

**John Doe, Requester** *Appellant*

v.

**Minister of Finance for the  
Province of Ontario** *Respondent*

- and -

**Information and Privacy  
Commissioner of Ontario  
(Diane Smith, Adjudicator)** *Appellant*

v.

**Minister of Finance for the  
Province of Ontario** *Respondent*

and

**Attorney General of Canada,  
Attorney General of British Columbia,  
Information and Privacy Commissioner  
of Alberta, Freedom of Information and  
Protection of Privacy Commissioner  
[Review Officer] for Nova Scotia,  
Information and Privacy Commissioner  
of Prince Edward Island,  
British Columbia Freedom of  
Information and Privacy Association,  
Information and Privacy Commissioner  
of British Columbia and Canadian Civil  
Liberties Association** *Interveners*

**INDEXED AS: JOHN DOE v. ONTARIO (FINANCE)**

**2014 SCC 36**

File No.: 34828.

2013: November 6; 2014: May 9.

Present: McLachlin C.J. and LeBel, Abella, Rothstein,  
Cromwell, Karakatsanis and Wagner JJ.

**ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR  
ONTARIO**

**M. Untel, requérant** *Appelant*

c.

**Ministre des Finances de la  
province de l'Ontario** *Intimé*

- et -

**Commissaire à l'information et à la  
protection de la vie privée de l'Ontario  
(Diane Smith, arbitre)** *Appelante*

c.

**Ministre des Finances de la  
province de l'Ontario** *Intimé*

et

**Procureur général du Canada,  
procureur général de la Colombie-Britannique,  
Information and Privacy Commissioner  
of Alberta, Freedom of Information and  
Protection of Privacy Commissioner  
[Review Officer] for Nova Scotia,  
Information and Privacy Commissioner  
of Prince Edward Island,  
British Columbia Freedom of  
Information and Privacy Association,  
Information and Privacy Commissioner of  
British Columbia et Association canadienne  
des libertés civiles** *Intervenants*

**RÉPERTORIÉ : UNTEL c. ONTARIO (FINANCES)**

**2014 CSC 36**

N° du greffe : 34828.

2013 : 6 novembre; 2014 : 9 mai.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges LeBel,  
Abella, Rothstein, Cromwell, Karakatsanis et Wagner.

**EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DE L'ONTARIO**

*Access to information — Exemptions — Advice or recommendations of public servant — Government institution applying exemption for advice or recommendations at s. 13(1) of Freedom of Information and Protection of Privacy Act and denying access to information request — Information and Privacy Commissioner ordering disclosure — Whether Commissioner’s disclosure order reasonable — Whether s. 13(1) exemption for advice or recommendations applies to policy options that do not suggest course of action — Whether s. 13(1) exemption applies to information that is not communicated — Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.O. 1990, c. F.31, s. 13(1).*

After the Ministry of Finance amended a provision of the *Corporations Tax Act*, R.S.O. 1990, c. C.40, John Doe made an access to information request for its records about the issue of retroactivity and the effective date of the amendments. The Ministry determined that disclosure of the records would reveal advice or recommendations of a public servant and denied John Doe access to them under s. 13(1) of the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (“*FIPPA*”). An Adjudicator in the Office of the Information and Privacy Commissioner of Ontario (“*IPC*”), however, ordered their disclosure and denied the Ministry’s application for reconsideration. While the Superior Court later dismissed the Ministry’s subsequent application for judicial review, the Court of Appeal found the disclosure order was unreasonable, allowed the appeal and remitted the matter to the *IPC*.

*Held*: The appeal should be dismissed.

The records in this case present the opinions of public servants on the advantages and the disadvantages of alternative effective dates of legislative amendments. The records served the Ministry in making a decision between the dates. These policy options, whether communicated or not to anyone, constitute “advice” within the meaning of s. 13(1), and thus qualify for exemption from disclosure.

The Adjudicator’s disclosure order was based on the fact that most of the records’ contents did not reveal a suggested course of action. However, this definition only applies to “recommendations”. In exempting “advice or recommendations” from disclosure, the legislative intention must be that advice has a broader meaning than recommendations. Otherwise, it would be redundant. By

*Accès à l’information — Exceptions — Conseils ou recommandations d’un fonctionnaire — Sur le fondement de l’exception à la communication prévue à l’égard des conseils ou des recommandations à l’art. 13(1) de la Loi sur l’accès à l’information, refus d’une institution gouvernementale de communiquer des documents — Ordonnance de la Commissaire à l’information et à la protection de la vie privée de communiquer les documents — L’ordonnance était-elle raisonnable? — L’exception prévue à l’art. 13(1) à l’égard des conseils ou des recommandations vaut-elle pour le choix de politiques qui ne recommande aucune mesure? — Vaut-elle pour l’information qui n’est pas transmise? — Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, ch. F.31, art. 13(1).*

Après que le ministère des Finances eut modifié une disposition de la *Loi sur l’imposition des sociétés*, L.R.O. 1990, ch. C.40, M. Untel a présenté une demande d’accès à l’information afin d’obtenir des documents du ministère portant sur la rétroactivité et la date d’entrée en vigueur des modifications. Le ministère a déterminé que les documents demandés renfermaient des conseils ou des recommandations d’un fonctionnaire, de sorte qu’il a refusé leur communication à M. Untel par application du par. 13(1) de la *Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée* (« *LAIPVP* »). Une arbitre du bureau de la Commissaire à l’information et à la protection de la vie privée de l’Ontario (« *Commissaire* ») a cependant ordonné au ministère de communiquer les documents et rejeté sa demande de réexamen. La Cour supérieure a par la suite rejeté la demande de contrôle judiciaire du ministère, mais la Cour d’appel a jugé l’ordonnance de communication déraisonnable, a accueilli l’appel et renvoyé le dossier à la Commissaire.

*Arrêt* : Le pourvoi est rejeté.

En l’espèce, les documents font état du point de vue de fonctionnaires sur les avantages et les inconvénients de différentes dates d’entrée en vigueur possibles de modifications législatives. Ils ont servi au ministère dans le choix de l’une ou l’autre des dates. Qu’il ait été transmis ou non à quiconque, ce choix de politiques constitue des « conseils » au sens du par. 13(1) et peut donc faire l’objet de l’exception à la communication.

L’arbitre a ordonné la communication des documents au motif que la teneur de la plupart d’entre eux ne révélait aucune mesure préconisée. Or, cette caractéristique ne vaut que pour les « recommandations ». Par sa décision de soustraire à la communication les « conseils ou les recommandations », le législateur a dû vouloir que les conseils aient un sens plus général que les

leaving no room for advice to have a distinct meaning from recommendations, the Adjudicator's decision was unreasonable.

Interpreting s. 13(1) in its entire context and according to its grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the *FIPPA* and the intention of the legislature reveals that "advice" includes policy options. One cannot infer that policy options are excluded simply because the Ontario legislature did not amend the section when other provinces subsequently chose to draft their access to information legislation to include policy options. Nor can one assume that the Williams Commission Report accurately reflects the legislative intent as to the scope of "advice" in s. 13(1), given the substantive and contextual differences, as well as intervening events, between that report and the *FIPPA*. Indeed, had the legislature intended to exclude policy options from the s. 13(1) exemption, it could have included them in the s. 13(2) exceptions.

Interpreting "advice" as including opinions of a public servant as to the range of alternative policy options accords with the balance struck by the legislature between the goal of preserving an effective and neutral public service capable of producing full, free and frank advice and the goal of providing a meaningful right of access.

The nature of the deliberative process is to draft and redraft advice or recommendations until the writer is sufficiently satisfied that he is prepared to communicate the results to someone else. All of those drafts inform the end result even if the content of any one draft is not included in the final version. Protection from disclosure would be illusory if only a communicated document was protected and not prior drafts.

Further, in order to achieve the goal of providing for full, free and frank advice, the applicability of s. 13(1) must be ascertainable at the time the public servant prepares the advice. At that time, there will not have been communication. Accordingly, evidence of actual communication cannot be a requirement for the invocation of s. 13(1), nor can evidence of an intention to communicate as that intention is inherent to the job.

recommandations. Sinon, il y aurait redondance. Parce qu'elle ne permet pas de distinguer les conseils des recommandations, la décision de l'arbitre est déraisonnable.

Il appert des termes employés au par. 13(1), considérés dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s'harmonise avec l'économie et l'objet de la *LAIPVP* et l'intention du législateur, que les « conseils » englobent le choix de politiques. On ne peut inférer le contraire du seul fait que le législateur ontarien n'a pas modifié la disposition lorsque d'autres ressorts ont subséquemment rédigé leurs dispositions en matière d'accès à l'information de manière que les « conseils » englobent le choix de politiques. On ne saurait non plus présumer que le rapport de la commission Williams permet de bien cerner l'intention du législateur quant à la portée du mot « conseils » employé au par. 13(1), étant donné les différences de nature substantielle et contextuelle entre le rapport et la *LAIPVP*, ainsi que les événements survenus entre la publication du premier et l'adoption de la seconde. En effet, si le législateur avait voulu que l'exception prévue au par. 13(1) ne s'applique pas au choix de politiques, il aurait pu mentionner celui-ci parmi les exceptions du par. 13(2).

L'interprétation selon laquelle le mot « conseils » s'entend notamment du point de vue d'un fonctionnaire sur les différentes politiques possibles est conforme à l'équilibre établi par le législateur entre l'objectif d'une fonction publique efficace et neutre, apte à donner des conseils de manière complète, ouverte et franche, et l'objectif de conférer un véritable droit d'accès à l'information.

La nature du processus délibératif suppose la rédaction et la reformulation de conseils ou de recommandations jusqu'à ce que l'auteur s'estime suffisamment prêt à transmettre le résultat de son travail à une autre personne. Toutes les ébauches antérieures contribuent au résultat final, même si la teneur de l'une ou l'autre ne figure pas dans la version définitive. La protection serait illusoire si seul le document transmis était soustrait à la communication, pas ses ébauches.

Qui plus est, pour respecter l'objectif de la formulation complète, ouverte et franche de conseils, l'applicabilité du par. 13(1) doit être susceptible de détermination au moment où le fonctionnaire prépare les conseils. À ce stade, il n'y aura pas eu transmission à quiconque. Par conséquent, la preuve de la transmission ne saurait constituer un préalable à l'application du par. 13(1), non plus que l'intention de transmettre les conseils puisqu'elle est inhérente à la fonction.

## Cases Cited

**Approved:** *3430901 Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry)*, 2001 FCA 254, [2002] 1 F.C. 421; *Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 4 F.C. 245; **referred to:** *Ontario (Minister of Transportation) v. Cropley* (2005), 202 O.A.C. 379; *Ontario (Minister of Northern Development and Mines) v. Information and Privacy Commissioner* (2005), 203 O.A.C. 30; *Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708; *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; *Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers' Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815; *Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2.

## Statutes and Regulations Cited

*Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1, ss. 2, 21(1)(a), (b).  
*Corporations Tax Act*, R.S.O. 1990, c. C.40.  
*Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552 (1970).  
*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.O. 1990, c. F.31, ss. 1, 10(2), 12, 13, 15(a), 18(1)(d), 23.

## Authors Cited

Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. *Public Government for Private People: The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*. Toronto: The Commission, 1980.  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont.: LexisNexis, 2008.

APPEAL from a judgment of the Ontario Court of Appeal (Rosenberg and Feldman JJ.A. and Swinton J. (*ad hoc*)), 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 757, 289 O.A.C. 61, 347 D.L.R. (4th) 740, [2012] O.J. No. 815 (QL), 2012 CarswellOnt 2498, setting aside a decision of Aston, Linhares de Sousa and Lederer JJ., 2011 ONSC 2030, [2011] O.J. No. 1464 (QL), 2011 CarswellOnt 2204, affirming a decision of the Information and Privacy

## Jurisprudence

**Arrêts approuvés :** *3430901 Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, 2001 CAF 254, [2002] 1 C.F. 421; *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245; **arrêts mentionnés :** *Ontario (Minister of Transportation) c. Cropley* (2005), 202 O.A.C. 379; *Ontario (Minister of Northern Development and Mines) c. Information and Privacy Commissioner* (2005), 203 O.A.C. 30; *Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers' Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815; *Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2.

