

Roderick Macdonell *Appellant*

v.

Attorney General of Quebec and National Assembly *Respondents*

and

Commission d'accès à l'information, Paul-André Comeau, Court of Quebec and the Honourable Jean Longtin *Mis en cause*

INDEXED AS: MACDONELL v. QUEBEC (COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION)

Neutral citation: 2002 SCC 71.

File No.: 28092.

2002: January 22; 2002: November 1.

Present: McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour and LeBel JJ.

ON APPEAL FROM THE COURT OF APPEAL FOR QUEBEC

Administrative law — Judicial review — Standard of review — Commission d'accès à l'information — Standard of review applicable to Commission's decisions under ss. 34 and 57 of Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information, R.S.Q., c. A-2.1.

Access to information — Documents held by public bodies — Restrictions on right to access — Protection of personal information — Journalist requesting disclosure of document concerning expenses of Members of National Assembly prepared by Assembly's services — Commission d'accès à l'information refusing disclosure under ss. 34 and 57 of Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information — Whether Commission's decision unreasonable — Whether document requested is a document produced "for" a Member of the National Assembly within the meaning of s. 34 — Whether a Member of the National Assembly may be considered to constitute a public body within the meaning of s. 57 — Act Respecting Access to Documents Held by

Roderick Macdonell *Appelant*

c.

Procureur général du Québec et Assemblée nationale *Intimés*

et

Commission d'accès à l'information, Paul-André Comeau, Cour du Québec et l'honorable Jean Longtin *Mis en cause*

RÉPERTORIÉ : MACDONELL c. QUÉBEC (COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION)

Référence neutre : 2002 CSC 71.

N° du greffe : 28092.

2002 : 22 janvier; 2002 : 1^{er} novembre.

Présents : Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour et LeBel.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL DU QUÉBEC

Droit administratif — Contrôle judiciaire — Norme de contrôle — Commission d'accès à l'information — Norme de contrôle applicable aux décisions de la Commission rendues en vertu des art. 34 et 57 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., ch. A-2.1.

Accès à l'information — Documents des organismes publics — Restrictions au droit d'accès — Protection des renseignements personnels — Journaliste demandant la divulgation d'un document relatif aux dépenses des membres de l'Assemblée nationale préparé par les services de l'Assemblée — Divulgation refusée par la Commission d'accès à l'information en vertu des art. 34 et 57 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels — La décision de la Commission est-elle déraisonnable? — Le document demandé est-il un document produit « pour le compte » d'un membre de l'Assemblée nationale au sens de l'art. 34? — Un membre de l'Assemblée nationale peut-il être assimilé à un organisme public pour l'application de l'art. 57? — Loi sur l'accès aux documents des

Public Bodies and the Protection of Personal Information, R.S.Q., c. A-2.1, ss. 34, 57.

The appellant, a journalist, made a request under the *Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information* for access to a document concerning the expenses of Members of the National Assembly. This document was prepared by the National Assembly's accounting department for each Member and describes the total payroll available to the Member, and the Member's expenses for employing full-time or casual staff and for paying for professional services. Relying on ss. 34, 53 and 57 of the Act, the person in charge of access to information at the National Assembly denied the request. The Quebec Commission d'accès à l'information upheld that decision. The Commissioner concluded that the document requested had been prepared "for" a Member and could not, under s. 34, be disclosed without the Member's consent. With respect to s. 57, the Commissioner found that the information sought in the access request could not relate directly to the staff or contractors employed by the Member since a Member himself or herself is not considered to constitute a public body. The Court of Québec denied leave to appeal that decision. The Superior Court granted the appellant's application for judicial review of the Commissioner's decision. It found that the Commissioner had erred in law and had made a patently unreasonable decision by interpreting s. 34 in a way that was inconsistent with the Act and the Regulations as a whole. The majority of the Court of Appeal set aside that decision, concluding that the Commissioner's interpretation of ss. 34 and 57 was not unreasonable.

Held (Major, Bastarache, Binnie and LeBel JJ. dissenting): The appeal should be dismissed.

Per McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci and Arbour JJ.: As found by the minority, the standard of review applicable to the Commissioner's decision under s. 34 is that of the reasonable decision. With respect to s. 57, the pragmatic and functional approach shows that the standard that must be applied is also the reasonableness standard. The nature of the decision made under s. 57, the presence of the privative clause and the relative expertise of the Commission show that the legislature intended to rely on the Commission to interpret s. 57 and to identify the documents that are covered by that section, subject only to a right of appeal, with leave, to the Court of Québec on a question of law or jurisdiction, to the exclusion of any other remedy.

organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., ch. A-2.1, art. 34, 57.

L'appelant, un journaliste, présente une demande en vertu de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels* en vue d'obtenir un document relatif aux dépenses des membres de l'Assemblée nationale. Ce document est préparé par le service de la comptabilité de l'Assemblée nationale pour chaque député et décrit la masse salariale dont il dispose et ses dépenses faites pour engager du personnel régulier ou occasionnel et pour le paiement de services professionnels. Se fondant sur les art. 34, 53 et 57 de la Loi, le responsable de l'accès à l'information à l'Assemblée nationale rejette la demande. La Commission d'accès à l'information du Québec confirme cette décision. Le Commissaire conclut que le document demandé est préparé « pour le compte » d'un député et ne peut, en vertu de l'art. 34, être divulgué sauf sur autorisation du député concerné. En ce qui concerne l'art. 57, le Commissaire estime que les renseignements dont on demande la divulgation ne peuvent pas viser directement le personnel ou les contractuels embauchés par le député puisque ce dernier n'est pas lui-même assimilé à un organisme public. La Cour du Québec refuse la permission d'en appeler de cette décision. La Cour supérieure fait droit à la demande de révision judiciaire de la décision du Commissaire déposée par l'appelant. Elle conclut que le Commissaire a commis une erreur de droit et rendu une décision manifestement déraisonnable en interprétant l'art. 34 d'une manière incompatible avec l'ensemble de la Loi et des règlements. La majorité de la Cour d'appel infirme cette décision et conclut que l'interprétation des art. 34 et 57 faite par le Commissaire n'est pas déraisonnable.

Arrêt (les juges Major, Bastarache, Binnie et LeBel sont dissidents) : Le pourvoi est rejeté.

Le juge en chef McLachlin et les juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci et Arbour : Il y a accord avec les juges de la minorité pour dire que la norme de contrôle applicable à la décision du Commissaire rendue en vertu de l'art. 34 est celle de la décision raisonnable. En ce qui concerne l'art. 57, l'approche pragmatique et fonctionnelle indique que la norme qui s'impose est aussi celle de la décision raisonnable. La nature de la décision rendue en vertu de l'art. 57, la présence de la clause privative et l'expertise relative de la Commission indiquent que le législateur a voulu s'en remettre à la Commission pour l'interprétation de l'art. 57 et l'identification des documents qu'il vise sous la seule réserve d'un droit d'appel sur permission à la Cour du Québec sur une question de droit ou de compétence, à l'exclusion de tout autre recours.

The Commissioner's decision respecting s. 34 is reasonable. While exceptions to disclosure have generally been narrowly construed, that rule of interpretation applies only where the Act needs to be construed. Here, the wording of s. 34 makes no distinction between documents that are purely administrative and documents that are associated with the decision-making process. That section requires that a person seeking access obtain the consent of the Member concerned for all of the documents covered by the section. Given the clear wording of the provision, the need to reconcile the two fundamental rights provided in the Act — namely access to information and the independence of Members — and the different treatment that the legislature provided for Members' documents, it was reasonable for the Commissioner not to limit the exception in s. 34 to functions associated with Members' legislative activities. The only question that the Commissioner had to ask was whether the document in question had been produced "for" a Member. Even though the National Assembly's financial resources management branch also verifies, using the documents that are the subject of this case, that the Member's total payroll has not been exceeded, it was reasonable for the Commissioner to conclude that the documents were produced for the Member. The document, which is provided directly to the Member, is produced for the Member so that the Member may keep his or her own books and know what his or her own financial margin of manoeuvre is. It is irrelevant that the document may also be used by the services of the National Assembly, or even belong to it. Since the conditions in s. 34 have been met, the document is exempt from access, unless the Member consents.

The provisions of the Act relating to the confidential nature of nominative information cannot be overridden by the consent given by the Member. The Commissioner construed the meaning of s. 57 reasonably in concluding that Members are not "public bodies". Members are not covered by the definition of public body provided in s. 3 of the Act and s. 34 provides for a special procedure for Members' documents. The Act contains numerous distinctions between the National Assembly, as a public body, and Members, as components of that body, and a Member, acting alone, therefore cannot be confused with the National Assembly. It is reasonable to understand that Members are subject to the Act not because they are classed as a public body, but because the legislature has provided that the Act will apply to them within the limits prescribed. Moreover, even if we agreed that each Member is a public body, the very large majority of the information in the document requested should be exempted from disclosure owing to its confidential nature.

La décision du Commissaire relative à l'art. 34 est raisonnable. Bien que les exceptions à la divulgation soient généralement interprétées de manière limitative, cette règle d'interprétation n'est valable que dans la mesure où il y a nécessité d'interpréter la loi. En l'espèce, le libellé de l'art. 34 ne fait pas de distinction entre les documents purement administratifs et les autres liés au processus décisionnel. Cet article oblige le demandeur d'accès à obtenir le consentement du député concerné pour tous les documents visés par l'article. Vu le libellé clair de la disposition, la nécessité de concilier les deux droits fondamentaux prévus dans la Loi — soit l'accès à l'information et l'indépendance des députés —, et le traitement distinct prévu par le législateur pour les documents des députés, il était raisonnable pour le Commissaire de ne pas limiter l'exception de l'art. 34 aux fonctions liées aux activités législatives des députés. La seule question que le Commissaire avait à se poser était de déterminer si le document visé avait été produit « pour le compte » d'un député. Même si la Direction de la gestion des ressources financières de l'Assemblée nationale s'assure aussi, à l'aide des documents faisant l'objet du litige, que le député ne dépasse pas sa masse salariale, il était raisonnable pour le Commissaire de conclure que ces documents sont produits pour le compte du député. Le document, remis directement au député, est produit pour son compte afin qu'il puisse tenir sa comptabilité et connaître sa marge de manoeuvre financière. Il importe peu que ce document serve aussi aux services de l'Assemblée nationale ou même lui appartienne. Puisque les conditions de l'art. 34 sont remplies, le document est inaccessible, sauf si le député y consent.

Le consentement du député à la divulgation ne saurait écarter l'application des dispositions de la Loi ayant trait au caractère confidentiel des renseignements nominatifs. Le Commissaire a interprété raisonnablement la portée de l'art. 57 en concluant que les députés ne sont pas des « organismes publics ». Les députés ne sont pas visés par la définition d'organisme public prévue à l'art. 3 de la Loi et l'art. 34 prévoit une procédure particulière pour les documents des députés. La Loi contient de multiples distinctions entre l'Assemblée nationale, comme organisme public, et les députés, comme composantes de celle-ci et le député agissant seul ne peut donc être confondu avec l'Assemblée nationale. Il est raisonnable de comprendre que ceux-ci sont assujettis à la Loi non pas parce qu'ils sont assimilés à un organisme public, mais parce que le législateur a prévu que la Loi s'applique à eux dans les limites prévues. D'ailleurs, même si on acceptait que chaque député est un organisme public, la très grande majorité des renseignements contenus dans le document demandé devraient être retranchés de la divulgation en raison de leur caractère confidentiel.

Per Major, Bastarache, Binnie and LeBel JJ. (dissenting): The standard of review applicable to the Information Commissioner's decision under s. 34 of the Act is that of the reasonable decision. In this case, the privative clause is only partial since it provides for an appeal on any question of law or jurisdiction. Furthermore, the Commissioner's special expertise is needed, for the interpretation of s. 34, only when findings of fact are involved. The decision concerning the application of s. 34 is a question of mixed law and fact. This is also not a case in which different interests must be weighed. With respect to s. 57, it is not necessary to examine the standard of review of the reasonable decision that was adopted by the Court of Appeal in view of the finding that the Commissioner's interpretation was unreasonable. If the intermediate standard of the reasonableness of the decision must be applied, it is necessary to examine how the methods of statutory interpretation impact on the concept of reasonableness, which is one of the fundamental components of the current system of judicial review.

The Commissioner's decision relating to s. 34 is unreasonable. His broad interpretation of a rule providing for an exception is inconsistent with achieving the purpose of the Act. By interpreting s. 34 without taking into account the purpose of the Act as a whole, the legislative context, and the specific purpose of the exception set out in s. 34, the Commissioner made an error that affected his analysis so seriously that it made it unreasonable. The Commissioner should have kept foremost in his mind the purpose of the Act, as set out in s. 9, which states the fundamental principle that access may be had to government information. He then had to consider the meaning and scope of the exceptions to the general rule that are set out in s. 34 by examining the category of exceptions in question, that is, the category in the subdivision of the Act dealing with information affecting administrative or political decisions. The purpose of those exceptions, including s. 34, is to guarantee the independence of the Member in performing his or her duties. Section 34 relates solely to the documents of individual Members. A narrow interpretation of the exceptions that is consistent with its underlying objective could not reasonably have led to the conclusion that s. 34 applied to the document requested since that document is essentially an accounting statement prepared for the accounting service and not for the Member. The expression "for" in s. 34 suggests that the document has a specific purpose that relates directly and specifically to the individual Member and the performance of his or her role. It does not seem essential to a Member's ability to perform his or her role that the manner in which the Member spends the public funds made available to him

Les juges Major, Bastarache, Binnie et LeBel (dissidents): La norme de contrôle de la décision du Commissaire à l'information eu égard à l'art. 34 de la Loi est celle de la décision raisonnable. En l'instance, la clause privative n'est que partielle puisqu'elle prévoit un appel sur une question de droit ou de compétence. De plus, l'interprétation de l'art. 34 ne fait appel à l'expertise particulière du Commissaire que dans la mesure où elle porte sur des conclusions de fait. Or, la décision relative à l'application de l'art. 34 est une question mixte de fait et de droit. Il ne s'agit pas non plus d'une affaire qui fait appel à la pondération d'intérêts différents. En ce qui concerne l'art. 57, il n'est pas essentiel de revenir sur la norme de contrôle de la décision raisonnable adoptée par la Cour d'appel vu la conclusion que l'interprétation du Commissaire est déraisonnable. Dans la mesure où la norme intermédiaire de la décision raisonnable doit être retenue, il faut examiner l'impact des méthodes d'interprétation législative sur l'articulation du concept de rationalité, qui est un des éléments fondamentaux du système actuel de contrôle judiciaire.

La décision du Commissaire relative à l'art. 34 est déraisonnable. Son interprétation large d'une règle d'exception est incompatible avec la réalisation de l'objectif de la Loi. En interprétant l'art. 34 sans tenir compte de l'objet de la Loi dans son ensemble, du contexte législatif et de l'objet spécifique de l'exception visée par l'art. 34, le Commissaire a commis une erreur qui affecte si gravement sa méthode d'analyse qu'elle lui donne un caractère déraisonnable. Le Commissaire devait en premier lieu considérer l'objet de la Loi inscrit à l'art. 9 qui exprime le principe fondamental du droit d'accès à l'information gouvernementale. Il devait ensuite s'interroger sur le sens et la portée des exceptions à la règle générale inscrites à l'art. 34 en portant attention à la catégorie d'exceptions visée, soit celle relative à la sous-section de la Loi qui traite des renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives ou politiques. Ces exceptions, y compris l'art. 34, ont pour but d'assurer l'indépendance du député dans l'exercice de ses fonctions. L'article 34 ne concerne que les documents des députés eux-mêmes. Une interprétation restrictive des exceptions, conforme à l'objectif qui les anime, ne pouvait raisonnablement mener à la conclusion que l'art. 34 visait le document demandé puisqu'il s'agit essentiellement d'un état comptable préparé pour le service de la comptabilité et non pour le compte du député. L'expression « pour le compte » à l'art. 34 implique que le document a une finalité précise visant directement et particulièrement la personne du député et l'exécution de sa fonction. Il ne paraît pas essentiel à la fonction de député de garder le secret sur la façon dont il dépense les fonds publics

or her, the use of which is subject to specific terms and conditions, be protected from disclosure.

