

Federal Court



Cour fédérale

~~SECRET~~

Date : 20260318

Dossier : T-3639-24

Référence : 2026 CF 203

[TRADUCTION FRANÇAISE, NON-RÉVISÉE PAR L'AUTEURE]

Ottawa (Ontario), le 18 mars 2026

En présence de madame la juge Aylen

ENTRE :

ALAN BARNES

demandeur

et

LE PREMIER MINISTRE

défendeur

~~JUGEMENT ET MOTIFS CLASSIFIÉS~~

[1] La présente est un recours en révision intenté en vertu de l'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*, LRC 1985, ch A-1 [Loi sur l'accès], à l'égard de la demande de communication, faite par le demandeur il y a environ dix ans, d'une série de dossiers historiques concernant le Joint Intelligence Bureau [JIB] et le Bureau de recherches spéciales [BRS] du Canada. Le demandeur conteste les passages caviardés par le Bureau du Conseil privé [BCP] conformément aux

paragraphe 13(1) et 15(1) de la Loi sur l'accès dans les documents qu'il a demandés, soit 18 pages des 285 qui ont été transmises au demandeur.

I. Contexte

[2] Le demandeur, Alan Barnes, est membre principal du Centre d'études sur la sécurité, le renseignement et la défense (Centre for Security, Intelligence and Defence Studies) de la Norman Paterson School of International Affairs à Ottawa, en Ontario. Il travaille également au projet d'histoire du renseignement étranger au Canada (Canadian Foreign Intelligence History Project), qui met de l'avant l'étude de l'histoire des évaluations du renseignement étranger au Canada.

[3] Créé par le Cabinet en août 1967, le JIB était principalement responsable du renseignement économique et topographique en matière de défense. Le JIB relevait du ministère de la Défense nationale [MDN] jusqu'en 1968.

[4] En 1968, les responsabilités du JIB [TRADUCTION] « non liées à la défense » ont été transférées au ministère des Affaires mondiales [MAM]. On a donné au bureau une nouvelle appellation : le BRS. Ses responsabilités comportaient l'évaluation de renseignements économiques et politiques et l'administration du programme d'entretiens (Interview Program), un programme visant l'obtention de renseignements sur des États dits « fermés », tels que la République de Chine et l'Union des républiques socialistes soviétiques.

[5] Le 21 janvier 2016, le demandeur a présenté au BCP une demande de communication, conformément à la Loi sur l'accès, de plusieurs dossiers historiques concernant le JIB et le BRS du Canada. Plus particulièrement, le demandeur voulait obtenir la communication de ce qui suit :

[TRADUCTION] Tous les dossiers liés au [JIB] et au [BRS], notamment les documents contenus dans les dossiers ci-après des archives du BCP en ce qui a trait aux changements apportés aux ententes convenues avec le Canada en matière de renseignements étrangers :

- Répertoire « Dossiers historiques JIB/BRS »
- Dossier « Origines du JIB »
- Dossier « Création du JIB »
- Dossier « Aperçu du JIB »
- Dossier « JIB : organisation »
- Dossier « Pouvoirs et modalités du JIB : 1949-62 »
- Dossier « JIB : autres »

Le document intitulé « The Joint Intelligence Bureau » de R.L. McGibbon c. 1965 [qui est probablement dans le dossier « Aperçu du JIB »].

Tous les dossiers ayant trait au Comité du renseignement économique (CRÉ), notamment, les documents contenus dans le dossier « Comité du renseignement économique » des archives du BCP, notamment les documents intitulés « Programme de travail du CRÉ, 1962 » et « Diffusion des renseignements économiques actuels », vers 1962.

[6] Dans sa demande, sous l'intertitre [TRADUCTION] « Renseignements à l'appui du processus d'examen », le demandeur a informé le BCP de ce qui suit :

- A. une vaste gamme de documents faisant l'objet de la demande de communication ont déjà été cités et décrits dans un document rédigé par le D^r Wesley Wark, dont une version comportant plusieurs passages caviardés a été diffusée par le BCP;
- B. certains documents, dont il a demandé des copies, ont déjà été dévoilés en entier par le MAM et Bibliothèque et Archives Canada [BAC] en réponse à des demandes de communication antérieures;
- C. BAC avait en sa possession de nombreux dossiers sur le JIB (traitant du même sujet que les dossiers demandés), qui, au départ, étaient en la possession du MDN et du MAM; ces dossiers ont été transmis à des chercheurs en réponse à leurs demandes de communication;
- D. de nombreuses collections de documents en la possession de la Direction – Histoire et patrimoine du MDN renferment des dossiers exhaustifs contenant des procès-verbaux (et documents à l'appui) de réunions du comité des chefs de cabinet (de 1945 jusqu'au milieu des années 1960) où il était question de la mise sur pied et du fonctionnement du JIB;
- E. BAC a déjà rendu publics les procès-verbaux du Comité mixte du renseignement de 1942 à 1950 (qui incluent des discussions exhaustives de la mise sur pied et du fonctionnement du JIB).

[7] En réponse à la demande de communication du demandeur, on a compilé un dossier de 285 pages comportant des documents des renseignements élaborés par le JIB ou le BRS. Ce

dossier comporte les procès-verbaux et documents d'appui du comité de chefs de cabinet ainsi que les procès-verbaux du Comité mixte du renseignement.

[8] Le 17 mai 2016, le BCP a transmis au demandeur le dossier de 285 pages. Toutefois, le dossier comportait 267 pages entièrement caviardées et seulement 18 pages partiellement caviardées conformément aux paragraphes 13(1), 15(1) et 19(1) de la Loi sur l'accès.

[9] En juillet 2016, le demandeur a déposé une plainte au Commissariat à l'information du Canada [CIC] en application de l'article 30 de la Loi sur l'accès, affirmant que le BCP n'avait pas appliqué correctement les exceptions prévues aux paragraphes 13(1) et 15(1). Dans sa plainte, le demandeur a expliqué que les dossiers demandés dataient de 30 à 50 ans et portaient sur des questions administratives, organisationnelles et financières, et non sur des questions sensibles liées à la collecte du renseignement. Il précisait en outre que le BCP avait caviardé tous les noms et acronymes de tous les organismes affiliés au JIB, et ce, même si ces renseignements avaient déjà été rendus publics.

[10] En août 2016, le BCP a rendu une réponse initiale au CIC.

[11] En 2017, dans une correspondance entre le CIC et le demandeur, ce dernier a transmis au CIC plusieurs dossiers qu'il s'était procurés durant ses recherches. Les pages de ces dossiers étaient identiques, quoique non caviardées, aux pages que le BCP avait caviardées avant de les lui transmettre. Par exemple, un des dossiers correspondait à la page 151 du dossier et contenait des renseignements qui avaient été caviardés par le BCP. D'autres dossiers semblables couvraient les

mêmes sujets et périodes, mais avaient été transmis par d'autres ministères (comme le MAM et BAC) sans toutefois avoir été caviardés.

[12] Sept ans plus tard, en 2024, le CIC a rendu un avis en application de l'article 35 dans lequel il demandait au BCP de préparer un tableau d'analyse des exceptions et leur justification. Le BCP a consulté le Secrétariat de l'évaluation du renseignement [SÉR], le MAM et le MDN afin d'élaborer le tableau d'analyse. Durant cette période, il a été décidé que certains renseignements initialement caviardés pourraient dorénavant être rendus publics.

[13] Le 5 juillet 2024, le BCP a fourni au demandeur une nouvelle version des dossiers. Même si elle contenait plus de renseignements, cette version était toutefois lourdement caviardée. En outre, le BCP avait changé les motifs du caviardage pour certains renseignements en application des paragraphes 13(1) à 15(1), sans toutefois donner d'explication.

[14] Le 20 septembre 2024, le CIC a envoyé au BCP un rapport initial qui recommandait à ce dernier de communiquer plusieurs pages qui auparavant avaient été caviardées, notamment les pages 100 à 111, 188 à 191, 193 et 197 dans leur intégralité. Deux mois plus tard, le secrétaire adjoint du cabinet, Affaires ministérielles et organisationnelles, a informé le CIC que le BCP était partiellement en désaccord avec les conclusions du CIC et qu'il continuerait à consulter les partenaires étrangers afin de décider si de plus amples renseignements pouvaient être rendus publics.

[15] Le 27 novembre 2024, le CIC a publié son rapport final, confirmant la recommandation du rapport initial. Selon le rapport final, les renseignements caviardés conformément au paragraphe 13(1) des pages 100 à 111 et 151 respectaient les exigences prévues à ce paragraphe, c'est-à-dire que ces renseignements ont été obtenus à titre confidentiel de la part du gouvernement d'un État étranger. Toutefois, le rapport final mentionne que des éléments de preuve permettent d'établir que des renseignements caviardés conformément au paragraphe 13(1) des pages 100 à 111 ont déjà été rendus publics par le gouvernement de l'État étranger qui les avait fournis au départ, ce qui signifie qu'il est à la discrétion du BCP de communiquer ces pages du dossier.

[16] Le rapport final conclut également que le responsable du BCP (ou son délégué) ne s'est pas acquitté de la charge qui lui incombait de démontrer que la communication des renseignements caviardés des pages 100 à 111, 188 à 191, 193 et 197 conformément au paragraphe 15(1) entraînerait vraisemblablement un préjudice. Le rapport final précise que la communication de ces pages n'entraînerait vraisemblablement pas de préjudice, notamment parce que les dossiers ne contiennent que des titres, des classifications de documents et des dates et ne révèlent pas le contenu des rapports en question. Toutefois, le rapport final précise que le BCP : (a) n'a pas fourni de preuve que les titres caviardés revêtent une quelconque pertinence à l'heure actuelle en ce qui concerne les opérations; (b) n'a pas confirmé que des opérations secrètes pourraient être révélées à partir des renseignements caviardés; et (c) n'a offert aucun détail à l'appui de sa prétention que des opérations bilatérales pourraient subir des répercussions négatives résultant de la communication et n'a pas précisé non plus ce que ce préjudice pourrait être.

[17] En conséquence de ces conclusions, le CIC a recommandé, entre autres, que le BCP communique les renseignements des pages 100 à 111, 188 à 191, 193 et 197 qui faisaient toujours l'objet d'un refus. Le BCP n'a pas suivi cette recommandation.

[18] Le 23 décembre 2024, le demandeur a introduit la présente instance par voie de demande.

[19] Le 9 mai 2025, le BCP a accepté de communiquer les renseignements auparavant caviardés qui figuraient sur plusieurs pages, mais ne l'a pas fait pour les pages 100 à 111 et 151 conformément au paragraphe 13(1) et les pages 188 à 191, 193 et 197 en application du paragraphe 15(1). La présente demande porte sur les passages caviardés figurant sur ces 18 pages.

II. Éléments de preuve en lien avec la demande

[20] À l'appui de sa demande, le demandeur a déposé son propre affidavit, qui contenait, entre autres, la copie des documents – non caviardés – que le demandeur avait obtenus, lesquels contenaient des renseignements semblables à ceux qu'il avait demandés au BCP, notamment la page 151 du dossier, sans passage caviardé.

[21] En réponse à la demande, le BCP a déposé l'affidavit de David Neilson, le directeur exécutif des services d'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels et de la correspondance de la direction du BCP. La majorité de ses éléments de preuve sont publics, à l'exception d'une partie du paragraphe 23 et des pièces C et E dans leur intégralité. La pièce C est

le tableau d'analyse des exceptions du BCP [le tableau d'analyse] en lien avec la demande de communication du demandeur.