## Lois et règlements cités

*Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552 (1970).  
*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 2, 21(1)a), b).  
*Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. F.31, art. 1, 10(2), 12, 13, 15a), 18(1)d), 23.  
*Loi sur l'imposition des sociétés*, L.R.O. 1990, ch. C.40.

## Doctrine et autres documents cités

Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. *Public Government for Private People : The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy*. Toronto : The Commission, 1980.  
 Sullivan, Ruth. *Sullivan on the Construction of Statutes*, 5th ed. Markham, Ont. : LexisNexis, 2008.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario (les juges Rosenberg et Feldman, et la juge Swinton (*ad hoc*)), 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 767, 289 O.A.C. 61, 347 D.L.R. (4th) 740, [2012] O.J. No. 815 (QL), 2012 CarswellOnt 2498, qui a annulé une décision des juges Aston, Linhares de Sousa et Lederer, 2011 ONSC 2030, [2011] O.J. No. 1464 (QL), 2011 CarswellOnt 2204, qui a confirmé une décision de la Commissaire à

Commissioner, Order PO-2872, 2010 CanLII 7691. Appeal dismissed.

*Alex D. Cameron, Alan M. Schwartz, Q.C., and Kevin H. Yip*, for the appellant John Doe.

*William S. Challis*, for the appellant the Information and Privacy Commissioner of Ontario.

*Sara Blake, Malliha Wilson and Kisha Chatterjee*, for the respondent.

*Sharlene M. Telles-Langdon*, for the intervener the Attorney General of Canada.

*Richard M. Butler and John Tuck*, for the intervener the Attorney General of British Columbia.

*Jillian Harker*, for the interveners the Information and Privacy Commissioner of Alberta, the Freedom of Information and Protection of Privacy Commissioner [Review Officer] for Nova Scotia and the Information and Privacy Commissioner of Prince Edward Island.

*Brent B. Olthuis and Andrea A. Glen*, for the intervener the British Columbia Freedom of Information and Privacy Association.

*Nitya Iyer*, for the intervener the Information and Privacy Commissioner of British Columbia.

*Ryder Gilliland and Nickolas Tzoulas*, for the intervener the Canadian Civil Liberties Association.

The judgment of the Court was delivered by

ROTHSTEIN J. —

## I. Introduction

[1] Access to information legislation serves an important public interest: accountability of

l'information et à la protection de la vie privée, ordonnance PO-2872, 2010 CanLII 7691. Pourvoi rejeté.

*Alex D. Cameron, Alan M. Schwartz, c.r., et Kevin H. Yip*, pour l'appelant M. Untel.

*William S. Challis*, pour l'appelante la Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario.

*Sara Blake, Malliha Wilson et Kisha Chatterjee*, pour l'intimé.

*Sharlene M. Telles-Langdon*, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

*Richard M. Butler et John Tuck*, pour l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique.

*Jillian Harker*, pour les intervenants Information and Privacy Commissioner of Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy Commissioner [Review Officer] for Nova Scotia et Information and Privacy Commissioner of Prince Edward Island.

*Brent B. Olthuis et Andrea A. Glen*, pour l'intervenante British Columbia Freedom of Information and Privacy Association.

*Nitya Iyer*, pour l'intervenant Information and Privacy Commissioner of British Columbia.

*Ryder Gilliland et Nickolas Tzoulas*, pour l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE ROTHSTEIN —

## I. Introduction

[1] Les lois sur l'accès à l'information servent un intérêt public important, à savoir faire en sorte que

government to the citizenry. An open and democratic society requires public access to government information to enable public debate on the conduct of government institutions.

[2] However, as with all rights recognized in law, the right of access to information is not unbounded. All Canadian access to information statutes balance access to government information with the protection of other interests that would be adversely affected by otherwise unbridled disclosure of such information.

[3] The present appeal centers on a limitation of the right of access to government information in Ontario. Section 13(1) of the 1988 *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.O. 1990, c. F.31 (“Act” or “FIPPA”), provides that a head of a government institution “may refuse to disclose a record where the disclosure would reveal advice or recommendations of a public servant”. The Court is now called upon to determine whether a record containing policy options falls within the terms “advice” or “recommendations” in s. 13(1) and qualifies for exemption from disclosure. An Adjudicator in the Office of the Information and Privacy Commissioner of Ontario (“IPC”) ordered disclosure of the government records at issue in this appeal. The Adjudicator found that they did not qualify as advice or recommendations under s. 13(1). In my respectful opinion, the Adjudicator’s decision was unreasonable and cannot stand.

## II. Factual Background

[4] John Doe is a lawyer practising in the area of tax law. He made an access to information request after the Ministry of Finance (“Ministry”) amended a provision of the *Ontario Corporations Tax Act*, R.S.O. 1990, c. C.40, to eliminate the loophole created by Ontario’s legislation for tax haven corporations. The legislation was partially retroactive. On behalf of certain taxpayers concerned

l’État rend des comptes aux citoyens. Une société ouverte et démocratique commande l’accès des citoyens aux documents de l’État afin de permettre le débat public sur la conduite des institutions gouvernementales.

[2] Toutefois, comme tous les droits reconnus, le droit d’accès à l’information n’est pas illimité. Toutes les lois canadiennes sur l’accès à l’information établissent un équilibre entre l’accès aux documents de l’État et la protection d’autres droits auxquels la communication inconditionnelle de ces documents risquerait de porter atteinte.

[3] Le présent pourvoi porte sur une restriction apportée au droit d’accès aux documents de l’État en Ontario. Suivant le par. 13(1) de la *Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée* de 1988, L.R.O. 1990, ch. F.31 (« Loi » ou « LAIPVP »), la personne responsable d’une institution gouvernementale « peut refuser de divulguer un document qui aurait pour effet de révéler les conseils ou les recommandations émanant d’un fonctionnaire ». La Cour est aujourd’hui appelée à décider si le document qui relate un choix de politiques équivaut à des « conseils » ou à des « recommandations » au sens du par. 13(1) et peut faire l’objet d’un refus de communication. Une arbitre du bureau de la Commissaire à l’information et à la protection de la vie privée de l’Ontario (« Commissaire ») a ordonné la communication des documents de l’État visés par le pourvoi. Elle a conclu que ces documents ne constituent ni des conseils, ni des recommandations au sens du par. 13(1). J’estime en toute déférence que sa décision n’est pas raisonnable et doit être annulée.

## II. Contexte factuel

[4] M. Untel est avocat et exerce en droit fiscal. Il a présenté une demande d’accès à l’information après que le ministère des Finances (« ministère ») eut modifié une disposition de la *Loi sur l’imposition des sociétés* de l’Ontario, L.R.O. 1990, ch. C.40, afin d’éliminer l’échappatoire créée par la loi ontarienne pour les sociétés établies dans des paradis fiscaux. Les nouvelles dispositions avaient un

about the impact of such retroactivity on their tax liability, Mr. Doe requested

[all] records or parts of records in the Ministry of Finance and the Ministry of Revenue which consider the issue of retroactivity and the effective date of the amendments to subsections 2(1) and (2) of the *Corporations Tax Act*, which was effective May 11, 2005, including all records which provide the reasons for not deciding to make subsections 2(1) and (2) retroactive.

(Commissioner’s decision, Order PO-2872, 2010 CanLII 7691 (“IPC Order”), at p. 1)

[5] The Ministry located six records, five of which are at issue in the present appeal (“Records”). The Records are undated drafts of a policy options paper examining the possible effective dates of the amendments. Records I through IV are entitled “Draft Option Paper: Tax Haven Corporations — Timing of Implementation” and set out options regarding when the amendments could take effect. All the Records except Record IV include express statements regarding which options are not recommended. Record V, entitled “Note on Tax Avoidance Strategy”, lists three options and contains a statement from which the author’s recommended option can be easily inferred (Court of Appeal decision, 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 757, at paras. 4-5; IPC Order, at p. 5).

[6] According to the Ministry, the Records were versions of a paper that formed part of the briefings of the Minister, Deputy Minister, Assistant Deputy Minister of Finance and the Office of Budget and Taxation. One of the options was eventually enacted, resulting in the amendments that imposed partially retroactive tax liability (C.A. decision, at para. 7; IPC Order, at p. 5).

effet partiellement rétroactif. Au nom de certains contribuables inquiets des conséquences de cette rétroactivité sur leur obligation fiscale, M. Untel a demandé l’accès à ce qui suit :

[TRADUCTION] [Tous] les documents ou parties des documents des ministères des Finances et du Revenu portant sur la rétroactivité et sur la date d’entrée en vigueur des modifications apportées aux paragraphes 2(1) et (2) de la *Loi sur l’imposition des sociétés*, qui se sont appliquées dès le 11 mai 2005, y compris tous les documents faisant état de motifs de ne pas rendre rétroactive l’application des paragraphes 2(1) et (2).

(Décision de la Commissaire, ordonnance PO-2872, 2010 CanLII 7691 (« ordonnance de la Commissaire »), p. 1)

[5] Le ministère a trouvé six documents, dont cinq sont visés par le pourvoi (les « documents »). Il s’agit d’ébauches non datées d’un exposé de choix de politiques concernant les dates d’entrée en vigueur possibles des modifications. Les documents I à IV ont pour titre « Draft Option Paper : Tax Haven Corporations — Timing of Implementation » (Ébauche d’exposé sur une option : Sociétés établies dans des paradis fiscaux — Calendrier de mise en œuvre) et exposent les différentes possibilités quant à la date de prise d’effet des modifications. Tous les documents, sauf le document IV, renferment des indications explicites quant aux options qui ne sont pas recommandées. Intitulé « Note on Tax Avoidance Strategy » (Stratégie d’évitement de l’impôt), le document V fait état de trois options et renferme des indications dont on peut facilement inférer l’option que recommande l’auteur (arrêt de la Cour d’appel, 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 767, par. 4-5; ordonnance de la Commissaire, p. 5).

[6] Selon le ministère, il s’agissait de versions d’un document utilisé lors de séances d’information du ministre, du sous-ministre et du sous-ministre adjoint, Finances et Bureau du budget et de la fiscalité. L’une des options a finalement été retenue, de sorte que les modifications ont emporté une obligation fiscale partiellement rétroactive (arrêt de la C.A., par. 7; ordonnance de la Commissaire, p. 5).

[7] The Ministry located and denied access to Records I through V on the basis of the s. 13(1) exemption:

**13.** (1) [Advice to government] A head may refuse to disclose a record where the disclosure would reveal advice or recommendations of a public servant, any other person employed in the service of an institution or a consultant retained by an institution.

Access to Records I through IV was denied also on the basis of the exemption to disclosure under ss. 15(a) (prejudice to intergovernmental relations) and 18(1)(d) (injury to financial interests or management of the economy). These provisions are not at issue in this appeal. Record VI was disclosed in part.

### III. Procedural History

#### A. *Information and Privacy Commissioner of Ontario, Order PO-2872, 2010 CanLII 7691*

[8] IPC Adjudicator Diane Smith ordered disclosure of the requested records. She concluded, based on the decisions of the Ontario Court of Appeal in *Ontario (Minister of Transportation) v. Cropley* (2005), 202 O.A.C. 379 (“*MOT*”), at para. 29, and *Ontario (Minister of Northern Development and Mines) v. Information and Privacy Commissioner* (2005), 203 O.A.C. 30, at para. 8, that to qualify for the advice or recommendations exemption under s. 13(1), “the information in the record must suggest a course of action that will ultimately be accepted or rejected by the person being advised” (p. 4). Further, she found that there was no “clear” evidence that the information in the Records was communicated to any other person. The Ministry’s search revealed no final version, suggesting to her that the information was never used in its deliberative or decision-making process (p. 8).