The Commissioner adopted the reasoning of the Court of Québec in *Québec (Assemblée nationale) v. Sauvé*, [1995] C.A.I. 427, to explain his position concerning the application of s. 57 of the Act. The reasons in that decision suffer from the same defect as the Commissioner's reasons with regard to s. 34. The court analysed the Act literally, without considering its purpose, the justification needed for the exceptions to the principles it lays down, or what is actually required with regard to the Member's independence pursuant to s. 57. It did not refer to any rule of interpretation and did not do any contextual analysis. By adopting those reasons, the Commissioner thus adopted a reasoning that does not meet the requirements of the standard of reasonableness. The analysis and reasoning of the dissenting judge in the Court of Appeal are preferable. A Member is recognized as a public body for the purposes of s. 57. Section 34 would be largely pointless if the Member was not subject to ss. 55 and 57.

Cases Cited

By Gonthier J.

Referred to: *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230; *3430901 Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry)*, [2002] 1 F.C. 421, 2001 FCA 254; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, 2002 SCC 53; *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 S.C.R. 3; *Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Québec (Assemblée nationale) v. Sauvé*, [1995] C.A.I. 427; *Plastiques M & R inc. v. Bureau du commissaire général du travail*, [1992] C.A.I. 372; *Marchildon v. Commission d'accès à l'information*, [1987] C.A.I. 96.

By Bastarache and LeBel JJ. (dissenting)

Québec (Assemblée nationale) v. Sauvé, [1995] C.A.I. 427; *Université Laval v. Albert*, [1990] C.A.I. 438; *Québec (Procureur général) v. Bayle*, [1991] C.A.I. 306; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825; *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554; *Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997]

qui sont mis à sa disposition et dont l'utilisation est soumise à des modalités précises.

Le Commissaire a adopté le raisonnement de la Cour du Québec dans *Québec (Assemblée Nationale) c. Sauvé*, [1995] C.A.I. 427, pour expliquer sa position concernant l'application de l'art. 57 de la Loi. Or, les motifs dans cette décision souffrent du même défaut que ceux du Commissaire relativement à l'art. 34. La cour a procédé à une analyse littérale sans tenir compte de l'objet de la Loi, de la justification requise pour les exceptions aux principes qu'elle formule ou des exigences réelles de la notion d'indépendance du député eu égard à l'art. 57. Elle ne mentionne aucune règle d'interprétation et ne procède à aucune analyse contextuelle. En souscrivant à ces motifs, le Commissaire a donc adopté un raisonnement qui ne satisfait pas aux exigences de la norme de la décision raisonnable. Il est préférable d'adopter l'analyse et l'approche du juge dissident en Cour d'appel. Un député est assimilé à un organisme public pour l'application de l'art. 57. L'article 34 serait largement inutile si le député n'était pas assujéti aux art. 55 et 57.

Jurisprudence

Citée par le juge Gonthier

Arrêts mentionnés : *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S. 230; *3430901 Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, [2002] 1 C.F. 421, 2001 CAF 254; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, 2002 CSC 53; *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3; *Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Québec (Assemblée nationale) c. Sauvé*, [1995] C.A.I. 427; *Plastiques M & R inc. c. Bureau du commissaire général du travail*, [1992] C.A.I. 372; *Marchildon c. Commission d'accès à l'information*, [1987] C.A.I. 96.

Citée par les juges Bastarache et LeBel (dissidents)

Québec (Assemblée nationale) c. Sauvé, [1995] C.A.I. 427; *Université Laval c. Albert*, [1990] C.A.I. 438; *Québec (Procureur général) c. Bayle*, [1991] C.A.I. 306; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825; *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554; *Pasiechnyk c.*

2 S.C.R. 890; *Commission de la santé et de la sécurité du travail v. Autobus Jacquart inc.*, [2000] C.L.P. 825; *R. v. Lohnes*, [1992] 1 S.C.R. 167; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731; *R. v. Kelly*, [1992] 2 S.C.R. 170; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; 2747-3174 *Québec Inc. v. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2; *Conseil de la magistrature du Québec v. Commission d'accès à l'information*, [2000] R.J.Q. 638; *Pointe-Claire (City) v. Québec (Labour Court)*, [1997] 1 S.C.R. 1015; *Héroux v. Groupe Forage Major*, [2001] C.L.P. 317.

Statutes and Regulations Cited

Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1.
Act respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information, R.S.Q., c. A-2.1, ss. 1, 3, 9, 34, 53, 54, 55, 57, 114, 122, 123, para. 3, 124-133, 146, 147, 154.
Act Respecting the National Assembly, R.S.Q., c. A-23.1, ss. 1, 43, 120, 123, 124.2.
Code of Civil Procedure, R.S.Q., c. C-25, arts. 834 to 850.
Interpretation Act, R.S.O. 1980, c. 219 [now R.S.O. 1990, c. I.11].
Interpretation Act, R.S.Q., c. I-16, s. 41.
Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels, National Assembly, Règles administratives du Bureau, décision n° 092, 16 mai 1984 (mise à jour 1^{er} novembre 1990), ss. 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 12, 16-20, 61, 62, 63.

Authors Cited

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto: Butterworths, 1983.
 Duplessis, Yvon, et Jean Héту. *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, vol. 2. Brossard, Qué.: Publications CCH, 2001 (feuilles mobiles).
 Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. *Public Government for Public People*. Toronto: The Commission, 1980.
 Zander, Michael. *The Law-Making Process*, 4th ed. London: Butterworths, 1994.

APPEAL from a judgment of the Quebec Court of Appeal, [2000] R.J.Q. 1674, [2000] C.A.I. 467, [2000] Q.J. No. 1764 (QL), reversing a decision of the Superior Court, [1997] R.J.Q. 132. Appeal dismissed, Major, Bastarache, Binnie and LeBel JJ. dissenting.

Saskatchewan (Workers' Compensation Board), [1997] 2 R.C.S. 890; *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Autobus Jacquart inc.*, [2000] C.L.P. 825; *R. c. Lohnes*, [1992] 1 R.C.S. 167; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731; *R. c. Kelly*, [1992] 2 R.C.S. 170; *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2; *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, [2000] R.J.Q. 638; *Pointe-Claire (Ville) c. Québec (Tribunal du travail)*, [1997] 1 R.C.S. 1015; *Héroux c. Groupe Forage Major*, [2001] C.L.P. 317.

Lois et règlements cités

Code de procédure civile, L.R.Q., ch. C-25, art. 834-850.
Loi d'interprétation, L.R.O. 1980, ch. 219 [maintenant L.R.O. 1990, ch. I.11].
Loi d'interprétation, L.R.Q., ch. I-16, art. 41.
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. 1985, ch. A-1.
Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., ch. A-2.1, art. 1, 3, 9, 34, 53, 54, 55, 57, 114, 122, 123, par. 3^o, 124-133 146, 147, 154.
Loi sur l'Assemblée nationale, L.R.Q., ch. A-23.1, art. 1, 43, 120, 123, 124.2.
Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels, Assemblée nationale, Règles administratives du Bureau, décision n° 092, 16 mai 1984 (mise à jour 1^{er} novembre 1990), art. 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 12, 16-20, 61, 62, 63.

Doctrine citée

Driedger, Elmer A. *Construction of Statutes*, 2nd ed. Toronto : Butterworths, 1983.
 Duplessis, Yvon, et Jean Héту. *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels*, vol. 2. Brossard, Qué. : Publications CCH, 2001 (feuilles mobiles).
 Ontario. Commission on Freedom of Information and Individual Privacy. *Public Government for Public People*. Toronto : The Commission, 1980.
 Zander, Michael. *The Law-Making Process*, 4th ed. London : Butterworths, 1994.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel du Québec, [2000] R.J.Q. 1674, [2000] C.A.I. 467, [2000] J.Q. n° 1764 (QL), qui a infirmé une décision de la Cour supérieure, [1997] R.J.Q. 132. Pourvoi rejeté, les juges Major, Bastarache, Binnie et LeBel sont dissidents.

Mark Bantey, for the appellant.

Claude Bouchard et *René Chrétien*, for the respondents.

English version of the judgment of McLachlin C.J. and L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci and Arbour JJ. delivered by

GONTHIER J. —

I. Introduction

The main issue in this case is the privilege granted to Members of the National Assembly not to disclose certain documents under the *Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information*, R.S.Q., c. A-2.1 (“*Access Act*”). More precisely, we must determine whether the Commissioner’s decision that the documents showing the expenses of a Member of the National Assembly are documents produced for a Member within the meaning of s. 34 of the *Access Act* is reasonable. As well, the Court must decide whether the Commissioner’s decision that the information in the documents requested includes nominative information that is exempt from disclosure is reasonable.

I would refer to the description given by my colleagues of the facts in this appeal and of the decisions below, except the attribution to the Commissioner, Paul-André Comeau, of the statement that all that needs to be found in order for the s. 34 exemption to apply is that the information in the document requested relates specifically to the Member. The Commissioner actually asked whether the document was produced for the Member.

II. Analysis

1. *Applicable Standard of Review*

I agree with the approach taken by Bastarache and LeBel JJ. in applying the standard of the “reasonable decision” to the decision of the Commissioner concerning s. 34 and s. 57 of the *Access Act*. However, they do not provide a definitive answer to

Mark Bantey, pour l’appelant.

Claude Bouchard et *René Chrétien*, pour les intimés.

Le jugement du juge en chef McLachlin et des juges L'Heureux-Dubé, Gonthier, Iacobucci et Arbour a été rendu par

LE JUGE GONTHIER —

I. Introduction

Le présent litige porte principalement sur le privilège accordé aux membres de l’Assemblée nationale de ne pas divulguer certains documents en vertu de la *Loi sur l’accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., ch. A-2.1 (« *Loi sur l’accès* »). Plus précisément, il nous faut déterminer si la décision du Commissaire voulant que les documents faisant état des dépenses d’un membre de l’Assemblée nationale sont des documents produits pour le compte de ce membre au sens de l’art. 34 de la *Loi sur l’accès* est raisonnable. De même, la Cour doit décider du caractère raisonnable de la décision du Commissaire selon laquelle les renseignements contenus dans les documents demandés comprennent des renseignements nominatifs à exclusion de la divulgation.

Je m’en remets à l’exposé que font mes collègues des faits du présent pourvoi et des décisions rendues sauf toutefois l’attribution au Commissaire, Paul-André Comeau, de l’affirmation qu’il suffit de constater que l’information apparaissant sur le document demandé est spécifique au député pour que l’exclusion prévue à l’art. 34 s’applique. Le Commissaire s’est plutôt demandé si le document a été produit pour le compte du député.

II. Analyse

1. *La norme de contrôle applicable*

Je partage l’approche des juges Bastarache et LeBel appliquant la norme de la « décision raisonnable » à l’égard de la décision du Commissaire portant sur l’art. 34 et l’art. 57 de la *Loi sur l’accès*. Ils ne se prononcent toutefois pas de manière

1

2

3

the question of the standard applicable to the decision under s. 57. While implying that it is the “correct decision” standard that applies, they consider that the Commissioner’s decision was unreasonable and find it unnecessary to pursue the matter. I do not believe it is necessary to reiterate my colleagues’ analysis in its entirety. I simply add a few observations relevant to determining what standard of review applies to a decision made under s. 57 and a few comments on some of their analysis. I shall briefly examine some of the elements in the pragmatic and functional approach — the nature of the decision involved, the presence of a privative clause, and the expertise of the tribunal — that make it possible to determine the intention of the legislature (*U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048).

définitive sur la norme applicable à la décision rendue sous l’art. 57. En effet, ils laissent entendre que c’est la norme de la décision correcte qui s’applique mais, considérant que la décision du Commissaire est déraisonnable, ils ne jugent pas opportun de poursuivre leur démarche. Je ne crois pas nécessaire de reprendre en entier l’analyse de mes confrères. J’ajouterai seulement quelques observations utiles pour déterminer la norme de contrôle applicable à une décision rendue en vertu de l’art. 57, et quelques commentaires sur certaines parties de leur analyse. Je reprends brièvement quelques éléments de l’approche pragmatique et fonctionnelle — la nature de la décision touchée, la présence d’une clause privative et l’expertise du tribunal — qui permettent de déterminer l’intention du législateur (*U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048).

4

I believe that my colleagues minimize the impact of the privative clause in the *Access Act*. They are of the view that it is a partial private clause since it provides for an appeal on any question of law or jurisdiction. In my view, this is a special privative clause specific to the Commission d’accès à l’information and drafted so as to limit the scope of the superior courts’ intervention:

Je crois que mes collègues minimisent l’impact de la clause privative contenue dans la *Loi sur l’accès*. Ils considèrent qu’elle est une clause privative partielle puisqu’elle prévoit un appel sur une question de droit et de compétence. À mon avis, il s’agit d’une clause privative particulière adaptée à la Commission d’accès à l’information et rédigée de manière à circonscrire la portée de l’intervention des cours supérieures :

114. No extraordinary recourse provided for in articles 834 to 850 of the Code of Civil Procedure (chapter C-25) may be exercised nor any injunction granted against the Commission or any of its members acting in their official capacity.

114. Aucun des recours extraordinaires prévus par les articles 834 à 850 du Code de procédure civile (chapitre C-25) ne peut être exercé, ni aucune injonction accordée contre la Commission ou un de ses membres agissant en sa qualité officielle.

Two judges of the Court of Appeal may, on a motion, summarily annul any writ, order or injunction issued or granted contrary to this Act in relation to a document.

Deux juges de la Cour d’appel peuvent, sur requête, annuler sommairement tout bref délivré et toute ordonnance ou injonction prononcée à l’encontre de la présente loi relativement à un document.

122. The object of the Commission is to hear, to the exclusion of every other court, the requests for review made under this Act.

122. La Commission a pour fonction d’entendre, à l’exclusion de tout autre tribunal, les demandes de révision faites en vertu de la présente loi.

The Commission shall also exercise the functions conferred on it under the Act respecting the protection of personal information in the private sector (chapter P-39.1).

La Commission exerce également les fonctions qui lui sont attribuées par la Loi sur la protection des renseignements personnels dans le secteur privé (chapitre P-39.1).

146. Every decision of the Commission on a question of fact within its competence is final.

146. Une décision de la Commission sur une question de fait de sa compétence est finale et sans appel.

147. A person directly interested may bring an appeal from a decision of the Commission before a judge of the Court of Québec on any question of law or jurisdiction.

In no case may an appeal be brought except with leave of a judge of the Court of Québec. The judge shall grant leave if in his opinion the question ought to be examined in appeal.

154. The decision of the judge of the Court of Québec is final. [Emphasis added.]

The legislature has provided for the possibility of an appeal to the Court of Québec on a question of law and jurisdiction, and that possibility suggests that this is a partial privative clause that necessitates less deference, as this Court stated in *Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890, at para. 17:

A “full” or “true” privative clause is one that declares that decisions of the tribunal are final and conclusive from which no appeal lies and all forms of judicial review are excluded. See *United Brotherhood of Carpenters and Joiners of America, Local 579 v. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 S.C.R. 316, at p. 332, and *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, at p. 590. [Emphasis added.]

However, the appeal provided for in the *Access Act* is limited to questions of law or jurisdiction, and leave for the appeal must be given by a judge of the Court of Québec. The right of appeal is therefore limited. The decision of the Court of Québec is the final step in the decision-making process, since no appeal lies from it. The legislature has created a closed circuit between the Commission and the Court of Québec. Section 114 of the *Access Act* precludes any opportunity to rely on arts. 834 to 850 of the *Code of Civil Procedure*, R.S.Q., c. C-25, which provide for extraordinary remedies. When the Act uses words that purport to limit review, it is up to the courts to determine whether the words used have full privative effect, or whether they create a lesser standard of deference (see *Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, *supra*, at para. 17; *Dayco (Canada) Ltd. v. CAW-Canada*, [1993] 2 S.C.R. 230, at p. 264). The

147. Une personne directement intéressée peut interjeter appel d'une décision de la Commission devant un juge de la Cour du Québec sur toute question de droit ou de compétence.

