

T-1026-85

T-1026-85

Canada Packers Inc. (Applicant)

v.

Minister of Agriculture (Respondent)

and

Information Commissioner of Canada (Party Intervenant)

and

Jim Romahn (Party Intervenant)**Canada Packers Inc. (requérante)**

c.

a

Ministre de l'Agriculture (intimé)

et

b

Commissaire à l'information du Canada (intervenant)

et

Jim Romahn (intervenant)

T-1119-85 c

T-1119-85

Canada Packers Inc. (Applicant)

v.

Minister of Agriculture (Respondent)

and

Ken Rubin (Party Intervenant)**Canada Packers Inc. (requérante)**

c.

d

Ministre de l'Agriculture (intimé)

et

Ken Rubin (intervenant)**INDEXED AS: CANADA PACKERS INC. v. CANADA (MINISTER OF AGRICULTURE)****e RÉPERTORIÉ: CANADA PACKERS INC. c. CANADA (MINISTRE DE L'AGRICULTURE)**

Trial Division, Jerome A.C.J.—Toronto, September 8, 9, 10; Ottawa, December 11, 1987.

Division de première instance, juge en chef adjoint Jerome—Toronto, 8, 9, 10 septembre; Ottawa, 11 décembre 1987.

Access to information — Access to Department of Agriculture meat inspection audit team reports — Burden of proof under Act s. 20(1) re exemption from disclosure — Balancing of public versus private interests — Purpose of Act and government accountability — Information not confidential in nature — Negative impact not expected to be material.

Accès à l'information — Accès aux rapports d'une équipe de vérification de l'inspection des viandes du ministère de l'Agriculture — Fardeau de la preuve relative à l'exemption de divulgation sous le régime de l'art. 20(1) — Appréciation de l'importance respective de l'intérêt public et de l'intérêt privé — But de la Loi et responsabilité gouvernementale — Les renseignements visés ne sont pas de nature confidentielle — Les conséquences négatives de la divulgation ne devraient pas être appréciables.

Pursuant to requests filed by the intervenors herein under the *Access to Information Act*, the Information Commissioner recommended the release of certain government reports on Canadian meat packing plants. In compliance with that recommendation, the Department of Agriculture informed the applicants that the audit team reports would be released, with the exception of information exempted as confidential under paragraph 20(1)(b) of the Act. These applications were filed under section 44 of the Act for a review of the Department's decisions to disclose.

Le Commissaire à l'information, suite à la présentation par les intervenants en l'espèce de demandes fondées sur la *Loi sur l'accès à l'information*, a recommandé la divulgation de certains rapports gouvernementaux concernant des abattoirs canadiens. Conformément à cette recommandation, le ministère de l'Agriculture a avisé les requérantes que les rapports de vérification demandés seraient communiqués, à l'exception des renseignements exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi en raison de leur caractère confidentiel. Les demandes en l'espèce, présentées sous le régime de l'article 44 de la Loi, sollicitent la révision des décisions du Ministère concluant à cette divulgation.

Held, the applications to resist disclosure should be dismissed for the reasons given herein, as well as for those set out in the *Piller Sausages* and *Intercontinental Packers* decisions.

Jugement: les demandes faites à l'encontre de la communication devraient être rejetées pour les motifs prononcés en l'espèce ainsi que pour les motifs énoncés dans les arrêts *Piller Sausages* et *Intercontinental Packers*.

Submissions were made on the issue of burden of proof in section 44 applications. The argument that the wording of paragraphs 20(1)(c) and (d) obviates any burden to show by quantitative evidence that release of the information at issue will result in material financial loss is not well taken. There must be sufficient evidence to establish that such harm can be "reasonably expected" to result from the release of the information.

It is not for the courts to balance the competing interests of the public's right to know and the private interests of an applicant in avoiding prejudice to its business. That balancing process has already been done by Parliament in passing the *Access to Information Act* and defining the exceptions to the general rule of disclosure. The courts examine, on the facts, the issues of the confidentiality of the information and of a reasonable expectation of harm.

This is not the proper forum in which to argue that disclosure of the reports will not contribute to the real purpose of access to government information which, according to the applicant, is government accountability. The purpose of the Act is not specifically to enhance government accountability but to provide access, subject to certain limited exceptions, to all records under government control.