[7] Le ministère a mis la main sur les documents I à V, mais il a refusé leur communication en invoquant l’exception prévue au par. 13(1) :

**13.** (1) [Conseils au gouvernement] La personne responsable peut refuser de divulguer un document qui aurait pour effet de révéler les conseils ou les recommandations émanant d’un fonctionnaire, d’une personne employée par une institution ou d’un expert-conseil dont les services ont été retenus par cette institution.

L’accès aux documents I à IV a été également refusé sur le fondement des exceptions à la communication prévues aux al. 15a) (effet de nuire à la poursuite des rapports intergouvernementaux) et 18(1)d) (effet de nuire aux intérêts financiers ou à la gestion de l’économie). Ces dispositions ne sont pas en cause dans le présent pourvoi. Le document VI a été communiqué en partie.

### III. Historique des procédures

#### A. *Commissaire à l’information et à la protection de la vie privée de l’Ontario, ordonnance PO-2872, 2010 CanLII 7691*

[8] L’arbitre Diane Smith du bureau de la Commissaire a ordonné la communication des documents demandés. S’appuyant sur les arrêts *Ontario (Minister of Transportation) c. Cropley* (2005), 202 O.A.C. 379 (« *MOT* »), par. 29, et *Ontario (Minister of Northern Development and Mines) c. Information and Privacy Commissioner* (2005), 203 O.A.C. 30, par. 8, elle conclut que pour faire l’objet de l’exception prévue au par. 13(1) relativement aux conseils ou aux recommandations, [TRADUCTION] « l’information contenue dans le document doit correspondre à une mesure qui sera finalement acceptée ou rejetée par la personne conseillée » (p. 4). De plus, l’arbitre estime qu’aucun élément de preuve n’établit « clairement » que l’information contenue dans les documents a été transmise à une autre personne. La recherche effectuée par le ministère n’a permis de découvrir aucune version définitive, ce qui donne à penser que l’information n’a jamais servi dans le cadre de ses délibérations ou de son processus décisionnel (p. 8).



[9] For these two reasons, the s. 13(1) exemption was found not to apply. Even if the information in the Records had been communicated to a person being advised, the Adjudicator found that only the portions indicating which option was not preferred would be exempted from disclosure. The remaining information had to be disclosed as it did not reveal a preferred course of action either expressly or by inference (p. 9).

B. *Information and Privacy Commissioner of Ontario, Reconsideration Order PO-2899-R, 2010 CanLII 38808*

[10] The Ministry applied for reconsideration of the IPC Order on the basis that it was unable to make full representations at the initial proceeding. Adjudicator Smith denied this application. She found no fundamental defect in the adjudication process. Moreover, even if she did reconsider her decision in light of additional evidence presented by the Ministry regarding communication of the information in the Records, she stated that she would have reached the same conclusion. The Ministry did not seek judicial review of the Reconsideration Order.

C. *Ontario Superior Court of Justice, 2011 ONSC 2030 (CanLII)*

[11] In brief reasons, the Divisional Court dismissed the Ministry's application for judicial review of the initial IPC Order. The Divisional Court agreed with the Adjudicator that the information contained in the record — not the record itself — must have been communicated at some point to the decision maker. The Adjudicator's conclusion that the Ministry did not demonstrate that the information in the Records was ever communicated, and thus was not part of the deliberative process, was held to be reasonable (paras. 6 and 8). It also held that the Adjudicator's conclusion that the Records contained no recommended course of action was reasonable (para. 7).

[9] Pour ces deux motifs, l'exception prévue au par. 13(1) est jugée inapplicable. Selon l'arbitre, même si l'information contenue dans les documents a été communiquée à la personne conseillée, seules les parties qui précisent les options non privilégiées échappent à la communication. Le reste de l'information doit être communiqué puisqu'il ne révèle ni explicitement ni implicitement une mesure privilégiée (p. 9).

B. *Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, ordonnance PO-2899-R, 2010 CanLII 38808*

[10] Le ministère a demandé le réexamen de l'ordonnance de la Commissaire au motif qu'il n'avait pu présenter d'observations complètes lors de l'instance initiale. L'arbitre Smith a refusé. Elle n'a relevé aucun vice fondamental dans la procédure d'arbitrage. De plus, même si elle avait réexaminé sa décision au vu des éléments de preuve supplémentaires présentés par le ministère quant à la transmission de l'information contenue dans les documents, elle estime qu'elle serait arrivée à la même conclusion. Le ministère n'a pas demandé le contrôle judiciaire de cette ordonnance.

C. *Cour supérieure de justice de l'Ontario, 2011 ONSC 2030 (CanLII)*

[11] Dans de brefs motifs, la Cour divisionnaire rejette la demande de contrôle judiciaire du ministère visant l'ordonnance initiale de la Commissaire. Elle convient avec l'arbitre que l'information contenue dans le document, et non le document lui-même, doit avoir été transmise à quelque moment au décideur. Elle juge raisonnable la conclusion de l'arbitre selon laquelle le ministère n'a pas démontré que l'information contenue dans les documents a été transmise, de sorte qu'elle n'a pas fait partie du processus délibératif (par. 6 et 8). La Cour divisionnaire conclut aussi au caractère raisonnable de la conclusion de l'arbitre portant que les documents ne recommandent aucune mesure (par. 7).

D. *Ontario Court of Appeal, 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 757*

[12] The Court of Appeal found the IPC Order to be unreasonable, allowed the appeal and ordered the matter remitted to the IPC.

[13] In Rosenberg J.A.'s opinion, the Adjudicator made two fundamental errors in her interpretation of s. 13(1): first, that s. 13(1) requires evidence that the information in the Records actually went to the final decision maker, and second, that s. 13(1) only applies to information that recommends a *single* course of action to the decision maker (para. 25).

[14] In his opinion, s. 13(1) does not require the Ministry to prove that the document at issue went to the ultimate decision maker (para. 26). The advice or recommendations contained in draft policy papers will invariably form a part of the deliberative process leading to a final decision, and are thus protected by s. 13(1) (para. 27).

[15] Further, limiting s. 13(1) to situations where only a single course of action is considered would be unreasonable, and would “all but denude s. 13(1) of any real meaning” (para. 29). It therefore applies to advice on a range of different options, even if it does not include a specific recommendation on which option to take. For these reasons, the appeal was allowed.

#### IV. Issues

[16] There are two issues:

1. Was the interpretation by the IPC of advice and recommendations in s. 13(1) reasonable?
2. Was it reasonable for the IPC to require communication of the Records to qualify for the s. 13(1) exemption?

D. *Cour d'appel de l'Ontario, 2012 ONCA 125, 109 O.R. (3d) 767*

[12] La Cour d'appel estime que l'ordonnance de la Commissaire est déraisonnable, elle accueille l'appel et elle ordonne le renvoi du dossier à la Commissaire.

[13] Selon le juge Rosenberg, l'arbitre commet deux erreurs fondamentales dans son interprétation du par. 13(1) : premièrement, elle conclut que la disposition exige la preuve que l'information contenue dans les documents a effectivement été transmise au décideur ultime et, deuxièmement, que le par. 13(1) ne s'applique qu'à l'information qui recommande une *seule* mesure au décideur (para. 25).

[14] Selon lui, le par. 13(1) n'exige pas du ministre qu'il établisse que le document en cause est parvenu au décideur final (para. 26). Les conseils ou les recommandations contenus dans l'ébauche d'un énoncé de politique font invariablement partie des délibérations préalables à la décision définitive et sont donc protégés au par. 13(1) (para. 27).

[15] Qui plus est, limiter l'application du par. 13(1) aux situations où l'adoption d'une seule mesure est considérée serait déraisonnable et [TRANSDUCTION] « dépouillerait presque entièrement le par. 13(1) de toute signification réelle » (para. 29). La disposition s'applique donc aux conseils qui portent sur différentes options, même si aucune en particulier n'est préconisée. Tels sont les motifs pour lesquels l'appel est accueilli.

#### IV. Questions en litige

[16] Le pourvoi soulève deux questions :

1. L'interprétation par la Commissaire des termes « conseils » et « recommandations » employés au par. 13(1) est-elle raisonnable?
2. La Commissaire pouvait-elle raisonnablement conclure que les documents devaient avoir été transmis pour faire l'objet de l'exception prévue au par. 13(1)?

## V. Analysis

### A. *Standard of Review*

[17] The parties agree, and the case law supports, that the applicable standard of review is reasonableness. The IPC is owed deference in interpreting and applying its enabling statute (*Dunsmuir v. New Brunswick*, 2008 SCC 9, [2008] 1 S.C.R. 190; see also *Alberta (Information and Privacy Commissioner) v. Alberta Teachers' Association*, 2011 SCC 61, [2011] 3 S.C.R. 654, at paras. 30 and 39; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union v. Newfoundland and Labrador (Treasury Board)*, 2011 SCC 62, [2011] 3 S.C.R. 708, at para. 13; and *Canada (Canadian Human Rights Commission) v. Canada (Attorney General)*, 2011 SCC 53, [2011] 3 S.C.R. 471, at para. 24).

### B. *Interpretation of Section 13(1): Advice and Recommendations*

[18] The modern approach to statutory interpretation requires the words of s. 13(1) to be read in their entire context and according to their grammatical and ordinary sense, harmoniously with the scheme and object of the Act and the intention of the legislature (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5th ed. 2008), at p. 1; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27, at para. 21).

[19] The Records in question constitute drafts of policy options for purposes of a decision as to when amendments to Ontario legislation to eliminate a loophole for tax haven corporations should take effect — in particular, to what extent the amendment should have retroactive effect. The question is whether policy options such as these constitute advice or recommendations, and thus qualify for exemption from disclosure under s. 13(1).

#### (1) Text

[20] “[A]dvice” and “recommendations” are not defined in the Act.

## V. Analyse

### A. *Norme de contrôle*

[17] Les parties conviennent — et la jurisprudence confirme — que la norme de contrôle applicable est celle de la raisonabilité. La Commissaire a droit à la déférence lorsqu’elle interprète et applique sa loi constitutive (*Dunsmuir c. Nouveau-Brunswick*, 2008 CSC 9, [2008] 1 R.C.S. 190; voir également *Alberta (Information and Privacy Commissioner) c. Alberta Teachers' Association*, 2011 CSC 61, [2011] 3 R.C.S. 654, par. 30 et 39; *Newfoundland and Labrador Nurses' Union c. Terre-Neuve-et-Labrador (Conseil du Trésor)*, 2011 CSC 62, [2011] 3 R.C.S. 708, par. 13; *Canada (Commission canadienne des droits de la personne) c. Canada (Procureur général)*, 2011 CSC 53, [2011] 3 R.C.S. 471, par. 24).

### B. *Interprétation du par.13(1) — Conseils et recommandations*

[18] Selon la méthode moderne d’interprétation des lois, il faut considérer les termes employés au par. 13(1) dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’économie de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur (R. Sullivan, *Sullivan on the Construction of Statutes* (5<sup>e</sup> éd. 2008), p. 1; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27, par. 21).

[19] Les documents en cause correspondent aux ébauches d’un choix de politiques en vue d’une décision quant au moment de l’entrée en vigueur de modifications apportées à une loi ontarienne afin d’éliminer une échappatoire dont se prévalaient les sociétés établies dans des paradis fiscaux, à savoir dans quelle mesure ces modifications devaient avoir un effet rétroactif. La question est celle de savoir si un tel choix constitue des conseils ou des recommandations et fait ainsi l’objet de l’exception à la communication prévue au par. 13(1).

#### (1) Texte

[20] Les termes « conseils » et « recommandations » ne sont pas définis dans la Loi.

[21] In *MOT*, the Court of Appeal was confronted with the same issue as is now before this Court. In that case, it canvassed various dictionary definitions of the terms “advice” and “recommendations”. As it noted, the term “advice” could be defined as a “recommendation regarding a decision, as well as simply information or intelligence” (para. 24). However, it concluded that interpreting the term “advice” as information or intelligence would be so broad as to be inconsistent with the purpose of the *FIPPA*. Nonetheless, it did recognize that room should be left for the terms “advice” and “recommendations” to have distinct meanings (para. 29).

