the representatives of sectional interests, are enabled to participate as widely as possible in influencing policy development. Without a degree of openness on the part of government about its thinking on public policy issues, and without access to relevant information in the possession of government, the effectiveness of public participation will inevitably be curbed.

risque d'entraîner une perte de revenus pour le gouvernement ou qu'elle représente des avantages injustifiés pour certains particuliers.

(ii) Les alinéas 21(1)a) et b)

[30] Malgré l'importance de la transparence gouvernementale comme protection contre les abus de pouvoir et condition nécessaire à la responsabilité démocratique, il est aussi vrai que les gouvernements doivent être autorisés à garder un certain degré de confidentialité dans le processus d'élaboration des politiques. Autoriser ou exiger la communication d'avis donnés par des fonctionnaires, soit à d'autres fonctionnaires soit à des ministres, et la communication de délibérations confidentielles au sein de la fonction publique concernant certaines options politiques, éroderaient la capacité du gouvernement de formuler et de justifier ses politiques.

[31] Cela constituerait un fardeau intolérable que de forcer les ministres et leurs conseillers à soumettre à l'examen du public l'évolution interne des politiques qui sont finalement adoptées. La communication de ces renseignements révélerait souvent que le processus d'élaboration des politiques s'accompagne de faux départs, d'impasses, de mauvais virages, de changements d'orientation, de demandes d'avis ultérieurement rejetés, de réévaluations des priorités et de repondération de l'importance relative des facteurs pertinents au fur et à mesure de l'analyse du problème. Si ce matériau hautement inflammable tombait entre les mains de journalistes ou d'opposants politiques, il pourrait facilement alimenter un brasier capable de détruire rapidement la crédibilité et l'efficacité du gouvernement.

[32] Par ailleurs, bien entendu, les principes démocratiques exigent que le public, et cela signifie souvent les représentants de différents groupes d'intérêts, soit en mesure de participer aussi pleinement que possible à l'élaboration des politiques en exerçant une certaine influence. Sans un certain degré d'ouverture de la part du gouvernement au sujet de sa réflexion sur les questions d'intérêt public, et sans accès aux renseignements pertinents qui sont en possession du gouvernement, l'efficacité de la participation du public sera inévitablement réduite.

[33] The Information Commissioner's report simply states that some of the information withheld in this case "constitutes advice developed by departmental officials for decision-making purposes" and is thus exempt under subsection 21(1)(a). Other information "contains accounts of consultations and deliberations among governmental officials in FIN and Revenue Canada about the 8(1)(c) provisions of the *Income Tax Act*", and is thus exempt under paragraph 21(1)(b). Again, the Commissioner adds that he is satisfied that the discretion to withhold information falling within these paragraphs was exercised properly.

[34] One point of principle about the scope of subsection 21(1) on which the parties advanced different views at the hearing was whether it exempted internal documents that revealed that officials had identified a problem with the clergy residence deduction as presently defined in paragraph 8(1)(c) of the *Income Tax Act*.

[35] Counsel for the applicant took the position that it did not. He submitted that it was important for interested members of the public and organizations to have access to this information so that they could make submissions to the government on whether, in their opinion, a problem existed, and if it did, how it should be solved.

[36] Since citizen participation is more likely to be effective if it comes early in the policy-making process, subsection 21(1) should not be given a broader interpretation than its wording clearly requires. A central purpose of the *Access to Information Act* is, after all, to enhance the democratic foundations of government, and accountability.

[37] Counsel for the Minister, however, took the view that it was generally impossible to disentangle the identification of a problem with the legislation

[33] Le rapport du commissaire à l'information déclare simplement que certains des renseignements retenus en l'espèce [TRADUCTION] «constituent des avis élaborés par les fonctionnaires des ministères aux fins de la prise de décisions» et qu'ils sont donc exclus aux termes de l'alinéa 21(1)a). D'autres renseignements [TRADUCTION] «sont des compte rendus de consultations et de délibérations entre des fonctionnaires du ministère des Finances et ceux de Revenu Canada concernant les dispositions de l'alinéa 8(1)c) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*», et font donc l'objet de l'exception prévue à l'alinéa 21(1)b). De nouveau, le commissaire ajoute qu'il est convaincu que le pouvoir discrétionnaire de ne pas divulguer les renseignements tombant sous le coup de ces alinéas a été exercé régulièrement.