The reports cannot be considered as exempt under paragraph 20(1)(b) of the Act because, as was said in the related *Intercontinental Packers* and *Piller Sausages* cases, this information is not confidential but public in nature. And under the circumstances, paragraph 20(1)(c) cannot be invoked as there can be no reasonable expectation of harm to the applicant.

STATUTES AND REGULATIONS JUDICIALLY CONSIDERED

Access to Information Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I, ss. 20(1), (2), 44.

CASES JUDICIALLY CONSIDERED

APPLIED:

Piller Sausages & Delicatessens Ltd. v. Canada (Minister of Agriculture), [1988] 1 F.C. 446 (T.D.); *Gainers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)*, order dated December 11, 1987, Federal Court, Trial Division, T-1131-85, not yet reported; *Intercontinental Packers Ltd. v. Canada (Minister of Agriculture)*, order dated December 11, 1987, Federal Court, Trial Division, T-1291-85, not yet reported; *Wellford v. Hardin*, 444 F.2d 21 (4th Cir. 1971).

DISTINGUISHED:

Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce, [1984] 1 F.C. 939; 10 D.L.R. (4th) 417 (T.D.).

Des arguments ont été présentés relativement à la question du fardeau de la preuve dans les demandes fondées sur l'article 44. Est non fondé l'argument suivant lequel le libellé des alinéas 20(1)c) et d) écarte tout fardeau d'établir au moyen d'éléments de preuve quantitatifs que la communication des renseignements visés entraînera une perte financière appréciable. Les éléments de preuve doivent être suffisants pour établir que la divulgation des renseignements en cause «risquerait vraisemblablement» d'entraîner un tel préjudice.

Il n'appartient pas aux tribunaux d'apprécier l'importance respective des intérêts concurrents que constituent le droit de savoir du public et l'intérêt privé d'une requérante à éviter que son entreprise ne subisse un préjudice. Le Parlement a déjà soupesé ces intérêts concurrents lorsqu'il a adopté la *Loi sur l'accès à l'information* et délimité les exceptions à la règle générale de la communication. Les tribunaux déterminent à partir des faits si les renseignements demandés ont un caractère confidentiel et s'il existe un risque vraisemblable de préjudice.

La présente instance n'est pas l'instance devant laquelle soutenir que la communication des rapports ne contribuera pas au but réel de l'accès aux renseignements du gouvernement, que la requérante prétend être la responsabilité gouvernementale. Le but de la Loi n'est pas spécifiquement d'accroître la responsabilité gouvernementale mais de permettre l'accès à tous les documents sous le contrôle du gouvernement, avec certaines exceptions restreintes.

Les rapports ne peuvent être considérés comme échappant à la communication en vertu de l'alinéa 20(1)b) de la Loi puisque, ainsi que l'affirment les décisions rendues dans les affaires apparentées *Intercontinental Packers* et *Piller Sausages*, ces renseignements ne sont pas confidentiels mais publics de par leur nature. Et dans les circonstances, l'alinéa 20(1)c) ne peut être invoqué puisqu'il ne peut exister aucune attente vraisemblable de préjudice à la requérante.

LOIS ET RÈGLEMENTS

Loi sur l'accès à l'information, S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I, art. 20(1), (2), 44.

JURISPRUDENCE

DÉCISIONS APPLIQUÉES:

Piller Sausages & Delicatessens Ltd. c. Canada (Ministre de l'Agriculture), [1988] 1 C.F. 446 (1^{re} inst.); *Gainers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, ordonnance en date du 11 décembre 1987, Cour fédérale, Division de première instance, T-1131-85, non encore publiée; *Intercontinental Packers Ltd. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, ordonnance en date du 11 décembre 1987, Cour fédérale, Division de première instance, T-1291-85, non encore publiée; *Wellford v. Hardin*, 444 F.2d 21 (4th Cir. 1971).

DISTINCTION FAITE AVEC:

Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce, [1984] 1 C.F. 939; 10 D.L.R. (4th) 417 (1^{re} inst.).

COUNSEL:

Ronald E. Mark for applicant Piller Sausages & Delicatessens Limited.