[22] M. Neilson a donné des éléments de preuve entourant la réception par le BCP de la demande de communication du demandeur et la réponse du BCP à la demande de communication, notamment les consultations avec d'autres ministères. En ce qui a trait aux exceptions prévues au paragraphe 13(1), M. Neilson a mentionné qu'il avait été décidé, au terme de consultations internes au sein du BCP et de consultations externes avec le MAM, que les renseignements figurant aux pages 100 à 111 et 151 avaient été obtenus à titre confidentiel auprès d'autres gouvernements et faisaient donc l'objet de l'exception prévue au paragraphe 13(1). En ce qui a trait au paragraphe 13(2), M. Neilson a donné les éléments de preuve ci-après.

[TRADUCTION] D'après [des] consultations internes au BCP et des consultations avec le MAM, le BCP s'est demandé si les gouvernements étrangers avaient rendus les renseignements publics ou s'ils avaient consenti à la divulgation. Dans les cas où il n'y avait pas d'indication claire qu'il avait été satisfait à ces critères, le BCP a protégé les renseignements fournis à titre confidentiel.

[23] En ce qui a trait au paragraphe 15(1), M. Neilson a mentionné que le BCP avait établi, en partie d'après les recommandations du MAM (faites au terme de discussions exhaustives du BCP avec le MAM), que la divulgation des renseignements des pages 188 à 181, 193, 194 et 197 risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. En ce qui a trait à l'exercice du pouvoir discrétionnaire du BCP, M. Neilson a affirmé :

[TRADUCTION] 22. Le BCP a exercé son pouvoir discrétionnaire en partie d'après les recommandations du MAM, afin de refuser la communication de certaines parties des dossiers. Ce faisant, le BCP a tenu compte, entre autres :

- a. de l'explication du MAM de ses recommandations pour les exceptions;
- b. de l'expertise du MAM en relations internationales et des préjudices qui pourraient résulter de la communication, à la lumière de son mandat;
- c. de l'objet et de la fonction de la Loi sur l'accès et de l'importance du droit du public à la communication de renseignements dont le gouvernement a le contrôle.

23. En conséquence, les exceptions appliquées par le BCP suivant l'exercice de son pouvoir discrétionnaire ne correspondaient pas toujours aux recommandations des autres ministères. Par exemple, le BCP n'a pas adopté les passages caviardés proposés par le MAM en ce qui a trait au nom de certains pays alors qu'il n'y avait aucune allusion [REDACTED] en lien avec ces pays. Dans d'autres cas, le BCP s'est dit d'accord avec les recommandations du MDN pour communiquer les renseignements en question contrairement au MAM qui recommandait de les caviarder. Dans le cas présent, le BCP a eu recours à son pouvoir discrétionnaire en ce qui a trait à l'âge des renseignements en cause, et ce, malgré la nature des renseignements. [...]

[24] Le BCP a également déposé l'affidavit de Jonathan Yendall, directeur adjoint par intérim de la Division des politiques et programmes de renseignements du Bureau de renseignements du MAM, dans sa version publique et dans sa version caviardée. M. Yendall a donné des éléments de preuve au sujet des recommandations faites par le MAM au BCP en ce qui a trait à chacune des exceptions demandées en lien avec les pages 100 à 111, 151, 188 à 191, 193 et 197, sur lesquelles je me pencherai davantage plus loin.

[25] Le BCP a également déposé deux affidavits de Sébastien Chiasson, le directeur adjoint par intérim de la Division de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels

[AIPRP] du MAM. La plupart de ses éléments de preuve étaient publics, sauf quelques passages caviardés de l'un de ses affidavits.

[26] Les affidavits de M. Chiasson décrivaient de façon générale comment le Bureau de l'AIPRP du MAM s'acquitte de ses obligations en vertu paragraphe 13(2) de la Loi sur l'accès. Ce dernier a affirmé :

[TRADUCTION] 9. Règle générale, bien que cela soit presque obligatoire, le Canada ne consulte pas toujours le gouvernement ou l'organisme étranger. Plusieurs critères peuvent circonscrire l'exercice du pouvoir discrétionnaire conféré par l'alinéa 13(2)a) de procéder à une consultation étrangère lorsque l'on n'est pas en mesure d'établir que les renseignements ont déjà été rendus publics par le pays d'où elle provient. Parmi ces critères, on compte :

- Ce pays existe-t-il toujours?
- Ce pays a-t-il un régime équivalent à celui de la Loi sur l'accès que nous pourrions consulter?
- Ce pays est-il amical? Par exemple, le pays répondra-t-il à la demande?
- Si le dossier provient de plusieurs pays ou s'il provient du Canada, est-ce que l'on peut préparer convenablement la consultation? Par exemple, s'il faut protéger les renseignements qui ne peuvent être partagés avec le pays consulté, est-ce qu'il y a des renseignements ou un contexte suffisants pour que les pays en cause donnent une réponse éclairée?
- Est-ce que de consulter le pays pourrait mettre en péril notre relation bilatérale?
- Est-ce que les renseignements sont des exceptions à la loi du pays en cause qui est équivalente au régime de la Loi sur l'accès?

[27] Il en sera question davantage plus loin, mais je souligne que M. Chiasson a fourni des éléments de preuve détaillés au sujet de la consultation avec le gouvernement étranger en lien avec les pages 100 à 111 sans toutefois donner d'éléments de preuve semblables pour la page 151. M. Chiasson a plutôt affirmé que [TRADUCTION] « [d]ans le cas des autres pages [notamment, la page 151 ainsi que les pages 62 et 210 à 211, ces dernières n'étant pas en cause en l'espèce], l'information connexe provenait du Canada ou d'un autre pays étranger et que les renseignements restants après le retrait des renseignements protégés n'auraient pratiquement aucun sens. »

III. Questions en litige

[28] Les questions en litige en l'espèce sont les suivantes :

- A. Quelles sont les normes de contrôle applicables?
- B. Est-ce que le responsable du BCP est autorisé à refuser de communiquer les passages caviardés des pages 100 à 111 et 151 du dossier conformément au paragraphe 13(1) et, dans l'affirmative, est-ce que le responsable du BCP (ou son délégué) a exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 13(2) de façon raisonnable en refusant de communiquer les renseignements?
- C. Est-ce que le responsable du BCP avait des motifs raisonnables de refuser la communication des renseignements des pages 188 à 191, 193 et 197 conformément au paragraphe 15(1) et, dans l'affirmative, est-ce que le responsable du BCP ou son délégué a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable en refusant la communication?

D. Quelles réparations devraient être accordées au demandeur, le cas échéant?

IV. Analyse

A. Le régime de la Loi sur l'accès

[29] La Cour suprême du Canada a reconnu que la Loi sur l'accès est une loi quasi-constitutionnelle [voir *Canada (Commissaire à l'information) c Canada (Ministre de la Défense nationale)*, 2011 CSC 25 au para 40].

[30] L'objet de la Loi sur l'accès est exprimé à son paragraphe 2(1) en ces termes :

2 (1) La présente loi a pour objet d'accroître la responsabilité et la transparence des institutions de l'État afin de favoriser une société ouverte et démocratique et de permettre le débat public sur la conduite de ces institutions.

2 (1) The purpose of this Act is to enhance the accountability and transparency of federal institutions in order to promote an open and democratic society and to enable public debate on the conduct of those institutions.

[31] L'article 2 de la Loi sur l'accès exige que les exceptions faites au droit d'accès soient précises et limitées. En cas d'ambiguïté, la Cour doit choisir l'interprétation qui restreint le moins possible le droit d'accès [voir *Bronskill c Canada*, 2011 CF 983 au para 5; *Sherman c Canada (Ministre du revenu national)*, 2003 CAF 202 au para 10].

B. Les normes de contrôle

[32] Conformément à l'article 41.1 de la Loi sur l'accès, les demandes intentées en vertu du paragraphe 41(1) sont entendues et jugées comme une nouvelle affaire – c'est-à-dire que la Cour procède à une révision *de novo* [voir *Matas c Canada (Affaires mondiales)*, 2024 CF 88 aux para 10-12; *Perreault c Canada (Affaires étrangères)*, 2023 CF 1051 aux para 26-29; *McCarthy c Canada (Services aux Autochtones)*, 2025 CF 1843 au para 36].

[33] En procédant à cette révision *de novo*, la Cour tire ses propres conclusions concernant l'applicabilité des exceptions demandées par le BCP [voir *Geophysical Service Incorporated c Office Canada–Terre-Neuve-et-Labrador des hydrocarbures extracôtiers*, 2024 CF 1616 au para 28, renvoyant à *Canada (Santé) c Elanco Canada Limited*, 2021 CAF 191 au para 15]. Il n'est pas nécessaire de faire preuve de retenue à l'égard des positions du responsable de l'institution fédérale [voir *Canada (Commissaire à l'information) c Canada (Commissaire de la Gendarmerie royale du Canada)*, 2003 CSC 8 au para 19].

[34] Toutefois, les paragraphes 13(2) et 15(1) confèrent au responsable de l'institution fédérale un pouvoir discrétionnaire à l'égard de l'application des exceptions. La Cour n'envisage pas l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire *de novo*, mais procède plutôt à un contrôle de l'exercice du pouvoir discrétionnaire suivant la norme raisonnable [voir *Geophysical, supra* au para 31, renvoyant à *Perreault, supra* aux para 40-41 et à *Matas, supra* aux para 42-44; *Attaran c Canada (Affaires étrangères)*, 2011 CAF 182 au para 14, renvoyant à *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23 au para 48].

[35] Lorsqu'elle procède à une révision suivant la norme raisonnable, la Cour doit « s'intéresse[r] avant tout aux motifs de la décision » et décider si la décision qui fait l'objet de la révision, autant le raisonnement suivi que le résultat obtenu, est transparente, intelligible et justifiée [voir *Mason c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2023 CSC 21 au para 8]. Une décision raisonnable doit être fondée sur une analyse intrinsèquement cohérente et rationnelle et est justifiée au regard des contraintes juridiques et factuelles auxquelles le décideur est assujéti [voir *Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration) c Vavilov*, 2019 CSC 65 aux para 15, 85].

C. La charge de la preuve et les conclusions du CIC

[36] En l'espèce, il incombe au BCP d'établir, selon la prépondérance des probabilités, que les renseignements correspondent à l'une des exceptions à la communication prévues aux paragraphes 13(1) et 15(1) de la Loi sur l'accès [voir l'article 48 de la Loi sur l'accès; *Canada (Commissariat à l'information) c Canada (Premier ministre)*, 2019 CAF 95 au para 37; *Attaran, supra* au para 27].

[37] Si elle estime que l'exercice du pouvoir discrétionnaire est en cause, la Cour doit décider à quelle partie incombe la charge d'établir si le pouvoir discrétionnaire a été exercé de façon raisonnable dans les circonstances [voir *Attaran, supra* au para 20]. Lorsqu'un dossier confidentiel est en jeu et que le demandeur ne peut en obtenir la communication (c'est le cas en l'espèce), il incombe à l'institution fédérale d'établir que le pouvoir discrétionnaire a été exercé de façon

raisonnable [voir *Attaran, supra* au para 27; *Bronskill, supra* au para 124; *Imai c Canada (Ministre des Affaires étrangères)*, 2021 CF 1479 au para 22].