[34] La portée du paragraphe 21(1) a fait l'objet d'une question de principe au sujet de laquelle les parties ont avancé différentes opinions à l'audience: il s'agissait de savoir si cette disposition vise des documents internes révélant que les fonctionnaires ont identifié un problème concernant la déduction «pour résidence d'un membre du clergé» selon la définition actuelle de l'alinéa 8(1)c) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

[35] L'avocat du demandeur prétend que non. Il soutient qu'il est important pour les membres intéressés du public et de différents organismes d'avoir accès à ce type de renseignements de façon à pouvoir présenter des observations au gouvernement pour déterminer si, à leur avis, un problème existe et, dans l'affirmative, quelle est la manière de le résoudre.

[36] Étant donné que la participation des citoyens est vraisemblablement plus efficace s'ils interviennent tôt dans le processus d'élaboration de la politique, il ne faudrait pas interpréter le paragraphe 21(1) plus libéralement que ce que le libellé exige clairement. Après tout, l'un des buts essentiels de la *Loi sur l'accès à l'information* est de favoriser les fondements démocratiques du gouvernement, et sa responsabilité.

[37] Pour sa part, l'avocat du ministre soutient qu'il est généralement impossible de faire la distinction entre l'identification d'un problème au niveau de la

from recommendations for reform and advice on policy options for dealing with it. Even when not stated expressly, advice and recommendations might be implicit in the mere identification of something as a problem.

[38] Moreover, an internal document written by one official, and communicated to another, that identifies a problem with the legislation would fall within paragraph 21(1)(b) as “an account of consultations or deliberations involving officers or employees of a government institution”.

[39] It is difficult to avoid the conclusion that the combined effect of paragraphs 21(1)(a) and (b) is to exempt from disclosure under the Act a very wide range of documents generated in the internal policy processes of a government institution. Documents containing information of a factual or statistical nature, or providing an explanation of the background to a current policy or legislative provision, may not fall within these broad terms. However, most internal documents that analyse a problem, starting with an initial identification of a problem, then canvassing a range of solutions, and ending with specific recommendations for change, are likely to be caught within paragraph (a) or (b) of subsection 21(1).

[40] The Act thus leaves to the heads of government institutions, subject to review and recommendations by the Information Commissioner, the discretion to decide which of the broad range of documents that fall within these paragraphs can be disclosed without damage to the effectiveness of government. There is very little role for the Court in overseeing the exercise of this discretion.

(iii) Subsection 24(1)

[41] The third statutory exemption relied on by the Minister in this case prohibits the disclosure of infor-

législation et les recommandations de réforme et les conseils sur les options de politique présentées pour résoudre ce problème. Même quand cela n'est pas clairement exprimé, les conseils et les recommandations peuvent être implicites dans la simple identification d'un problème.

[38] Qui plus est, un document interne rédigé par un fonctionnaire, et communiqué à un autre fonctionnaire, qui identifie un problème au niveau de la législation tomberait sous le coup de l'alinéa 21(1)b) comme étant un «compt[e] rend[u] de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale».

[39] Il est difficile de ne pas en venir à la conclusion que l'effet combiné des alinéas 21(1)a) et b) est d'exclure de la communication prévue par la Loi un très grand nombre de documents établis dans les processus internes d'élaboration des politiques d'une institution fédérale. Les documents renfermant des renseignements de nature factuelle ou statistique ou offrant une explication du contexte d'une politique ou d'une disposition législative en vigueur ne sont peut-être pas visés par ces conditions générales. Cependant, la plupart des documents internes qui analysent un problème, en commençant par identifier celui-ci, et qui proposent ensuite un certain nombre de solutions avant de terminer sur des recommandations précises au niveau des changements sont susceptibles de tomber sous le coup des alinéas 21(1)a) ou b).

[40] La Loi accorde donc aux responsables des institutions fédérales, sous réserve d'un pouvoir de contrôle et de recommandation conféré au commissaire à l'information, le pouvoir discrétionnaire de décider lesquels parmi la très grande série de documents tombant sous le coup de ces alinéas peuvent être communiqués sans porter atteinte à l'efficacité du gouvernement. Le rôle de la Cour au niveau du contrôle de l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire est très limité.

(iii) Le paragraphe 24(1)

[41] La troisième exception prévue par la Loi sur laquelle s'appuie le ministre en l'espèce interdit la

mation in contravention of any of the statutory provisions included in Schedule II of the *Access to Information Act*. Schedule II includes section 241 of the *Income Tax Act*.