P. L. Seitz for applicant J. M. Schneider Inc. *a*

Colin L. Campbell, Q.C. for applicants Canada Packers Inc., F. W. Fearman Company Limited, Toronto Abattoirs Limited and Oscar Mayer Foods Corporation. *b*

John J. Chapman for applicants Gainers Inc. and Burns Meats Ltd.

Robert H. McKercher, Q.C. for applicant Intercontinental Packers Limited.

Gary A. Maavara for applicant IBP Inc.

G. N. Sparrow for respondent Minister of Agriculture.

Hilde M. English for intervenant (requestor) Jim Romahn in T-1024-85, T-1025-85, T-1456-85, T-1471-85, T-1491-85, T-1506-85 and T-2338-86. *d*

Michael L. Phelan for intervenant Information Commissioner of Canada in T-1024-85, T-1025-85 and T-1026-85. *e*

APPEARANCE:

Ken Rubin on his own behalf as intervenant (requestor) in T-1118-85, T-1119-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1253-85, T-1291-85. *f*

SOLICITORS:

Sutherland, Hagarty, Mark & Somerville, Kitchener, Ontario, for applicant Piller Sausages & Delicatessens Limited.

Mackay, Artindale, Wunder, Kitchener, Ontario, for applicant J. M. Schneider Inc. *g*

McCarthy and McCarthy, Toronto, for applicants Canada Packers Inc., F. W. Fearman Company Limited, Toronto Abattoirs Limited and Oscar Mayer Foods Corporation. *i*

Miller, Thompson, Sedgewick, Ferris & Healy, Toronto, for applicants Gainers Inc. and Burns Meats Ltd.

McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon, Saskatchewan, for applicant Intercontinental Packers Limited. *j*

AVOCATS:

Ronald E. Mark pour la requérante Piller Sausages & Delicatessens Limited.

P. L. Seitz pour la requérante J. M. Schneider Inc.

Colin L. Campbell, c.r., pour les requérantes Canada Packers Inc., F. W. Fearman Company Limited, Toronto Abattoirs Limited et Oscar Mayer Foods Corporation.

John J. Chapman pour les requérantes Gainers Inc. et Burns Meats Ltd.

Robert H. McKercher, c.r., pour la requérante Intercontinental Packers Limited.

Gary A. Maavara pour la requérante IBP Inc.

G. N. Sparrow pour l'intimé le ministre de l'Agriculture.

Hilde M. English pour l'intervenant (demandeur) Jim Romahn dans les dossiers T-1024-85, T-1025-85, T-1456-85, T-1471-85, T-1491-85, T-1506-85 et T-2338-86.

Michael L. Phelan pour l'intervenant le Commissaire à l'information du Canada dans les dossiers T-1024-85, T-1025-85 et T-1026-85.

A COMPARU:

Ken Rubin pour son propre compte en qualité d'intervenant (demandeur) dans les dossiers T-1118-85, T-1119-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1253-85, T-1291-85.

PROCUREURS:

Sutherland, Hagarty, Mark & Somerville, Kitchener (Ontario), pour la requérante Piller Sausages & Delicatessens Limited.

Mackay, Artindale, Wunder, Kitchener (Ontario) pour la requérante J. M. Schneider Inc.

McCarthy and McCarthy, Toronto, pour les requérantes Canada Packers Inc., F. W. Fearman Company Limited, Toronto Abattoirs Limited et Oscar Mayer Foods Corporation.

Miller, Thompson, Sedgewick, Ferris & Healy, Toronto, pour les requérantes Gainers Inc. et Burns Meats Ltd.

McKercher, McKercher, Stack, Korchin & Laing, Saskatoon (Saskatchewan), pour la requérante Intercontinental Packers Limited.

Borden & Elliott, Toronto, for applicant IBP Inc.

Deputy Attorney General of Canada for respondent Minister of Agriculture.

Haney, White, Ostner, English & Linton, Waterloo, Ontario for intervenant (requestor) Jim Romahn in T-1024-85, T-1025-85, T-1456-85, T-1471-85, T-1491-85, T-1506-85 and T-2338-86.

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, for intervenant Information Commissioner of Canada in T-1024-85, T-1025-85 and T-1026-85.

INTERVENANT ON HIS OWN BEHALF:

Ken Rubin as intervenant (requestor) in T-1118-85, T-1119-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1253-85, T-1291-85.