[22] The Court of Appeal also found that “[a]dvice’ may be construed more broadly than ‘recommendation’” (para. 29). However, it distinguished these terms by finding that “‘recommendation’ may be understood to ‘relate to a suggested course of action’ more explicitly and pointedly than ‘advice’”, while “[a]dvice’ . . . encompass[es] material that permits the drawing of inferences with respect to a suggested course of action, but which does not itself make a specific recommendation” (*ibid.*). In oral argument in this Court, the Information and Privacy Commissioner of British Columbia and the Canadian Civil Liberties Association made a similar distinction: that while “recommendation” is an express suggestion, “advice” is simply an implied recommendation (transcript, at pp. 52 and 57).

[23] In this case, the IPC Adjudicator applied *MOT*. She found that to qualify as “advice” and “recommendations” under s. 13(1), “the information in the record must suggest a course of action that will ultimately be accepted or rejected by the person being advised” (p. 4). I accept that material that relates to a suggested course of action that will ultimately be accepted or rejected by the person being advised falls into the category of “recommendations” in s. 13(1).

[21] Dans l’arrêt *MOT*, la Cour d’appel se prononce sur la même question que celle dont notre Cour est aujourd’hui saisie. Elle examine diverses définitions lexicographiques des termes « conseils » et « recommandations ». Selon elle, les « conseils » peuvent être définis comme des [TRADUCTION] « recommandations en vue d’une décision, ainsi que de simples renseignements » (par. 24). Elle estime toutefois que voir dans les « conseils » des renseignements en général conférerait un sens si large à ce terme que l’objet de la *LAIPVP* en serait contrecarré. Elle reconnaît néanmoins qu’on doit pouvoir attribuer aux termes « conseils » et « recommandations » des sens différents (par. 29).

[22] La Cour d’appel conclut en outre que [TRADUCTION] « le terme “conseils” peut être interprété d’une manière plus large que le terme “recommandations” » (par. 29). Elle établit cependant une distinction entre eux en concluant que « les “recommandations” peuvent être assimilées à ce qui “touche à une mesure préconisée” de manière plus explicite et précise par rapport aux “conseils” », alors que le terme « “conseils” [. . .] comprend tout élément qui permet de tirer des inférences quant à une mesure recommandée, mais qui ne constitue pas en soi une recommandation précise » (*ibid.*). Lors de leurs plaidoiries devant notre Cour, la Commissaire à l’information et à la protection de la vie privée de la Colombie-Britannique et l’Association canadienne des libertés civiles ont établi une distinction semblable, à savoir que la « recommandation » constituerait une proposition expresse, alors que le « conseil » équivaldrait simplement à une recommandation implicite (transcription, p. 52 et 57).

[23] En l’espèce, l’arbitre du bureau de la Commissaire a appliqué l’arrêt *MOT*. Selon elle, pour constituer des « conseils » et des « recommandations » au sens du par. 13(1), [TRADUCTION] « l’information contenue dans le document doit proposer une mesure qui sera finalement acceptée ou rejetée par la personne conseillée » (p. 4). Je conviens que l’élément qui touche une mesure préconisée qui sera en fin de compte acceptée ou rejetée par la personne conseillée entre dans la catégorie des « recommandations » au sens du par. 13(1).

[24] However, it appears to me that the approach taken in *MOT* and by the Adjudicator left no room for “advice” to have a distinct meaning from “recommendation”. A recommendation, whether express or inferable, is still a recommendation. “[A]dvice” must have a distinct meaning. I agree with Evans J.A. in *3430901 Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry)*, 2001 FCA 254, [2002] 1 F.C. 421 (“*Telezone*”), that in exempting “advice or recommendations” from disclosure, the legislative intention must be that the term “advice” has a broader meaning than the term “recommendations” (para. 50 (emphasis deleted)). Otherwise, it would be redundant. By leaving no room for “advice” to have a distinct meaning from “recommendation”, the Adjudicator’s decision was unreasonable.

## (2) Context

[25] The question remains: should the term “advice” in s. 13(1) be construed as including or excluding a record containing policy options prepared by a public servant, any other person employed in the service of an institution or a consultant retained by an institution? Answering this question requires that policy options be defined before turning to the context of s. 13(1) and the *FIPPA*, followed by their legislative history and purpose.

[26] Policy options are lists of alternative courses of action to be accepted or rejected in relation to a decision that is to be made. They would include matters such as the public servant’s identification and consideration of alternative decisions that could be made. In other words, they constitute an evaluative analysis as opposed to objective information.

[27] Records containing policy options can take many forms. They might include the full range of policy options for a given decision, comprising all conceivable alternatives, or may only list a subset of alternatives that in the public servant’s opinion are most worthy of consideration. They can also include the advantages and disadvantages of each

[24] Or, il me semble que l’approche adoptée dans l’arrêt *MOT* et par l’arbitre ne permet pas d’attribuer des sens différents aux termes « conseils » et « recommandations ». Une recommandation, qu’elle soit explicite ou inférée, demeure une recommandation. Le « conseil » doit avoir un sens différent. Je conviens avec le juge Evans que, dans l’affaire *3430901 Canada Inc. c. Canada (Ministre de l’Industrie)*, 2001 CAF 254, [2002] 1 C.F. 421 (« *Telezone* »), par sa décision de soustraire « avis [le terme employé dans le contexte fédéral] ou recommandations » à la communication, le législateur a dû vouloir que le terme « avis » ait un sens plus général que le terme « recommandations » (par. 50 (soulignement supprimé)). Sinon, il y aurait redondance. Parce qu’elle ne permet pas de distinguer les « conseils » des « recommandations », la décision de l’arbitre est déraisonnable.

## (2) Contexte

[25] La question demeure : le terme « conseils » figurant au par. 13(1) doit-il être interprété de manière à inclure ou à exclure un document qui relate un choix de politiques établi par un fonctionnaire, une personne employée par une institution ou un expert-conseil dont une institution retient les services? Pour trancher, il faut définir le terme « choix de politiques » avant d’examiner le contexte du par. 13(1) et de la *LAIPVP*, ainsi que leur historique législatif et leur objet.

[26] Un choix de politiques consiste dans l’énumération des différentes mesures susceptibles d’être acceptées ou rejetées aux fins d’une décision. Il s’agit, par exemple, pour le fonctionnaire, de recenser et d’examiner les décisions possibles. En d’autres termes, c’est de l’analyse critique, et non de l’information objective.

[27] Le document qui relate un choix de politiques peut revêtir plusieurs formes. Il peut offrir un choix complet de politiques aux fins d’une décision donnée, y compris toutes les avenues concevables, ou faire état seulement des solutions que le fonctionnaire juge les plus valables. Il peut également présenter les avantages et les inconvénients

option, as do the Records here. But the list can also be less fulsome and still constitute policy options. For example, a public servant may prepare a list of all alternatives and await further instructions from the decision maker for which options should be considered in depth. Or, if the advantages and disadvantages of the policy options are either perceived as being obvious or have already been canvassed orally or in a prior draft, the policy options might appear without any additional explanation. As long as a list sets out alternative courses of action relating to a decision to be made, it will constitute policy options.

[28] In *Telezone*, Evans J.A. found that policy options constitute advice under the analogous provision in the federal *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1 (paras. 61-64).

[29] Some guidance as to whether policy options constitute advice in Ontario under s. 13(1) is provided by ss. 13(2) and (3). (The relevant statutory provisions are set forth in the Appendix.) The opening words of s. 13(2) state: “Despite subsection (1), a head shall not refuse under subsection (1) to disclose a record that contains . . .” followed by a list of 12 types of information. These opening words indicate that the potentially broad scope of the term “advice” under s. 13(1) was in the mind of the legislature and was the reason for s. 13(2). I do not suggest that the opening words of s. 13(2) provide proof that “advice” in s. 13(1) includes all conceivable information not listed in s. 13(2). But they are an indication that the legislature was aware that “advice” was open to being broadly construed.

[30] Greater insight into what the legislature intended with the term “advice” in s. 13(1) is provided by considering the nature of some of the exceptions listed in s. 13(2). The exceptions in s. 13(2) can be divided into two categories: objective

de chacune des politiques, comme c’est le cas des documents visés en l’espèce. Un exposé moins exhaustif peut néanmoins constituer un choix de politiques. Par exemple, un fonctionnaire peut dresser la liste de toutes les solutions possibles, puis attendre que le décideur lui indique quelles solutions justifient un examen approfondi. Ou encore, lorsque les avantages et les inconvénients d’un choix de politiques sont tenus pour évidents ou ont déjà été débattus de vive voix ou examinés dans une version antérieure, le choix de politiques peut se passer d’explications supplémentaires. Dans la mesure où l’énumération fait état de différentes mesures possibles aux fins d’une décision, il s’agit d’un choix de politiques.

[28] Dans l’arrêt *Telezone*, le juge Evans conclut que la formulation d’options de politiques constitue un avis [le terme employé dans le contexte fédéral] au sens de la disposition analogue de la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. 1985, ch. A-1 (par. 61-64).

[29] Les paragraphes 13(2) et (3) de la loi ontarienne offrent des pistes quant à savoir si un choix de politiques équivaut à des conseils au sens du par. 13(1). (Les dispositions législatives pertinentes sont reproduites en annexe.) La partie introductive du par. 13(2) dispose que, « [m]algré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser, en vertu de ce paragraphe, de divulguer un document qui comporte l’un des éléments suivants », à savoir les 12 éléments d’information énumérés ensuite. Elle indique que le législateur a envisagé que le terme « conseils » employé au par. 13(1) puisse avoir une portée générale, d’où le par. 13(2). Je ne dis pas que ce libellé introductif prouve que le terme « conseils » employé au par. 13(1) s’entend de toute information non mentionnée au par. 13(2), mais bien qu’il indique que le législateur était conscient du fait que le terme « conseils » pouvait être interprété largement.

[30] L’examen de la nature des exceptions énumérées au par. 13(2) permet de mieux cerner l’intention du législateur quant au sens qu’il a voulu donner au terme « conseils » employé au par. 13(1). On peut poser deux catégories d’exceptions : celle

information, and specific types of records that could contain advice and recommendations.

[31] The first four paragraphs in s. 13(2) are (a) factual material, (b) a statistical survey, (c) an evaluator's report, and (d) an environmental impact statement. These are examples of what might be considered objective information. In *Telezone*, Evans J.A. distinguished this type of objective information seen in s. 13(2) from a public servant's opinion pertaining to a decision that is to be made, which he concluded would fall within the scope of "advice" in the analogous federal exemption. At paragraph 63, he stated:

. . . a memorandum to the Minister stating that something needs to be decided, identifying the most salient aspects of an application, or presenting a range of policy options on an issue, implicitly contains the writer's view of what the Minister should do, how the Minister should view a matter, or what are the parameters within which a decision should be made. . . . They cannot be characterized as merely informing the Minister of matters that are largely factual in nature.

The fact that the legislature saw fit to include four categories of objective information in s. 13(2) suggests that it was aware that "advice" could otherwise be construed as covering such materials, and should therefore be expressly limited.

[32] The remaining exceptions in s. 13(2), paragraphs (e) to (l), require reports, plans, studies and decisions that fit into very specific and precisely defined categories to be disclosed even if they contain advice or recommendations. For example, (i) final plans to establish or change a program, (j) and (k) reports of committees if the purpose of the committee was to prepare such reports, and (l) reasons supporting a final decision based on an exercise of discretionary power, are some of the

visant les documents qui renferment une information objective et celle visant certains types de documents susceptibles de renfermer des conseils et des recommandations.