[42] Subsection 241(1) forbids the knowing disclosure by officials of any “taxpayer information”. This term is defined in subsection 241(10) as information relating to taxpayers that has been obtained by the Minister pursuant to the Act but, significantly for present purposes, does not include information that “does not directly or indirectly reveal the identity of the taxpayer to whom it relates”.

[43] The Council’s access to information request included information about the organizations, members of which had claimed the clergy residence deduction. The Minister was willing to provide information about the incidence of claims, but not the names of the organizations that employed taxpayers who had claimed the deduction or, in some cases, the position occupied by the claimants, on the ground that many of these organizations are small, or local, and that disclosure might well indirectly reveal the identity of the taxpayers who had claimed the deduction.

[44] The Information Commissioner reported that subsection 24(1) applied:

The remaining exempted records and portions of documents contain taxpayer specific information regarding a company other than your client.

[45] As a matter of principle, it seems clear to me that disclosing the name of the employer of a person who had claimed the deduction is capable of revealing the identity of the taxpayer concerned. Whether this is in fact the case must depend on the particular circumstances, including the size of the organization, the number of its employees and the extent to which it is locally based.

[46] I would only add that maintaining the strict confidentiality of taxpayer information is important, not only as a matter of fairness to individuals who are

communication de renseignements en contravention de dispositions législatives qui figurent à l’annexe II de la *Loi sur l’accès à l’information*. L’article 241 de la *Loi de l’impôt sur le revenu* figure à cette annexe.

[42] Le paragraphe 241(1) interdit à un fonctionnaire de fournir sciemment des «renseignement[s] confidentiel[s]». Cette expression est définie au paragraphe 241(10) comme étant des renseignements concernant des contribuables et ayant été obtenus par le ministre pour l’application de la Loi mais, et c’est ce qui est important en l’espèce, cette expression ne comprend pas les renseignements «qui ne révèle[nt] pas, même indirectement, l’identité du contribuable en cause».

[43] La demande d’accès à l’information du Conseil incluait des renseignements au sujet des organismes dont les membres avaient réclamé la déduction pour «résidence d’un membre du clergé». Le ministre était disposé à fournir des renseignements sur l’incidence des réclamations, mais non pas le nom des organismes ayant employé des contribuables qui ont réclamé la déduction ou, dans certains cas, le poste occupé par ces contribuables, au motif que bon nombre de ces organismes sont de petite taille, ou de nature locale, et que la communication pourrait indirectement révéler l’identité des contribuables ayant réclamé la déduction.

[44] Le commissaire à l’information a indiqué dans son rapport que le paragraphe 24(1) s’appliquait:

[TRADUCTION] Le reste des documents et parties de documents visés par l’exception renferment des renseignements confidentiels relativement à une compagnie autre que votre client.

[45] En principe, il semble manifeste que la communication du nom de l’employeur d’une personne qui a réclamé la déduction est susceptible de révéler l’identité du contribuable concerné. Bien entendu, cela dépend des circonstances particulières, notamment de la taille de l’organisme, du nombre de ses employés et de son rayon d’action plus ou moins local.

[46] J’ajouterai simplement que le maintien de la stricte confidentialité des renseignements sur les contribuables est important, non seulement par mesure

required by law to supply information to the Minister, but also for the effect of disclosure on the efficient administration of the *Income Tax Act*. If taxpayers become concerned about Revenue Canada's ability to keep confidential information about their financial affairs, they are likely to be less forthcoming in providing information that Revenue Canada requires for the expeditious and accurate assessment of tax liability.

(iv) Section 23

[47] The fourth and final exemption relied on by the Minister relates to solicitor-client privilege. Section 23 authorizes the head of a government institution to withhold from disclosure information that is the subject of solicitor-client privilege. The parties agree that the scope of this exemption is governed by the common law of legal privilege. Counsel for the Minister requested only that, when examining the documents for which this privilege is claimed, I satisfy myself that it does indeed qualify, in view of earlier claims for solicitor-client privilege that the Minister had made, but subsequently retracted as unjustified.

[48] The Information Commissioner upheld the non-disclosure of the documents for which an exemption under section 23 was claimed on the ground that:

The information is of a confidential nature and the communications were developed as the result of a request for legal advice.

He was also satisfied that they had been withheld in the proper exercise of discretion.