L'appel ne peut être interjeté qu'avec la permission d'un juge de la Cour du Québec. Le juge accorde la permission s'il est d'avis qu'il s'agit d'une question qui devrait être examinée en appel.

154. La décision du juge de la Cour du Québec est sans appel. [Je souligne.]

Il est vrai que le législateur a prévu la possibilité de faire appel devant la Cour du Québec sur une question de droit et de compétence et que cette possibilité tend à indiquer qu'il s'agit d'une clause privative partielle exigeant moins de retenue, comme l'énonce notre Cour dans l'arrêt *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890, par. 17 :

Une clause privative « intégrale » ou « véritable » est celle qui déclare que les décisions du tribunal administratif sont définitives et péremptoires, qu'elles ne peuvent pas faire l'objet d'un appel et que toute forme de contrôle judiciaire est exclue dans leur cas. Voir *Fraternité unie des charpentiers et menuisiers d'Amérique, section locale 579 c. Bradco Construction Ltd.*, [1993] 2 R.C.S. 316, à la p. 332, et *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, à la p. 590. [Je souligne.]

Toutefois, l'appel prévu dans la *Loi sur l'accès* se limite aux questions de droit ou de compétence et doit d'abord être autorisé par un juge de la Cour du Québec. La portée du droit d'appel est donc limitée. La décision de la Cour du Québec est la dernière étape du processus décisionnel puisqu'elle est sans appel. Le législateur a prévu un circuit fermé entre la Commission et la Cour du Québec. L'article 114 de la *Loi sur l'accès* exclut toute possibilité d'invoquer les art. 834 à 850 du *Code de procédure civile*, L.R.Q., ch. C-25, prévoyant les recours extraordinaires. Quand la loi utilise des mots qui visent à limiter le contrôle, il appartient aux cours de déterminer si les mots utilisés ont un effet privatif intégral ou s'ils entraînent une norme de déférence moins élevée (voir *Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, précité, par. 17; *Dayco (Canada) Ltd. c. TCA-Canada*, [1993] 2 R.C.S.

privative clause must be analysed having regard to all the relevant provisions, and the true intention of the legislature is to be found in those provisions as a whole. There can be no doubt that the provisions in issue here, when taken as a whole, demonstrate the legislature's intention of limiting intervention by the superior courts. In my opinion, the presence of a clause of this nature calls for deference to the decisions of the Commission.

6 Moreover, unlike my colleagues, I do not believe that the Commissioner's decision under s. 57 is a pure question of law. The question that must be answered under that section involves elements of fact and law. It requires that the specific facts of the case be analysed, and in that respect it is in the nature of a question of fact. In addition, the Commissioner must interpret the enactment, and specifically how it applies to Members and their staff. That aspect of the analysis involves a question of law. As Bastarache and LeBel JJ. observe, a question of mixed law and fact calls for a certain degree of deference.

7 Finally, the Commission d'accès à l'information has relative expertise in respect of protecting privacy and promoting access to information held by a public body. That expertise is apparent from the powers conferred on the Commissioner to achieve the objectives of the Act, and from the Commission's exclusive power to hear requests for review made under the *Access Act* (s. 122). Sections 124 to 133 give the Commission broad powers to enable it to carry out its investigations. For example, the Commission has the power to prescribe conditions applicable to a personal information file (s. 124), to conduct investigations on its own initiative or when a complaint is filed (s. 127), to make appropriate recommendations, and to submit a special report to the National Assembly (s. 133). The Commission also takes part in policy making. In s. 123, para. 3, the legislature has provided that it is the Commission's function to give its opinion on the draft regulations submitted to it under the Act, on draft agreements on the transfer of information and on draft orders authorizing the establishment of confidential files. Plainly, the

230, p. 264). L'analyse de la clause privative doit se faire à la lumière de toutes les dispositions pertinentes et c'est l'ensemble de ces dispositions qui permet de trouver l'intention réelle du législateur. Il ne peut faire de doute que les dispositions sous étude, prises dans leur ensemble, démontrent l'intention du législateur de limiter l'intervention des cours supérieures. À mon avis, la présence d'une telle clause incite à faire preuve de déférence envers les décisions de la Commission.

Par ailleurs, contrairement à mes collègues, je ne crois pas que la décision du Commissaire en vertu de l'art. 57 est une question de droit pur. La question posée en vertu de cet article comporte des éléments de fait et de droit. Elle nécessite l'analyse des faits particuliers de l'espèce et, à cet égard, elle se rapproche d'une question de fait. Par ailleurs, le Commissaire doit interpréter la disposition, notamment son application aux députés et à leur personnel. Cet élément d'analyse comporte une question de droit. Comme le mentionnent les juges Bastarache et LeBel, une question mixte de droit et de fait invite à une certaine retenue.

Enfin, la Commission d'accès à l'information jouit d'une expertise relative en matière de protection de la vie privée et de promotion de l'accès aux renseignements détenus par un organisme public. Cette expertise ressort des pouvoirs confiés au Commissaire pour atteindre les objectifs de la loi et du pouvoir exclusif de la Commission d'entendre les demandes de révision faites en vertu de la *Loi sur l'accès* (art. 122). Les articles 124 à 133 donnent de larges pouvoirs à la Commission afin de lui permettre de mener à bien ses enquêtes. Par exemple, la Commission a le pouvoir de prescrire des conditions applicables à un fichier de renseignements personnels (art. 124), de mener des enquêtes de sa propre initiative ou à la suite d'une plainte déposée (art. 127), de faire des recommandations appropriées et de déposer un rapport spécial à l'Assemblée nationale (art. 133). La Commission participe également à l'élaboration de politiques. Le législateur a prévu à l'art. 123, par. 3^o que la Commission a pour fonction de donner son avis sur les projets de règlement qui lui sont soumis en vertu de la loi, sur les projets d'entente de transfert de renseignements, de même

legislature treats the Commission as being expert in certain matters.

Unlike the federal *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1, the Quebec legislature has provided for an exclusive review by the Quebec Commission d'accès à l'information, a separate body, as Evans J.A. of the Federal Court of Appeal quite accurately observed in *3430901 Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry)*, [2002] 1 F.C. 421, 2001 FCA 254, at para. 30:

Counsel argued that the Judge had erred by relying for her conclusion almost exclusively on *Canadian Council of Christian Charities v. Canada (Minister of Finance)*, [1999] 4 F.C. 245 (T.D). I had held in that case (at paragraphs 12-13) that correctness was the applicable standard of review because, unlike the situation under many provincial access to information statutes, the administrative action typically reviewed in the federal scheme is the refusal of a head of a government institution to disclose a document, not of the Information Commissioner, an officer of Parliament who is independent of the Executive. Heads of government institutions are not disinterested in the interpretation and application of the *Access to Information Act* and are likely to have an institutional predisposition towards restricting the public right of access and construing the exemptions broadly. [Emphasis added.]

The Quebec Commission d'accès à l'information has no special interest in the decision it must make, and so it is able to play its role independently. By virtue of the fact that it is always interpreting the same Act, and that it does so on a regular basis, the Quebec Commissioner develops general expertise in the field of access to information. That general expertise on the part of the Commission invites this Court to demonstrate a degree of deference.

In other words, having regard to the nature of the decision made under s. 57, the presence of the privative clause and the relative expertise of the Commission, I am of the opinion that the legislature intended to rely on the Commission to interpret s. 57 and to identify the documents that are covered

que sur les projets de décrets autorisant l'établissement de fichiers confidentiels. Le législateur traite donc la Commission comme experte sur certaines questions.

Contrairement à la loi fédérale sur l'accès à l'information, le législateur québécois a prévu une procédure de révision exclusive auprès de la Commission d'accès à l'information du Québec, organisme distinct, comme le remarque très justement le juge Evans de la Cour d'appel fédérale dans la décision *3430901 Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, [2002] 1 C.F. 421, 2001 CAF 254, par. 30 :

L'avocat a soutenu que le juge avait commis une erreur en appuyant sa conclusion presque exclusivement sur la décision *Conseil canadien des oeuvres de charité chrétiennes c. Canada (Ministre des Finances)*, [1999] 4 C.F. 245 (1^{re} inst.). J'ai statué dans cette affaire (aux paragraphes 12 et 13) que la norme de contrôle applicable était celle de la décision correcte parce que, contrairement à ce qui se produit dans le cas de nombreuses lois provinciales sur l'accès à l'information, l'acte administratif habituellement contrôlé dans le cadre fédéral est le refus d'un responsable d'une institution fédérale de communiquer un document et non celui du Commissaire à l'information, un haut fonctionnaire du Parlement, indépendant du pouvoir exécutif. Les responsables des institutions fédérales ne sont pas neutres dans l'interprétation et l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et ils sont susceptibles d'avoir un parti-pris institutionnel les incitant à restreindre le droit d'accès du public et à interpréter libéralement les exceptions. [Je souligne.]

La Commission d'accès à l'information du Québec n'a aucun intérêt particulier dans la décision qu'elle doit prendre, ce qui lui permet de jouer son rôle de façon indépendante. En interprétant toujours la même loi et en le faisant régulièrement, le Commissaire québécois développe une expertise générale dans le domaine de l'accès à l'information. Cette expertise générale de la Commission invite notre Cour à faire preuve d'une certaine retenue.

Bref, considérant la nature de la décision rendue en vertu de l'art. 57, la présence de la clause privative et l'expertise relative de la Commission, je suis d'avis que le législateur a voulu s'en remettre à la Commission pour l'interprétation de l'art. 57 et l'identification des documents qu'il vise sous la

by that section, subject only to a right of appeal, with leave, to the Court of Québec on a question of law and jurisdiction, to the exclusion of any other remedy. It would be unjustified to place the standard of judicial review at either end of the scale. Like the Court of Appeal, I am of the opinion that the standard that must be applied is the reasonableness standard.

2. *Analysis of the Commissioner's Decision Under Section 34 of the Access Act*

10 The document requested was described by Gilles Dumont, a computer and administrative systems analyst in the National Assembly's financial resources management branch, as a document prepared for each Member describing the total payroll available to the Member, and the Member's expenses incurred in employing full-time or casual staff and for paying for professional services. Those moneys are provided under the rules set out in the *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels*, National Assembly, Règles administratives du Bureau, Decision No. 092, May 16, 1984 (updated November 1, 1990). In other words, the document tells the Member what he or she has spent to date.

11 The parties agree that the document entitled "Assemblée nationale, service de la programmation et contrôle budgétaire, état des dépenses engagées pour 1990 et 1991 pour chaque membre de l'Assemblée nationale" is not a "document from the office of a member of the National Assembly". The only question to be answered is whether the Commissioner's finding that the document requested by the appellant is a document produced for a Member by the services of the National Assembly is reasonable:

34. No person may have access to a document from the office of a member of the National Assembly or a document produced for that member by the services of the Assembly, unless the member deems it expedient.

The same applies to a document from the office of the President of the Assembly or of a member of the Assembly contemplated in the first paragraph of

seule réserve d'un droit d'appel sur permission à la Cour du Québec sur une question de droit et de compétence, à l'exclusion de tout autre recours. Il serait injustifié de situer la norme de révision judiciaire à l'une ou l'autre des extrêmes de l'échelle. En accord avec la Cour d'appel, je suis d'avis que la norme qui s'impose est celle de la décision raisonnable.

2. *Analyse de la décision du Commissaire en vertu de l'art. 34 de la Loi sur l'accès*

Le document demandé a été présenté par M. Gilles Dumont, analyste en procédés informatiques et en procédés administratifs à la Direction de la gestion des ressources financières de l'Assemblée nationale, comme étant un document préparé pour chaque député décrivant la masse salariale dont il dispose et ses dépenses faites pour engager du personnel régulier ou occasionnel et pour le paiement de services professionnels. Ces montants sont octroyés selon les règles prévues au *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels*, Assemblée nationale, Règles administratives du Bureau, décision n° 092, 16 mai 1984 (mise à jour 1^{er} novembre 1990). En somme, le document permet de connaître l'état des dépenses déjà engagées par ce député.

Les parties conviennent que le document intitulé « Assemblée nationale, service de la programmation et contrôle budgétaire, état des dépenses engagées pour 1990 et 1991 pour chaque membre de l'Assemblée nationale », n'est pas un « document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ». La seule question à résoudre est de savoir si la conclusion du Commissaire voulant que le document demandé par l'appelant en est un produit pour le compte d'un député par les services de l'Assemblée nationale est raisonnable :

34. Un document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou un document produit pour le compte de ce membre par les services de l'Assemblée n'est pas accessible à moins que le membre ne le juge opportun.

Il en est de même d'un document du cabinet du président de l'Assemblée, d'un membre de celle-ci visé dans le premier alinéa de l'article 124.1 de la Loi sur

section 124.1 of the Act respecting the National Assembly (chapter A-23.1) or a minister contemplated in section 11.5 of the Executive Power Act (chapter E-18), and to a document from the office staff or office of a member of a municipal or school body. [Emphasis added.]

My colleagues say that Commissioner Comeau did not take the purpose of the *Access Act* into consideration in interpreting s. 34. They believe that the Commissioner committed an error that made his decision unreasonable by failing to consider the “fundamental principle that access may be had to government information” set out in s. 9 (par. 62). If he had taken that objective into consideration, he would have interpreted s. 34 narrowly, by limiting the scope of that section to documents that relate to Members’ decision-making process. As my colleagues consider that he did not take the proper analytical approach, they find that the decision was unreasonable. With respect, I am not of that opinion.

Access to information legislation usually has two major themes: the right to information and the right to privacy. The Quebec statute, unlike other provincial statutes and the federal statute, also makes Members of the legislature subject to access to information to a certain extent. Section 34 does this in respect of documents from the office of a Member of the National Assembly and documents produced for that Member by the services of the Assembly, provided that the Member consents. This is a separate set of rules, parallel to the general procedure for requesting access set out in s. 9. Before s. 34 came into force, Members were subject only to political oversight in this respect, and the public did not otherwise have access to these documents.

The *Access Act* therefore applies to Members’ documents within certain limits. The purpose of s. 34 is twofold: to provide access to certain documents of Members, and to limit that right.

This limited right of access demonstrates the legislature’s intention of protecting the free exercise of the parliamentary function from inappropriate and arbitrary pressure, by giving the Member responsibility for the decision not to disclose, in relation both

l’Assemblée nationale (chapitre A-23.1) ou d’un ministre visé dans l’article 11.5 de la Loi sur l’exécutif (chapitre E-18), ainsi que d’un document du cabinet ou du bureau d’un membre d’un organisme municipal ou scolaire. [Je souligne.]

Mes collègues affirment que le Commissaire Comeau n’a pas tenu compte de l’objet de la *Loi sur l’accès* dans son interprétation de l’art. 34. Ils croient que le Commissaire a commis une erreur rendant sa décision déraisonnable en ne considérant pas le « principe fondamental du droit d’accès à l’information gouvernementale » (par. 62), prévu à l’art. 9. S’il avait tenu compte de cet objectif, il aurait fait une interprétation restrictive de l’art. 34 en limitant la portée de cet article aux seuls documents liés au processus décisionnel des députés. Considérant qu’il n’a pas suivi la bonne démarche d’analyse, mes collègues concluent que la décision est déraisonnable. Avec égards, je ne suis pas de cet avis.

Les lois sur l’accès à l’information s’articulent habituellement autour de deux thèmes principaux : le droit à l’information et la protection de la vie privée. La loi québécoise, contrairement aux autres lois provinciales et à la loi fédérale, assujettit aussi dans une certaine mesure les députés à l’accès à l’information. En effet, l’art. 34 y assujettit les documents du bureau d’un membre de l’Assemblée nationale et les documents produits pour le compte de ce membre par les services de l’Assemblée à condition que le député y consente. Il s’agit d’un régime distinct parallèle à la procédure générale de demande d’accès prévue à l’art. 9. Avant l’entrée en vigueur de l’art. 34, les députés n’étaient soumis à ce sujet qu’à un contrôle politique, et le public n’avait pas autrement accès à de tels documents.