The following are the reasons for order rendered in English by

JEROME A.C.J.: These matters are two of the fourtee applications under section 44 of the *Access to Information Act* [S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Schedule I] which came on for hearing before me on September 8, 1987 in Toronto, Ontario. The applicants all seek to restrict the disclosure of meat inspection audit team reports prepared by the Department of Agriculture. The nature of those reports was described in detail in the *Piller Sausages & Delicatessens Ltd. v. Canada (Minister of Agriculture)*, [1988] 1.F.C. 446 (T.D.) decision. While the facts of each application vary slightly, the principles involved are the same. I have therefore indicated that the reasons for the *Piller Sausages* judgment will apply, with appropriate modifications, to these applications.

In 1983 and 1985, the requestor/intervenors in this case, who are a newspaper reporter and a consumer researcher, respectively, filed requests under the *Access to Information Act* for the 1982, 1983 and 1984 meat inspection audit reports on Canadian slaughter/meat packing plants. Reports

Borden & Elliott, Toronto, pour la requérante IBP Inc.

Le sous-procureur général du Canada pour le ministre de l'Agriculture intimé.

Haney, White, Ostner, English & Linton, Waterloo (Ontario) pour l'intervenant (demandeur) Jim Romahn dans les dossiers T-1024-85, T-1025-85, T-1456-85, T-1471-85, T-1491-85, T-1506-85 et T-2338-86.

Osler, Hoskin & Harcourt, Ottawa, pour l'intervenant le Commissaire à l'information du Canada dans les dossiers T-1024-85, T-1025-85 et T-1026-85.

INTERVENANT POUR SON PROPRE COMPTE:

Ken Rubin en qualité d'intervenant (demandeur) dans les dossiers T-1118-85, T-1119-85, T-1131-85, T-1140-85, T-1253-85, T-1291-85.

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

LE JUGE EN CHEF ADJOINT JEROME: L'espèce concerne deux des quatorze demandes fondées sur l'article 44 de la *Loi sur l'accès à l'information* [S.C. 1980-81-82-83, chap. 111, annexe I] qui ont été présentées devant moi le 8 septembre 1987 à Toronto, en Ontario. Les requérantes sollicitent toutes la restriction de la divulgation de rapports d'une équipe de vérification de l'inspection des viandes qui ont été préparés par le ministère de l'Agriculture. La teneur de ces rapports a été décrite de façon détaillée dans la décision rendue dans l'affaire *Piller Sausages & Delicatessens Ltd. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)*, [1988] 1 C.F. 446 (1^{re} inst.). Bien que les faits de chacune des demandes diffèrent légèrement, les principes en jeu sont les mêmes. J'ai donc indiqué que les motifs prononcés dans l'affaire *Piller Sausages* s'appliqueront, compte tenu des adaptations de circonstance, aux présentes demandes.

En 1983 et en 1985, les demandeur/intervenants dans la présente affaire, respectivement journaliste et chercheur en matière de consommation, ont déposé des demandes conformément à la *Loi sur l'accès à l'information* pour obtenir les rapports de vérification de l'inspection des viandes établis pour

on Canada Packers were included in all these requests. Like the other applicants in this case, the company filed objections to the release of the reports. The first request by Jim Romahn was the subject of an investigation by the Information Commissioner. Her resulting recommendation to disclose is quoted in the *Piller Sausages* decision and led the Department of Agriculture to inform the applicants that all the reports requested would be released, with the exception of information exempted as confidential under paragraph 20(1)(b). A similar decision to release was reached with respect to the subsequent requests. These applications were then filed under section 44 of the Act for a review of the Department's decisions to disclose.

The intervenor, Ken Rubin, raised some preliminary points at the hearing of these applications. He asked me to review the decision not to disclose the portions of the reports which had already been exempted under paragraph 20(1)(b) and to declare all of the reports disclosable under subsection 20(2). My reasons for rejecting those submissions are set out in the *Gainers Inc. v. Canada (Minister of Agriculture)* decision, (order dated December 11, 1987, T-1131-85, not yet reported).