E. THE DOCUMENTS EXAMINED

(i) Paragraph 18(d)

[49] This paragraph was not relied on alone to justify the non-disclosure of any of the documents that

d'équité envers les particuliers qui sont tenus par la Loi de fournir des renseignements au ministre, mais aussi en raison des répercussions que peut avoir la communication sur la bonne administration de la *Loi de l'impôt sur le revenu*. Si les contribuables viennent à douter de la capacité de Revenu Canada d'assurer la confidentialité des renseignements qu'ils lui fournissent au sujet de leurs affaires financières, ils seront peut-être moins portés à fournir les renseignements dont Revenu Canada a besoin pour l'évaluation rapide et exacte de leur responsabilité fiscale.

(iv) L'article 23

[47] La quatrième et dernière exception sur laquelle le ministre s'appuie a trait au privilège des communications entre avocat et client. L'article 23 autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Les parties conviennent que la portée de cette exception est régie par la doctrine du privilège juridique découlant de la common law. L'avocat du ministre a simplement demandé que, dans mon examen des documents au sujet desquels ce privilège est invoqué, je m'assure que ces documents sont véritablement visés par lui, compte tenu du fait que le ministre a antérieurement invoqué le secret professionnel pour certains renseignements, et qu'il s'est par la suite rétracté en indiquant que ses prétentions n'étaient pas justifiées.

[48] Le commissaire à l'information a confirmé le refus de communiquer les documents au sujet desquels on avait invoqué l'exception visée à l'article 23 au motif que:

[TRADUCTION] Les renseignements sont de nature confidentielle et les communications ont eu lieu par suite d'une demande d'avis juridique.

Il s'est également dit convaincu qu'en refusant de communiquer ces renseignements le ministre avait correctement exercé son pouvoir discrétionnaire.

E. LES DOCUMENTS EXAMINÉS

(i) L'alinéa 18d)

[49] Le ministre ne s'est pas appuyé sur cet alinéa seul pour justifier son refus de communiquer les

the Minister has decided not to produce. Since I have found that the non-disclosure of these documents, or parts of them, is justified under subsection 21(1), it is not necessary for me to decide whether the claim under paragraph 18(d) was also properly made.

(ii) Paragraphs 21(1)(a) and (b)

[50] The Minister relies on one or both of these paragraphs with respect to the material on pages 1-77 and 149-150 of the bundle of documents that I examined. On examining them I am satisfied that, with three exceptions, the material that has been withheld falls within the exemptions described in these paragraphs.

[51] The exceptions comprise the following material which seems to me to be clearly factual in nature, and thus not to fall within paragraph 21(1)(a) or (b).

a) page 24, the first full paragraph: this simply describes a well-known social change that has occurred in Canada that is of obvious significance to an understanding of paragraph 8(1)(c). Paragraph 18(d) is clearly not relevant to this material.

b) page 69, with the exception of the last paragraph and the last sentence of the penultimate paragraph: this page describes the results of certain tax appeals, and contains a statement of the intent attributed to Parliament in enacting paragraph 8(1)(c).

c) page 74, last paragraph: this describes the role of the Council and the strategy that it has pursued on this issue.

[52] To the extent that I have indicated, therefore, this material was not within the categories described in these paragraphs and the decision not to disclose it was wrong.

[53] Finally, in light of the affidavit of Mr. Maher, the report of the Information Commissioner and of my examination of the documents, I have no reason for believing that the discretion to withhold the informa-

documents. Étant donné que j'ai conclu que le refus de communiquer la totalité ou une partie de ces documents est justifié en vertu du paragraphe 21(1), il n'est pas nécessaire que je décide si la prétention fondée sur l'alinéa 18d) a été faite à bon droit.

(ii) Les alinéas 21(1)a) et b)

[50] Le ministre s'appuie sur l'un de ces alinéas ou sur les deux concernant les renseignements figurant aux pages 1 à 77 et 149 à 150 de la liasse de documents que j'ai examinés. Après avoir examiné ces documents, je suis convaincu que, sauf pour trois exceptions, les renseignements qui n'ont pas été communiqués sont visés par les exceptions décrites dans ces alinéas.

[51] Les exceptions portaient aussi sur les renseignements suivants qui me semblent manifestement de nature factuelle, et qui ne tombent donc pas sous le coup des alinéas 21(1)a) ou b).

a) page 24, premier paragraphe en entier: ce paragraphe décrit simplement un changement social bien connu qui s'est produit au Canada et qui est manifestement important pour être en mesure de bien comprendre l'alinéa 8(1)c). L'alinéa 18d) n'est clairement pas pertinent à cet égard.

b) page 69, à l'exception du dernier paragraphe et de la dernière phrase de l'avant-dernier paragraphe: cette page décrit les résultats de certains appels fiscaux, et comprend un énoncé de l'intention attribuée au législateur au moment de l'adoption de l'alinéa 8(1)c).

c) page 74, dernier paragraphe: ce paragraphe décrit le rôle du Conseil et la stratégie qu'il a adoptée sur cette question.