[38] Même si notre Cour a l'avantage de pouvoir consulter le rapport du CIC, les conclusions du CIC ne lient pas la Cour, bien qu'elles méritent qu'on leur accorde un certain poids à la lumière de l'expertise que détient le commissaire à l'information [voir *Imai, supra* au para 21; *Perrault, supra* aux para 23, 27-29].

D. L'article 13 de la Loi sur l'accès

(1) Principes généraux

[39] Les passages pertinents de l'article 13 de la Loi sur l'accès sont reproduits ci-après.

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

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

[...]

(2) Le responsable d'une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements visés au paragraphe (1) si le gouvernement, l'organisation,

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

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

[...]

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Part that contains information described in subsection (1) if the government, organization

l'administration ou l'organisme qui les a fournis	or institution from which the information was obtained:
a) consent à la communication;	(a) consents to the disclosure; or
b) rend les renseignements publics.	(b) makes the information public.

[40] L'alinéa 13(1)a) est une exception obligatoire fondée sur la catégorie qui interdit la divulgation de dossiers contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel d'un gouvernement, organisme ou institution étranger [voir *Hoogers v Canada (Ministre des Communications)*, 1998 CanLII 31520 (FC) au para 23]. Il ne s'applique pas aux renseignements canadiens – c'est-à-dire, les renseignements produits ou générés au Canada – à moins que les renseignements canadiens ne révèlent le contenu de renseignements reçus à titre confidentiel d'un gouvernement étranger [voir *Sherman, supra* au para 33(a)].

[41] Bien qu'il prévoie une exception obligatoire, le paragraphe 13(2) confère au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de communiquer les dossiers si le gouvernement, l'organisation, l'administration ou l'organisme étranger y consent ou rend les renseignements publics. Si le responsable d'une institution fédérale refuse de communiquer les dossiers dans des circonstances où le gouvernement, l'organisation, l'administration ou l'organisme étranger y consent ou rend les renseignements publics, le responsable doit donner des motifs étayant le refus [voir *Do-Ky v Canada (Ministre des Affaires étrangères et du Commerce international)*, [1997] 2 CF 907 au para 17, conf par 1999 CanLII 8083].

[42] En conséquence, en ce qui a trait aux exceptions prévues au paragraphe 13(1) en cause en l'espèce, la Cour doit établir, *de novo*, si le BCP a démontré que l'alinéa 13(1)a) s'applique aux renseignements faisant l'objet de l'exception. Dans l'affirmative, la Cour doit établir si le BCP a exercé son pouvoir discrétionnaire, en vertu du paragraphe 13(2), de refuser la communication des renseignements de façon raisonnable.

[43] Si elle estime que le BCP n'était pas autorisé à refuser la communication des passages caviardés en application du paragraphe 13(1), la Cour peut ordonner la communication en vertu de l'article 49 de la Loi sur l'accès.

(2) La page 151

[44] La page 151 provient d'un rapport de 50 pages du JIB. La page 151 contient le seul passage caviardé du document, sous l'intertitre [TRADUCTION] « Collecte des renseignements auprès de visiteurs canadiens du bloc soviétique, de Cuba et de la Chine », qui traite de la manière dont certains Canadiens ayant visité ces pays sont choisis par le JIB en vue d'un entretien.

[45] Ayant reçu les dossiers caviardés, le demandeur a été en mesure de trouver une copie identique du rapport du JIB entièrement dépourvue de caviardage. Les parties conviennent que le MAM a transmis une version non caviardée de la page 151 en réponse à une demande de communication antérieure faite en vertu de la Loi sur l'accès. Ainsi, le demandeur sait que le passage caviardé contient ce qui suit :

La CIA fournit au JIB une liste de noms et de numéros de passeport de Canadiens ayant obtenu un visa d'entrée en Chine.

[46] Selon la preuve présentée par M. Yendall, les renseignements faisant l'objet de l'exception, sont des renseignements opérationnels fournis par la Central Intelligence Agency [CIA] par voies de transmission de renseignements dont la confidentialité est implicite. Il affirme que les renseignements faisant l'objet de l'exception [TRADUCTION] « décrivent des renseignements concernant les opérations d'un organisme de renseignement étranger » et que, à sa connaissance, les renseignements n'ont pas été rendus publics par l'organisme étranger. Il affirme en outre que les renseignements faisant l'objet de l'exception portent sur la capacité pour l'organisme étranger de se procurer subrepticement les renseignements personnels de citoyens canadiens et de les transmettre à une unité du gouvernement canadien. En conséquence, ces renseignements devraient être protégés, étant donné la nature des renseignements que le gouvernement étranger a obtenus et les moyens par lesquels il les a obtenus.

[47] En lien avec la communication antérieure de ces renseignements par le MAM, M. Yendall affirme ce qui suit :

18. [TRADUCTION] Je comprends que le demandeur a trouvé une version publique de ces renseignements, jointe à la page 11 de la pièce K de son affidavit. Bien que ceci donne à croire que les renseignements sont publics, il faut préciser que le paragraphe 13(2) ne s'applique qu'aux situations où les renseignements sont rendus publics par l'organisme ou l'institution fédérale qui a, au départ, fourni les renseignements. Rien n'indique que les renseignements ont été rendus publics par le gouvernement américain. Le MAM a donc recommandé que le Bureau de l'AIPRP du BCP refuse de communiquer ces renseignements.

[48] Le demandeur prétend que le BCP n'a pas réussi à démontrer que les renseignements figurant à la page 151 sont visés par les exceptions prévues au paragraphe 13(1) pour deux raisons.

Premièrement, selon le demandeur, les renseignements ne sont qu'une description, rédigée par un fonctionnaire canadien, confirmant l'existence de renseignements confidentiels fournis par un gouvernement étranger à titre confidentiel, mais qui n'en révèle pas le contenu (c'est-à-dire les noms et les numéros de passeport). Étant donné que la communication des renseignements canadiens ne révélerait pas le contenu des renseignements fournis par le gouvernement étranger à titre confidentiel, les renseignements ne sont donc pas visés par l'une des exceptions prévues au paragraphe 13(1) et n'ont donc pas à être caviardés.

[49] Le demandeur invoque à l'appui la décision *Sherman* de la Cour d'appel fédérale. Dans la décision *Sherman*, la question soumise à la Cour d'appel fédérale était la mesure dans laquelle, conformément à l'alinéa 13(1)a) de la Loi sur l'accès et au paragraphe 1 de l'article XXVII en lien avec l'article XXVI A du Protocole modifiant la *Convention entre le Canada et les États-Unis d'Amérique en matière d'impôts sur le revenu et sur la fortune* [la Convention], le ministre du Revenu national pouvait refuser de communiquer à l'appelant les renseignements en la possession de Revenu Canada à l'égard de l'aide à la perception que le ministère du revenu américain (Internal Revenue Service) [IRS] avait demandée et dont il avait bénéficié. Dans cette affaire, l'appelant avait demandé la communication de renseignements statistiques compilés par le ministre du Revenu national, en particulier, les renseignements suivants : le nombre de demandes faites par Revenu Canada et par l'IRS, le montant total en cause, dans quelle proportion les demandes ont été acceptées par chacun des organismes, dans quelle proportion les mesures prises par chacun des organismes ont porté fruit ainsi que le montant des sommes perçues et remises.

[50] Se prononçant sur la portée du paragraphe 13(1), la Cour d'appel fédérale a conclu que l'alinéa 13(1)a) ne s'applique pas aux renseignements canadiens (renseignements produits ou générés au Canada) à moins que les renseignements ne contiennent également des renseignements reçus à titre confidentiel d'un gouvernement étranger et que la communication des renseignements canadiens révélerait le contenu de ces renseignements confidentiels [voir *Sherman, supra* au para 33(a)]. La Cour d'appel fédérale a affirmé que « le simple fait que pareils renseignements existent n'est pas visé par l'exception impérative prévue à l'alinéa 13(1)a) ». La Cour d'appel fédérale a fondé sa conclusion sur le fait que la Convention permettant l'échange de renseignements confidentiels et les lois qui la mettent en œuvre sont des documents publics. La Cour d'appel fédérale a affirmé ce qui suit :

[21] [...] Confirmer simplement l'existence de ce que chacun sait déjà ou de ce qui est communément connu n'est pas une communication. Toutefois, la question de l'ampleur de l'échange de pareils renseignements pose plus de problèmes, en ce qui concerne les demandes qui sont faites et l'argent demandé, perçu et remis, provenant des États-Unis.

[51] La Cour d'appel fédérale a précisé que l'interprétation à donner aux exceptions obligatoires telles que celles prévues à l'alinéa 13(1)a) doit être précise et étroite, car de telles exceptions sous-tendent que la communication des renseignements aura un effet néfaste. La Cour d'appel fédérale a ensuite affirmé que, pour que l'alinéa 13(1)a) s'applique aux statistiques produites par le ministre du Revenu, ces statistiques doivent révéler plus que l'existence et la quantité de renseignements confidentiels obtenus de l'IRS : elles doivent révéler le contenu des renseignements.

[52] Le demandeur affirme que, en l'espèce, les renseignements canadiens de la page 151 ne contiennent aucun des renseignements reçus, à titre confidentiel, de la CIA ni ne révèlent le contenu de ces renseignements. Les renseignements caviardés confirment plutôt ce que tout le monde sait et qui est de notoriété publique – notamment, que les États-Unis sont un partenaire clé du Canada en matière de défense et que le Canada collabore de près avec des organismes américains en matière de défense et de sécurité nationale.

[53] Bien que cette question ait été soulevée dans les observations écrites du demandeur, le BCP ne l'a pas mentionnée dans ses propres observations écrites. À l'audience, le BCP a affirmé que les circonstances de l'espèce ne sont pas identiques à celles de la décision *Sherman* parce que les renseignements en cause sont plus qu'une description des renseignements transmis par la CIA. En outre, dans la décision *Sherman*, le public connaissait ces renseignements parce que le partage de renseignements était détaillé dans la Convention, un document public. En l'espèce, selon le BCP, il n'existe pas de document semblable. Bien que le BCP reconnaisse que le public sait que le Canada collabore généralement avec d'autres gouvernements étrangers, le contexte de l'obtention des renseignements en cause par l'organisme étranger dans ce cas précis n'est pas connu du public.

[54] Je conclus que les observations du BCP sont sans fondement. Je suis d'accord avec le demandeur que les renseignements en cause ne sont qu'une description des renseignements transmis par la CIA. Il s'agit de renseignements canadiens qui ne révèlent pas le contenu des renseignements transmis par la CIA. Conclure autrement serait adopter une interprétation trop large de l'exception prévue au paragraphe 13(1); une telle interprétation serait contraire à celle adoptée dans la jurisprudence applicable. En outre, le fait que la CIA a transmis des

renseignements au JIB a été rendu public à la page 139 du même rapport. Bien que le BCP insiste sur le fait que le contexte de l'obtention des renseignements par la CIA n'est pas connu du public, cette question n'a aucune importance puisque les passages caviardés ne révèlent aucunement ce contexte.

[55] En conséquence, je conclus que le BCP n'a pas établi que l'alinéa 13(1)a) s'applique aux renseignements faisant l'objet de l'exception. Ainsi, je conclus que le BCP n'était pas autorisé à refuser la communication des passages caviardés de la page 151. En conséquence, je n'ai pas à me pencher sur la demande en lien avec le paragraphe 13(2).