Like the other applicants, Canada Packers seeks to show that the information in the reports is exempt from disclosure under subsection 20(1) of the Act. That section reads:

20. (1) Subject to this section, the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains:

- (a) trade secrets of a third party;
- (b) financial, commercial, scientific or technical information that is confidential information supplied to a government institution by a third party and is treated consistently in a confidential manner by the third party;
- (c) information the disclosure of which could reasonably be expected to result in material financial loss or gain to, or could reasonably be expected to prejudice the competitive position of, a third party; or

les années 1982, 1983 et 1984 concernant des abattoirs canadiens. Toutes ces requêtes visaient notamment les rapports relatifs à Canada Packers. Comme les autres requérantes en l'espèce, cette société a fait une opposition à la communication de ces rapports. La première requête de Jim Romahn a fait l'objet d'une enquête du Commissaire à l'information. À la suite de la recommandation de cette dernière—citée dans l'arrêt *Piller Sausages*—de divulguer les rapports litigieux, le ministre de l'Agriculture a avisé les requérantes que tous les rapports demandés seraient communiqués, à l'exception des renseignements exemptés en vertu de l'alinéa 20(1)b) à cause de leur caractère confidentiel. La décision rendue à l'égard des demandes subséquentes concluait également à la communication des rapports visés. Les présentes demandes sollicitant la révision des décisions du Ministère qui concluait à la divulgation des rapports ont alors été présentées conformément à l'article 44 de la Loi.

L'intervenant Ken Rubin a soulevé certains points préliminaires à l'audition des présentes demandes. Il m'a demandé de réviser la décision concluant à la non communication des parties des rapports qui avaient déjà été exemptées en vertu de l'alinéa 20(1)b) et de déclarer que tous les rapports étaient susceptibles de communication en vertu du paragraphe 20(2). Les motifs pour lesquels je rejette ces prétentions sont énoncés dans l'arrêt *Gainers Inc. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)* (ordonnance en date du 11 décembre 1987, T-1131-85, encore inédite).

Comme les autres requérantes, Canada Packers cherche à démontrer que les renseignements contenus dans les rapports en question sont exemptés de la communication en vertu du paragraphe 20(1) de la Loi. Ce paragraphe est ainsi libellé:

20. (1) Le responsable d'une institution fédérale est tenu, sous réserve des autres dispositions du présent article, de refuser la communication de documents contenant:

- a) des secrets industriels de tiers;
- b) des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;
- c) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;

(d) information the disclosure of which could reasonably be expected to interfere with contractual or other negotiations of a third party.

The applicant's arguments under this section are in some respects unique and to that extent they must be addressed separately.

First, this applicant makes submissions on the issue of burden of proof in section 44 applications. While not disputing that the burden rests generally with the party opposing disclosure, the applicant argues that the wording of paragraphs 20(1)(c) and (d) obviates any burden to show by quantitative evidence that release of the information at issue will result in material financial loss. It cites in support the American cases dealt with in the *Piller Sausages* decision. As I indicated in those reasons, both the American and Canadian standard of proof in these cases requires evidence showing at least a likelihood of substantial injury. The Court is asked by the legislation to determine if such harm can be "reasonably expected" to result from the release of the information. There must, therefore, be sufficient evidence to establish such a reasonable expectation.

The applicant further argues that the Court is required to balance the competing interests of the public's right to know and the private interests of the applicant in avoiding prejudice to its business. In my opinion, however, that balancing process has already been done by Parliament in passing the *Access to Information Act* and delineating the exceptions to the general rule of disclosure. All that is left to the courts is the factual determination of whether the applicant has established the confidentiality of the information or a reasonable expectation of harm under subsection 20(1). This distinction was put well by the U.S. Court of Appeals in *Wellford v. Hardin*, 444 F.2d 21 (4th Cir. 1971), at pages 24-25:

[5,6] Of course, a company subject to a warning letter or detention action suffers a loss of privacy. The question, however, is whether the loss of privacy involved in disclosing the

d) des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

Les arguments de la requérante fondés sur cet article sont tout à fait particuliers à certains égards et, dans cette mesure, ils doivent être appréciés séparément.