[52] Dans la mesure que je viens d'indiquer, donc, ces renseignements n'étaient pas visés par les exceptions décrites dans ces alinéas et la décision de ne pas les divulguer était erronée.

[53] Finalement, à la lumière de l'affidavit de M. Maher, du rapport du commissaire à l'information et de mon examen des documents, je n'ai aucune raison de croire que le ministre a exercé illégalement

tion that falls within these paragraphs has been exercised unlawfully.

(iii) Section 24

[54] Pages 82-97, for which this exception is invoked, contain two categories of information. The Minister contends that both must be withheld as "taxpayer information" as defined by subsection 241(10) of the *Income Tax Act*.

[55] The first category comprises a summary of questionable claims made in one year for the clergy residence deduction, and includes the number by which the taxpayer claimants are identified, claimants' salary levels, and the names of the organizations that employed them. In some cases, the capacity in which a claimant is employed is also included in the information that has been withheld. The second category is a list of the names of organizations that have been accepted as religious orders for the purpose of paragraph 8(1)(c) of the *Income Tax Act*, and a description of their activities.

[56] As to the first category, I have been assisted by information contained in the documents about the number of employees of some of the organizations for which claimants worked. I am satisfied that most are of such a size or geographical definition that there is a real risk that the identities of taxpayer claimants might be inferred from the disclosure of the names of their employers and of the position in which they were employed.

[57] Numerical information was not available with respect to all of the organizations that employed claimants in the year in question. However, on the basis of the numerical information that I had about others, and inferences that I have drawn from the names of some of the organizations, I am prepared to

son pouvoir discrétionnaire de refuser de communiquer les renseignements qui sont visés par ces alinéas.

(iii) L'article 24

[54] Les pages 82 à 97, au sujet desquelles une exception a été invoquée, renferment deux catégories de renseignements. Le ministre prétend que ces deux catégories de renseignements ne peuvent être communiquées parce qu'il s'agit de «renseignements confidentiels» au sens du paragraphe 241(10) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*.

[55] La première catégorie de renseignements comprend un résumé des réclamations contestables qui ont été faites au cours d'une année concernant la déduction pour «résidence d'un membre du clergé», et inclut le numéro d'identification des contribuables qui ont réclamé la déduction, leur niveau de salaire, ainsi que le nom des organismes qui les employaient. Dans certains cas, le poste que le contribuable occupait figurait également dans les renseignements qui n'avaient pas été communiqués. La deuxième catégorie est une liste des noms des organismes qui ont été acceptés comme des ordres religieux pour les fins de l'alinéa 8(1)c) de la *Loi de l'impôt sur le revenu* et une description de leurs activités.

[56] Pour ce qui concerne la première catégorie de renseignements, j'ai consulté les renseignements contenus dans les documents eux-mêmes au sujet du nombre d'employés de certains des organismes où travaillaient les contribuables qui ont réclamé la déduction. Je suis convaincu que la plupart de ces organismes sont tels, soit du fait de leur taille, soit du fait de leur situation géographique, qu'il existe un risque véritable que l'identité des contribuables qui ont réclamé la déduction puisse être déduite si le nom de leurs employeurs et le poste qu'ils occupaient étaient communiqués.

[57] Les renseignements numériques n'étaient pas disponibles pour la totalité des organismes pour lesquels travaillaient les contribuables qui ont réclamé la déduction dans l'année en question. Toutefois, en m'appuyant sur les renseignements numériques dont je disposais au sujet d'autres personnes, et à partir des

assume that there was an unacceptable degree of risk that disclosure of the information withheld would indirectly reveal the identity of the taxpayer claimants. As for the few large organizations named, it is clear that they are almost certainly corporations or registered charities and thus are taxpayers within the meaning of the *Income Tax Act*. To disclose the information obtained by the Minister about them would inevitably disclose their identity.

[58] Hence, I find that the Minister was correct in law not to disclose any of this information.

[59] The second category of information found on pages 82-97 names the employers of claimants that Revenue Canada has accepted are religious orders for the purposes of paragraph 8(1)(c) of the *Income Tax Act*. Similar information is contained on pages 99-100.

[60] Again, since the disclosure of the names of the employers might indirectly reveal the identity of the claimants, I am satisfied that this information was properly withheld.