[31] Les quatre premiers alinéas du par. 13(2) visent le document qui comporte a) de la documentation portant sur des faits, b) un sondage statistique, c) le rapport d'un estimateur et d) un rapport sur d'éventuelles répercussions sur l'environnement. Ce sont là des exemples de ce qui pourrait constituer des éléments d'information objective. Dans l'arrêt *Telezone*, le juge Evans établit une distinction entre ce genre d'information objective et le point de vue d'un fonctionnaire sur la prise d'une décision, lequel entre selon lui dans la catégorie des « avis » [le terme employé dans le contexte fédéral] qui bénéficient de l'exception analogue prévue par la loi fédérale. Il dit ce qui suit au par. 63 :

. . . une note de service à l'intention du ministre indiquant qu'une décision doit être prise sur une question, précisant les points saillants d'une demande ou présentant une gamme d'options de politique sur une question comporte implicitement le point de vue de l'auteur sur ce que devrait faire le ministre, la manière dont il devrait envisager une question ou les paramètres de la décision à prendre. [ . . . ] On ne peut pas dire [que ces éléments] servent simplement à informer le ministre de questions qui, par leur nature, sont largement factuelles.

Le fait que le législateur a jugé bon d'énumérer quatre types d'information objective au par. 13(2) donne à penser qu'il était conscient de la possibilité que, sinon, le terme « conseils » puisse être interprété de façon à englober ces éléments, de sorte que la portée de ce terme devait être expressément restreinte.

[32] Les autres exceptions prévues aux al. 13(2)e) à l) visent des rapports, des plans, des études et des décisions qui relèvent de catégories bien définies et qui doivent être communiqués même s'ils renferment des conseils ou des recommandations. Il s'agit, par exemple, i) de plans définitifs en vue de la modification d'un programme existant ou de l'établissement d'un nouveau programme, j) et k) des rapports de comités mis sur pied pour établir de tels rapports et l) des motifs à l'appui d'une décision

records that must be disclosed. Such records will not always contain advice or recommendations, but when they do, s. 13(2) ensures that they are not protected from disclosure by s. 13(1).

[33] The implication of these precisely defined exceptions to the s. 13(1) exemption is that the legislature had regard for the circumstances under which advice or recommendations might be included in such records but should nevertheless be disclosed. It is telling that the legislature, having turned its mind in s. 13(2) to the specific types of records that should be disclosed even though they might contain “advice or recommendations”, did not include policy options as a discrete category.

[34] Section 13(3) provides that despite s. 13(1), disclosure shall not be refused “where the head [of the institution] has publicly cited the record as the basis for making a decision or formulating a policy”. The necessary implication is that where a record that does contain “the basis for making a decision or formulating a policy” has not been publicly cited, disclosure may be refused under s. 13(1). The basis for making a decision or formulating a policy is the foundation or support for the decision or policy. It is not necessarily an express or implied recommendation but could include policy options. This suggests that “advice” in s. 13(1) would include the public servant’s view of policy options to be considered by the decision maker.

[35] The appellants argue that since the term “policy options” is expressly included in the s. 12(1)(b) exemption for Cabinet records, the absence of that term in s. 13(1) means that policy options, such as the Records at issue here, were not intended to be included in the s. 13(1) exemption. With respect, I cannot agree. The term “advice” is broad enough to include “policy options”. I find it more significant that “policy options” was *not* included in the s. 13(2) exceptions to s. 13(1) than that it *was* included in s. 12(1)(b). Had the legislature wanted to

définitive fondée sur l’exercice d’un pouvoir discrétionnaire. Ces documents ne renferment pas toujours des conseils ou des recommandations, mais lorsque c’est le cas, le par. 13(2) fait en sorte que le par. 13(1) ne les soustraie pas à la communication.

[33] Il appert des exceptions bien circonscrites du par. 13(1) que le législateur a tenu compte des circonstances dans lesquelles les documents, même s’ils pouvaient comporter des conseils ou des recommandations, devaient néanmoins être communiqués. Il est révélateur que, après s’être penché, au par. 13(2), sur les types de documents qui devaient être communiqués même s’ils renfermaient des « conseils ou [d]es recommandations », le législateur n’a pas fait du choix de politiques une catégorie distincte.

[34] Le paragraphe 13(3) prévoit que, malgré le par. 13(1), la communication d’un document ne doit pas être refusée « si la personne responsable [de l’institution] l’a publiquement cité comme ayant servi de fondement à une décision ou à la formulation d’une politique ». Il s’ensuit nécessairement que la communication d’un document qui a « servi de fondement à une décision ou à la formulation d’une politique », mais qui n’a pas été publiquement cité à ce titre, peut être refusée en application du par. 13(1). Le fondement d’une décision ou de la formulation d’une politique s’entend de ce sur quoi repose ou s’appuie la décision ou la politique. Il ne s’agit pas forcément d’une recommandation expresse ou implicite, mais il peut s’agir d’un choix de politiques. Dès lors, le terme « conseils » employé au par. 13(1) peut englober le point de vue d’un fonctionnaire sur un choix de politiques soumis à l’examen du décideur.

[35] Les appelants font valoir que, le terme « choix de politiques » faisant expressément l’objet de l’exception prévue à l’al. 12(1)b) pour les documents du Conseil exécutif, on peut conclure de son absence au par. 13(1) que le législateur n’a pas voulu que le document qui relate un choix de politiques, tels les documents considérés en l’espèce, fasse l’objet de l’exception prévue au par. 13(1). Je ne peux malheureusement pas faire droit à leur prétention. Le terme « conseils » a une portée assez large pour englober le « choix de politiques ». J’estime



exclude records containing policy options from the s. 13(1) exemption, it could have included them in the s. 13(2) exceptions. Mere use of the term “policy options” in s. 12(1)(b) does not preclude the broader term “advice” in s. 13(1) from including policy options.

### (3) Legislative History

[36] The IPC argues that the Williams Commission Report indicates that policy options were not intended to qualify for exclusion from disclosure under s. 13(1) (Ontario, *Public Government for Private People: The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy* (1980) (“Williams Commission Report”). The report was prepared by a commission established in 1977 by the government of Ontario to study and make recommendations concerning access to information and personal privacy in the governmental context (p. 53). Although the report is admissible as legislative history, I would assign it limited weight with respect to defining the scope of s. 13(1) (Sullivan, at pp. 612-14).

[37] This Court has recognized that the *FIPPA* is based on the Williams Commission Report (*Ontario (Public Safety and Security) v. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 SCC 23, [2010] 1 S.C.R. 815 (“*Ontario v. CLA*”), at para. 55). However, the enacted words of s. 13 were not proposed in that report. Nor did the report recommend what was enacted as ss. 13(2) and 23 (*Ontario v. CLA*, at paras. 26-27 and 55; Williams Commission Report, at pp. 289-93). Both of these provisions affect the application of s. 13(1). As discussed above, s. 13(2) provides numerous exceptions to the s. 13(1) exemption. With respect to s. 23, by providing that the s. 13(1) exemption can be overridden “where a compelling public interest in the disclosure of the record clearly outweighs the purpose of the exemption”, s. 23 limits the application of the s. 13(1) exemption in a manner not discussed or otherwise recommended

que l’*omission* du « choix de politiques » parmi les exceptions à l’application du par. 13(1) prévues au par. 13(2) est encore plus significative que sa *mention* à l’al. 12(1)b). Si le législateur avait voulu que l’exception prévue au par. 13(1) ne s’applique pas au document qui relate un choix de politiques, il aurait pu mentionner celui-ci parmi les exceptions énumérées au par. 13(2). L’emploi du terme « choix de politiques » à l’al. 12(1)b) ne saurait à lui seul empêcher le terme général « conseils » employé au par. 13(1) de s’entendre d’un choix de politiques.

### (3) Historique législatif

[36] La Commissaire soutient qu’il appert du rapport de la commission Williams que l’exception à la communication prévue au par. 13(1) ne devait pas s’appliquer au choix de politiques (Ontario, *Public Government for Private People : The Report of the Commission on Freedom of Information and Individual Privacy* (1980) (« rapport de la commission Williams »)). Ce rapport a été rédigé par une commission établie en 1977 par le gouvernement de l’Ontario pour se pencher sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée au sein de l’État et formuler des recommandations sur le sujet (p. 53). Le rapport est admissible comme preuve de l’historique législatif, mais je lui accorde peu de poids aux fins de déterminer la portée du par. 13(1) (Sullivan, p. 612-614).

[37] Dans l’arrêt *Ontario (Sûreté et Sécurité publique) c. Criminal Lawyers’ Association*, 2010 CSC 23, [2010] 1 R.C.S. 815 (« *Ontario c. CLA* »), par. 55, notre Cour reconnaît que la *LAIPVP* s’inscrit dans la foulée du rapport de la commission Williams. Or, la commission n’a pas proposé le libellé de l’art. 13 déterminé par le législateur. Elle n’a pas non plus recommandé l’adoption de ce qui correspond au par. 13(2) et à l’art. 23 (*Ontario c. CLA*, par. 26-27 et 55; rapport de la commission Williams, p. 289-293), deux dispositions qui ont une incidence sur l’application du par. 13(1). Rappelons que le par. 13(2) prévoit de nombreuses exceptions à l’application du par. 13(1). Quant à l’art. 23, qui précise que l’exception visée au par. 13(1) ne s’applique pas « si la nécessité manifeste de divulguer le document dans l’intérêt public l’emporte sans conteste sur la fin visée par

by the Williams Commission Report. I would infer that the balance chosen by the legislature between the right of access and the exemption for “advice” was achieved by the inclusion of ss. 13(2) and 23 rather than by some unstated limitation on the term “advice” in s. 13(1).

[38] In addition to the substantive differences between the Act and the Williams Commission Report, the context in which the report was written and intervening events between the issuance of the report and the enactment of the *FIPPA* also cause me to be hesitant to assign it much weight in determining the legislative intent regarding the scope of s. 13(1). The report was submitted in 1980, eight years before enactment of the *FIPPA*. In the early 1980s, an access to information bill had been introduced into the legislature but was never enacted. The *FIPPA* was brought in by a different government some years later.

[39] Further, at the time the report was written, the U.S. federal *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552 (1970), was the main enacted freedom of information statute available for consideration. The Williams Commission Report discusses the American experience at length in its section on the advice or recommendations exemption. It only briefly mentions the Canadian Parliament’s bill that was a precursor to the federal *Access to Information Act*. It is significant that s. 13(1) does not resemble any U.S. provision considered by the Williams Commission Report (pp. 290 and 292-93). Instead, it is substantively similar to the advice or recommendations provision in both the earlier federal bill and the federal Act enacted after the report was published (*Access to Information Act*, s. 21(1)(b)). Accordingly, in my respectful view, the report cannot be assumed to accurately reflect the legislative intent with respect to the scope of “advice” in s. 13(1) of the *FIPPA*.

l’exception », il a pour effet de limiter l’application de l’exception prévue au par. 13(1) d’une manière qui n’a pas fait l’objet d’un examen par la commission, ni n’a par ailleurs été recommandée dans son rapport. J’en infère que l’équilibre voulu par le législateur entre le droit d’accès à l’information et l’exception applicable aux « conseils » a été établi par l’inclusion du par. 13(2) et de l’art. 23, plutôt que par quelque limitation non énoncée de la portée du mot « conseils » employé au par. 13(1).

[38] Outre les différences de nature substantielle entre la Loi et le rapport de la commission Williams, le contexte dans lequel le rapport a été rédigé et les événements survenus entre sa publication et l’adoption de la *LAIPVP* me font également hésiter à lui accorder beaucoup d’importance aux fins de la détermination de l’intention du législateur quant à la portée du par. 13(1). Le rapport a été déposé en 1980, soit huit ans avant l’adoption de la *LAIPVP*. Au début des années 1980, un projet de loi sur l’accès à l’information a été présenté à l’assemblée législative, mais il n’a jamais été adopté. On doit la *LAIPVP* à un autre gouvernement, qui l’a adoptée quelques années plus tard.