[56] Je souhaite toutefois traiter d'un certain nombre de questions ayant trait aux éléments de preuve déposés par le BCP en lien avec les paragraphes 13(1) et 13(2) que la Cour a trouvés problématiques. Premièrement, le demandeur a fait tout un plat des incohérences entourant les passages caviardés de la page 151 par le MAM, alors que le MAM avait déjà communiqué les renseignements confidentiels en réponse à une autre demande de communication en application de la Loi sur l'accès. Le BCP a affirmé que la communication antérieure avait été faite par inadvertance sans toutefois déposer de preuve à cet effet. M. Yendall n'a fait aucune mention que c'était le MAM – le ministère même où travaille M. Yendall – qui avait transmis les renseignements en cause. M. Yendall était donc en très bonne posture pour se pencher sur les circonstances de la communication antérieure des renseignements par le MAM; qu'il se soit abstenu de le faire est pour le moins troublant.

[57] Deuxièmement, en ce qui concerne le paragraphe 13(2), le BCP n'a pas demandé au gouvernement américain son consentement à la communication des renseignements. Bien qu'il ait donné des éléments de preuve détaillés sur les facteurs que le BCP prend en compte pour décider s'il doit obtenir le consentement, M. Chiasson n'a pas expliqué pourquoi une telle demande n'avait pas été faite auprès du gouvernement américain. La seule preuve qu'il a donnée, en lien avec un certain nombre de pages (dont la page 151), est que [TRADUCTION] « l'information connexe provenait du Canada ou d'un autre pays étranger et que les renseignements restants après le retrait des renseignements protégés n'auraient pratiquement aucun sens. » Cette explication est tout à fait dénuée de logique, étant donné que le rapport en cause ne contient aucun passage caviardé à l'exception de celui de la page 151. En effet, le rapport entier est public. En conséquence, le gouvernement américain pourrait très bien lire tout le rapport et décider s'il veut ou non donner son consentement; il n'y a donc aucune raison de s'inquiéter que le gouvernement américain ne soit pas en mesure de prendre connaissance du document.

[58] Troisièmement, à l'audience *ex parte* tenue à huis clos, l'avocat du BCP a avancé [REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED] Le BCP ne devrait pas compter une inférence, que la Cour doit tirer, pour remédier aux faiblesses de son argumentation.

(3) Les pages 100 à 111

[59] Les pages 100 à 111 renferment un rapport intitulé [TRADUCTION] [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED] [le rapport des pages 100 à 111].
Les pages 100 à 111 sont caviardées en entier. Selon M. Yendall, l'auteur du rapport était membre
du [REDACTED] faisait partie du [REDACTED]
[REDACTED]. M. Yendall affirme que le rapport est hautement confidentiel et qu'il contient des
renseignements sensibles que le Canada a obtenus à titre confidentiel.

[60] Je suis convaincue par la démonstration du BCP que ces pages contiennent des
renseignements obtenus d'un gouvernement étranger à titre confidentiel; l'alinéa 13(1)a)
s'applique donc aux renseignements faisant l'objet de l'exception.

[61] La seule question qui reste à trancher est de savoir si le refus du BCP de communiquer les
renseignements constituait un exercice raisonnable de son pouvoir discrétionnaire en vertu du
paragraphe 13(2). Le CIC a conclu à l'existence de preuves que ces renseignements avaient été
rendus publics par le gouvernement étranger en question; de telles preuves autorisaient donc le
BCP à exercer, en vertu du paragraphe 13(2), son pouvoir discrétionnaire. Le CIC a recommandé
la communication des dossiers; toutefois, le BCP a choisi de ne pas le faire.

[62] La Cour dispose d'un rapport intitulé [TRADUCTION] [REDACTED]
[REDACTED]. À la page 13

de ce rapport, on mentionne la [REDACTED]
[REDACTED] dont la source renvoie au rapport des pages 100 à 111. La note infrapaginale mentionnant le rapport des pages 100 à 111 indique que ce dernier a été [TRADUCTION] [REDACTED]
[REDACTED] [TRADUCTION] information libre], [REDACTED] ». Les [REDACTED] sont identiques à [REDACTED] figurant aux pages [REDACTED] du rapport des pages 100 à 111.

[63] Le demandeur fait valoir que, puisque le gouvernement étranger a diffusé, du moins en partie, le rapport des pages 100 à 111, le BCP peut, en vertu du paragraphe 13(2), exercer son pouvoir discrétionnaire de communiquer cette même partie. Le demandeur avance que, puisque le BCP ne savait pas qu'il disposait de ce pouvoir discrétionnaire, il ne l'a donc pas exercé. D'après le demandeur, on ne peut pas conclure que le BCP a exercé son pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable.

[64] Encore une fois, le BCP n'en a fait aucune mention dans ses observations écrites, et ce, même si le demandeur avait soulevé cette question précise. Durant l'audience, le BCP a affirmé qu'il n'avait pas de pouvoir discrétionnaire, étant donné que le gouvernement étranger n'avait pas donné son consentement ni rendu public le rapport des pages 100 à 111. Selon le BCP, après avoir pris connaissance du rapport du CIC, le BCP s'est penché à nouveau sur la question et a déterminé encore une fois qu'aucune preuve ne permettait de conclure que le gouvernement étranger avait communiqué le rapport des pages 100 à 111.

[65] Néanmoins, au terme d'un examen attentif de la preuve mise de l'avant par le BCP en l'espèce, j'estime qu'elle n'appuie pas la position du BCP. M. Yendall a reconnu que le [REDACTED] renvoyait à une communication du rapport des pages 100 à 111 par le [REDACTED]. Toutefois, il a prétendu qu'il [TRADUCTION] « n'était pas possible d'établir s'il s'agissait du rapport en entier ou seulement des parties du rapport mentionnées par l'auteur. »

[66] M. Chiasson a affirmé ce qui suit :

14. [TRADUCTION] Après de plus amples recherches, le Bureau de l'AIPRP du MAM a conclu que le [rapport des pages 100 à 111] avait été rendu public en raison d'une mention de ce rapport à la note infrapaginale [REDACTED] de la page [REDACTED] du rapport intitulé « [REDACTED] », rédigé par [REDACTED], la pièce A, ci-jointe. Bien que la note infrapaginale renvoie à la communication par [REDACTED] [REDACTED] [...], l'équivalent de la Loi sur l'accès, il n'était pas clair s'il s'agissait de la communication du rapport en entier ou seulement des parties du rapport mentionnées par l'auteur. Comme il n'y avait pas d'indication claire de quels renseignements avaient été rendus publics par [REDACTED], le MAM était d'avis que le rapport devrait être caviardé en entier.

[Nos soulignements.]

[67] Je conclus que MM. Yendall et Chiasson reconnaissent tous les deux que le gouvernement [REDACTED] avait transmis au moins une partie du rapport des pages 100 à 111. Aucun d'entre eux n'a mis en doute l'exactitude de la note infrapaginale; leurs avis divergent uniquement sur la mesure dans laquelle le gouvernement [REDACTED] a communiqué le rapport des pages 100 à 111. M. Neilson n'a donné aucun élément de preuve quant à ces pages; toutefois, on peut présumer

que le BCP a suivi la recommandation du MAM concernant la communication de ce document. Étant donné que le gouvernement [REDACTED] avait communiqué au moins en partie le document, le BCP avait donc le pouvoir discrétionnaire de communiquer la même partie du rapport des pages 100 à 111. Bien que le BCP ait décidé ultimement de demander le consentement du gouvernement [REDACTED] (sans toutefois réussir à l'obtenir) avant de communiquer le rapport des pages 100 à 111 en entier, cela ne change rien au fait que, en vertu du paragraphe 13(2), le BCP avait le pouvoir discrétionnaire de communiquer le document, du moins en partie, même en l'absence du consentement du gouvernement [REDACTED], puisque le libellé du paragraphe 13(2) est disjonctif. Selon la preuve dont dispose la Cour, il est clair que le BCP n'a pas reconnu qu'il avait un tel pouvoir discrétionnaire et n'a donc pris aucune mesure pour l'exercer. Enfin, le BCP n'a donné aucune explication adéquate étayant son refus de communiquer l'extrait du rapport des pages 100 à 111. En conséquence, je conclus que le BCP n'a pas exercé son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 13(2) de façon raisonnable.

[68] Je signale également que, d'après la mince preuve dont disposait la Cour concernant la demande de consentement que le BCP a présentée au gouvernement [REDACTED], il n'est pas du tout clair si le BCP a mentionné au gouvernement [REDACTED] que ce dernier avait déjà communiqué, du moins en partie, le rapport des pages 100 à 111. Dans les circonstances, la Cour se serait attendue à ce que le BCP informe le gouvernement [REDACTED] de sa communication antérieure et joigne à sa demande de consentement une preuve de cette communication.

E. Le paragraphe 15(1) de la Loi sur l'accès

(1) Principes généraux

[69] Le paragraphe 15(1) de la Loi sur l'accès prévoit ce qui suit :

15 (1) Le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives, notamment

a) des renseignements d'ordre tactique ou stratégique ou des renseignements relatifs aux manœuvres et opérations destinées à la préparation d'hostilités ou entreprises dans le cadre de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;

b) des renseignements concernant la quantité, les caractéristiques, les capacités ou le déploiement des armes ou des matériels de défense, ou de tout ce qui est conçu,

15 (1) The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Part that contains information the disclosure of which could reasonably be expected to be injurious to the conduct of international affairs, the defence of Canada or any state allied or associated with Canada or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities, including, without restricting the generality of the foregoing, any such information

(a) relating to military tactics or strategy, or relating to military exercises or operations undertaken in preparation for hostilities or in connection with the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(b) relating to the quantity, characteristics, capabilities or deployment of weapons or other defence equipment or of anything being designed, developed, produced or considered for use as

mis au point, produit ou prévu à ces fins;

c) des renseignements concernant les caractéristiques, les capacités, le rendement, le potentiel, le déploiement, les fonctions ou le rôle des établissements de défense, des forces, unités ou personnels militaires ou des personnes ou organisations chargées de la détection, de la prévention ou de la répression d'activités hostiles ou subversives;

d) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif à :

(i) la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada,

(ii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives;

e) des éléments d'information recueillis ou préparés aux fins du renseignement relatif aux États étrangers, aux organisations internationales d'États ou aux citoyens étrangers et utilisés par le gouvernement du Canada dans le cadre de délibérations ou consultations ou dans la conduite des affaires internationales;

f) des renseignements concernant les méthodes et le matériel technique ou

weapons or other defence equipment;

(c) relating to the characteristics, capabilities, performance, potential, deployment, functions or role of any defence establishment, of any military force, unit or personnel or of any organization or person responsible for the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(d) obtained or prepared for the purpose of intelligence relating:

(i) the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(ii) the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities;

(e) obtained or prepared for the purpose of intelligence respecting foreign states, international organizations of states or citizens of foreign states used by the Government of Canada in the process of deliberation et consultation or in the conduct of international affairs;

f) on methods of, et scientific or technical equipment for, collecting, assessing or

scientifique de collecte, d'analyse ou de traitement des éléments d'information visés aux alinéas d) et e), ainsi que des renseignements concernant leurs sources;

g) des renseignements concernant les positions adoptées ou envisagées, dans le cadre de négociations internationales présentes ou futures, par le gouvernement du Canada, les gouvernements d'États étrangers ou les organisations internationales d'États;

h) des renseignements contenus dans la correspondance diplomatique échangée avec des États étrangers ou des organisations internationales d'États, ou dans la correspondance officielle échangée avec des missions diplomatiques ou des postes consulaires canadiens;

i) des renseignements relatifs à ceux des réseaux de communications et des procédés de cryptographie du Canada ou d'États étrangers qui sont utilisés dans les buts suivants :

(i) la conduite des affaires internationales,

(ii) la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada,

handling information referred to in paragraph (d) or (e) or on sources of such information;

(g) on the positions adopted or to be adopted by the Government of Canada, governments of foreign states or international organizations of states for the purpose of present or future international negotiations;

(h) that constitutes diplomatic correspondence exchanged with foreign states or international organizations of states or official correspondence exchanged with Canadian diplomatic missions or consular posts abroad; or

i) relating to the communications or cryptographic systems of Canada or foreign states used

(i) for the conduct of international affairs,

(ii) for the defence of Canada or any state allied or associated with Canada, or

(iii) la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles ou subversives.