[61] Pages 120-147 contain documents that identify and describe organizations that have been accepted as religious orders, employees of which have claimed deductions. The nature of some of these claims is described at length. The information withheld seems to me to fall within section 24 as “taxpayer information” because it could be used to identify those who had claimed this deduction.

(iv) Section 23

[62] The document on pages 101-118 deals with the scope of paragraph 8(1)(c) of the *Income Tax Act*. It is a legal opinion provided, on request, by the Department of Justice, and hence is within the exemption

inférences que j’ai tirées des noms de certains de ces organismes, je suis disposé à supposer qu’il y a un degré inacceptable de risque que la communication des renseignements refusés révèle indirectement l’identité des contribuables qui ont réclamé la déduction. Pour ce qui a trait aux quelques très grands organismes désignés, il est clair qu’il s’agit presque certainement de sociétés ou d’œuvres de bienfaisance enregistrées et donc de contribuables au sens de la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Communiquer les renseignements obtenus par le ministre à leur sujet révélerait inévitablement leur identité.

[58] Par conséquent, je conclus que le ministre a eu légalement raison de ne pas communiquer ces renseignements.

[59] La deuxième catégorie de renseignements qui se trouve aux pages 82 à 97 désigne les employeurs des contribuables qui ont réclamé la déduction et que Revenu Canada a acceptés comme ordres religieux pour les fins de l’alinéa 8(1)c) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Des renseignements semblables sont contenus aux pages 99 et 100.

[60] Encore une fois, puisque la communication du nom des employeurs pourrait indirectement révéler l’identité des contribuables, je suis convaincu que le ministre a eu raison de refuser de communiquer ces renseignements.

[61] Les pages 120 à 147 sont des documents qui identifient et décrivent les organismes qui ont été acceptés comme ordres religieux, et dont les employés ont réclamé la déduction. La nature de certaines de ces réclamations est décrite en détail. Les renseignements non communiqués me semblent tomber sous le coup de l’article 24 comme étant des «renseignements confidentiels» parce qu’ils pourraient être utilisés pour identifier ceux qui ont réclamé cette déduction.

(iv) L’article 23

[62] Le document figurant aux pages 101 à 118 traite de la portée de l’alinéa 8(1)c) de la *Loi de l’impôt sur le revenu*. Il s’agit d’un avis juridique donné, sur demande, par le ministère de la Justice, et

established by section 23. Even though the opinion was given 15 years ago, it deals with issues that are of continuing vitality and hence there was no obvious error in the decision not to disclose it in the exercise of discretion.

F. CONCLUSION

[63] With the exception of the material on pages 24, 69 and 74 of the bundle of documents that I have decided was not within the exemption claimed pursuant to paragraph 21(1)(a) or (b), in my opinion the Minister was authorized or required to withhold the documents that have not been disclosed to the applicant.

[64] For these reasons, the application for judicial review is granted with respect to the decision not to disclose the above material. The Minister is ordered to disclose the withheld material that does not fall within the scope of any of the statutory exceptions. Otherwise, the application is dismissed.

[65] Counsel have indicated that they wish to make submissions on the question of costs. These should be in writing and should reach the Court within 14 days from the date of these reasons.

par conséquent, il s'agit d'une exception établie par l'article 23. Même si cet avis a été donné il y a 15 ans, il traite de questions qui sont toujours d'actualité et, par conséquent, le ministre n'a pas commis d'erreur évidente en décidant de ne pas communiquer ces renseignements, dans le cadre de l'exercice de son pouvoir discrétionnaire.

F. CONCLUSION

[63] À l'exception des documents figurant aux pages 24, 69 et 74 de la liasse de documents qui, selon ma décision, ne sont pas visés par les exceptions invoquées aux termes des alinéas 21(1)a) ou b), à mon avis, le ministre pouvait ou devait refuser de communiquer ces documents au demandeur.

[64] Pour ces raisons, la demande de contrôle judiciaire est accueillie pour ce qui a trait à la décision de ne pas communiquer les renseignements dont il est question ci-dessus. J'ordonne au ministre de communiquer les renseignements qui ne sont pas visés par l'une ou l'autre des exceptions prévues par la Loi. À tous autres égards, la demande est rejetée.

[65] Les avocats ont indiqué qu'ils souhaitaient présenter des observations sur la question des dépens. Ces observations seront soumises par écrit à la Cour au plus tard 14 jours suivant la date des présents motifs.