La *Loi sur l’accès* s’applique donc de manière circonscrite aux documents des députés. L’article 34 a un double objet : donner accès à certains documents des députés et limiter ce droit.

Ce droit d’accès restreint démontre l’intention du législateur de protéger le libre exercice de la fonction parlementaire contre les pressions intempestives et arbitraires en attribuant au député la responsabilité de la non-divulgarion et ceci vis-à-vis de

12

13

14

15

to the National Assembly and to the public, and by defining a sphere of confidentiality in the Member's work. The legislature has made a choice, by distinguishing what is open to public access without restriction from what is subject to the consent of the Member. Section 43 of the *Act Respecting the National Assembly*, R.S.Q., c. A-23.1, demonstrates the importance placed by the legislature on its Members' independence:

43. Every Member is vested with full independence for the carrying out of his duties. [Emphasis added.]

The *Access Act* protects and reconciles two fundamental principles of our democracy: access to information and the independence of Members. The legislature has done this by limiting the scope of each of those. The two rights must be considered together, without elevating one over the other, unless otherwise indicated in the Act, and the intention of the legislature in this regard must be respected.

16 There is nothing unreasonable in the Commissioner's interpretation. The wording of s. 34 makes no distinction between documents that are purely administrative and documents that are associated with the decision-making process. That section requires that a person seeking access obtain the consent of the Member concerned for all of the documents covered by the section. It is written in precise terms: it is concerned only with whether the document is from the office of a Member of the National Assembly or was produced for that Member by the services of the National Assembly. The *Access Act* applies to those documents, but only on the conditions stated.

17 My colleagues rely, *inter alia*, on the wording of the heading of subdivision 5 of the *Access Act*, "Information affecting administrative or political decisions", to distinguish between the functions of a Member that are, properly speaking, legislative or decision-making in nature, and the other secondary activities that a Member may perform. In my opinion, it is reasonable to place more weight on the words of the provision than on the heading of that subdivision. As Forget J.A. of the Quebec Court of Appeal said ([2000] R.J.Q. 1674, at para. 46), before interpreting a statute and looking to

l'Assemblée nationale et du public, et en lui aménageant une sphère de confidentialité dans son travail. Le législateur a fait un choix en distinguant ce qui est ouvert à l'accès du public sans restriction et ce qui est assujéti au consentement du député. L'article 43 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., ch. A-23.1, démontre l'importance que le législateur accorde à l'indépendance des députés :

43. Un député jouit d'une entière indépendance dans l'exercice de ses fonctions. [Je souligne.]

La *Loi sur l'accès* protège et concilie deux principes fondamentaux de notre démocratie : l'accès à l'information et l'indépendance des députés. Le législateur le fait en limitant la portée de chacun. Il faut considérer ces deux droits en corrélation sans donner préséance à l'un sur l'autre, à moins d'indication contraire dans la loi, et respecter la volonté du législateur à cet égard.

Il n'y a rien de déraisonnable dans l'interprétation du Commissaire. Le libellé de l'art. 34 ne fait pas de distinction entre les documents purement administratifs et les autres liés au processus décisionnel. Cet article oblige le demandeur d'accès d'obtenir le consentement du député concerné pour tous les documents visés par l'article. Son libellé est précis : il exige seulement de déterminer s'il s'agit d'un document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou d'un document produit pour le compte de ce membre par les services de l'Assemblée nationale. La *Loi sur l'accès* s'applique à eux, mais uniquement dans les conditions prévues.

Mes collègues s'appuient entre autres sur le libellé de l'en-tête de la sous-section 5 de la *Loi sur l'accès* « Renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives ou politiques » pour faire une distinction entre les fonctions proprement législatives ou décisionnelles d'un député et les autres activités accessoires qu'il peut exercer. À mon avis, il est raisonnable d'accorder plus de poids au libellé de la disposition qu'à l'en-tête de cette sous-section. Comme le mentionne le juge Forget de la Cour d'appel du Québec ([2000] R.J.Q. 1674, par. 46), avant d'interpréter une loi et d'avoir recours à

secondary sources, we must first examine the text of the statute:

[TRANSLATION] [B]efore looking for the intention of the legislature having regard solely to the principles underlying the Act, we must consider the text, since it is through the text that the legislature has spoken.

It is true that exceptions to disclosure have generally been narrowly construed (see Y. Duplessis and J. Héту, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels* (loose-leaf), vol. 2, c. II, at p. 45 001; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, 2002 SCC 53) and I did say in *Québec (Communauté urbaine) v. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 S.C.R. 3, at p. 18, that “when the legislature makes a general rule and lists certain exceptions, the latter must be regarded as exhaustive and so strictly construed”. However, that rule of interpretation applies only where the Act needs to be construed. As McDonald J.A. of the Federal Court of Appeal said in applying the *Access to Information Act*, the Act must not be interpreted where no purpose is served by doing so (*Rubin v. Canada (Minister of Transport)*, [1998] 2 F.C. 430, at para. 24):

It is important to emphasize that this does not mean that the Court is to redraft the exemptions found in the Act in order to create more narrow exemptions. A court must always work within the language it has been given. If the meaning is plain, it is not for this Court, or any other court, to alter it. [Emphasis added.]

It was reasonable for the Commissioner not to limit the exception in s. 34 to functions associated with Members' legislative activities, having regard to, *inter alia*, the clear wording of the provision, the need to reconcile the two fundamental rights provided in the *Access Act* and the different treatment that the legislature provided for Members' documents. The only question that the Commissioner had to ask was whether the document “Assemblée nationale, service de la programmation et contrôle budgétaire, état des dépenses engagées pour 1990 et 1991 pour chaque membre de l'Assemblée nationale” had been produced for a Member. What we

des sources secondaires, il faut d'abord s'intéresser au texte de la loi :

[A]vant de rechercher l'intention du législateur à la seule lumière des principes qui sous-tendent la loi, il faut s'arrêter au texte, puisque c'est par celui-ci que le législateur s'exprime.

Il est vrai que les exceptions à la divulgation ont généralement été interprétées de manière limitative (voir Y. Duplessis et J. Héту, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels* (feuilles mobiles), vol. 2, ch. II, p. 45 001; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, 2002 CSC 53) et que j'ai dit dans l'arrêt *Québec (Communauté urbaine) c. Corp. Notre-Dame de Bon-Secours*, [1994] 3 R.C.S. 3, p. 18, que « lorsque le législateur prévoit une règle générale et énumère certaines exceptions, ces dernières doivent être considérées comme exhaustives et dès lors interprétées de façon stricte ». Toutefois, cette règle d'interprétation n'est valable que dans la mesure où il y a nécessité d'interpréter la loi. Comme le dit le juge McDonald de la Cour d'appel fédérale dans son application de la *Loi sur l'accès à l'information*, il ne faut pas interpréter la loi inutilement (*Rubin c. Canada (Ministre des Transports)*, [1998] 2 C.F. 430, par. 24) :

Il importe de souligner que cela ne signifie pas que la Cour doit remanier les exceptions prévues par la Loi afin de créer des exceptions plus limitées. Un tribunal doit toujours travailler avec le libellé qui lui a été soumis. Si le sens est manifeste, il n'appartient pas à la Cour ou à un autre tribunal de le modifier. [Je souligne.]

Il était raisonnable pour le Commissaire de ne pas limiter l'exception de l'art. 34 aux fonctions liées aux activités législatives des députés considérant entre autres le libellé clair de la disposition, la nécessité de concilier les deux droits fondamentaux prévus dans la *Loi sur l'accès* et le traitement distinct prévu par le législateur pour les documents des députés. La seule question que le Commissaire avait à se poser était de déterminer si le document « Assemblée nationale, service de la programmation et contrôle budgétaire, état des dépenses engagées pour 1990 et 1991 pour chaque membre de l'Assemblée nationale » avait été produit pour le

must now do is analyse the application of that section to the specific case.

20 Before hiring staff, a Member must first fill out the appropriate form for financial control by the National Assembly's accounting department. The employee assigned to that task must ensure that the total payroll available to the Member of the National Assembly has not been exhausted. The document is prepared using the information provided by the Member, and each month it is sent to the Member. It is treated as confidential by the National Assembly's accounting department and only a few people have access to it. A document is prepared for each Member, and each Member receives the document that relates to him or her personally. Members therefore do not receive all of the documents; they receive only the document that relates to their own expenses. The document that the appellant is trying to obtain is the document that is a compilation of the documents given to the Members individually.

21 The document enables the Member to ensure that the Member does not exceed his or her budget in hiring staff. The Member has complete discretion to choose his or her employees, as s. 43 of the *Act Respecting the National Assembly*, and an analysis of the relevant sections of the *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels*, suggest:

[TRANSLATION]

2. The Member shall hire the necessary staff to assist the Member in the performance of the Member's functions, and shall appoint the staff and determine their status.

3. A Member's staff is composed of advisers, political attachés or support employees. The Member shall determine their duties and responsibilities.

An adviser or political attaché shall perform the professional duties assigned to him or her, which include the functions of press officer, researcher, liaison officer or constituency secretary.

A support employee is responsible for performing administrative support duties.

4. A member of a Member's staff shall be appointed in writing. The appointment document shall state the staff

compte d'un député. Il nous reste maintenant à analyser l'application de cet article au cas particulier.

Avant d'engager du personnel, le député doit d'abord remplir le formulaire approprié pour un contrôle financier par le service de la comptabilité de l'Assemblée nationale. Le fonctionnaire affecté à cette tâche doit s'assurer que la masse salariale à la disposition du membre de l'Assemblée nationale n'est pas épuisée. Le document est constitué à partir des renseignements fournis par le député et, chaque mois, il est envoyé au député. Il est traité confidentiellement par le service de la comptabilité de l'Assemblée nationale et seules quelques personnes y ont accès. Un document est préparé pour chaque député et chacun reçoit celui qui le vise personnellement. Les députés ne reçoivent donc pas l'ensemble des documents, mais seulement celui se rapportant à leurs propres dépenses. Le document que cherche à obtenir l'appelant est celui qui rassemble les documents remis individuellement aux députés.

Le document permet au député de s'assurer qu'il ne dépasse pas son budget dans l'embauche du personnel. Le député jouit d'une discrétion complète dans le choix de ses employés comme le suggère l'art. 43 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* et l'analyse des articles pertinents du *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels* :

2. Le député engage le personnel nécessaire pour l'assister dans l'exercice de ses fonctions, procède à leur nomination et détermine leur statut.

3. Le personnel d'un député se compose de conseillers, d'attachés politiques ou d'employés de soutien. Le député détermine leurs attributions et responsabilités.

Le conseiller ou l'attaché politique s'acquitte des tâches à caractère professionnel qui lui sont confiées et qui sont notamment des fonctions d'attaché de presse, de chercheur, d'agent de liaison ou de secrétaire de comté.

L'employé de soutien est chargé de remplir les tâches de soutien administratif.

4. La nomination d'un membre du personnel d'un député doit être faite par écrit. L'acte de nomination doit

member's home base: one of the buildings occupied by the National Assembly or the Member's constituency office.

7. In addition to a Member's full-time staff, the Member may hire other persons on a contractual basis.

The remuneration and conditions of employment of such persons shall be as provided in their contract of employment. However, their remuneration must be consistent with the provisions for the remuneration of full-time employees.

61. A Member who retains the professional services of a corporation or partnership to handle a specific matter shall be entitled to payment of the fees incurred by the Member.

The Member may also provide for reimbursement of travel expenses at the rates specified in the contract, which may not exceed the rate provided for by Conseil du trésor directive 7-74.

62. Payment shall be made to the corporation or partnership upon presentation by the Member of the contract and vouchers.

63. The expenses shall be paid out of the payroll and the additional payroll, if any. [Emphasis added.]

On October 1, 1992, a Member's total payroll for staff remuneration was \$101,200 per year (s. 12 of the Regulations). Although a Member has full discretion in hiring staff, he or she must still comply with certain rules with respect to the maximum salary that may be paid to the persons hired by the Member (ss. 16 to 20 of the Regulations). The document in issue is essential for Members in that it enables them not to exceed the total amount allocated and to make an informed choice when selecting candidates. A Member must be familiar with the figures for his or her expenses in order to be able to adjust the decision as to what candidates are sought to the financial constraints to which he or she is subject. The staff that are hired may be a determining factor in a Member's success, and the hiring process is part of the important duties of a Member.

In my opinion, even though the National Assembly's financial resources management branch also verifies, using the documents that are the subject of this case, that the Member's total payroll has not been exceeded, it was reasonable for

mentionner le port d'attache de ce membre soit l'un des édifices occupés par l'Assemblée nationale, soit le bureau de la circonscription électorale du député.

7. En outre de son personnel régulier, le député peut engager d'autres personnes sur une base contractuelle.

La rémunération et les conditions de travail de ces personnes sont celles prévues à leur contrat de travail. Toutefois, cette rémunération doit être conforme à celle prévue pour le personnel régulier.

61. Le député qui retient les services professionnels d'une corporation ou d'une société pour l'exécution d'un dossier particulier a droit au paiement des frais qu'il a engagés.

Il peut aussi prévoir le remboursement de frais de déplacement au taux fixé dans le contrat sans toutefois dépasser le taux prévu par la directive 7-74 du Conseil du trésor.

62. Le paiement est effectué à la corporation ou la société sur présentation du contrat et des pièces justificatives par le député.

63. Les frais sont payés sur la masse salariale et la masse salariale additionnelle, le cas échéant. [Je souligne.]

Le 1^{er} octobre 1992, la masse salariale consacrée à la rémunération du personnel d'un député était de 101 200 \$ par an (art. 12 du règlement). Même si le député a toute discrétion dans le choix du personnel qu'il embauche, il doit cependant respecter certaines règles quant au traitement maximum qui peut être accordé aux personnes qu'il engage (art. 16 à 20 du règlement). Le document en litige est essentiel aux députés en ce qu'il leur permet de ne pas dépasser le montant des sommes allouées et de faire un choix éclairé dans la sélection des candidats. Un député doit connaître l'état de ses dépenses pour être en mesure d'ajuster le choix des candidats recherchés aux réalités monétaires qui lui sont imposées. L'embauche du personnel peut être un facteur déterminant dans le succès d'un député et l'exercice d'embauche fait partie des tâches importantes de celui-ci.

À mon avis, même si la Direction de la gestion des ressources financières de l'Assemblée nationale s'assure aussi, à l'aide des documents faisant l'objet du litige, que le député ne dépasse pas sa masse salariale, il était raisonnable pour le Commissaire

the Commissioner to believe that [TRANSLATION] “[t]his does not in any way alter the fact that the documents are produced for the Member, that they are treated as confidential by the few members of the staff of the Assembly who have access to them in the course of their duties, and that the Member has complete discretion in choosing his staff and the contracts for professional services that he enters into” ([1995] C.A.I. 222, at p. 227). The document, which is provided directly to the Member, is produced for the Member so that the Member may keep his or her own books and know what his or her own financial margin of manoeuvre is. It is irrelevant that the document may also be used by the services of the National Assembly, or even belong to it. The conditions in s. 34 have been met: the document was produced “for” a member by the services of the National Assembly, and this makes it exempt from access, unless the Member consents. The Commissioner’s decision not to disclose is therefore based on reasonable grounds that can stand up to a somewhat probing examination (*Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, at para. 56).