[39] De plus, au moment de la rédaction du rapport, la loi fédérale américaine *Freedom of Information Act*, 5 U.S.C. § 552 (1970), était le principal modèle de loi sur l’accès à l’information dont disposait la commission. Dans son rapport, cette dernière examine le régime américain en détail à la rubrique portant sur l’exception relative aux conseils ou aux recommandations. Elle ne fait que brièvement état du projet de loi canadien qui a précédé la *Loi sur l’accès à l’information*. Il est révélateur que le par. 13(1) ne ressemble à aucune disposition de la loi américaine examinée par la commission Williams (p. 290, 292-293). Il s’apparente plutôt en substance à la disposition sur les conseils ou les recommandations du projet de loi fédéral antérieur et de la loi fédérale adoptée après la publication du rapport (*Loi sur l’accès à l’information*, al. 21(1)(b)). En toute déférence, j’estime donc qu’on ne saurait présumer que le rapport permet de bien cerner l’intention du législateur quant à la portée du mot « conseils » employé au par. 13(1) de la *LAIPVP*.

[40] It was argued that the access to information statutes of eight other provinces have provisions that are similar to s. 13(1) but that explicitly exempt “policy options” from disclosure (see citations for provincial provisions in John Doe factum, at para. 80). Mr. Doe submits that inclusion of policy options in the legislation of these other provinces indicates that “advice” as used in the Ontario statute must be interpreted to exclude policy options. Although interpretation of a statute may be informed by reference to similar statutes in other jurisdictions, such comparative analysis is not conclusive (Sullivan, at p. 419). This is particularly true here where the inclusion of the term “policy options” in the statutes of the other provinces occurred after the enactment of s. 13(1) of the *FIPPA*. I cannot infer that policy options are excluded from “advice” in s. 13(1) simply because the Ontario legislature did not amend the section in response to how other provinces subsequently chose to draft their access to information legislation.

#### (4) Purpose

[41] Section 1 sets forth the purpose of the *FIPPA*. Reflecting the public interest in access to information, it establishes a presumption in favour of granting access. Chief Justice McLachlin and Justice Abella explain in *Ontario v. CLA*:

Access to information in the hands of public institutions can increase transparency in government, contribute to an informed public, and enhance an open and democratic society.

. . . Open government requires that the citizenry be granted access to government records when it is necessary to meaningful public debate on the conduct of government institutions. [Emphasis added; paras. 1 and 37.]

[40] On allègue que les lois sur l'accès à l'information de huit autres provinces comprennent des dispositions semblables au par. 13(1), mais que celles-ci soustraient explicitement à la communication les documents qui font état d'« un choix de politiques » (se reporter au par. 80 du mémoire de M. Untel pour les renvois aux dispositions provinciales). M. Untel fait valoir que la mention des documents contenant un choix de politiques dans les dispositions de ces autres ressorts permet de conclure que le mot « conseils » employé dans la loi ontarienne doit être interprété de façon à exclure de tels documents. Même si, pour interpréter une loi, il peut être utile de consulter les lois apparentées d'autres ressorts, la comparaison n'est pas déterminante (Sullivan, p. 419). La démarche est d'autant moins pertinente que le terme « choix de politiques » a été ajouté aux dispositions des autres provinces après l'adoption du par. 13(1) de la *LAIPVP*. Je ne peux inférer que le choix de politiques échappe à la portée du mot « conseils » employé au par. 13(1) du seul fait que le législateur ontarien n'a pas modifié cette disposition pour s'aligner sur le texte subséquent des dispositions des autres ressorts en matière d'accès à l'information.

#### (4) Objet

[41] L'article premier de la *LAIPVP* énonce son objet. Conformément à l'intérêt public lié à l'accès à l'information, il établit une présomption en faveur de l'accès à l'information. Dans *Ontario c. CLA*, la juge en chef McLachlin et la juge Abella expliquent :

L'accès à l'information détenue par les institutions publiques peut accroître la transparence du gouvernement, aider le public à se former une opinion éclairée et favoriser une société ouverte et démocratique.

. . . Pour que le gouvernement œuvre de manière transparente, il faut que l'ensemble des citoyens puisse avoir accès aux documents gouvernementaux lorsque cela est nécessaire pour la tenue d'un débat public significatif sur la conduite d'institutions gouvernementales. [Je souligne; par. 1 et 37.]

However, s. 1 also recognizes that the presumption must be rebuttable in a limited number of specific circumstances according to the mandatory or optional exemptions provided for in the Act.

[42] The scheme of the Act reflects its purpose. The head of the institution that controls or has custody of the requested records, and who has knowledge of their content and the impact of their release, has the primary responsibility for determining whether one of the exemptions applies to the requested records. In the case of a discretionary exemption, he also has the responsibility of determining whether that exemption should be invoked. However, the Act gives the ultimate power over releasing the information to the IPC, subject to judicial review.

[43] The purpose of exempting advice or recommendations within government institutions was addressed in the Williams Commission Report and later jurisprudence. It is to preserve an effective and neutral public service so as to permit public servants to provide full, free and frank advice. The report discussed the concern that failing to exempt such material risks having advice or recommendations that are less candid and complete, and the public service no longer being perceived as neutral. Although the report suggested that some of these concerns were exaggerated, it acknowledged that “it is difficult to weigh accurately the force of these arguments and predict with confidence the precise results of greater openness with respect to the deliberative decision-making processes of government” (pp. 289-90). Although I would not give the report much weight in defining the scope of s. 13(1), I accept that its discussion of the purpose of s. 13(1) is accurate.

[44] In my opinion, Evans J. (as he then was) in *Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 4 F.C. 245, persuasively explained the rationale for the exemption for advice given by public servants. Although written about the equivalent federal exemption, the purpose

Cependant, l’article premier reconnaît également que la présomption est réfutable dans un certain nombre de cas précis, selon les exceptions obligatoires ou facultatives prévues par la Loi.

[42] L’économie de la Loi reflète son objet. C’est à la personne responsable de l’institution qui a la garde ou le contrôle des documents demandés et qui connaît leur teneur et les répercussions de leur communication qu’il incombe au premier chef de déterminer si l’une ou l’autre des exceptions s’applique. Dans le cas d’une exception discrétionnaire, il lui incombe également de décider s’il convient ou non de l’invoquer pour refuser la communication. Toutefois, la Loi confère à la Commissaire le pouvoir final de communiquer ou non l’information, sous réserve d’un contrôle judiciaire.

[43] L’objet de l’exception visant les conseils ou les recommandations au sein des institutions gouvernementales a été examiné dans le rapport de la commission Williams et dans la jurisprudence ultérieure. L’exception a pour objet de garantir l’efficacité et la neutralité de la fonction publique afin que les fonctionnaires puissent donner des conseils de manière complète, ouverte et franche. Le rapport mentionne le risque que l’omission de soustraire ces éléments à la communication compromette l’exhaustivité des conseils ou des recommandations formulés et la sincérité de leurs auteurs et porte ainsi atteinte à l’image de neutralité de la fonction publique. Même s’il indique que certaines craintes sont exagérées à cet égard, le rapport reconnaît qu’[TRADUCTION] « il est difficile de déterminer avec précision la valeur de ces prétentions et de prévoir avec certitude les résultats précis d’une transparence accrue des processus de délibération et de prise de décision de l’État » (p. 289-290). J’accorde peu d’importance au rapport aux fins de définir la portée du par. 13(1), mais je reconnais la justesse de son analyse de l’objet du par. 13(1).

[44] À mon avis, dans *Conseil canadien des œuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245, le juge Evans (plus tard juge de la Cour d’appel fédérale) explique de façon convaincante la raison d’être de l’exception relative aux conseils des fonctionnaires.

and function of the federal and Ontario advice and recommendations exemptions are the same. I cannot improve upon the language of Evans J. and his explanation and I adopt them as my own:

To permit or to require the disclosure of advice given by officials, either to other officials or to ministers, and the disclosure of confidential deliberations within the public service on policy options, would erode government's ability to formulate and to justify its policies.

It would be an intolerable burden to force ministers and their advisors to disclose to public scrutiny the internal evolution of the policies ultimately adopted. Disclosure of such material would often reveal that the policy-making process included false starts, blind alleys, wrong turns, changes of mind, the solicitation and rejection of advice, and the re-evaluation of priorities and the re-weighing of the relative importance of the relevant factors as a problem is studied more closely. In the hands of journalists or political opponents this is combustible material liable to fuel a fire that could quickly destroy governmental credibility and effectiveness. [paras. 30-31]

[45] Political neutrality, both actual and perceived, is an essential feature of the civil service in Canada (*Osborne v. Canada (Treasury Board)*, [1991] 2 S.C.R. 69, at p. 86; *OPSEU v. Ontario (Attorney General)*, [1987] 2 S.C.R. 2, at pp. 44-45). The advice and recommendations provided by a public servant who knows that his work might one day be subject to public scrutiny is less likely to be full, free and frank, and is more likely to suffer from self-censorship. Similarly, a decision maker might hesitate to even request advice or recommendations in writing concerning a controversial matter if he knows the resulting information might be disclosed. Requiring that such advice or recommendations be disclosed risks introducing actual or perceived partisan considerations into public servants' participation in the decision-making process.

Même s'il se prononce sur l'exception prévue par la loi fédérale, l'objet et la fonction des exceptions relatives aux conseils et aux recommandations prévues par la loi fédérale et par la loi ontarienne sont les mêmes. Je ne saurais m'exprimer avec plus d'éloquence, et je fais mienne l'explication du juge Evans :

Autoriser ou exiger la communication [de conseils] donnés par des fonctionnaires, soit à d'autres fonctionnaires, soit à des ministres, et la communication de délibérations confidentielles au sein de la fonction publique concernant [certains choix de] politiques, éroderaient la capacité du gouvernement de formuler et de justifier ses politiques.

Cela constituerait un fardeau intolérable que de forcer les ministres et leurs conseillers à soumettre à l'examen du public l'évolution interne des politiques qui sont finalement adoptées. La communication de ces renseignements révélerait souvent que le processus d'élaboration des politiques s'accompagne de faux départs, d'impasses, de mauvais virages, de changements d'orientation, de demandes [de conseils] ultérieurement rejetés, de réévaluations des priorités et de repondération de l'importance relative des facteurs pertinents au fur et à mesure de l'analyse du problème. Si ce matériau hautement inflammable tombait entre les mains de journalistes ou d'opposants politiques, il pourrait facilement alimenter un brasier capable de détruire rapidement la crédibilité et l'efficacité du gouvernement. [par. 30-31]

[45] La neutralité politique, qu'elle soit réelle ou apparente, est une caractéristique essentielle de la fonction publique au Canada (*Osborne c. Canada (Conseil du Trésor)*, [1991] 2 R.C.S. 69, p. 86; *SEFPO c. Ontario (Procureur général)*, [1987] 2 R.C.S. 2, p. 44-45). Le fonctionnaire qui sait que son travail pourrait un jour être soumis à l'examen du public pourrait donner des conseils et faire des recommandations de manière moins complète, ouverte et franche, et serait en même temps davantage susceptible de recourir à l'auto-censure. Aussi, un décideur pourrait même hésiter à demander des conseils ou des recommandations écrits sur un sujet controversé s'il sait que l'information ainsi créée pourrait être divulguée. Exiger la communication de tels conseils ou recommandations risque de faire intervenir des considérations réellement ou apparemment intéressées dans la participation des fonctionnaires au processus décisionnel.

[46] Interpreting “advice” in s. 13(1) as including opinions of a public servant as to the range of alternative policy options accords with the balance struck by the legislature between the goal of preserving an effective public service capable of producing full, free and frank advice and the goal of providing a meaningful right of access.

(5) Application: the Information in the Records Constitutes “Advice”

[47] The policy options in the Records in this case present both an express recommendation against some options and advice regarding all the options. Although only a small section of each Record recommends a preferred course of action for the decision maker to accept or reject, the remaining information in the Records sets forth considerations to take into account by the decision maker in making the decision. The information consists of the opinion of the author of the Record as to advantages and disadvantages of alternative effective dates of the amendments. It was prepared to serve as the basis for making a decision between the presented options. These constitute policy options and are part of the decision-making process. They are “advice” within the meaning of s. 13(1).