Premièrement, la requérante en l'espèce présente des arguments relatifs à la question du fardeau de la preuve dans les demandes fondées sur l'article 44. Bien que ne contestant pas que ce fardeau soit généralement imposé à la partie s'opposant à la divulgation, la requérante soutient que le libellé des alinéas 20(1)(c) et (d) écarte tout fardeau d'établir au moyen d'éléments de preuve quantitatifs que la communication des renseignements visés entraînera une perte financière appréciable. À l'appui de cette affirmation, elle cite des décisions américaines dont il est traité dans l'arrêt *Piller Sausages*. Comme je l'ai indiqué dans ces motifs, les critères canadiens et américains applicables à la preuve requise dans le cadre de tels litiges exigent tous deux la preuve à tout le moins de la vraisemblance d'un préjudice important. La loi demande à la Cour de déterminer si la divulgation des renseignements visés «risquerait vraisemblablement» d'entraîner un tel préjudice. Les éléments de preuve, en conséquence, doivent être suffisants pour établir la vraisemblance d'un tel risque.

La requérante soutient également que la Cour est tenue d'apprécier l'importance respective des intérêts concurrents que constituent le droit de savoir du public et l'intérêt privé de la requérante à éviter que son entreprise ne subisse un préjudice. J'estime toutefois que le Parlement a déjà soupesé ces intérêts concurrents lorsqu'il a adopté la *Loi sur l'accès à l'information* et délimité les exceptions à la règle générale de la communication. Il ne reste plus aux tribunaux qu'à déterminer dans les faits si un requérant particulier a établi le caractère confidentiel des renseignements demandés ou un risque vraisemblable de préjudice aux termes du paragraphe 20(1). Cette distinction a été énoncée de façon juste par la U.S. Court of Appeals dans l'affaire *Wellford v. Hardin*, 444 F.2d 21 (4th Cir. 1971), à la page 24:

[TRADUCTION] [5,6] Naturellement, la compagnie qui reçoit une lettre d'avertissement ou qui fait l'objet d'une retenue est victime d'une incursion dans ses affaires privées. Toutefois, la

requested records is, as the Department contends, unwarranted. Congress has already answered the question by passing the Freedom of Information Act and the "overriding emphasis of its legislative history is that information maintained by the executive branch should become more available to the public." Attorney General's Memorandum on the Public Information Section of the Administrative Procedure Act, p. 1 (1967). After considering voluminous testimony on both sides and balancing the public, private, and administrative interests, Congress decided that the best course was open access to the governmental process with a very few exceptions. It is not the province of the courts to restrict that legislative judgment under the guise of judicially balancing the same interests that Congress has considered.

It is also argued that the reports in this case are significantly different from the government information ordered released in earlier applications under this Act. Unlike the material requested in *Maislin Industries Limited v. Minister for Industry, Trade and Commerce*, [1984 1 F.C. 939; 10 D.L.R. (4th) 417 (T.D.)], for example, this information was not the result of a voluntary submission by a third party for the purpose of securing government business or assistance or any expenditure of public funds. Rather, these firms are statutorily subject to the inspections and audits which produced these reports. The thrust of the argument, as I understand it, is that disclosure of the reports will not contribute to the real purpose of access to government information: government accountability.

For the reasons indicated above, this argument is being made in the wrong forum. The task of assessing what information the public "needs to know" and what must be withheld has already been done by Parliament. The purpose of the *Access to Information Act* is not specifically to enhance government accountability, but to provide access to all records under government control, with certain limited exceptions. These reports are unquestionably records under government control. They must therefore be disclosed unless they can be shown to come within a specific statutory exemption, in this case subsection 20(1).

question consiste à savoir si se trouve injustifiée, comme le prétend le Ministère, l'incursion que représente la communication des documents requis. Le Congrès a déjà répondu à la question en adoptant le Freedom of Information Act et «son évolution montre catégoriquement que les renseignements conservés par l'Exécutif devraient être rendus plus disponibles au public.» Voir le Memorandum on the Public Information Section of the Administrative Procedure Act de l'Attorney General, à la page 1 (1967). Après avoir étudié de nombreux témoignages de la part des deux parties et après avoir mis dans la balance les intérêts publics, privés et administratifs en jeu, le Congrès a décidé que la meilleure ligne de conduite était le libre accès au processus gouvernemental, mises à part quelques rares exceptions. Il n'appartient pas aux tribunaux de restreindre cette décision du corps législatif en prétendant peser les mêmes intérêts déjà pris en considération par le Congrès.