3. *Analysis of the Commissioner’s Decision Under Section 57 of the Access Act*

24

The Member for D’Arcy McGee agreed to allow access to the document relating to him that is the subject of the request in this appeal, exercising the discretion given to him by s. 34 of the *Access Act*. The provisions relating to the confidential nature of nominative information, ss. 53, 54, 55 and 57, apply since they cannot be overridden by the consent given by the Member. If we read the document requested, we find that it contains the names and salaries of the persons who were hired or given contracts of employment. Was it reasonable for the Commissioner to find that this was nominative information within the meaning of the Act? The appellant argues that s. 57 of the *Access Act* makes the information in question public: he contends that Members of the National Assembly must necessarily be classed as public bodies for the purposes of the *Access Act* and that persons hired by Members should be classed as members of the staff of a public body, and that this would make the nominative

de penser que « [c]eci n’enlève rien au fait que les documents sont produits pour le compte du député, qu’ils sont traités confidentiellement par les quelques membres du personnel de l’Assemblée qui y ont accès dans le cadre de l’exercice de leurs fonctions et que le député jouit d’une entière discrétion dans le choix de son personnel et des contrats de services professionnels qu’il conclut » ([1995] C.A.I. 222, p. 227). Le document, remis directement au député, est produit pour son compte afin qu’il puisse tenir sa comptabilité et connaître sa marge de manœuvre financière. Il importe peu que ce document serve aussi aux services de l’Assemblée nationale ou même lui appartienne. Les conditions de l’art. 34 sont remplies : le document a été produit « pour le compte » d’un député par les services de l’Assemblée nationale, ce qui le rend inaccessible, sauf si le député y consent. La décision du Commissaire de ne pas divulguer est donc basée sur des motifs raisonnables capables de résister à un examen assez poussé (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, par. 56).

3. *Analyse de la décision du Commissaire en vertu de l’art. 57 de la Loi sur l’accès*

Le député de D’Arcy McGee a accepté de rendre accessible le document le concernant et faisant l’objet de la présente demande, conformément à la discrétion qui lui est conférée par l’art. 34 de la *Loi sur l’accès*. Les dispositions ayant trait au caractère confidentiel des renseignements nominatifs, soit les art. 53, 54, 55 et 57, trouvent application puisque le consentement du député ne saurait les écarter. À la lecture du document demandé, on constate qu’il contient le nom et le traitement des personnes engagées ou ayant obtenu des contrats de travail. Était-il raisonnable pour le Commissaire de conclure que ces renseignements sont nominatifs au sens de la loi? L’appelant prétend que l’art. 57 de la *Loi sur l’accès* confère aux renseignements visés un caractère public. En effet, il avance que les députés sont nécessairement assimilés à des organismes publics aux fins d’application de la *Loi sur l’accès* et que les personnes engagées par eux devraient être assimilées aux membres du personnel d’un organisme

information public, as provided in s. 57, paras. 2 and 3. The relevant sections read as follows:

53. Nominative information is confidential, except in the following cases:

(1) where its disclosure is authorized by the person concerned by the information; in the case of a minor, the authorization may also be given by the person having parental authority;

(2) where it relates to information obtained in the performance of an adjudicative function by a public body performing quasi-judicial functions; the information remains confidential, however, if the body obtained it when holding a sitting *in camera* or if the information is contemplated by an order not to disclose, publish or distribute.

54. In any document, information concerning a natural person which allows the person to be identified is nominative information.

55. Personal information which, by law, is public is not nominative information.

57. The following is public information:

. . .

(2) the name, title, duties, address and telephone number at work and classification, including the salary scale attached to the classification, of a member of the personnel of a public body;

(3) information concerning a person as a party to a service contract entered into with a public body, and the terms and conditions of the contract;

. . .

Moreover, in no case may the information contemplated in subparagraph 2 of the first paragraph result in the disclosure of the salary of a member of the personnel of a public body. [Emphasis added.]

The Commissioner concluded that Members are not public bodies within the meaning of the *Access Act*, basing his decision primarily on *Québec (Assemblée nationale) v. Sauvé*, [1995] C.A.I. 427 (C.Q.), from which he quoted the following passage, at p. 431:

public, ce qui conférerait un caractère public aux renseignements nominatifs comme le prévoit l'art. 57, par. 2^o et 3^o. Les articles pertinents sont les suivants :

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels sauf dans les cas suivants :

1^o leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;

2^o ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgence, de non-publication ou de non-diffusion.

54. Dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

55. Un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas nominatif.

57. Les renseignements suivants ont un caractère public :

. . .

2^o le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y compris l'échelle de traitement rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public;

3^o un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de services conclu avec un organisme public, ainsi que les conditions de ce contrat;

. . .

En outre, les renseignements prévus au paragraphe 2^o ne peuvent avoir pour effet de révéler le traitement d'un membre du personnel d'un organisme public. [Je souligne.]

Le Commissaire conclut que les députés ne sont pas des organismes publics au sens de la *Loi sur l'accès* en basant principalement sa décision sur *Québec (Assemblée nationale) c. Sauvé*, [1995] C.A.I. 427 (C.Q.), dont il invoque le passage suivant, à la p. 431 :

[TRANSLATION] In other words, a Member may be distinguished in every way from the National Assembly. The Member may not, like the National Assembly, be classed as a public body, there being no analogous wording in s. 3, para. 2. [Emphasis added.]

26 My colleagues are of the opinion that each Member is a public body. By classing the National Assembly as a public body, they say, the legislature also classed the Members of which it is made up as public bodies. In their view, if there were an absolute distinction between the National Assembly and its Members, the first paragraph of s. 34 would not be necessary. In other words, if Members are not classed as public bodies, then they fall outside the ambit of s. 34 because the *Access Act* applies only to public bodies. With respect, I do not share their opinion.

27 First, it must be noted that Members are not included in the definition of “public body” that the legislature has provided in s. 3 of the *Access Act*:

3. The Government, the Conseil exécutif, the Conseil du Trésor, the government departments and agencies, municipal and school bodies and the health services and social services institutions are public bodies.

For the purposes of this Act, the Lieutenant-Governor, the National Assembly, agencies whose members are appointed by the Assembly and every person designated by the Assembly to an office under its jurisdiction, together with the personnel under its supervision, are classed as public bodies.

The courts within the meaning of the Courts of Justice Act (chapter T-16) are not public bodies.

The courts have declined to extend that definition to entities that are not expressly referred to in that section of the Act (*Plastiques M & R inc. v. Bureau du commissaire général du travail*, [1992] C.A.I. 372 (C.Q.), and *Marchildon v. Commission d'accès à l'information*, [1987] C.A.I. 96 (Sup. Ct.)). The appellant in fact acknowledges that the decisions on this question are consistent.

28 As I said, s. 34 provides for a special procedure for Members' documents. It is reasonable to understand that Members are subject to the Act not because they are classed as a public body, but

Bref, tout distingue le député de l'Assemblée nationale. On ne peut pas l'assimiler comme elle à un organisme public, faute de texte analogue à l'article 3, alinéa 2. [Je souligne.]

Mes collègues sont d'avis que chaque député est un organisme public. Le législateur en assimilant l'Assemblée nationale à un organisme public y assimilerait également les membres qui la composent. Selon eux, s'il existait une distinction absolue entre l'Assemblée nationale et ses députés, le premier alinéa de l'art. 34 ne serait pas nécessaire. En d'autres mots, si les députés ne sont pas assimilés à des organismes publics, ils échappent à l'application de l'art. 34 car la *Loi sur l'accès* ne s'applique qu'aux organismes publics. Avec égards, je ne partage pas leur avis.

Il faut noter d'abord que les députés ne figurent pas dans la définition d'organisme public prévue par le législateur à l'art. 3 de la *Loi sur l'accès* :

3. Sont des organismes publics : le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux.

Sont assimilés à des organismes publics, aux fins de la présente loi : le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, un organisme dont celle-ci nomme les membres et une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige.

Les organismes publics ne comprennent pas les tribunaux au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16).

Les tribunaux ont refusé d'étendre cette définition aux entités non expressément visées par cet article de la loi (*Plastiques M & R inc. c. Bureau du commissaire général du travail*, [1992] C.A.I. 372 (C.Q.), et *Marchildon c. Commission d'accès à l'information*, [1987] C.A.I. 96 (C.S.)). L'appelant reconnaît d'ailleurs la constance de la jurisprudence sur cette question.

Comme je l'ai mentionné, l'art. 34 prévoit une procédure particulière pour les documents des députés. Il est raisonnable de comprendre que ceux-ci sont assujettis à la loi non pas parce qu'ils sont

because the legislature has provided that the *Access Act* will apply to them within the limits prescribed by that Act. My colleagues' argument that if there were an absolute distinction between the National Assembly and its Members the first paragraph of s. 34 would not be necessary can therefore not be accepted. The purpose of s. 34 is twofold: to provide for access to certain documents and to make that access subject to the Member's consent.

To argue that the Members are the National Assembly, and that they cannot be distinguished from it, is to ignore completely the numerous distinctions in the *Access Act*. As Commissioner Comeau very accurately observed, referring to *Sauvé, supra*, the *Access Act* distinguishes the National Assembly, as a public body, from Members, as components of that body. For example, s. 34 makes a distinction between the National Assembly and its Members, when it says that no person may have access to a document from the office of a Member of the National Assembly or prepared for the Member without the Member's consent. As well, in the case of the National Assembly, the information referred to as public in s. 57, para. 1 where it relates to "a member . . . of a public body" can only mean a Member of the National Assembly. Lastly, the information referred to as public in para. 2 of that section where it relates to "a member of the personnel of a public body" can only mean the members of the staff of the National Assembly, who are different from the members of the staff of a Member of the National Assembly. It would therefore seem to be difficult to argue that no distinction can be made between the National Assembly and its Members.

My colleagues also argue that s. 9 of the *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels* serves no purpose if a Member is not classed as a public body. That section provides:

[TRANSLATION] Subject to the provisions relating to access to information and to the protection of personal information, a member of the staff of a Member is bound by discretion regarding matters of which he or she has knowledge in the course of his or her duties. [Emphasis added.]

assimilés à un organisme public, mais parce que le législateur a prévu que la *Loi sur l'accès* s'applique à eux dans les limites prévues par cette loi. L'argument de mes collègues selon lequel s'il existait une distinction absolue entre l'Assemblée nationale et ses députés, le premier alinéa de l'art. 34 ne saurait être nécessaire, ne peut donc être retenu. L'article 34 a deux objets : prévoir l'accès à certains documents et l'assujettir au consentement du député.

Prétendre que les députés sont l'Assemblée nationale et qu'ils ne peuvent en être différenciés c'est ignorer complètement les multiples distinctions contenues dans la *Loi sur l'accès*. Comme le remarque très justement le Commissaire Comeau en faisant référence à la décision *Sauvé*, précitée, la *Loi sur l'accès* distingue l'Assemblée nationale, comme organisme public, des députés, comme composantes de celle-ci. Par exemple, l'art. 34 fait une distinction entre l'Assemblée nationale et ses membres, puisqu'il mentionne qu'un document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou préparé pour son compte n'est pas accessible sans son consentement. De même, à l'art. 57, par. 1^o, les renseignements ayant un caractère public à l'égard « d'un membre d'un organisme public » ne visent, dans le cas de l'Assemblée nationale, que le député, membre de l'Assemblée nationale. Enfin, au par. 2^o de ce même article, les renseignements ayant un caractère public à l'égard « d'un membre du personnel d'un organisme public » ne visent que les membres du personnel de l'Assemblée nationale, qui diffèrent du personnel du député. Il semble donc difficile de prétendre qu'on ne peut faire de distinction entre l'Assemblée nationale et les députés.

Mes confrères prétendent également que l'art. 9 du *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels* est inutile si le député n'est pas assimilé à un organisme public. Cet article prévoit que :

Sous réserve des dispositions relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, le membre du personnel d'un député est tenu à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions. [Je souligne.]

29

30

That section of the Regulations is included with two other ethical rules that the staff of a Member are required to follow. Section 8 of the Regulations imposes a duty to be loyal and bear allegiance to the government, and s. 10 governs conflicts of interest. The reference to the *Access Act* in s. 9 of the Regulations is necessary because employees of Members have access to a host of information in the performance of their duties, some of which is subject to that Act. The purpose of s. 9 is to remind employees of their duty of discretion, within the limits defined by the *Access Act*. If an employee is in possession of a document that is subject to that Act, he or she may not refuse access on the pretext that he or she has a duty of discretion.

Cet article du règlement est inséré parmi les deux autres normes d'éthique imposées au personnel d'un député. Ainsi, l'article 8 de ce même règlement prévoit l'obligation d'être loyal et de porter allégeance à l'autorité constituée et l'art. 10 réglemente les conflits d'intérêts. La référence à la *Loi sur l'accès* prévue à l'art. 9 du règlement est nécessaire puisqu'un employé d'un député a accès à une multitude de renseignements dans l'exercice de ses fonctions, dont plusieurs sont soumis à cette loi. L'article 9 a pour mission de lui rappeler son devoir de discrétion dans les limites de la *Loi sur l'accès*. S'il détient un document soumis à cette loi, il ne peut le refuser sous prétexte de son obligation de discrétion.

31 A Member, acting alone, cannot be confused with the National Assembly. No deed can be binding on the National Assembly unless it is signed by the President, by the Secretary General or by another officer, as provided by s. 123 of the *Act Respecting the National Assembly*. As well, ss. 120 and 124.2, para. 2 of the *Act Respecting the National Assembly* treat members of the staff of a Member of the National Assembly and members of the staff of the National Assembly differently. The staff of the National Assembly belong to the public service, unlike the staff of a Member. A Member is not the National Assembly, just as a member of the board of directors of a company is not the company.

Le député agissant seul ne peut pas être confondu avec l'Assemblée nationale. Aucun acte ne peut engager l'Assemblée nationale s'il n'est signé par le président, par le secrétaire général ou par un autre fonctionnaire, tel que le prévoit l'art. 123 de la *Loi sur l'Assemblée nationale*. De même, les art. 120 et 124.2, al. 2 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* traitent différemment les membres du personnel d'un député et le personnel de l'Assemblée nationale. Le personnel de l'Assemblée nationale fait partie de la fonction publique, contrairement au personnel du député. Un député n'est pas l'Assemblée nationale de même qu'un membre d'un conseil d'administration d'une compagnie n'est pas la compagnie.

32 When the Commissioner based his decision on *Sauvé*, which refers to the numerous distinctions that the legislature has made between the National Assembly and the Members who make it up, and relied on the definition in s. 3 of the *Access Act*, he construed the meaning of s. 57 reasonably. Convincing argument is needed if it is to be suggested that the identity of a member who makes up a body is the same as that of the body. In this case, there is nothing to support changing the definition provided in s. 3.

Le Commissaire, en basant sa décision sur l'affaire *Sauvé* qui fait référence aux multiples distinctions prévues par le législateur entre l'Assemblée nationale et les membres qui la composent et en s'appuyant sur la définition de l'art. 3 de la *Loi sur l'accès*, a interprété raisonnablement la portée de l'art. 57. Pour soutenir que le membre qui compose un organisme a la même identité que l'organisme, il faut des arguments convaincants. En l'espèce, rien ne milite en faveur de modifier la définition donnée à l'art. 3.

33 As well, I would note that even if we agreed that each Member is a public body, the very large majority of the information in the document requested should be exempted from disclosure. Section 57, para. 2 provides that the "salary scale" attached to

D'ailleurs, je note que même si on acceptait que chaque député est un organisme public, la très grande majorité des informations contenues dans le document demandé devraient être retranchées de la divulgation. En effet, l'art. 57, par. 2^o prévoit qu'est

the classification of a member of the personnel of a public body is public. The document in question contains the salary paid, not the salary scale. Section 57, para. 3 applies only to a service contract, that is, a contract for services, and the very large majority of contracts referred to in the document are contracts of employment.

For these reasons, I would dismiss the appeal with costs.

English version of the reasons of Major, Bastarache, Binnie and LeBel JJ. delivered by

BASTARACHE AND LEBEL JJ. (dissenting) — The issue in this case is the right of access to documents concerning the expenses of Members of the National Assembly of Quebec pursuant to the *Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information*, R.S.Q., c. A-2.1 (“*Access Act*”). The outcome of the case depends largely on whether the documents requested are characterized as falling within s. 34, which creates an exception to the rule of disclosure in the case of documents that are produced for a Member of the National Assembly. Obviously, it also depends on the standard of review that applies to the decision of the Commission d’accès à l’information, which refused to authorize the disclosure of the documents.