(iii) in relation to the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities.

[70] Le paragraphe 15(1) prévoit une exception discrétionnaire, fondée sur le préjudice, qui permet, mais sans l'y obliger, au responsable d'une institution fédérale de refuser de communiquer un dossier contenant « des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales, à la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada ou à la détection, à la prévention ou à la répression d'activités hostiles ou subversives » [voir *Imai, supra* aux para 30–31]. En l'espèce, le seul préjudice mentionné par le BCP a trait à la conduite des affaires internationales.

[71] Il incombe au BCP de démontrer un risque vraisemblable de préjudice à partir d'éléments de preuve établissant « un lien clair et direct » « entre la divulgation d'une information donnée et le préjudice allégué » [voir *Merck Frosst Canada Ltd c Canada (Santé)*, 2012 CSC 3 aux para 197, 219]. La preuve par affidavit attestant simplement qu'il y aura un préjudice, tout comme la preuve vague ou spéculative, est insuffisante pour que le BCP s'acquitte de la charge qui lui incombe d'établir un lien clair et direct [voir *Clowater c Canada (Industrie)*, 2024 CF 916 au para 74 mentionnant *Compagnie américaine de Fer et Métaux Inc c Administration portuaire de Saint John*, 2023 CF 1267 au para 57]. La description de préjudices possibles, même avec abondance de détails, ne suffit pas. Plus la preuve est générale, plus il sera difficile pour la Cour de se convaincre du lien entre la communication de documents précis et le préjudice allégué [voir *Imai, supra* aux para 34, 42; *Do-Ky, supra* au para 32; *Merck Frosst, supra* aux para 192–196]. Comme l'a

mentionné le juge Noël dans la décision *Bronskill*, on a interprété ce fardeau comme étant un « lourd fardeau » [voir *Bronskill, supra* au para 125]. Le BCP doit démontrer qu'il existe beaucoup plus que la simple possibilité d'un préjudice, mais il n'est pas tenu d'établir, selon la prépondérance des probabilités, que le préjudice se produira effectivement [voir *Imai, supra* au para 35; *Merck Frosst, supra* aux para 196, 199].

[72] Lorsqu'il détermine que la communication pourrait vraisemblablement porter préjudice à l'un des intérêts identifiés, le responsable de l'institution fédérale doit décider si, vu l'importance du risque et d'autres facteurs pertinents, la communication devrait être accordée ou refusée [voir *Imai, supra* au para 36; *Attaran, supra* au para 14]. Ces facteurs incluent : (a) les principes et les objectifs de la Loi sur l'accès; (b) l'intérêt public des demandes de communication de renseignements et l'intérêt public à ce qu'il y ait divulgation; (c) la valeur historique d'un document; (d) le passage du temps entre la création du document et la demande de communication des renseignements; et (e) la diffusion publique antérieure des renseignements [voir *Bronskill, supra* aux para 213–220].

[73] En conséquence, pour ce qui est des exceptions prévues au paragraphe 15(1) en cause en l'espèce, la Cour doit premièrement établir, *de novo*, si le BCP a démontré que la divulgation de renseignements caviardés des pages 188 à 191, 193 et 197 risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. Deuxièmement; dans l'affirmative, la Cour doit entreprendre une évaluation en deux étapes : (i) le BCP a-t-il porté son attention sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 15(1); et (ii) le BCP a-t-il exercé ce pouvoir discrétionnaire de façon raisonnable [voir *Imai, supra* au para 31; *Attaran, supra* aux para 16, 18].

[74] Lorsqu'elle se demande si le BCP a porté son attention sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 15(1) dans le cadre de la première étape de l'évaluation, la Cour doit examiner l'ensemble de la preuve afin de déterminer si, selon la prépondérance des probabilités, le responsable de l'institution fédérale ou son délégué saisissait l'existence d'un pouvoir discrétionnaire de communiquer ou de refuser la communication. La preuve du pouvoir discrétionnaire peut être expresse ou implicite [voir *Attaran, supra* au para 36].

[75] Lorsque, à la deuxième étape de l'évaluation, la Cour se demande si le BCP a exercé de façon raisonnable son pouvoir discrétionnaire, la Cour doit tenir compte des motifs invoqués par le BCP ainsi que de la transparence et de l'intelligibilité du trajet décisionnel à l'égard des faits présentés en preuve. Le BCP ne peut simplement indiquer qu'il a pris en compte tous les facteurs pertinents; il doit démontrer concrètement comment il les a pris en compte [voir *Canada (Commissariat à l'information) c Canada (Transports)*, 2016 CF 448 aux para 64–66].

[76] Il n'est pas nécessaire que le responsable d'une institution fédérale fasse l'analyse détaillée de chaque facteur ayant un impact sur la décision ou de la façon dont les facteurs sont évalués les uns par rapport aux autres; toutefois, il ne suffit pas de réciter des déclarations passe-partout que le pouvoir discrétionnaire a été exercé et que tous les facteurs pertinents ont été pris en compte [voir *Premier ministre, supra* aux para 82–83]. La Cour tiendra compte de l'ensemble des facteurs que l'institution fédérale a pris en compte. La Cour peut même raisonnablement tirer l'inférence que tous les facteurs ont été dûment pris en compte, notamment ceux en faveur de la communication. L'exercice du pouvoir discrétionnaire n'est pas déraisonnable simplement parce que l'institution n'a pas identifié précisément certains facteurs favorisant la communication que la

personne ayant demandé la communication estime pertinents [voir *Premier ministre, supra* aux para 82–90].

[77] Si la Cour décide que le BCP n'avait pas de motifs raisonnables sur lesquels fonder son refus de communiquer les renseignements en vertu du paragraphe 15(1), l'article 50 de la Loi sur l'accès permet à la Cour d'ordonner la communication des renseignements caviardés.

(2) Les pages 188 à 191 et 193

[78] Les pages 188 à 191 et 193 proviennent d'un rapport sur le renseignement de la Section de l'Afrique, du Moyen-Orient et de l'hémisphère occidental pour la période du 1^{er} juillet 1975 au 30 juin 1976. Aux pages 188 à 190 figure une liste détaillant le nombre, le titre, la classification et les dates de divers mémorandums du BRS. La page 191 comprend une liste [TRADUCTION] « d'éléments du bulletin hebdomadaire sur le renseignement du CÉR » détaillant le titre, la classification et la date de chaque élément. La page 193 comprend une liste [TRADUCTION] « d'autres travaux demandés par des membres externes au bureau » détaillant l'élément, la classification, le destinataire et la date. Les mémorandums et les éléments portent sur un certain nombre de pays et ont diverses classifications de sécurité. Sur chacune des pages en cause, les passages caviardés cachent tous des renseignements liés à un mémorandum, élément ou demande de travail en particulier [les éléments caviardés].

[79] La première question sur laquelle la Cour doit se pencher est de savoir si le BCP a démontré que la divulgation des passages caviardés des pages 188 à 191 et 193 risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales.

[80] Le BCP justifie le caviardage au moyen de la classification de sécurité des éléments caviardés. Selon la preuve de M. Yendall, chaque élément caviardé est doté de la classification de sécurité de niveau « CW » [REDACTED]. Au moment des faits, il a affirmé que « CW » impliquait [TRADUCTION] [REDACTED]

[REDACTED] ». Il affirme qu'il s'agit de renseignements hautement sensibles concernant des [REDACTED] depuis la fin de la Seconde Guerre mondiale; ces renseignements demeurent sensibles en ce qui a trait aux relations internationales entretenues par le Canada. Essentiellement, selon la preuve de M. Yendall, la diffusion du nom du rapport entraînerait [REDACTED]

[81] Le nom des rapports identifie les pays et organismes suivants : l'Arabie saoudite, les « pays de l'OPEP », le « CIEC », Cuba, le Koweït, l'Iran, l'Argentine, le Mexique, l'« Amérique latine », l'Angola, le Venezuela, l'Égypte, l'URSS, le Brésil et la Syrie. L'un des rapports n'identifie aucun pays – notamment [TRADUCTION] le « Mémo : commentaire économique 8 ».

[82] M. Yendall a identifié trois préjudices potentiels pouvant résulter de la communication des renseignements concernant les cibles de [REDACTED]. Premièrement, selon M. Yendall,

la communication de renseignements pourrait causer un préjudice à la collecte de renseignements du Canada. Étant donné l'âge des dossiers, d'après M. Yendall, le MAM estime qu'il existe une attente minimale et limitée quant à ce préjudice. M. Yendall affirme qu'il est raisonnable de s'attendre que la communication révélant que des pays et des industries ont jadis été [REDACTED]

[REDACTED]. Néanmoins, étant donné l'âge des renseignements et les changements technologiques correspondants, il affirme qu'il est peu probable – mais pas impossible – [REDACTED]

[REDACTED] entraînerait un préjudice limité à l'égard des efforts de collecte canadiens ou [REDACTED].

[83] Deuxièmement, M. Yendall affirme que la communication de renseignements pourrait entraîner un préjudice envers les relations diplomatiques du Canada. Étant donné l'âge des dossiers, selon lui, le MAM estime que la divulgation entraînerait un [TRADUCTION] « risque vraisemblable de préjudice un peu plus élevé » envers la conduite des affaires internationales et des relations diplomatiques du Canada avec d'autres pays, ces derniers pouvant accuser le Canada de [REDACTED]. Il a détaillé un nombre de réactions historiques à des communications concernant les cibles de la [REDACTED] qui ont entraîné des contre-mesures diplomatiques, consulaires et autres, notamment : (a) des démarches à l'encontre du pays ayant des cibles; (b) la mise en œuvre d'exigences en matière de visas ou d'autres restrictions à l'égard des déplacements contre les citoyens du pays ayant des cibles; (c) une réticence accrue d'interagir positivement avec les représentants diplomatiques, commerciaux ou consulaires du pays ayant des cibles ou avec les citoyens ou les entités œuvrant dans le pays ciblé; (d) la détention arbitraire de

citoyens du pays ayant des cibles; (e) le refus d'ententes concernant les diplomates du pays ciblé; (f) l'expulsion de diplomates à titre de *personae non grata*; et (g) le recours à de telles communications pour accuser d'espionnage le pays ayant des cibles, et ce, afin de rehausser sa propre réputation à l'échelle nationale ou internationale aux dépens de la réputation des intérêts du pays ayant des cibles au sein du forum international.