On a aussi avancé que les rapports en l'espèce diffèrent considérablement des renseignements du gouvernement que ce dernier a reçu l'ordre de communiquer à la suite de demandes précédentes faites sous le régime de cette Loi. Contrairement aux documents réclamés dans l'affaire *Maislin Industries Limited c. Ministre de l'Industrie et du Commerce*, [1984] 1 C.F. 939; 10 D.L.R. (4th) 417 (1^{re} inst.), par exemple, les renseignements en l'espèce ne procédaient pas d'une remise volontaire de la part d'un tiers dans le but d'obtenir des marchés ou de l'aide de l'État ou une quelconque dépense des deniers publics. En effet, les compagnies en cause sont soumises en vertu de la loi aux inspections et vérifications à la source de ces rapports. Le sens de cet argument, si je comprends bien, est que la communication des rapports ne contribuera pas au but réel de l'accès aux renseignements du gouvernement: la responsabilité gouvernementale.

On a fait valoir cet argument devant la mauvaise instance, pour les motifs exposés plus haut. Le Parlement a déjà déterminé quels renseignements le public «a besoin de connaître» et quels sont ceux qui ne doivent pas lui être révélés. L'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* n'est pas spécifiquement d'accroître la responsabilité gouvernementale, mais de permettre l'accès à tous les documents sous le contrôle du gouvernement, avec certaines exceptions restreintes. Les rapports en cause sont sans contredit sous le contrôle du gouvernement. Ils doivent par conséquent être communiqués, sauf s'il pouvait être démontré qu'ils sont visés par une exemption légale particulière, le paragraphe 20(1) en l'occurrence.

Turning to subsection 20(1), then, this applicant argues that the whole of the reports should be considered exempt under paragraph 20(1)(b) as they are confidential, financial or technical information supplied by a third party. I have set out my reasons for rejecting that argument in the *Intercontinental Packers Ltd. v. Canada (Minister of Agriculture)* decision (order dated December 11, 1987, T-1291-85, not yet reported). Basically, I am not convinced that this information is confidential in nature, by objective standards. It has already been disclosed in the companion American reports to which access is available under the U.S. *Freedom of Information Act* and between 1981 and 1983, similar information was released by Agriculture Canada. In addition, as discussed in the *Piller Sausages* decision, the information in these reports is, by its nature, public information and should not be considered confidential.

With regard to paragraph 20(1)(c) of the Act, the applicant contends it is difficult to weigh the predicted impact of the release of the reports because they have consistently been kept confidential. On the basis of the respondent's and intervenors' evidence, the applicant is forced to admit that audit reports were released by Agriculture Canada on at least one occasion in 1983. Cross-examination of the Information Commissioner's investigator revealed, however, that the reports were withdrawn from public access at that time because of the manner in which they were used by journalists. The author of an internal department memo noted that the "Kitchener-Waterloo newspaper consistently presented these audit results in the worst possible light". (Cross-examination of Bruce Anderson, Exhibit 1.)

The applicant goes on to state that such reporting has led to material losses and prejudice to the applicant in the past. However, the example they give to support this statement does not relate to publication of a government inspection report. In January of 1986, the applicant acceded to an Agriculture Canada request to slaughter a herd of

Donc, pour en venir au paragraphe 20(1), cette requérante soutient que les rapports dans leur ensemble devraient être considérés comme échappant à la communication en vertu de l'alinéa 20(1)(b) puisqu'ils sont des renseignements financiers ou techniques de nature confidentielle fournis par un tiers. J'ai énoncé les motifs pour lesquels je rejette cet argument dans l'arrêt *Intercontinental Packers Ltd. c. Canada (Ministre de l'Agriculture)* (ordonnance en date du 11 décembre 1987, T-1291-85, encore inédite). Fondamentalement, je ne suis pas convaincu que ces renseignements soient de nature confidentielle, selon des normes objectives. Ils ont déjà été divulgués dans les rapports américains correspondants rendus disponibles au public en vertu du *Freedom of Information Act* des États-Unis, et entre 1981 et 1983, Agriculture Canada a divulgué des renseignements semblables. De plus, comme il a été dit dans l'arrêt *Piller Sausages*, les renseignements contenus dans les rapports litigieux sont, de par leur nature, des renseignements publics et ils ne devraient pas être considérés comme étant confidentiels.