The appeal raises a second issue, this time relating to ss. 53 and 57 of the *Access Act*, which provide that no nominative information contained in a document that is subject to disclosure may be made public. What is required here is not to define the nature of the information requested, but rather to determine whether a Member of the National Assembly must be considered to constitute a public body within the meaning of s. 57. On that point, it is worth noting that while the appellant began by arguing that the Commission’s decision was governed by the same standard of review as the one applicable under s. 34, reasonableness *simpliciter*, he altered his position at the hearing and asked that the correctness standard be applied.

publique « l’échelle de traitement » rattachée à la classification, d’un membre du personnel d’un organisme public. Or, le document en question contient le salaire payé et non pas l’échelle de traitement. Quant à l’art. 57, par. 3^o, il s’applique seulement au contrat de services et la très grande majorité des contrats prévus dans le document sont des contrats d’emploi.

Pour ces motifs, je suis d’avis de rejeter le pourvoi avec dépens.

Les motifs des juges Major, Bastarache, Binnie et LeBel ont été rendus par

LES JUGES BASTARACHE ET LEBEL (dissidents) — Ce pourvoi porte sur le droit d’accès aux documents relatifs aux dépenses des membres de l’Assemblée nationale du Québec en vertu de la *Loi sur l’accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, L.R.Q., ch. A-2.1 (« *Loi sur l’accès* »). L’issue du litige dépend largement de la caractérisation des documents dont on demande la divulgation, à savoir si ce sont des documents protégés par l’art. 34, qui crée une exception à la règle de divulgation dans le cas des documents préparés pour le compte d’un membre de l’Assemblée nationale. Elle dépend aussi, bien entendu, de l’identification de la norme de contrôle applicable à la décision de la Commission d’accès à l’information, qui a refusé d’autoriser la divulgation des documents réclamés par l’appelant.

L’appel soulève une deuxième question. Celle-ci porte sur les art. 53 et 57 de la *Loi sur l’accès*, qui prévoient qu’aucun renseignement nominatif inscrit dans un document sujet à divulgation ne peut être rendu public. Il ne s’agit pas ici de définir la nature des renseignements demandés. Il faut plutôt déterminer si un membre de l’Assemblée nationale doit être assimilé à un organisme public aux termes de l’art. 57. Sur ce point, il convient de mentionner que, bien que l’appelant ait d’abord fait valoir que la décision de la Commission était régie par la même norme de contrôle que celle employée dans le cas de l’art. 34, soit la norme de la décision raisonnable simple, il a changé sa position à l’audience pour demander que la norme de la décision correcte soit appliquée.

34

35

36

I. Facts

37 On December 8, 1992, Roderick Macdonell, a journalist with *The Gazette* in Montreal, made a request under the *Access Act* for access to documents concerning the expenses of Members of the National Assembly. Only one document is in issue in these proceedings; it is entitled “Assemblée nationale, service de la programmation et contrôle budgétaire, état des dépenses engagées pour 1990 et 1991 pour chaque membre de l’Assemblée nationale”. The appellant had in fact obtained a document concerning a Member of the National Assembly from another source. That document shows the expenses incurred for all of the Member’s staff, as well as the identity and remuneration of workers who worked for the Member on contract. The document includes all of the expenses incurred, taking into account the allocated budget and the balance in the Member’s account. The appellant wishes to obtain the same information for all Members.

38 On July 4, 1994, the person in charge of access to information at the National Assembly sent Mr. Macdonell a letter denying his request. The explanation given for the refusal was that the documents were produced for Members of the National Assembly and therefore belonged to an exempt class under s. 34 of the *Access Act*, and that only one Member had agreed to disclosure. The official in question nonetheless refused to disclose the documents relating to that Member since they included personal information the disclosure of which is prohibited by ss. 53 and 57 of the *Access Act*.

39 The appellant appealed the decision to the Quebec Commission d’accès à l’information. The Commissioner, Paul-André Comeau, dismissed the appeal on August 24, 1995 ([1995] C.A.I. 222). At the hearing of the appeal, Mr. Comeau heard, *inter alia*, the testimony of Gilles Dumont, a computer and administrative systems analyst in the Direction de la gestion des ressources financières of the National Assembly, who stated that the amounts paid to Members are governed by the *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du*

I. Les faits

Le 8 décembre 1992, Roderick Macdonell, journaliste à *The Gazette* de Montréal, présente une demande en vertu de la *Loi sur l’accès* en vue d’obtenir des documents relatifs aux dépenses des membres de l’Assemblée nationale. Un seul document fait l’objet des présentes procédures; il est intitulé « Assemblée nationale, service de la programmation et contrôle budgétaire, état des dépenses engagées pour 1990 et 1991 pour chaque membre de l’Assemblée nationale ». L’appelant a de fait obtenu d’une autre source un document relatif à un membre de l’Assemblée nationale. Ce document révèle les dépenses engagées pour tous les membres du personnel du député ainsi que l’identité et la rémunération des contractuels qui ont travaillé pour lui. Cet état comprend le total des dépenses eu égard au budget alloué et le solde du compte du député. L’appelant désire obtenir les mêmes renseignements pour l’ensemble des députés.

Le 4 juillet 1994, le responsable de l’accès à l’information à l’Assemblée nationale envoie une lettre à M. Macdonell rejetant sa demande. Pour expliquer son refus, le responsable affirme que ces documents sont préparés pour le compte des membres de l’Assemblée nationale et appartiennent ainsi à une catégorie exclue en vertu de l’art. 34 de la *Loi sur l’accès*, ajoutant qu’un seul député a accepté la divulgation. Le fonctionnaire en question refuse néanmoins de divulguer les documents de ce député parce qu’ils contiennent des renseignements personnels dont la divulgation est interdite en vertu des art. 53 et 57 de la *Loi sur l’accès*.

L’appelant fait appel de cette décision à la Commission d’accès à l’information du Québec. Le Commissaire, M. Paul-André Comeau, rejette l’appel le 24 août 1995 ([1995] C.A.I. 222). À l’audition de l’appel, M. Comeau entend notamment le témoignage de M. Gilles Dumont, un analyste en procédés informatiques et administratifs à la Direction de la gestion des ressources financières de l’Assemblée nationale, qui déclare que les montants payés aux députés sont régis par le *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du*

personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels, National Assembly, Règles administratives du Bureau, Decision No. 092, May 16, 1984 (updated November 1, 1990). He explained that payments are made at the request of a Member, who submits a disbursement request on a form addressed to the accounting service of the National Assembly. Before authorizing payment, the service ensures that there is a sufficient credit balance in the Member's account. The document of which disclosure is requested in this case is produced in order to keep track of the Members' disbursements. It is confidential; only a small number of people have access to it.

II. Applicable Statutory Provisions

Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information, R.S.Q., c. A-2.1

1. This Act applies to documents kept by a public body in the exercise of its duties, whether it keeps them itself or through the agency of a third party.

This Act applies whether the documents are recorded in writing or print, on sound tape or film, in computerized form, or otherwise.

3. The Government, the Conseil exécutif, the Conseil du Trésor, the government departments and agencies, municipal and school bodies and the health services and social services institutions are public bodies.

For the purposes of this Act, the Lieutenant-Governor, the National Assembly, agencies whose members are appointed by the Assembly and every person designated by the Assembly to an office under its jurisdiction, together with the personnel under its supervision, are classed as public bodies.

The courts within the meaning of the Courts of Justice Act (chapter T-16) are not public bodies.

9. Every person has a right of access, on request, to the documents held by a public body.

The right does not extend to personal notes written on a document or to sketches, outlines, drafts, preliminary notes or other documents of the same nature.

personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels, Assemblée nationale, Règles administratives du Bureau, décision n° 092, 16 mai 1984 (mise à jour 1^{er} novembre 1990). Il explique que les paiements sont effectués à la demande du député, qui présente une demande de débours sur un formulaire adressé au service de la comptabilité de l'Assemblée nationale. Avant d'autoriser le paiement, le service s'assure que le compte du député conserve un solde créditeur suffisant. Le document dont on demande la divulgation en l'instance est établi pour comptabiliser les dépenses des députés. Il est confidentiel; seul un petit nombre de personnes y a accès.

II. Dispositions législatives applicables

Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, L.R.Q., ch. A-2.1

1. La présente loi s'applique aux documents détenus par un organisme public dans l'exercice de ses fonctions, que leur conservation soit assurée par l'organisme public ou par un tiers.

Elle s'applique quelle que soit la forme de ces documents : écrite, graphique, sonore, visuelle, informatisée ou autre.

3. Sont des organismes publics : le gouvernement, le Conseil exécutif, le Conseil du trésor, les ministères, les organismes gouvernementaux, les organismes municipaux, les organismes scolaires et les établissements de santé ou de services sociaux.

Sont assimilés à des organismes publics, aux fins de la présente loi : le lieutenant-gouverneur, l'Assemblée nationale, un organisme dont celle-ci nomme les membres et une personne qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant, avec le personnel qu'elle dirige.

Les organismes publics ne comprennent pas les tribunaux au sens de la Loi sur les tribunaux judiciaires (chapitre T-16).

9. Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Ce droit ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature.

34. No person may have access to a document from the office of a member of the National Assembly or a document produced for that member by the services of the Assembly, unless the member deems it expedient.

The same applies to a document from the office of the President of the Assembly or of a member of the Assembly contemplated in the first paragraph of section 124.1 of the Act respecting the National Assembly (chapter A-23.1) or a minister contemplated in section 11.5 of the Executive Power Act (chapter E-18), and to a document from the office staff or office of a member of a municipal or school body.

53. Nominative information is confidential, except in the following cases :

(1) where its disclosure is authorized by the person concerned by the information; in the case of a minor, the authorization may also be given by the person having parental authority;

(2) where it relates to information obtained in the performance of an adjudicative function by a public body performing quasi-judicial functions; the information remains confidential, however, if the body obtained it when holding a sitting *in camera* or if the information is contemplated by an order not to disclose, publish or distribute.

54. In any document, information concerning a natural person which allows the person to be identified is nominative information.

55. Personal information which, by law, is public is not nominative information.

57. The following is public information:

(1) the name, title, duties, classification, salary, address and telephone number at work of a member, the board of directors or the management personnel of a public body and those of the deputy minister, the assistant deputy ministers and the management personnel of a government department;

(2) the name, title, duties, address and telephone number at work and classification, including the salary scale attached to the classification, of a member of the personnel of a public body;

(3) information concerning a person as a party to a service contract entered into with a public body, and the terms and conditions of the contract;

34. Un document du bureau d'un membre de l'Assemblée nationale ou un document produit pour le compte de ce membre par les services de l'Assemblée n'est pas accessible à moins que le membre ne le juge opportun.

Il en est de même d'un document du cabinet du président de l'Assemblée, d'un membre de celle-ci visé dans le premier alinéa de l'article 124.1 de la Loi sur l'Assemblée nationale (chapitre A-23.1) ou d'un ministre visé dans l'article 11.5 de la Loi sur l'exécutif (chapitre E-18), ainsi que d'un document du cabinet ou du bureau d'un membre d'un organisme municipal ou scolaire.

53. Les renseignements nominatifs sont confidentiels sauf dans les cas suivants :

1° leur divulgation est autorisée par la personne qu'ils concernent; si cette personne est mineure, l'autorisation peut également être donnée par le titulaire de l'autorité parentale;

2° ils portent sur un renseignement obtenu dans l'exercice d'une fonction d'adjudication par un organisme public exerçant des fonctions quasi judiciaires; ils demeurent cependant confidentiels si l'organisme les a obtenus alors qu'il siégeait à huis-clos ou s'ils sont visés par une ordonnance de non-divulgation, de non-publication ou de non-diffusion.

54. Dans un document, sont nominatifs les renseignements qui concernent une personne physique et permettent de l'identifier.

55. Un renseignement personnel qui a un caractère public en vertu de la loi n'est pas nominatif.

57. Les renseignements suivants ont un caractère public :

1° le nom, le titre, la fonction, la classification, le traitement, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail d'un membre d'un organisme public, de son conseil d'administration ou de son personnel de direction et, dans le cas d'un ministère, d'un sous-ministre, de ses adjoints et de son personnel d'encadrement;

2° le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y compris l'échelle de traitement rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public;

3° un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de services conclu avec un organisme public, ainsi que les conditions de ce contrat;

(4) the name and address of a person deriving an economic benefit granted by a public body by virtue of a discretionary power, and any information on the nature of that benefit;

(5) the name and address of the establishment of the holder of a permit issued by a public body and which is required by law to be held for the carrying on of an activity, the practice of a profession or the operation of a business.

However, the information contemplated in the first paragraph is not public information where its disclosure would be likely to hinder or impede the work of a person responsible under the law for the prevention, detection or repression of crime.

Moreover, in no case may the information contemplated in subparagraph 2 of the first paragraph result in the disclosure of the salary of a member of the personnel of a public body.

III. Judicial History

1. *Quebec Commission d'accès à l'information*, [1995] C.A.I. 222

The Commissioner ruled that the document requested could not be released except with the authorization of the Member in question, and subject to certain provisos. He began his analysis by commenting on s. 34 of the *Access Act*. He said that it was clear that the document had been produced by the services of the National Assembly and that the only question in issue was whether it had been produced for a Member. In his view, the issue was not whether the document is used by the National Assembly; the document is restricted the moment it is produced for a Member. All that need be found in order to conclude that a document has been produced for a Member is that the information it contains relates specifically to the Member. In such a case, the document cannot be disclosed without the Member's consent.

Mr. Comeau then considered whether s. 57, which differentiates between public and personal information, applies directly to staff employed by the Member. The issue is significant given that the Member for D'Arcy McGee gave his consent to the disclosure of the document under s. 34. On that point, Mr. Comeau relied on the reasons of Judge F.-Michel Gagnon of the Court of Québec in *Québec*

4° le nom et l'adresse d'une personne qui bénéficie d'un avantage économique conféré par un organisme public en vertu d'un pouvoir discrétionnaire et tout renseignement sur la nature de cet avantage;

5° le nom et l'adresse de l'établissement du titulaire d'un permis délivré par un organisme public et dont la détention est requise en vertu de la loi pour exercer une activité ou une profession ou pour exploiter un commerce.

Toutefois, les renseignements prévus au premier alinéa n'ont pas un caractère public si leur divulgation est de nature à nuire ou à entraver le travail d'une personne qui, en vertu de la loi, est chargée de prévenir, détecter ou réprimer le crime.

En outre, les renseignements prévus au paragraphe 2° ne peuvent avoir pour effet de révéler le traitement d'un membre du personnel d'un organisme public.

III. Historique judiciaire

1. *Commission d'accès à l'information du Québec*, [1995] C.A.I. 222

Le Commissaire décide que le document demandé ne peut pas être divulgué, sauf autorisation du député concerné, et cela sous certaines réserves. Son analyse commence avec un commentaire au sujet de l'art. 34 de la *Loi sur l'accès*. Il déclare qu'il est clair que le document a été préparé par les services de l'Assemblée nationale et que la seule question à trancher est de savoir s'il a été préparé pour le compte d'un député. À son avis, il n'importe pas que le document serve à l'Assemblée nationale; il est visé dès lors qu'il est préparé pour le compte d'un député. Pour conclure qu'il s'agit d'un document préparé pour le compte du député, il suffit de constater que l'information qu'il contient est spécifique au député. En l'instance, le document ne peut être divulgué sans le consentement du député.

M. Comeau se demande ensuite si l'art. 57, qui distingue les renseignements à caractère public des renseignements personnels, s'applique directement au personnel du député. La question est importante parce que le député de D'Arcy McGee a donné son consentement à la divulgation sous le régime de l'art. 34. Sur ce point, M. Comeau s'appuie sur les motifs du juge F.-Michel Gagnon de la

41

42

(*Assemblée nationale*) v. *Sauvé*, [1995] C.A.I. 427. In that case, it was held that a Member cannot constitute a public body since the *Act Respecting the National Assembly*, R.S.Q., ch. A-23.1, guarantees the Member's complete independence. The Commissioner concluded that since a Member himself or herself is not considered to constitute a public body, the information sought in the access request cannot relate directly to the staff or contractors employed by the Member.

43 Finally, the Commissioner considered whether the documents produced for the Member for D'Arcy McGee could be released if they contained nominative information. Despite the authorization given by the Member, the Commissioner decided that ss. 53 and 57 prohibit the disclosure of documents produced for a Member that contain personal information relating to a physical person. Information relating to moral persons may nonetheless be disclosed.