[84] M. Yendall affirme que [TRADUCTION] « dans la plupart des cas », le Canada continue d'entretenir des relations avec les cibles nommées de la [REDACTED] décrites dans ces rapports et, en conséquence, la divulgation des renseignements aurait des effets néfastes sur les relations bilatérales actuelles du Canada avec ces cibles, car celles-ci pourraient accuser le Canada, ou ses alliés, de [REDACTED]. En outre, il affirme que la divulgation de ces renseignements servirait à [TRADUCTION] « confirmer les soupçons », ce qui pourrait vraisemblablement créer des irritants chez les pays nommés. En outre, la divulgation pourrait justifier à leurs yeux de rétrograder leur relation bilatérale avec le Canada, ce qui aurait des répercussions sur toutes les priorités en matière de politiques étrangères, tels les objectifs consulaires, commerciaux et politiques.

[85] Troisièmement, M. Yendall affirme que la divulgation de renseignements pourrait entraîner un préjudice envers les ententes de partage de renseignements du Canada. M. Yendall a identifié ce préjudice comme étant un [TRADUCTION] « risque potentiellement significatif » à l'encontre des ententes de partage de renseignements du Canada émanant de la [REDACTED] [REDACTED] issue d'une collecte secrète de renseignements confidentiels

concernant les alliés du Canada appartenant au Groupe des cinq (les États-Unis, le Royaume-Uni, l'Australie et la Nouvelle-Zélande).

[86] M. Yendall affirme qu' [REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]. Ainsi, il affirme qu'il est [TRADUCTION] « presque certain » que les renseignements de [REDACTED] dont il est question dans ces pages ont été obtenus par l'entremise d'un des alliés du Canada appartenant au Groupe des cinq. Toutefois, étant donné le peu de détails concernant l'origine des éléments caviardés, il est impossible de déterminer de quel allié il s'agit. M. Yendall assure que tous les renseignements partagés entre les organismes étrangers le sont avec l'attente expresse ou implicite que ni les renseignements ni leurs sources ne seront divulgués sans le consentement de l'entité qui les a transmis, autrement dit [TRADUCTION] « le partage de renseignements selon la règle des tiers ». Ainsi, toute divulgation de renseignements des pays du Groupe des cinq sans le consentement de la partie en cause endommagerait de façon importante et durable la relation avec cette partie. Si les alliés du Groupe des cinq en venaient à conclure que le Canada n'est pas digne de confiance, aux dires de M. Yendall, cela aurait pour conséquence de limiter la circulation de renseignements vers le Canada, ce qui entraînerait un préjudice grave à l'encontre de la communauté du renseignement du pays et de sa capacité de prévoir des menaces et d'y répondre.

[87] Enfin, de l'avis de M. Yendall, le passage du temps n'empêche pas la possibilité de préjudice, car les événements entourant [REDACTED] sur des entités géopolitiques et économiques détaillées dans les éléments caviardés n'ont pas définitivement pris fin (comme ce

serait le cas pour une guerre, par exemple). Puisque ces entités existent toujours, la divulgation de ces rapports historiques pourrait raisonnablement affecter les relations diplomatiques actuelles du Canada avec les pays ou les entités en cause. Même si le Canada n'entretient pas de relation diplomatique actuelle avec le pays ou l'entité nommé, selon M. Yendall, il faut prendre en compte les répercussions potentielles sur une éventuelle relation.

[88] On doit rappeler que le CIC a conclu que le BCP : (a) n'avait pas réussi à rendre apparent le préjudice qui pourrait résulter de la communication, surtout étant donné que le dossier en cause ne contient que des titres, des classifications de document et des dates, et ne révèle pas le contenu des rapports en question; (b) n'a pas fourni la preuve que les éléments caviardés avaient une pertinence actuelle ou pouvaient confirmer des opérations secrètes; et (c) n'a donné aucun détail pour appuyer ses prétentions que les opérations bilatérales pourraient subir des répercussions négatives dues à la communication.

[89] Le BCP a eu l'occasion de remédier aux lacunes qui avaient été identifiées par le CIC en ce qui a trait à la preuve, et la Cour procède à une révision *de novo* à partir du dossier de preuve dont elle dispose. Malheureusement, je constate un certain nombre de problèmes en ce qui a trait à la preuve du BCP et le préjudice allégué.

[90] Dans son affidavit, M. Neilson a affirmé que, en octobre 2024, après la réception du rapport initial du CIC, le BCP a procédé à un autre examen des passages caviardés des pages 188 à 191 et 193 et a consulté le MAM et le Centre de la sécurité des télécommunications du Canada [CST] à cet égard. Bien que le MAM ait recommandé que certaines exceptions soient maintenues,

M. Neilson a affirmé que [TRADUCTION] « le CST n'avait aucune objection à la divulgation des renseignements ayant trait à son portefeuille. » Lors de l'audience *ex parte* tenue à huis clos, j'ai mentionné à l'avocat du BCP le fait que les SIGINT (les renseignements d'origine électromagnétique) relèvent directement du portefeuille du CST. Le BCP n'a pas exprimé son désaccord. M. Neilson a confirmé que le CST n'avait pas d'objection à la communication des renseignements [TRADUCTION] « ayant trait à son portefeuille ». Tous les passages caviardés des pages 188 à 191 et 193 portent sur le risque de préjudice de la transmission de l'utilisation, par le Canada ou ses alliées, des renseignements d'origine électromagnétique, une question qui relève clairement du portefeuille du CST. Si le CST n'avait aucune objection à la communication des renseignements, pourquoi le BCP s'y est-il opposé? M. Neilson n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi le BCP n'a pas adopté la position du CST. Je ne rejette pas le fait que le MAM a son mot à dire à l'égard de l'éventuelle communication de ces renseignements, toutefois, je suis d'avis que le fait que le CST n'avait pas d'objection à la communication de renseignements vieux de 50 ans mine la position du BCP selon laquelle il existe une possibilité de préjudice, notamment en ce qui a trait à la relation du Canada avec ses alliés du Groupe des cinq.

[91] Il faut rappeler que, pour s'acquitter de sa charge, le BCP doit fournir des preuves étayant un lien clair et direct entre la communication de renseignements précis et le préjudice allégué. Plus la preuve est générale, plus il sera difficile pour la Cour de se convaincre du lien entre la communication et le préjudice allégué. Je conviens que les risques de préjudice identifiés par M. Yendall sont tous de l'ordre du possible. Néanmoins, le BCP devait aller au-delà de la simple identification de préjudices possibles. Le BCP devait démontrer un lien direct entre les

renseignements caviardés et les divers préjudices allégués. J'estime que le BCP n'a pas réussi à établir un tel lien, n'ayant donné que des preuves de nature générale.

[92] Les passages caviardés en cause portent sur au moins treize pays (sans compter les pays appartenant à des organismes); toutefois, il n'y a aucune preuve de l'évaluation d'un risque de préjudice pour chacun des pays. On ne donne aucun détail de la relation actuelle du Canada avec chacun des pays et quelles répercussions aurait la communication des renseignements sur cette relation. Le BCP se contente plutôt de traiter du risque de préjudice pour tous les pays ensemble, peu importe si le Canada a une relation diplomatique étroite ou une relation distante, voire non existante, avec ce pays. Bien que M. Yendall évoque le risque de mettre en péril de futures relations avec des pays avec lesquels le Canada n'a pas encore établi de relation diplomatique, il n'a pas identifié concrètement comment cela pourrait se produire pour aucun des pays en cause. Durant l'audience, l'avocat du BCP a insisté pour que la Cour se fonde sur l'expertise du MAM et présume que le MAM avait tenu compte de la relation du Canada avec chacun des pays pris individuellement. Toutefois, rien dans les éléments de preuve dont dispose la Cour n'appuie de telles allégations.

[93] En outre, les allégations de préjudices émanant de la communication doivent être prises en compte à la lumière de toutes les circonstances pertinentes, notamment, la mesure dans laquelle les mêmes renseignements ou des renseignements semblables sont déjà rendus publics [voir *Premier ministre, supra* aux para 85-90]. En l'espèce, le BCP n'a donné aucun élément de preuve quant à savoir s'il est de notoriété publique que le Canada ou ses alliés ont espionné l'un ou l'autre

des pays ou organismes en cause durant la période pertinente, ou si l'un ou l'autre des éléments caviardés ou leur titre ont déjà été rendus publics.

[94] Je garde également en tête l'âge des dossiers. Je conviens que la preuve de M. Yendall que l'âge des rapports n'empêche pas, à lui seul, le risque de préjudice étant donné qu'il y a pas de cessation ou de fin apparente des événements entourant la [REDACTED] au sujet de ces entités géopolitiques et économiques. Toutefois, le temps écoulé depuis ces [REDACTED] [REDACTED] est certainement une considération pertinente en ce qui a trait à la réaction possible des partenaires du Canada en matière de sécurité à l'égard de la divulgation. M. Yendall mentionne dans son affidavit un nombre d'articles détaillant les conséquences de la [REDACTED] [REDACTED]. Néanmoins, comme l'a souligné avec justesse le demandeur, ces articles portaient sur le conflit entraîné par la communication d'opérations en cours – et contemporaines à la communication – et non sur la communication [REDACTED] historiques; la Cour ne dispose d'aucune preuve suggérant que l'une ou l'autre des [REDACTED] [REDACTED] qui pourraient être inférées à partir des titres des rapports sont en cours. Dans les circonstances, j'estime que le BCP n'a pas convenablement pris en compte l'âge des dossiers et son impact sur les supposés risques de préjudices.

[95] En ce qui a trait au risque allégué de préjudice envers la collecte de renseignements par le Canada (qui est minimale comme l'a reconnu le BCP), le BCP n'a donné aucune preuve concernant quelles méthodes de collecte pourraient avoir été utilisées durant la période en cause, si on a toujours recours à ces méthodes, comment la communication des noms des rapports pourrait mettre en péril cette méthode en particulier et comment cela pourrait entraîner des répercussions négatives

sur les méthodes actuelles de collecte du Canada. En conséquence, je conclus que ces éléments de preuve à l'égard du risque de préjudice sont de nature spéculative.

[96] En ce qui a trait au risque pour la relation du Canada avec les alliés du Groupe des cinq, je ne suis pas convaincue que le BCP a fourni des éléments de preuve étayant un lien direct entre la communication et le préjudice allégué. J'admets que le partage de renseignements selon la règle des tiers s'applique à tout renseignement qu'un allié du Groupe transmet au Canada et que la communication de renseignements transmis par le Groupe des cinq sans le consentement de l'allié en cause pourrait certainement endommager de façon importante et durable la relation. Toutefois, les circonstances de la présente affaire n'impliquent pas la communication de renseignements du Groupe des cinq. La Cour ne dispose d'aucune preuve suggérant que le nom des rapports eux-mêmes contient des renseignements du Groupe des cinq. Le BCP n'a pas donné d'éléments de preuve établissant un lien direct entre le nom des rapports eux-mêmes et le risque de préjudice pour les relations du Canada avec les pays du Groupe des cinq. Je suis d'avis que la preuve du BCP ne démontre pas que le risque de préjudice envers les relations du Canada avec les pays du Groupe des cinq est plus qu'une simple possibilité, laquelle est insuffisante pour que le BCP s'acquitte de la charge qui lui incombe.