En ce qui concerne l'alinéa 20(1)(c) de la Loi, la requérante prétend qu'il est difficile d'estimer les conséquences escomptées de la communication des rapports, car ils ont constamment été tenus confidentiels. Étant donné le témoignage de l'intimé et des intervenants, la requérante est forcée de reconnaître que Agriculture Canada a communiqué des rapports de vérification en au moins une occasion en 1983. L'interrogatoire contradictoire de l'enquêteur du Commissaire à l'information a toutefois révélé que ces rapports n'ont plus été rendus disponibles au public à compter de cette époque en raison de la façon dont ils ont été exploités par les journalistes. L'auteur d'une note de service ministérielle a noté que [TRADUCTION] «le journal de Kitchener-Waterloo a constamment présenté les résultats de ces vérifications sous le jour le plus défavorable». (Interrogatoire contradictoire de Bruce Anderson, pièce n° 1.)

La requérante ajoute qu'une telle presse lui a causé dans le passé des pertes et un préjudice appréciables. Toutefois, l'exemple qu'elle donne à l'appui de cette assertion ne vise pas la publication d'un rapport d'inspection effectué par le gouvernement. En janvier 1986, la requérante a accédé à la demande d'Agriculture Canada d'abattre un trou-

cattle suffering from tuberculosis. A number of animals were determined by federal inspectors not to be diseased and were released for human consumption. When this fact was published by the news media, retail buyers of the applicant's products cancelled standing orders, declining any association with the suspect herd.

The problem with this evidence is that it does not deal with a parallel case to the one at bar. I have pointed out in a number of these decisions that the audit reports do not deal directly with the quality or safety of the meat produced in the subject plants. They relate only to general conditions in the plant and the inspection process. The stories about the diseased herd, however, clearly had a direct bearing on the meat which would be delivered to retailers. Under those circumstances, it was reasonable to expect there would be some cancellation of orders. I do not find such an expectation to be reasonable in this case. It is significant that the applicant could produce no evidence of loss at their Kitchener plant as a result of the stories complained of by department officials.

For the above reasons, as well as those set out in the *Piller Sausages* and *Intercontinental Packers* decisions, I do not find that this applicant has established a case for non-disclosure under subsection 20(1). I have concluded that the reports may be released in the form proposed by the Department of Agriculture. These applications to resist disclosure are therefore dismissed with costs.

peau de bovins atteints de tuberculose. Les inspecteurs fédéraux ont déterminé que certains animaux étaient sains et ils ont été rendus disponibles à la consommation humaine. Lorsque ce fait a été publié par la presse, les acheteurs au détail des produits de la requérante ont annulé les commandes qu'ils avaient passées, ne voulant rien connaître du troupeau suspect.

Cet élément de preuve, malheureusement, ne vise pas une affaire semblable à celle qui nous intéresse. J'ai souligné dans un certain nombre de ces décisions que les rapports de vérification n'ont pas directement trait à la qualité ou à l'innocuité des viandes produites dans les usines en cause. Elles ne visent que les conditions générales dans l'usine et le processus de l'inspection. Les articles sur le troupeau atteint de maladie, cependant, avaient clairement un rapport direct avec la viande qui serait livrée aux détaillants. Dans ces circonstances, on pouvait vraisemblablement s'attendre à ce que certaines commandes soient annulées. Je ne trouve pas qu'une telle attente soit vraisemblable en l'espèce. Il est important de noter que la requérante n'a pu faire la preuve d'aucun préjudice causé à son usine de Kitchener à la suite des articles dont se plaignent les fonctionnaires ministériels.

Pour les motifs susmentionnés, aussi bien que pour ceux qui sont exposés dans les arrêts *Piller Sausages* et *Intercontinental Packers*, je n'estime pas que cette requérante a établi qu'il y avait lieu de refuser la communication des documents litigieux en vertu du paragraphe 20(1). J'ai conclu que les rapports peuvent être communiqués en la forme proposée par le ministère de l'Agriculture. Ces demandes faites à l'encontre de la communication seront par conséquent rejetées avec dépens.