*C. Advice or Recommendations Do Not Have To Be Communicated*

[48] The second issue in the present appeal is whether a record must be communicated in order for s. 13(1) to apply. The IPC Adjudicator answered this question in the affirmative. She found there was “no clear evidence of communication of the information in Records I to V from one person to another” (p. 8). She concluded that it was “not apparent that the information in these five records . . . was communicated to the person being advised and, therefore, used in the Ministry’s deliberative processes” (*ibid.*).

[49] Rosenberg J.A. found that the requirement of the Adjudicator for communication was unreasonable. In his view there was no requirement “that

[46] L’interprétation selon laquelle le mot « conseils » employé au par. 13(1) s’entend notamment du point de vue d’un fonctionnaire sur les différentes politiques possibles est conforme à l’équilibre établi par le législateur entre l’objectif d’une fonction publique efficace, apte à donner des conseils de manière complète, ouverte et franche, et l’objectif de conférer un véritable droit d’accès à l’information.

(5) Application : l’information contenue dans les documents constitue des « conseils »

[47] Le choix de politiques figurant dans les documents visés en l’espèce comporte la recommandation expresse de ne pas retenir certaines solutions et des conseils sur toutes celles envisagées. Bien que seule une petite partie de chacun des documents comporte une recommandation qui privilégie une mesure, que le décideur adoptera ou non, le reste de l’information porte sur les éléments à considérer pour prendre la décision. Cette information comprend le point de vue de l’auteur sur les avantages et les inconvénients des différentes dates d’entrée en vigueur possibles des modifications. Elle a été établie afin de jeter les bases du choix opéré par le décideur. Il s’agit d’un choix de politiques inhérent au processus décisionnel, de « conseils » au sens du par. 13(1).

*C. Les conseils ou recommandations n’ont pas à parvenir au destinataire*

[48] La seconde question en litige dans le pourvoi est celle de savoir si un document doit avoir été transmis pour que le par. 13(1) s’applique. L’arbitre du bureau de la Commissaire répond par l’affirmative. Elle conclut que [TRADUCTION] « la preuve n’établit pas clairement que l’information contenue dans les documents I à V a été transmise d’une personne à une autre » (p. 8). Selon elle, il n’est « pas évident que l’information contenue dans ces cinq documents [. . .] a été transmise à la personne à qui s’adressaient les conseils et qu’elle a donc servi d’assise à la délibération du ministère » (*ibid.*).

[49] Le juge Rosenberg conclut qu’il était déraisonnable d’exiger que l’information ait été transmise. À son avis, il n’y a nulle exigence que

the information in the records actually went to the final decision-maker” (para. 25). He explained by way of example that it would be “absurd and unreasonable” to protect a record from disclosure because there was evidence it was communicated to the decision maker but to not protect earlier drafts of similar content. Protecting the communicated version would provide an “illusory and meaningless” protection if earlier drafts were not also protected, whether there was evidence they were communicated or not (para. 28). In any event, he found that “[t]he circumstantial evidence in this case [was] overwhelming that all six records were part of the deliberative process that led to a decision by the Minister” (para. 27).

[50] No words in s. 13(1) express a requirement that the advice or recommendations be communicated in order to qualify for exemption from disclosure. A public servant may engage in writing any number of drafts before communicating part or all of their content to another person. The nature of the deliberative process is to draft and redraft advice or recommendations until the writer is sufficiently satisfied that he is prepared to communicate the results to someone else. All the information in those earlier drafts informs the end result even if the content of any one draft is not included in the final version.

[51] Protection from disclosure would indeed be illusory if only a communicated document was protected and not prior drafts. It would also be illusory if drafts were only protected where there is evidence that they led to a final, communicated version. In order to achieve the purpose of the exemption, to provide for the full, free and frank participation of public servants or consultants in the deliberative process, the applicability of s. 13(1) must be ascertainable as of the time the public servant or consultant prepares the advice or recommendations. At that point, there will not have been communication. Accordingly, evidence of actual communication cannot be a requirement for the invocation of s. 13(1). Further, it is implicit in the job of policy development, whether by a public

[TRADUCTION] « l’information des documents a effectivement été remise à la personne ultime » (par. 25). Il explique, à l’aide d’un exemple, qu’il serait « absurde et déraisonnable » de soustraire un document à la communication parce que, selon la preuve, il a été transmis au décideur, et de ne pas protéger une version antérieure au contenu similaire. Il serait « illusoire et dépourvu de sens » de protéger la version transmise si les versions antérieures ne l’étaient pas, peu importe que leur transmission soit établie ou non (par. 28). Quoi qu’il en soit, il statue que, « [e]n l’espèce, une preuve circonstancielle très convaincante établit que les six documents s’inscrivaient dans le processus de délibération qui a mené à la décision du Ministre » (par. 27).

[50] Aucun élément du par. 13(1) n’exige la transmission des conseils ou des recommandations pour que ceux-ci puissent bénéficier de l’exception qui les soustrait à la communication. Un fonctionnaire peut entreprendre la rédaction d’un nombre illimité d’ébauches avant de transmettre leur contenu, en partie ou en totalité, à une autre personne. La nature du processus délibératif suppose la rédaction et la reformulation de conseils ou de recommandations jusqu’à ce que l’auteur s’estime suffisamment prêt à transmettre le résultat de son travail à une autre personne. Toute l’information contenue dans ces ébauches antérieures contribue au résultat final, même si celle que renferme l’une ou l’autre d’entre elles ne figure pas dans la version finale.

[51] La protection serait en effet illusoire si seul le document transmis était soustrait à la communication, pas ses ébauches. Elle serait également illusoire si une ébauche n’était protégée que s’il était démontré qu’elle a mené à la version finale transmise. Pour respecter l’objet de l’exception — faire en sorte que les fonctionnaires ou les experts-conseils participent de manière complète, ouverte et franche au processus délibératif —, l’applicabilité du par. 13(1) doit être susceptible de détermination au moment où ces personnes préparent leurs conseils ou leurs recommandations. À ce stade, il n’y aura pas eu transmission à quiconque. Par conséquent, la preuve de la transmission ne saurait constituer un préalable à l’application du par. 13(1). De plus, la tâche qui consiste à élaborer des politiques,

servant or any other person employed in the service of an institution or a consultant retained by the institution, that there is an intention to communicate any resulting advice or recommendations that may be produced. Accordingly, evidence of an intention to communicate is not required for s. 13(1) to apply as that intention is inherent to the job or retainer.

#### D. *Exercise of Discretion*

[52] It is important to emphasize that s. 13(1) is a discretionary decision and that heads of institutions must be careful to exercise their discretion lawfully (*Telezone*, at paras. 45, 100, 102, 107-9 and 112-16; *Ontario v. CLA*, at paras. 66, 69 and 71). The Court noted in *Ontario v. CLA*:

The Commissioner may quash the decision not to disclose and return the matter for reconsideration where: the decision was made in bad faith or for an improper purpose; the decision took into account irrelevant considerations; or, the decision failed to take into account relevant considerations. [para. 71]

There is no suggestion here that the exercise of discretion by the head of the institution was questionable.

#### VI. Conclusion

[53] It was unreasonable for the IPC Order to require disclosure of the Records on the basis that most of their contents did not reveal a suggested course of action. This decision was based on definitions of “advice” and “recommendations” that left no room for the terms to have distinct meanings. It was also unreasonable for the IPC Order to require that there be evidence that information in the Records at issue in this case had been communicated in order to qualify for the s. 13(1) exemption. Policy options prepared in the course of the decision-making process such as those contained in the Records here, whether communicated or not, are within the meaning of “advice or recommendations” in s. 13(1) and qualify for exemption from disclosure.

qu’elle soit confiée à un fonctionnaire ou à une autre personne employée par une institution ou un expert-conseil dont l’institution retient les services, suppose implicitement l’intention de transmettre tous conseils ou recommandations susceptibles d’en résulter. Partant, l’application du par. 13(1) ne requiert pas la preuve de la transmission, celle-ci étant l’objectif inhérent à la fonction ou au mandat.

#### D. *Exercice du pouvoir discrétionnaire*

[52] Il importe de souligner que la décision visée au par. 13(1) est de nature discrétionnaire et que le responsable de l’institution doit exercer son pouvoir conformément à la loi (*Telezone*, par. 45, 100, 102, 107-109 et 112-116; *Ontario c. CLA*, par. 66, 69 et 71). Comme le signale la Cour dans *Ontario c. CLA* :

La Commissaire peut annuler la décision de ne pas [communiquer] et renvoyer l’affaire pour réexamen lorsque : la décision a été prise de mauvaise foi ou était mal fondée; la décision a pris en compte des considérations non pertinentes; ou la décision a été prise en omettant de tenir compte de facteurs pertinents. [par. 71]

Rien ne laisse croire en l’espèce que l’exercice du pouvoir discrétionnaire de la personne responsable de l’institution était contestable.

#### VI. Conclusion

[53] Il était déraisonnable que, dans son ordonnance, la Commissaire exige la communication des documents au motif que la teneur de la plupart d’entre eux ne révélait aucune mesure préconisée. La décision reposait sur des définitions des termes « conseils » et « recommandations » qui ne permettraient pas que ceux-ci aient des portées différentes. Il était également déraisonnable d’exiger la preuve que l’information contenue dans les documents en cause ait été transmise pour que ceux-ci puissent bénéficier de l’exception prévue au par. 13(1). Un choix de politiques préparé dans le cadre d’un processus décisionnel comme celui contenu dans les documents en cause, qu’il ait été transmis ou non, répond à la définition des mots « conseils ou [...] recommandations » employés au par. 13(1). Il bénéficie donc de l’exception à la communication.



[54] Under s. 10(2) of the *FIPPA*, “as much of the record as can reasonably be severed without disclosing the information that falls under one of the exemptions” *must* be disclosed. In the IPC Order, the Adjudicator noted that had the Records been communicated, she would have severed the Records and only exempted “information which suggests a course of action that will ultimately be accepted or rejected by the person being advised” (p. 9). However, the Adjudicator was applying an unreasonable definition of “advice”. These reasons have interpreted “advice” as including policy options. Because the Records constitute policy options in their entirety, they are not amenable to being severed. Accordingly, they qualify for exemption from disclosure in their entirety.

[55] The Records contain “recommendations” and “advice” and are eligible for exemption under s. 13(1) of the *FIPPA*. The appeal should be dismissed. No useful purpose would be served by remitting the matter to the IPC for redetermination. As agreed by the parties, no costs are awarded.

## APPENDIX

*Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.O. 1990, c. F.31

1. [Purposes] The purposes of this Act are,
  - (a) to provide a right of access to information under the control of institutions in accordance with the principles that,
    - (i) information should be available to the public,
    - (ii) necessary exemptions from the right of access should be limited and specific, and
    - (iii) decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government; and
  - (b) to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held

[54] Suivant le par. 10(2) de la *LAIPVP*, « la partie du document qui peut raisonnablement en être extraite sans divulguer [l’information faisant l’objet de l’une des exceptions] » *doit* être communiquée. Dans l’ordonnance de la Commissaire, l’arbitre signale que, si les documents avaient été transmis, elle les aurait caviardés et n’aurait soustrait à la communication que [TRADUCTION] « l’information qui préconise une mesure qui sera finalement acceptée ou rejetée par la personne conseillée » (p. 9). Or, l’arbitre applique une définition déraisonnable du terme « conseils ». Les présents motifs assimilent un choix de politiques à des « conseils ». Les documents constituant dans leur ensemble un choix de politiques, ils ne se prêtent pas au caviardage. Ils sont donc entièrement visés par l’exception à la communication.

[55] Les documents renferment des « recommandations » et des « conseils » et peuvent faire l’objet de l’exception prévue au par. 13(1) de la *LAIPVP*. Le pourvoi doit être rejeté. Il serait inutile de renvoyer l’affaire à la Commissaire pour qu’elle rende une nouvelle décision. Avec l’accord des parties, nuls dépens ne sont adjugés.