[97] J'aimerais également souligner que le BCP a refusé de communiquer un élément caviardé figurant au bas de la page 193 : [TRADUCTION] « Mémo – Commentaire sur l'économie 8 ». Toute l'évaluation du préjudice par le BCP concernant ces pages repose sur des rapports de niveau « CW », ce qui indique au pays ou à l'organisme en cause que le Canada ou ses alliés l'ont espionné. Or, contrairement aux autres éléments caviardés, ce mémo n'a pas la classification

« CW ». En fait, le document ne comporte aucune désignation de classification. Ainsi, le préjudice allégué par le BCP ne peut s'appliquer à ce document et aucune autre allégation de préjudice n'a été faite à l'égard de ce document. Même si le document avait une classification « CW », la description du mémo ne fait référence à aucun pays précis, et le BCP n'a donné aucune explication sur ce que signifie [TRADUCTION] « économique 8 ». Lorsque je lui ai posé la question durant l'audience *ex parte* tenue à huis clos, l'avocat du BCP n'a pas été en mesure d'expliquer pourquoi on avait caviardé ce passage.

[98] En conséquence, je ne suis pas convaincue que le BCP ait démontré de façon convaincante que la divulgation des passages caviardés des pages 188 à 191 et 193 risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. À la lumière de cette conclusion, je n'ai pas à me pencher sur la question de savoir si le BCP a porté son attention sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en application du paragraphe 15(1) ni s'il a exercé ce pouvoir de façon raisonnable.

(3) La page 197

[99] La page 197 est tirée d'un mémorandum interne du BRS en date du 23 novembre 1973 préparé par le responsable de la Section sur l'Afrique, le Moyen-Orient et l'hémisphère occidental et destiné au directeur du BRS qui s'intitule [TRADUCTION] « Contributions du BRS durant la crise du Moyen-Orient ». Une partie d'une phrase a été caviardée parce qu'elle contient des renseignements visés au paragraphe 15(1). Ce paragraphe contient les renseignements ci-après.

a) [TRADUCTION] CÉR – Middle East Working Group

1. Le BRS a assisté aux réunions du groupe de travail spécial du CÉR du Moyen-Orient, qui s'est réuni régulièrement entre le 12 et le 25 octobre. Le BRS a contribué aux évaluations spéciales du CÉR sur la crise du Moyen-Orient ses analyses des effets économiques du conflit sur les États combattants et les effets du conflit au Moyen-Orient sur le commerce international du pétrole. Les renseignements provenaient essentiellement de XXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXXX malgré le fait que toutes les catégories de renseignements avaient été fouillées afin de recueillir les données pertinentes.

[100] La phrase caviardée énonce [TRADUCTION] «de renseignements hautement confidentiels dont la communication est contrôlée ». M. Yendall a donné peu d'éléments de preuve concernant cette page. Il a affirmé que cette phrase indique des renseignements [REDACTED]. Comme pour les pages 188 à 193, M. Yendall affirme qu'une atteinte au partage de renseignements et/ou aux relations diplomatiques avec les pays qui prennent part au commerce du pétrole risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales du Canada pour les mêmes raisons que celles évoquées pour les pages 188 à 191 et 193.

[101] Le BCP se fonde donc sur les mêmes éléments de preuve et observations pour affirmer que la divulgation des renseignements caviardés de la page 197 risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales qu'il a invoqués pour les pages 188 à 191 et 193. Comme j'ai conclu que ces éléments de preuve sont insuffisants pour que BCP s'acquitte de la charge qui lui incombe en l'espèce, la même conclusion s'applique à la page 197. Ainsi, je ne suis pas convaincue que le BCP ait démontré que la divulgation des renseignements caviardés de la page 197 risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. À la lumière de cette conclusion, je n'ai pas à me pencher sur la question de savoir

si le BCP a porté son attention sur l'exercice de son pouvoir discrétionnaire en vertu du paragraphe 15(1) ni s'il a exercé ce pouvoir de façon raisonnable.

V. Réparation

A. Communication des dossiers

[102] Le demandeur veut que la Cour ordonne au BCP de communiquer une version non caviardée des pages 100 à 111, 151, 188 à 191, 193 et 197 du dossier.

[103] Le BCP avance que, dans l'éventualité où le demandeur a gain de cause à l'égard de l'un ou l'autre des aspects de sa demande, en raison de la nature sensible des renseignements en cause, la Cour devrait renvoyer l'affaire au délégué du responsable du BCP. Le BCP fait valoir qu'il n'a connaissance d'aucune circonstance où la Cour a eu recours au pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré par les articles 49 et 50 de la Loi sur l'accès pour ordonner la communication de dossiers contenant des renseignements de nature sensible. À cet égard, le BCP mentionne les décisions *Bronskill* et *Attaran*, dans lesquelles la Cour a renvoyé l'affaire pour un nouvel examen par le responsable de l'institution fédérale.

[104] Les pouvoirs conférés à la Cour dans une demande présentée en vertu de l'article 41 de la Loi sur l'accès sont prévus aux articles 49 et 50 de la Loi sur l'accès. L'article 49 de la Loi sur l'accès, qui s'applique aux exceptions demandées en application du paragraphe 13(1), dispose ce qui suit.

49 La Cour, dans les cas où elle conclut au bon droit de la personne qui a exercé un recours en révision d'une décision de refus de communication totale ou partielle d'un document fondée sur des dispositions de la présente partie autres que celles mentionnées à l'article 50, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner à cette personne communication totale ou partielle; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

49 Where the head of a government institution refuses to disclose a record requested under this Part or a part thereof on the basis of a provision of this Part not referred to in section 50, the Court shall, if it determines that the head of the institution is not authorized to refuse to disclose le dossier or part thereof, order the head of the institution to disclose le dossier or part thereof, subject to such conditions as the Court deems appropriate, to the person who requested access to le dossier, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

[105] L'article 50 de la Loi sur l'accès, qui s'applique aux exceptions demandées en application du paragraphe 15(1), confère à la Cour les pouvoirs ci-après lorsqu'elle conclut qu'une institution fédérale n'a démontré aucun motif raisonnable de refuser la communication en raison d'un possible préjudice.

50 Dans les cas où le refus de communication totale ou partielle du document s'appuyait sur les articles 14 ou 15 ou sur les alinéas 16(1)c) ou d) ou 18d), la Cour, si elle conclut que le refus n'était pas fondé sur des motifs raisonnables, ordonne, aux conditions qu'elle juge indiquées, au responsable de l'institution fédérale dont relève le document en litige d'en donner communication totale ou partielle à la personne

50 Where the head of a government institution refuses to disclose a record requested under this Part or a part thereof on the basis of section 14 or 15 or paragraph 16(1)(c) or (d) or 18(d), the Court shall, if it determines that the head of the institution did not have reasonable grounds on which to refuse to disclose le dossier or part thereof, order the head of the institution to disclose le dossier or part thereof, subject to such conditions as the Court

qui avait fait la demande; la Cour rend une autre ordonnance si elle l'estime indiqué.

deems appropriate, to the person who requested access to the dossier, or shall make such other order as the Court deems appropriate.

[106] L'article 50 s'applique aux questions qui impliquent inévitablement des renseignements sensibles, étant donné qu'il s'applique aux questions touchant des affaires fédéro-provinciales (article 14), la sécurité nationale et les affaires internationales (article 15), le contrôle d'application des lois et la conduite d'enquêtes (alinéa 16(1)c)), la sécurité des établissements pénitentiaires (alinéa 16(1)d)) et les intérêts économiques du Canada (paragraphe 18d)). L'article 49 peut également, comme c'est le cas en l'espèce, mettre en jeu des renseignements sensibles. Toutefois, étant donné que le libellé des articles 49 et 50 est très clair, le pouvoir conféré à la Cour d'ordonner au responsable d'une institution fédérale de communiquer un dossier à la personne qui en a fait la demande n'est pas limité ou restreint de quelque façon lorsque les renseignements en cause sont de nature sensible.

[107] Il faut également rappeler qu'une partie des conclusions tirées par la Cour quant aux exceptions prévues aux paragraphes 13(1) et 15(1) sont *de novo*. Ceci s'applique dans le cas d'une détermination par la Cour que : (a) le BCP n'a pas réussi à établir que les renseignements de la page 151 sont visés par le paragraphe 13(1); et (b) le BCP n'a pas réussi à démontrer que la divulgation des renseignements caviardés des pages 188 à 191, 193 et 197 risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires internationales. Je ne vois aucune raison d'autoriser le BCP à faire une nouvelle détermination de ces questions alors que la Cour les

a déjà tranchées. Ainsi, la Cour ne renverra pas ces questions au BCP pour un nouvel examen. La Cour ordonne au BCP de transmettre ces pages au demandeur.

[108] Toutefois, la situation est différente en ce qui a trait aux pages 100 à 111. Pour ces pages, la Cour a conclu que le BCP n'avait pas reconnu avoir ce pouvoir discrétionnaire et ne l'a donc pas exercé de façon raisonnable en vertu du paragraphe 13(2) de la Loi sur l'accès. Comme je l'ai mentionné ci-dessus, la Cour a procédé à un contrôle judiciaire de l'exercice (ou de l'absence d'exercice) du pouvoir discrétionnaire du responsable du BCP suivant la norme de contrôle raisonnable et non fait une évaluation *de novo* de l'exercice du pouvoir discrétionnaire. Ceci soulève la possibilité de renvoyer la question au responsable du BCP pour un nouvel examen, la réparation habituellement accordée par la Cour dans une demande de contrôle judiciaire. Je garde en tête, toutefois, qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une demande de contrôle judiciaire et que la Loi sur l'accès confère expressément à la Cour le pouvoir d'ordonner la communication des pages 100 à 111. Je tiens également compte du fait que le demandeur veut la communication de ces pages depuis bientôt dix ans.

[109] Toutefois, j'estime que la réparation adéquate en ce qui concerne les pages 100 à 111 du dossier est d'annuler la décision du BCP de refuser la communication de ces pages conformément au paragraphe 15(1) et de renvoyer la question au BCP afin que ce dernier décide s'il doit exercer son pouvoir discrétionnaire de communiquer les passages en cause des pages 106 à 107, étant donné que le BCP n'a jamais lui-même tranché la question.

B. Jugement déclaratoire

[110] Dans son avis de demande, le demandeur souhaite que la Cour rende, conformément à l'article 50 de la Loi sur l'accès, un jugement déclaratoire selon lequel, lorsque le responsable d'une institution fédérale refuse de communiquer un dossier en tout ou en partie en application de la Loi sur l'accès conformément au paragraphe 15(1), le responsable de l'institution fédérale doit donner à la personne ayant demandé la communication un avis indiquant : (a) le lien entre la communication des renseignements précis et le risque de préjudice auquel on peut vraisemblablement s'attendre; et (b) le type de préjudice qui pourrait vraisemblablement se produire.

[111] Les observations écrites des deux parties ne font aucune mention de la réparation demandée. Il est particulièrement inquiétant que le demandeur, qui a lui-même demandé la réparation, n'en a fait aucune mention dans ses documents. À l'audience, le demandeur a fait de brèves observations à l'appui de la demande de réparation, mais n'a articulé aucun fondement justifiant l'imposition d'une telle obligation au responsable d'une institution fédérale, que ce soit d'après le libellé de la Loi sur l'accès ou suivant des principes tirés de la jurisprudence. En l'absence d'un tel fondement, je ne vois aucune raison de me pencher plus avant sur cette demande.