2. *Court of Québec*, [1996] Q.J. No. 1687 (QL)

44 The appellant sought leave to appeal the decision of the Commission to the Court of Québec under s. 147 of the *Access Act*. It is important to note on this point that the decision of the Commission is protected by the privative clause in s. 154 of the Act.

45 Judge Longtin dismissed the appellant's motion on the ground that the issue raised had already been decided in *Université Laval v. Albert*, [1990] C.A.I. 438 (C.Q.), and *Québec (Procureur général) v. Bayle*, [1991] C.A.I. 306 (C.Q.). In the first case, the court had simply decided that [TRANSLATION] "the essential question . . . is whether these documents are *cabinet* documents . . . or mere administrative documents that are available for consultation by a number of people" (p. 440 (emphasis in original)); in the second case, the court had concluded: [TRANSLATION] "As long as the document in question comes from . . . the office of one of the persons identified in s. [34], that person alone has the discretion to decide whether or not to grant access to it" (p. 307). With respect to s. 57, Judge Longtin simply

Cour du Québec dans *Québec (Assemblée nationale) c. Sauvé*, [1995] C.A.I. 427. Ce jugement décide que le député ne peut pas être assimilé à un organisme public en raison du fait que la *Loi sur l'Assemblée nationale*, L.R.Q., ch. A-23.1, assure son entière indépendance. En conclusion, selon le Commissaire, puisque le député n'est pas lui-même assimilé à un organisme public, les renseignements dont on demande la divulgation ne peuvent pas viser directement le personnel ou les contractuels embauchés par le député.

Le Commissaire se demande enfin si les documents produits pour le député de D'Arcy McGee peuvent être divulgués s'ils contiennent des renseignements nominatifs. Malgré l'autorisation donnée par ce député, le Commissaire conclut que les art. 53 et 57 interdisent la divulgation des documents préparés pour le compte d'un député qui contiennent des renseignements personnels relatifs à une personne physique. Les informations relatives à des personnes morales peuvent toutefois être communiquées.

2. *Cour du Québec*, [1996] A.Q. n° 1687 (QL)

L'appellant s'adresse alors à la Cour du Québec en vue d'obtenir la permission de porter en appel la décision de la Commission en vertu de l'art. 147 de la *Loi sur l'accès*. Il est important de noter ici que la décision de la Commission est protégée par une clause privative, à l'art. 154 de la Loi.

Le juge Longtin rejette la requête de l'appellant au motif que la question soulevée a déjà été tranchée dans *Université Laval c. Albert*, [1990] C.A.I. 438 (C.Q.), et *Québec (Procureur général) c. Bayle*, [1991] C.A.I. 306 (C.Q.). Dans la première affaire, la cour a simplement décidé que « [l']élément essentiel [. . .] est de savoir s'il s'agit de documents du *cabinet* [. . .] ou de simples documents administratifs à la disposition de plusieurs personnes pour fins de consultation » (p. 440 (en italique dans l'original)); dans la deuxième, la cour a conclu : « Tant que le document visé en est un [. . .] du bureau de l'une des personnes nommées à l'article [34], seule cette personne a discrétion pour le rendre accessible ou non » (p. 307). Au sujet de l'art. 57, le juge Longtin s'en remet simplement à la décision *Québec*

relied on *Québec (Assemblée nationale) v. Sauvé*, which the Commissioner had cited. He agreed with Judge Gagnon's reasoning in that case to the effect that the public nature of the funds used was of no relevance in applying s. 57 of the *Access Act*.

3. *Superior Court*, [1997] R.J.Q. 132

After this setback in the Court of Québec, the appellant filed an application for judicial review of the Commissioner's decision in the Superior Court. Barbeau J., ruling on the motion, recalled the court's duty of deference in matters of judicial review. According to the court, several fundamental principles, namely the division of powers, democracy, and freedom of expression, were in issue. Barbeau J. then considered the purpose of the *Access Act* and went on to examine the nature of the documents that were the subject of the access request.

In his view, s. 34 must be interpreted in accordance with the purpose of the Act and the need to preserve a Member's independence in his or her role as legislator. The document requested was public and disclosing it would have no impact on the Member's political and administrative role. He believed that the Judge of the Court of Québec had erred in law but had also, like the Commissioner, made a decision that was patently unreasonable by interpreting s. 34 in a way that was inconsistent with the Act and the Regulations as a whole. Section 34 is an exception to the general principle of access to information in public documents. That provision must therefore be narrowly construed.

4. *Court of Appeal*, [2000] R.J.Q. 1674

The Court of Appeal was divided in this case. Forget J.A., speaking for the majority, allowed the appeal. Chamberland J.A., for his part, would have affirmed the decision of the Superior Court.

Forget J.A. first dealt with the issue of the applicable standard of review. Referring to *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748, and *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982, he decided that given the

(*Assemblée nationale*) c. *Sauvé*, déjà citée par le Commissaire. Il est d'accord avec le raisonnement du juge Gagnon dans cette affaire, suivant lequel le caractère public des fonds utilisés n'a aucune pertinence dans l'application de l'art. 57 de la *Loi sur l'accès*.

3. *Cour supérieure*, [1997] R.J.Q. 132

Après son échec devant la Cour du Québec, l'appelant dépose en Cour supérieure une demande de contrôle judiciaire de la décision du Commissaire. Statuant sur cette requête, le juge Barbeau rappelle le devoir de réserve de la cour en la matière. Selon la cour, le litige soulève l'examen de plusieurs principes fondamentaux, à savoir, le partage des pouvoirs, la démocratie et la liberté d'expression. Il s'interroge ensuite sur l'objectif de la *Loi sur l'accès* avant d'examiner la nature des documents faisant l'objet de la demande de divulgation.

Selon lui, l'art. 34 doit s'interpréter en fonction de l'objet de la loi et de la nécessité de préserver l'indépendance du député dans sa fonction de législateur. Le document demandé est par sa nature public et sa divulgation n'aura aucun impact sur le rôle politique et administratif du député. Le juge de la Cour du Québec aurait commis une erreur de droit, mais aussi rendu une décision manifestement déraisonnable, tout comme le Commissaire, en interprétant l'art. 34 d'une manière incompatible avec l'ensemble de la Loi et des règlements. L'article 34 déroge au principe général d'accès à l'information sur les documents publics. En conséquence, cette disposition doit recevoir une interprétation restrictive.

4. *Cour d'appel*, [2000] R.J.Q. 1674

La Cour d'appel se divise dans cette affaire. Le juge Forget, pour la majorité, accueille l'appel. Pour sa part, le juge Chamberland aurait confirmé le jugement de la Cour supérieure.

Le juge Forget traite d'abord de la question de la norme de contrôle applicable. Se référant à *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748, et *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982, il conclut que l'existence

46

47

48

49

existence of a privative clause, the Commissioner's expertise and the nature of the problem, the intermediate standard of reasonableness *simpliciter* must be applied.

50 On the substantive issue, Forget J.A. first pointed out that access to information is connected with the concept of democracy and that the *Access Act* is quasi-constitutional in nature. Nevertheless, he believed that he should be guided primarily by the wording of the Act. In his opinion, the *Access Act* makes no distinction between the legislative and administrative duties of a Member, and so Barbeau J. was wrong to consider this. He added that the Regulations also do not distinguish among the various services performed for a Member. On that basis, he concluded that the Commissioner's interpretation of s. 34 was not unreasonable.

51 Forget J.A. then reviewed s. 57. In his opinion, that provision did not apply to Members of the National Assembly. In s. 34, the legislature distinguishes between the National Assembly and its Members. If the legislature had wished to treat Members in the same way as the legislative body itself, it would have done so directly by including them expressly in the list of public bodies in s. 3. Without commenting on whether s. 3 is exhaustive, Forget J.A. simply noted that it does not specifically refer to the Members among the bodies that are subject to the *Access Act*. Accordingly, since s. 57 did not apply, the Commissioner's decision to refuse disclosure of the document despite the fact that consent had been given by the Member for D'Arcy McGee could not be considered unreasonable.

52 In his dissenting opinion, Chamberland J.A. agreed that the intermediate standard of reasonableness should apply. He held however that the Commissioner's interpretation of ss. 34 and 57 was unreasonable.

53 Citing the definition of the standard of reasonableness given by Iacobucci J. in *Southam*, which refers to the fact that the decision is not based on the evidence or that there was an error in the actual logical process that led to the conclusion, Chamberland J.A. first pointed out that on the evidence in the

d'une clause privative, l'expertise du Commissaire et la nature du problème conduisent à l'adoption de la norme de la décision raisonnable simple, soit la norme intermédiaire.

Sur la question de fond, le juge Forget souligne d'abord que l'accès à l'information est lié au concept de démocratie et que la *Loi sur l'accès* revêt un caractère quasi-constitutionnel. Néanmoins, il croit que c'est avant tout le texte de la loi qui doit le guider. À son avis, la *Loi sur l'accès* n'établit aucune distinction entre les fonctions législatives et administratives du député, si bien que le juge Barbeau a eu tort d'en tenir compte. Il ajoute que le règlement ne distingue pas non plus entre les différents services rendus à un député. Sur cette base, il conclut que l'interprétation de l'art. 34 faite par le Commissaire n'est pas déraisonnable.

Le juge Forget passe ensuite à l'étude de l'art. 57. À son avis, cette disposition ne s'applique pas aux membres de l'Assemblée nationale. En effet, le législateur fait une distinction à l'art. 34 entre l'Assemblée nationale et ses membres. Si la legislature avait voulu assimiler les députés au corps législatif lui-même, elle l'aurait fait directement en les incluant expressément dans l'énumération des organismes publics à l'art. 3. Sans vouloir émettre d'opinion sur le caractère exhaustif de l'art. 3, le juge Forget note simplement qu'il n'identifie pas expressément les députés parmi les organismes assujettis à la *Loi sur l'accès*. En conséquence, l'art. 57 ne trouvant pas application, la décision du Commissaire de refuser la divulgation des renseignements en dépit du consentement donné par le député de D'Arcy McGee ne saurait être considérée comme déraisonnable.

Dans son opinion dissidente, le juge Chamberland exprime son accord avec l'application de la norme de contrôle intermédiaire de la décision raisonnable. Il croit cependant que l'interprétation qu'a fait le Commissaire des art. 34 et 57 est déraisonnable.

Se référant à la définition que donne le juge Iacobucci de la norme de la décision raisonnable dans l'arrêt *Southam*, qui fait appel au défaut de la décision de s'appuyer sur la preuve ou à une erreur dans le raisonnement qui a mené à la conclusion, le juge Chamberland souligne d'abord que le

record, the document requested was not produced for a Member within the meaning of s. 34. Rather, it was a document prepared by the accounting service for its own purposes. He was of the opinion that it was unreasonable to conclude that the document was produced for the Member simply because it was delivered to him. Chamberland J.A. also believed that the Commissioner's reasoning was flawed since it failed to take into account the need for the exception to the rule of disclosure in s. 34 to be narrowly construed. In his opinion, both the purpose of the *Access Act* and the relevance of the documents to the role of the Member must be taken into account.

With respect to s. 57, Chamberland J.A. found that no real distinction can be made between the National Assembly and its Members. In his view, the distinction is not justified because that section can apply to a Member only in the Member's capacity as a person who is considered to constitute a public body. That is confirmed by the wording of s. 9 of the Regulations of the National Assembly.

IV. Analysis

1. *The Problem of the Standard of Review*

This appeal raises once again the problem of determining the standard for reviewing a decision made by an administrative body which has been given quasi-judicial powers. In this case, the question is closely connected with the difficulties involved in the statutory interpretation of ss. 34 and 57. If the intermediate standard of the reasonableness of the decision must be applied, we must then examine how the methods of statutory interpretation impact on the concept of reasonableness, which is one of the fundamental components of the current system of judicial review.

Before analysing ss. 34 and 57, it is important to recall that this appeal deals with an application for judicial review and that the decision in question is in fact the decision of the information Commissioner, not the decisions of the judges who ruled on that decision. Barbeau J., applying the most stringent standard of review, the patently unreasonable decision standard, nonetheless allowed the application

document demandé n'est pas produit pour le compte d'un député au sens de l'art. 34, selon la preuve au dossier. Il s'agit au contraire d'un document préparé par le service de comptabilité pour ses propres fins. Il est d'avis qu'il est déraisonnable de conclure que le document est préparé pour le compte du député simplement parce qu'il lui est communiqué. Le juge Chamberland pense aussi que, faute de tenir compte de la nécessité d'interpréter restrictivement l'exception à la règle de divulgation que constitue l'art. 34, le raisonnement du Commissaire est vicié. Selon lui, il faut tenir compte de l'objet de la *Loi sur l'accès* et de la pertinence des dossiers eu égard au rôle du député.

Au sujet de l'art. 57, le juge Chamberland constate qu'on ne peut pas effectuer une distinction véritable entre l'Assemblée nationale et ses membres. Selon lui, cette distinction ne se défend pas parce que cet article ne peut s'appliquer au député qu'en sa qualité de personne assimilée à un organisme public. Ceci se confirme dans le libellé de l'art. 9 du règlement de l'Assemblée nationale.

IV. Analyse

1. *Le problème de la norme de contrôle*

Le pourvoi pose à nouveau le problème de l'identification de la norme de contrôle d'une décision d'un organisme administratif doté de fonctions quasi judiciaires. En l'espèce, la question se rattache étroitement aux difficultés relatives à l'interprétation législative des art. 34 et 57. Dans la mesure où la norme intermédiaire de la décision raisonnable doit être retenue, il faut analyser dans la présente affaire l'impact des méthodes d'interprétation législative sur l'articulation du concept de rationalité, qui est un des éléments fondamentaux du système actuel de contrôle judiciaire.

Avant de procéder à l'analyse des art. 34 et 57, il est important de rappeler que le présent pourvoi porte sur une procédure en révision judiciaire et que la décision dont il est question ici est celle du Commissaire à l'information et non celle des juges qui se sont prononcés sur celle-ci. Appliquant la norme de contrôle la plus exigeante, celle de la décision manifestement déraisonnable, le juge Barbeau

54

55

56

for judicial review. On appeal, the two majority judges and the minority judge all applied the intermediate standard of reasonableness *simpliciter*; the parties accepted that standard in relation to s. 34. There is no need to examine the analysis of the Court of Appeal in detail. We would however note that, in this case, the privative clause is only partial since it provides for an appeal on any question of law or jurisdiction (s. 147). Furthermore, the Commissioner's special expertise is needed, for the actual interpretation of s. 34, only when findings of fact are involved. The protection of privacy and of the fundamental values of democracy is essentially a judicial function, as is the contextual interpretation of legislation involving the public interest. In *Southam, supra*, at paras. 35-37, Iacobucci J. points out that even though a question of fact is simply about what actually took place between the parties, determining whether those facts satisfy a legal test is a question of mixed law and fact. The more widely the rule will apply, the more the courts will tend to characterize a question as one of mixed law and fact. In our view, the decision concerning the application of s. 34 is a question of mixed law and fact because the Commissioner had to decide whether the document which was supposedly produced for a Member was produced exclusively for the Member or at the Member's request, and these are questions of law. This is also not a case in which different interests must be weighed, as is often the case in administrative law. It is therefore clear that the most stringent standard was not appropriate.

a néanmoins accueilli la requête en révision judiciaire. En appel, les juges de la majorité et celui de la minorité ont tous trois appliqué la norme intermédiaire, celle de la décision raisonnable simple; les parties ont accepté cette norme eu égard à l'art. 34. Il n'est pas nécessaire de revenir en détail sur l'analyse de la Cour d'appel. Il convient cependant de signaler qu'en l'instance, la clause privative n'est que partielle, puisqu'elle prévoit un appel sur une question de droit ou de compétence (art. 147). De plus, l'interprétation de l'art. 34 comme telle ne fait appel à l'expertise particulière du Commissaire que dans la mesure où elle porte sur des conclusions de fait. La protection de la vie privée et des valeurs fondamentales de la démocratie demeure essentiellement de nature judiciaire, tout comme l'interprétation contextuelle des lois d'intérêt public. Dans *Southam*, précité, le juge Iacobucci rappelle, aux par. 35-37, que même si une question de fait porte simplement sur ce qui s'est produit entre les parties, la question de savoir si ces faits satisfont à un critère juridique constitue une question mixte de fait et de droit. L'accentuation du caractère général de l'application de la règle renforcera la tendance des tribunaux à conclure à la présence d'une question mixte de fait et de droit. À notre avis, la décision relative à l'application de l'art. 34 est une question mixte de fait et de droit puisque le Commissaire devait décider si le document censément préparé pour le compte d'un député était un document préparé exclusivement pour le député, ou encore à la demande du député, ces éléments étant de nature juridique. Il ne s'agit pas non plus, en l'instance, d'une affaire qui fait appel à la pondération d'intérêts différents, comme c'est souvent le cas en matière administrative. Il est donc clair que la norme la plus stricte n'était pas appropriée.