## ANNEXE

*Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. F.31

1. [Objets] La présente loi a pour objets :
  - a) de procurer un droit d’accès à l’information régie par une institution conformément aux principes suivants :
    - (i) l’information doit être accessible au public,
    - (ii) les exceptions au droit d’accès doivent être limitées et précises,
    - (iii) les décisions relatives à la divulgation de l’information ayant trait au gouvernement devraient faire l’objet d’un examen indépendant du gouvernement;
  - b) de protéger la vie privée des particuliers que concernent les renseignements personnels détenus

by institutions and to provide individuals with a right of access to that information.

par une institution et accorder à ces particuliers un droit d'accès à ces renseignements.

. . .

. . .

## PART II

## PARTIE II

### FREEDOM OF INFORMATION

### ACCÈS À L'INFORMATION

#### ACCESS TO RECORDS

#### ACCÈS AUX DOCUMENTS

#### 10. . . .

#### 10. . . .

(2) [Severability of record] If an institution receives a request for access to a record that contains information that falls within one of the exemptions under sections 12 to 22 and the head of the institution is not of the opinion that the request is frivolous or vexatious, the head shall disclose as much of the record as can reasonably be severed without disclosing the information that falls under one of the exemptions.

(2) [Extrait du document] Si une institution reçoit une demande d'accès à un document qui contient des renseignements faisant l'objet d'une exception aux termes des articles 12 à 22 et que la personne responsable de l'institution n'est pas d'avis que la demande est frivole ou vexatoire, elle divulgue la partie du document qui peut raisonnablement en être extraite sans divulguer ces renseignements.

. . .

. . .

#### EXEMPTIONS

#### EXCEPTIONS

**12.** — (1) [Cabinet records] A head shall refuse to disclose a record where the disclosure would reveal the substance of deliberations of the Executive Council or its committees, including,

**12.** (1) [Documents du Conseil exécutif] La personne responsable refuse de divulguer un document qui aurait pour effet de révéler l'objet des délibérations du Conseil exécutif ou de ses comités, notamment :

. . .

. . .

- (b) a record containing policy options or recommendations submitted, or prepared for submission, to the Executive Council or its committees;
- (c) a record that does not contain policy options or recommendations referred to in clause (b) and that does contain background explanations or analyses of problems submitted, or prepared for submission, to the Executive Council or its committees for their consideration in making decisions, before those decisions are made and implemented;

- b) le document qui relate un choix de politiques ou des recommandations qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités;
- c) le document qui ne relate pas le choix de politiques ou les recommandations visées à l'alinéa b) mais qui contient les données de base ou les études menées sur certaines questions qui ont été ou qui seront présentées au Conseil exécutif ou à ses comités comme guides dans l'élaboration de leurs décisions avant que ces décisions ne soient prises ou mises à effet;

. . .

. . .

(2) [Exception] Despite subsection (1), a head shall not refuse under subsection (1) to disclose a record where,

(2) [Exception] Malgré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser de divulguer un document en vertu de ce paragraphe si, selon le cas :

- (a) the record is more than twenty years old; or
- (b) the Executive Council for which, or in respect of which, the record has been prepared consents to access being given.

**13.** — (1) [Advice to government] A head may refuse to disclose a record where the disclosure would reveal advice or recommendations of a public servant, any other person employed in the service of an institution or a consultant retained by an institution.

(2) [Exception] Despite subsection (1), a head shall not refuse under subsection (1) to disclose a record that contains,

- (a) factual material;
- (b) a statistical survey;
- (c) a report by a valuator, whether or not the valuator is an officer of the institution;
- (d) an environmental impact statement or similar record;
- (e) a report of a test carried out on a product for the purpose of government equipment testing or a consumer test report;
- (f) a report or study on the performance or efficiency of an institution, whether the report or study is of a general nature or is in respect of a particular program or policy;
- (g) a feasibility study or other technical study, including a cost estimate, relating to a government policy or project;
- (h) a report containing the results of field research undertaken before the formulation of a policy proposal;
- (i) a final plan or proposal to change a program of an institution, or for the establishment of a new program, including a budgetary estimate for the program, whether or not the plan or proposal is subject to approval, unless the plan or proposal is to be submitted to the Executive Council or its committees;
- (j) a report of an interdepartmental committee task force or similar body, or of a committee or task

- a) le document date de plus de vingt ans;
- b) le Conseil exécutif concerné donne son consentement à la divulgation.

**13.** (1) [Conseils au gouvernement] La personne responsable peut refuser de divulguer un document qui aurait pour effet de révéler les conseils ou les recommandations émanant d'un fonctionnaire, d'une personne employée par une institution ou d'un expert-conseil dont les services ont été retenus par cette institution.

(2) [Exceptions] Malgré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser, en vertu de ce paragraphe, de divulguer un document qui comporte l'un des éléments suivants :

- a) de la documentation portant sur des faits;
- b) un sondage statistique;
- c) le rapport d'un estimateur, que ce dernier soit ou non un dirigeant de l'institution;
- d) un rapport sur d'éventuelles répercussions sur l'environnement ou un document semblable;
- e) le rapport qui porte sur l'essai d'un produit relié à la mise à l'épreuve de pièces d'équipement appartenant au gouvernement ou le résultat d'un test mené à l'intention des consommateurs;
- f) le rapport ou le résultat d'une étude relative au rendement ou à l'efficacité d'une institution, que ce rapport ou cette étude soient d'ordre général ou portent sur un programme ou une politique en particulier;
- g) une étude de faisabilité ou autre étude technique, y compris une estimation des coûts, reliée à une politique ou à un projet gouvernementaux;
- h) le rapport qui comporte les résultats d'une recherche effectuée sur le terrain préalablement à la formulation d'une politique proposée;
- i) la proposition ou le plan définitifs en vue de la modification d'un programme existant ou de l'établissement d'un nouveau programme d'une institution, y compris son estimation budgétaire, que cette proposition ou ce plan soient subordonnés ou non à une approbation quelconque, sauf s'ils doivent être présentés au Conseil exécutif ou à ses comités;
- j) le rapport du groupe de travail d'un comité interministériel ou d'une entité semblable ou

force within an institution, which has been established for the purpose of preparing a report on a particular topic, unless the report is to be submitted to the Executive Council or its committees;

- (k) a report of a committee, council or other body which is attached to an institution and which has been established for the purpose of undertaking inquiries and making reports or recommendations to the institution;
- (l) the reasons for a final decision, order or ruling of an officer of the institution made during or at the conclusion of the exercise of discretionary power conferred by or under an enactment or scheme administered by the institution, whether or not the enactment or scheme allows an appeal to be taken against the decision, order or ruling, whether or not the reasons,
  - (i) are contained in an internal memorandum of the institution or in a letter addressed by an officer or employee of the institution to a named person, or
  - (ii) were given by the officer who made the decision, order or ruling or were incorporated by reference into the decision, order or ruling.

(3) [Idem] Despite subsection (1), a head shall not refuse under subsection (1) to disclose a record where the record is more than twenty years old or where the head has publicly cited the record as the basis for making a decision or formulating a policy.

**23.** [Exemptions not to apply] An exemption from disclosure of a record under sections 13, 15, 17, 18, 20, 21 and 21.1 does not apply where a compelling public interest in the disclosure of the record clearly outweighs the purpose of the exemption.

*Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1

**2.** (1) [Purpose] The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that

celui d'un comité ou d'un groupe de travail internes d'une institution chargés de dresser un rapport sur une question précise, sauf si ce rapport doit être présenté au Conseil exécutif ou à ses comités;

- k) le rapport d'un comité, d'un conseil ou d'une autre entité liés à une institution et constitués dans le but de mener des enquêtes suivies de rapports ou de recommandations destinés à cette institution;
- l) les motifs à l'appui de la décision, de l'arrêté, de l'ordonnance, de l'ordre ou de la directive définitifs du dirigeant d'une institution et rendus à la fin ou au cours de l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire conféré par un texte législatif ou un projet mis en application par cette institution, ou en vertu de ceux-ci, qu'il soit permis ou non aux termes du texte législatif ou du projet d'interjeter appel de ces décisions, arrêtés, ordonnances, ordres ou directives. Ce qui précède s'applique, que ces motifs :
  - (i) figurent ou non dans une note de service qui émane de l'institution ou dans la lettre d'un dirigeant ou d'un employé de cette institution, destinée à une personne donnée,
  - (ii) aient été ou non exposés par le dirigeant qui a rendu cette décision ou directive ou cet ordre que ces motifs y soient incorporés par renvoi ou non.

(3) [Idem] Malgré le paragraphe (1), la personne responsable ne doit pas refuser, en vertu de ce paragraphe, de divulguer un document si le document date de plus de vingt ans ou si la personne responsable l'a publiquement cité comme ayant servi de fondement à une décision ou à la formulation d'une politique.

**23.** [Non-application des exceptions] L'exception à la divulgation visée aux articles 13, 15, 17, 18, 20, 21 et 21.1 ne s'applique pas si la nécessité manifeste de divulguer le document dans l'intérêt public l'emporte sans conteste sur la fin visée par l'exception.

*Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1

**2.** (1) [Objet] La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit

government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

**21.** (1) [Advice, etc.] The head of a government institution may refuse to disclose any record requested under this Act that contains

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

. . .

if the record came into existence less than twenty years prior to the request.

*Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (1970)*

- (a) Each agency shall make available to the public information as follows:

. . .

- (b) This section does not apply to matters that are—

. . .

(5) inter-agency or intra-agency memorandums or letters which would not be available by law to a party other than an agency in litigation with the agency . . .

*Appeal dismissed.*

*Solicitors for the appellant John Doe: Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Solicitor for the appellant the Information and Privacy Commissioner of Ontario: Information and Privacy Commissioner of Ontario, Toronto.*

*Solicitor for the respondent: Attorney General of Ontario, Toronto.*

étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

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

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

*Freedom of Information Act, 5 U.S.C. § 552 (1970)*

[TRADUCTION]

- a) Chaque organisme met à la disposition du public l'information suivante

. . .

- b) Le présent article ne s'applique pas :

. . .

(5) aux notes de service ou lettres échangées au sein d'un organisme ou entre des organismes et dont la loi n'autoriserait pas la communication à une autre personne qu'un organisme qui est partie à un litige qui l'oppose à l'organisme . . .

*Pourvoi rejeté.*

*Procureurs de l'appellant M. Untel : Fasken Martineau DuMoulin, Toronto.*

*Procureur de l'appelante la Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario : Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, Toronto.*

*Procureur de l'intimé : Procureur général de l'Ontario, Toronto.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Winnipeg.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général du Canada : Procureur général du Canada, Winnipeg.*

*Solicitor for the intervener the Attorney General of British Columbia: Attorney General of British Columbia, Victoria.*

*Procureur de l'intervenant le procureur général de la Colombie-Britannique : Procureur général de la Colombie-Britannique, Victoria.*

*Solicitor for the interveners the Information and Privacy Commissioner of Alberta, the Freedom of Information and Protection of Privacy Commissioner [Review Officer] for Nova Scotia and the Information and Privacy Commissioner of Prince Edward Island: Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta, Edmonton.*

*Procureur des intervenants Information and Privacy Commissioner of Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy Commissioner [Review Officer] for Nova Scotia et Information and Privacy Commissioner of Prince Edward Island : Office of the Information and Privacy Commissioner of Alberta, Edmonton.*

*Solicitors for the intervener the British Columbia Freedom of Information and Privacy Association: Hunter Litigation Chambers, Vancouver.*

*Procureurs de l'intervenante British Columbia Freedom of Information and Privacy Association : Hunter Litigation Chambers, Vancouver.*

*Solicitors for the intervener the Information and Privacy Commissioner of British Columbia: Lovett Westmacott, Vancouver.*

*Procureurs de l'intervenant Information and Privacy Commissioner of British Columbia : Lovett Westmacott, Vancouver.*

*Solicitors for the intervener the Canadian Civil Liberties Association: Blake, Cassels & Graydon, Toronto.*

*Procureurs de l'intervenante l'Association canadienne des libertés civiles : Blake, Cassels & Graydon, Toronto.*