[112] Je tiens à signaler que, de toute façon, les questions soumises à la Cour en l'espèce n'incluent pas le caractère adéquat de l'avis donné par le responsable du BCP lorsqu'il a refusé de divulguer au demandeur les pages 188 à 191, 193 et 197. En conséquence, je ne vois pas pourquoi la Cour se prononcerait sur la question de rendre ou non un jugement déclaratoire. Et même si la

question avait été soulevée, le jugement déclaratoire demandé est si large qu'il aurait pour effet de divulguer les renseignements qu'on cherchait au départ à protéger.

[113] En conséquence, je n'accorderai pas au demandeur le jugement déclaratoire qu'il demande.

VI. Les dépens

[114] À la lumière des conclusions ci-dessus, j'estime que le demandeur a eu gain de cause en l'espèce. Je ne vois aucune raison de m'écarter du principe général selon lequel une partie ayant gain de cause doit récupérer ses dépens; ainsi, la Cour doit adjuger au demandeur les dépens de la demande. La seule question qui reste à trancher est celle du quantum adéquat.

[115] Je me penche maintenant sur les règles et principes applicables; le paragraphe 400(1) des *Règles des Cours fédérales*, DORS/98-106 [les Règles], confère à la Cour « le pouvoir discrétionnaire de déterminer le montant des dépens, de les répartir et de désigner les personnes qui doivent les payer. »

[116] Les principaux objectifs qui sous-tendent l'adjudication des dépens sont les suivants : (a) indemniser une partie pour les frais engagés en vue de faire reconnaître un droit valide ou pour se défendre contre une action infondée; (b) pénaliser la partie qui a refusé une offre de règlement raisonnable; et (c) sanctionner des conduites qui ont prolongé la durée du litige, ou qui en ont augmenté le coût ou qui sont par ailleurs déraisonnables ou vexatoires [voir *Colombie-Britannique*

(*Ministre des Forêts*) c *Bande indienne Okanagan*, 2003 CSC 71 au para 25; *Allergan Inc c Sandoz Canada Inc*, 2021 CF 186 au para 19].

[117] Par défaut, à la Cour, le niveau de dépens est maintenant le milieu de la fourchette prévue à la colonne 2 des tableaux applicables du tarif B [voir l'article 407 des Règles]. Toutefois, le paragraphe 400(4) des Règles envisage expressément l'adjudication d'une somme globale de dépens au lieu des dépens taxés conformément au tarif B.

[118] L'adjudication d'une somme globale, calculée d'après un pourcentage des frais judiciaires effectivement engagés par une partie, peut simplifier le calcul des dépens en faveur de l'objectif prévu à l'article 3 des Règles, qui est d'assurer une solution bien fondée « qui soit juste et la plus expéditive et économique possible » dans chaque instance. Il incombe à la partie qui demande les dépens majorés de démontrer en quoi ses circonstances le justifient [voir *Apotex Inc c Shire LLC*, 2021 CAF 54 au para 18; *Nova Chemicals Corporation c Dow Chemical Company*, 2017 CAF F25 au para 13]. Comme l'a affirmée la Cour d'appel fédérale dans la décision *Nova*, il semble exister une tendance dans la jurisprudence récente en matière de propriété intellectuelle favorisant l'adjudication d'une somme globale, notamment lorsqu'il s'agit de plaideurs commerciaux avertis [voir *Nova, supra* au para 16]. Toutefois, notre Cour a adjugé au titre des dépens des sommes globales dans des instances ne portant pas sur la propriété intellectuelle, ce qui est de plus en plus fréquent et le cas « autant que possible » [voir *Jahazi c Canada (Citoyenneté et Immigration)*, 2024 CF 2072 au para 30, citant *Philip Morris Products SA c Marlboro Canada limitée*, 2015 CAF 9 au para 4; *Elevate LLP c Canada (Procureur général)*, 2025 CF 858 au para 16; *Powless c Canada (Procureur général)*, 2025 CF 1425; *Barnes c Canada (Premier ministre)*, 2025 CF 1559].

[119] L'adjudication d'une somme globale au titre des dépens correspond généralement à un pourcentage allant de 25 % à 50 % des frais judiciaires effectivement engagés par une partie. Néanmoins, un pourcentage plus ou moins élevé peut être justifié. Le vaste pouvoir discrétionnaire de la Cour d'adjudger des dépens est circonscrit par les facteurs prévus au paragraphe 400(3) des Règles, la jurisprudence et les objectifs qui sous-tendent l'adjudication des dépens [voir *Nova, supra* aux para 17, 19]. Bien que les critères prévus au paragraphe 400(3) des Règles peuvent éclairer le choix du pourcentage des dépens à adjudger, le calcul d'une somme globale n'est pas une science exacte [voir *Nova, supra* au para 21].

[120] Selon le demandeur, la Cour devrait lui adjudger une somme globale au titre des dépens correspondant à 33 % de ses frais judiciaire effectivement engagés, soit 18 046,91 \$, ainsi que des débours s'élevant à 228,82 \$. Le demandeur estime que l'adjudication de ces sommes est adéquate dans les circonstances, compte tenu de la tendance récente favorisant l'adjudication de sommes globales et étant donné que les facteurs énumérés au paragraphe 400(3) appuient une telle adjudication. Plus précisément, le demandeur signale que : (a) les questions soulevées dans l'instance revêtent une importance particulière pour lui étant donné son domaine d'études, son recours fréquent à des demandes de communication en vertu de la Loi sur l'accès et la résistance continuelle à laquelle il se heurte quant à la communication des dossiers; (b) les questions soulevées dans l'instance font intervenir l'intérêt public, parce qu'elles envisagent la portée des exceptions prévues par la Loi sur l'accès et favorisent l'imputabilité gouvernementale; (c) il y a un déséquilibre important entre les parties de sorte que des dépens majorés vont de pair avec l'objectif de faciliter l'accès à justice; et (d) le CIC a déjà établi que le BCP devrait communiquer les dossiers et le BCP ne l'a pas fait, ce qui a entraîné la présente instance.

[121] Le BCP estime que la Cour peut fixer les dépens selon le milieu de la fourchette qui était précédemment prévue à la colonne 3 des tableaux applicables du tarif B des *Règles des Cours fédérales* ou adjuger une somme globale correspondant à ce montant. Le BCP avance que l'adjudication d'une somme globale correspondant au pourcentage des frais judiciaires effectivement engagés par le demandeur demeure une mesure exceptionnelle que les circonstances de l'espèce ne justifient pas.

[122] Compte tenu des principes mentionnés ci-dessus et des facteurs prévus au paragraphe 400(3) des Règles ainsi que des observations formulées par les parties, je suis convaincue que l'adjudication d'une somme globale au titre des dépens est justifiée en l'espèce; cette somme globale sera calculée d'après 25 % des frais judiciaires effectivement engagés par le demandeur, étant donné l'importance des questions pour le demandeur, l'intérêt du public envers les questions soulevées par la demande et l'écart significatif des ressources des parties.

[123] Ayant pris connaissance du mémoire de dépens du demandeur, je conclus que les frais encourus sont raisonnables et justifiés et je note que le défendeur n'a pas soulevé de préoccupations à leur égard.

[124] En conséquence, le défendeur devra payer au demandeur des dépens de 13 727,38 \$, y compris les taxes et les débours.

VII. Conclusion

[125] Pour les motifs ci-dessus, le BCP devra communiquer au demandeur les pages 151, 188 à 191, 193 et 197 du dossier.

[126] La décision du BCP de ne pas communiquer les pages 100 à 111 conformément à l'exception prévue au paragraphe 15(1) est annulée et l'affaire est renvoyée au BCP pour un nouvel examen conformément aux présents motifs.

[127] Étant donné que des passages des présents motifs devront être caviardés, le début de la période d'appel sera fixé, pour le demandeur, à la date de publication du jugement et des motifs et, pour le BCP, à la date de publication des jugements et motifs confidentiels.

[128] Enfin, je veux m'exprimer sur une autre question. La façon dont le BCP a préparé et présenté ses observations en l'espèce n'était pas du tout utile à la Cour. En effet, le BCP n'a pas fourni d'observations précises en lien avec chacune des pages du dossier. En outre et de façon plus importante, malgré le fait que le BCP a déposé des éléments de preuve confidentiels expliquant le fondement du choix de caviarder certains passages, le BCP n'a déposé aucune observation écrite confidentielle ni tenté de faire des observations orales durant l'audience *ex parte* tenue à huis clos concernant les éléments de preuve confidentiels (une occasion dont le BCP pouvait se prévaloir en application de la Loi sur l'accès). En conséquence, l'audience *ex parte* tenue à huis clos s'est limitée aux questions soulevées par la Cour tandis que le BCP avait décidé (en réaction à une

requête possible du demandeur pour la nomination d'un avocat spécial ou *amicus curiae*) de ne faire aucune autre observation supplémentaire en l'absence du demandeur.

[129] Bien que le BCP ait mentionné ne pas avoir déposé d'observations confidentielles alors qu'il voulait que sa position soit transparente pour le demandeur, cette explication est illogique parce que la compréhension du demandeur de la position du BCP avait déjà été rendue opaque par les passages caviardés du BCP des pages en cause et le fait pour le BCP de se fier à des éléments de preuve confidentiels. En conséquence, sans les observations confidentielles du BCP, la Cour qui a dû fouiller le dossier confidentiel et dresser un portrait complet de la preuve en lien avec chaque exception et ensuite déterminer, sans le bénéfice des observations du BCP sur l'ensemble de la preuve, si le BCP s'était acquitté de la charge de la preuve. De telles instances imposent un fardeau inutile la Cour; les avocats ne devraient pas recourir à cette stratégie dans de futures demandes.

JUGEMENT dans le dossier T-3639-24

LA COUR ORDONNE :

1. Le défendeur doit, dans les 14 jours de la parution de la version publique de la décision et des motifs, communiquer au demandeur une version non caviardée des pages 151, 188 à 191, 193 et 197 du dossier.
2. La décision du défendeur de ne pas subordonner les pages 100 à 111 du dossier à la communication en application du paragraphe 13(1) est annulée et l'affaire est renvoyée au défendeur pour un nouvel examen conformément aux présents motifs.
3. Le défendeur doit, dans les 14 jours de la parution des motifs et de la décision confidentiels, fournir à la Cour les passages qu'ils souhaitent faire caviarder.
4. Le délai pour introduire un appel commence à courir, pour le demandeur seulement, à la date de parution de la version publique de la décision et des motifs.
5. Le défendeur doit payer au demandeur ses dépens pour la présente demande lesquels sont fixés au montant de 13 727,38 \$, y compris les taxes et débours.

« Mandy Aylen »

Juge

COUR FÉDÉRALE

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER

DOSSIER : T-3639-24

INTIULÉ : ALAN BARNES c LE PREMIER MINISTRE

LIEU DE L'AUDIENCE : OTTAWA (ONTARIO)

DATE DE L'AUDIENCE : LE 11 DÉCEMBRE 2025

JUGEMENT ET MOTIFS : LA JUGE AYLEN

DÉCISIONS ET MOTIFS LE 18 MARS 2026
~~CLASSIFIÉS :~~

COMPARUTIONS :

Siobhan Morris POUR LE DEMANDEUR

Heather Thompson POUR LE DÉFENDEUR
Valeriya Sharypkina

AVOCATS INSCRITS AU DOSSIER :

Conway Baxter Wilson POUR LE DEMANDEUR
LLP/S.R.L. Avocats
Ottawa (Ontario)

Le Procureur général du Canada POUR LE DÉFENDEUR
Ottawa (Ontario)