57

As noted earlier, the appellant has changed his mind with respect to the standard that is appropriate in respect of the interpretation of s. 57 and is now asking that the standard of correctness be applied. It could indeed be argued that the question of whether a Member of the National Assembly must be considered to constitute a public body is a pure question of law that goes to the actual jurisdiction of the Commission. The privative clause indicates that the legislature did not intend to leave this type of

Tel que mentionné plus haut, l'appellant a changé d'avis au sujet de la norme appropriée dans le cas de l'interprétation de l'art. 57 et demande maintenant que la norme de la décision correcte soit appliquée. On pourrait certes soutenir que la question de savoir si le membre de l'Assemblée nationale doit être assimilé à un organisme public est une question de droit pur qui touche à la compétence même de la Commission. La clause privative indique en fait l'intention du législateur de ne pas laisser ce genre

question to the sole discretion of the Commissioner. In fact, this is a question that falls outside the Commissioner's expertise. As Iacobucci J. said in *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557, at p. 591:

Consequently, even where there is no privative clause and where there is a statutory right of appeal, the concept of the specialization of duties requires that deference be shown to decisions of specialized tribunals on matters which fall squarely within the tribunal's expertise. [Emphasis added.]

We know that the different decisions that an administrative tribunal makes in a single case may necessitate the application of different standards of review, depending on the nature of the decisions (*Pushpanathan, supra*, at para. 49). Some decisions relate to the facts, and others to questions of law or to questions of mixed fact and law. La Forest J. had addressed this issue earlier, in *Ross v. New Brunswick School District No. 15*, [1996] 1 S.C.R. 825, and applied the decision of this Court in *Canada (Attorney General) v. Mossop*, [1993] 1 S.C.R. 554. In *Pezim*, Iacobucci J. analyzed the decision of a highly specialized tribunal that had interpreted an Act which fell squarely within its mandate. In the present case, the issue is the interpretation of a provision that limits the Commission's jurisdiction, a matter in which the Commission has no special expertise. The nature of the problem submitted to the Commissioner is also relevant in determining the intent of the legislature (*Pasiechnyk v. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 S.C.R. 890, at para. 18; *Commission de la santé et de la sécurité du travail v. Autobus Jacquart inc.*, [2000] C.L.P. 825 (C.A.)). With regard to the above discussion, it is not really necessary to examine the standard of review that was adopted by the judges of the Court of Appeal since, as will be seen later, we find that the Commissioner's interpretation of s. 57 was unreasonable.

As noted earlier, this case requires a close examination of the impact of the methods of statutory interpretation on the delineation of the concept of reasonableness. In *Southam, supra*, at para. 56,

de question à la seule discrétion du Commissaire. Il s'agit d'ailleurs d'une question qui échappe à l'expertise du Commissaire. Comme le fait valoir le juge Iacobucci dans l'arrêt *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557, p. 591 :

Par conséquent, même lorsqu'il n'existe pas de clause privative et que la loi prévoit un droit d'appel, le concept de la spécialisation des fonctions exige des cours de justice qu'elles fassent preuve de retenue envers l'opinion du tribunal spécialisé sur des questions qui relèvent directement de son champ d'expertise. [Nous soulignons.]

On sait que les différentes décisions rendues par un tribunal administratif dans le cadre d'une même affaire peuvent faire appel à des normes de contrôle variables selon leur nature (*Pushpanathan, précité*, par. 49). Certaines décisions portent sur les faits, d'autres sur des questions de droit ou des questions mixtes de fait et de droit. Le juge La Forest s'est déjà penché sur la question dans *Ross c. Conseil scolaire du district n° 15 du Nouveau-Brunswick*, [1996] 1 R.C.S. 825, appliquant la jurisprudence de la Cour dans *Canada (Procureur général) c. Mossop*, [1993] 1 R.C.S. 554. Dans *Pezim*, le juge Iacobucci analyse la décision d'un tribunal hautement spécialisé qui a interprété une loi directement liée à son mandat. Ici, le litige porte sur l'interprétation d'une disposition limitant la compétence de la Commission, un domaine dans lequel le Commissaire ne possède pas d'expertise particulière. La nature du problème soumis au Commissaire est pertinente aussi pour déterminer l'intention du législateur (*Pasiechnyk c. Saskatchewan (Workers' Compensation Board)*, [1997] 2 R.C.S. 890, par. 18; *Commission de la santé et de la sécurité du travail c. Autobus Jacquart inc.*, [2000] C.L.P. 825 (C.A.)). Ceci dit, il n'est pas réellement essentiel de revenir sur la norme de contrôle adoptée par les juges de la Cour d'appel puisque, comme nous le verrons plus loin, nous concluons que le Commissaire a donné une interprétation déraisonnable à l'art. 57.

Tel que mentionné plus haut, la présente affaire nous oblige à considérer de façon particulière l'impact des méthodes d'interprétation législative sur l'articulation du concept de rationalité. Dans

Iacobucci J. describes the intermediate standard of reasonableness as follows:

An unreasonable decision is one that, in the main, is not supported by any reasons that can stand up to a somewhat probing examination. Accordingly, a court reviewing a conclusion on the reasonableness standard must look to see whether any reasons support it. The defect, if there is one, could presumably be in the evidentiary foundation itself or in the logical process by which conclusions are sought to be drawn from it. [Emphasis added.]

We are of the opinion that there was no justification for the Commissioner's conclusions, but most importantly that they resulted from erroneous reasoning. Here, as in *Pezim, supra*, we will apply the standard of reasonableness to the actual interpretation of the statutory provision in examining the reasoning of the Commissioner.

2. Analysis of Section 34

60 We will now return to the analysis of s. 34. As noted earlier, the issue seems to have been joined on the question of whether the document the disclosure of which was requested was produced for the Member. The respondents argued that the document falls under s. 34 essentially because of its usefulness to the Member. They stated:

[TRANSLATION] It is essential that a Member of the National Assembly keep accounting records of the expenses that he or she incurs and ensure that he or she does not exceed the amount of money allocated to the Member under the Regulations, both in terms of the total payroll available to the Member and in terms of the maximum salaries that the Member may pay.

The appellant argued that the document

[TRANSLATION] is a document that was prepared by the financial resources management branch, an administrative service of the National Assembly, so that it can ensure compliance with the Regulations respecting remuneration and ensure that the Members do not exceed the total payroll that is allocated to them.

61 Those comments confirm that the document prepared by the accounting service is used both by the

Southam, précité, par. 56, le juge Iacobucci précise la norme intermédiaire de la décision raisonnable en ces termes :

Est déraisonnable la décision qui, dans l'ensemble, n'est étayée par aucun motif capable de résister à un examen assez poussé. En conséquence, la cour qui contrôle une conclusion en regard de la norme de la décision raisonnable doit se demander s'il existe quelque motif étayant cette conclusion. Le défaut, s'il en est, pourrait découler de la preuve elle-même ou du raisonnement qui a été appliqué pour tirer les conclusions de cette preuve. [Nous soulignons.]

Nous sommes d'avis, en ce qui concerne les conclusions du Commissaire, qu'elles sont dénuées de justification et surtout qu'elles résultent d'un raisonnement erroné. Comme dans *Pezim*, précité, nous appliquerons la norme de la décision raisonnable à l'interprétation d'une disposition législative dans notre analyse du raisonnement du Commissaire en l'espèce.

2. Analyse de l'art. 34

Revenons donc à l'analyse de l'art. 34. Tel que constaté plus haut, le débat semble s'être engagé autour de la question de savoir si le document dont la divulgation est demandée a été préparé pour le compte du député. Les intimés sont d'avis que le document est visé par l'art. 34 essentiellement en raison de son utilité pour le député. Ils s'expriment comme suit :

[I] est essentiel pour le membre de l'Assemblée nationale de tenir une comptabilité des dépenses qu'il engage et de s'assurer qu'il ne dépasse pas le montant des sommes qui lui sont allouées en vertu du règlement, tant à l'égard de la masse salariale dont il dispose que des échelles de traitement maximum qu'il peut consentir.

L'appelant, pour sa part, fait valoir que le document

est un document préparé par un service administratif de l'Assemblée nationale, à savoir la Direction de la gestion des ressources financières, et ce, pour que le service s'assure que le *Règlement sur la rémunération* est respecté et que les députés ne dépassent pas la masse salariale qui leur est allouée.

Ces commentaires confirment que le document du service de comptabilité sert à la fois à

central administrative services and by the Member. The Commissioner recognized this fact and concluded that the document could fall under s. 34 even though it was not produced exclusively for the benefit of the Member. In his view, it was sufficient that the document was useful to the Member in order for it to be exempted from disclosure. In saying this, however, was he addressing the issue properly? Was this justification sufficient to establish the reasonableness of the interpretation?

In our opinion, the Commissioner did not use the right method of analysis in interpreting s. 34. He should have kept the purpose of the *Access Act*, as set out in s. 9, foremost in his mind. That section states, in the first paragraph, the fundamental principle that access may be had to government information:

Every person has a right of access, on request, to the documents held by a public body.

That error affected the Commissioner's analysis so seriously that it made it unreasonable, considering that that concept has been defined by this Court, *inter alia*, in *Southam, supra*, and *Pushpanathan, supra*. As will be seen, that interpretation leads to an unresolvable conflict between the legislative purpose stated in the Act and the actual application of its provisions.

The Commissioner then had to consider the meaning and scope of the exceptions to the general rule that are set out in s. 34 by examining the category of exceptions in question, that is, the category in subdivision 5: "Information affecting administrative or political decisions". The heading of a statutory provision is one of the indicators from which the legislature's intended purpose may be determined when exceptions are provided to the general scheme of an Act: *R. v. Lohnes*, [1992] 1 S.C.R. 167, at p. 179; *R. v. Zundel*, [1992] 2 S.C.R. 731, at p. 763; *R. v. Kelly*, [1992] 2 S.C.R. 170, at p. 189. As the appellant rightly argued, the purpose of those exceptions is to guarantee the independence of the Member in performing his or her duties as a Member of the National Assembly. All of those exceptions, some of which are discretionary, while others are limited in time, refer to, *inter alia*, the

l'administration centrale et au député. Le Commissaire a reconnu ce fait et conclu que le document pouvait être visé par l'art. 34 même s'il n'était pas préparé exclusivement pour le bénéfice du député. Pour lui, il suffisait que le document soit utile au député pour le soustraire à l'obligation de divulgation. Était-ce une façon adéquate d'aborder la question? Était-ce une justification suffisante pour établir la rationalité de l'interprétation?

À notre avis, le Commissaire n'a pas utilisé la bonne méthode d'analyse dans son étude de l'art. 34. Il devait en premier lieu considérer l'objet de la *Loi sur l'accès*, inscrit à l'art. 9. Celui-ci exprime, au premier alinéa, le principe fondamental du droit d'accès à l'information gouvernementale :

Toute personne qui en fait la demande a droit d'accès aux documents d'un organisme public.

Cette erreur affecte si gravement la méthode d'analyse du Commissaire qu'elle lui donne un caractère déraisonnable au sens de la jurisprudence de notre Cour, notamment dans les arrêts *Southam* et *Pushpanathan*, précités. Comme nous le verrons, elle conduit en effet à un conflit insoluble entre l'objectif législatif déclaré dans la loi et l'application effective de ses dispositions.

Il devait ensuite s'interroger sur le sens et la portée des exceptions à la règle générale inscrites à l'art. 34 en portant attention à la catégorie d'exceptions visée, soit celle relative à la sous-section 5 : « Renseignements ayant des incidences sur les décisions administratives ou politiques ». L'intitulé d'un texte législatif constitue l'un des indices permettant d'établir l'objet visé par le législateur lorsqu'il prévoit des exceptions au régime général d'une loi : *R. c. Lohnes*, [1992] 1 R.C.S. 167, p. 179; *R. c. Zundel*, [1992] 2 R.C.S. 731, p. 763; *R. c. Kelly*, [1992] 2 R.C.S. 170, p. 189. Comme le fait valoir à bon droit l'appellant, ces exceptions visent à protéger l'indépendance du député dans l'exercice de ses fonctions comme membre de l'Assemblée nationale. Toutes ces exceptions, tantôt discrétionnaires, tantôt limitées dans le temps, visent entre autres les catégories de documents suivantes : les décisions ou décrets du

62

63

following categories of documents: decisions or orders of the Conseil exécutif; legal opinions; studies; records of deliberations; statutory instruments; opinions and recommendations of a Member or consultant, and of a body; and knowledge appraisal tests. All of those exceptions, which are relevant in applying s. 34, relate to the Conseil exécutif or the public bodies as collective entities.

64 There is no provision in the *Access Act* giving the reasons behind those exceptions. Secondary sources, however, are available which provide useful information about the legislative approach to access to information that has been widespread for approximately 20 years. For instance, a commission set up by the Ontario government, which reported in 1980, analyzed the entire problem of access to government information in depth (Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, *Public Government for Private People* (1980)). The report discussed the exclusion of certain information from the duty to disclose. The exceptions that were recommended corresponded, in part, to the exceptions in subdivision 5 of the Act under consideration (vol. 2, at pp. 280-81). The report concluded that the judicial and executive branches had to be exempted from the duty to disclose. However, it did not contain any exceptions pertaining to access to the government's administrative or financial management documents (vol. 2, at p. 239). That approach reflected a principle of general access with narrowly defined exceptions. In the present case, we must keep in mind that in adopting the *Access Act*, the National Assembly thought it appropriate that it should be subject, itself, to the legislation. In so doing, it expressed a desire for transparency that went beyond the solutions that have been adopted by other legislatures or were recommended to them.

65 As previously noted, s. 34 is the only provision in subdivision 5 that relates solely to the documents of individual Members. That provision exempts two types of documents from disclosure: documents from the office of a Member and documents produced for that Member by the services of the National Assembly, unless the Member deems that disclosure would be expedient. The request for

Conseil exécutif; les opinions juridiques; les analyses; les mémoires de délibérations; les textes législatifs ou réglementaires; les avis ou recommandations d'un membre ou d'un consultant et ceux d'un organisme, ainsi que les épreuves d'évaluation des connaissances. Toutes ces exceptions, pertinentes dans l'application de l'art. 34, visent le Conseil exécutif ou les organismes publics en tant qu'organes collectifs.

Aucune disposition de la *Loi sur l'accès* n'explique la raison d'être de ces exceptions. Certaines sources secondaires donnent cependant des indications utiles sur une approche législative de l'accès à l'information qui s'est généralisée au cours des 20 dernières années. Ainsi, une commission établie par le gouvernement de l'Ontario, qui a présenté son rapport en 1980, a analysé en profondeur tout le problème de l'accès à l'information gouvernementale (Commission on Freedom of Information and Individual Privacy, *Public Government for Private People* (1980)). Le rapport envisageait la soustraction de certaines informations à l'obligation de divulgation. Les exceptions recommandées correspondaient en partie à celles de la sous-section 5 de la loi à l'étude (vol. 2, p. 280-281). Le rapport concluait à la nécessité de soustraire les pouvoirs judiciaire et législatif à l'obligation de divulgation. Il n'exprimait cependant aucune réserve à l'égard de l'accès aux documents de gestion administrative ou financière de l'État (vol. 2, p. 239). Cette approche exprimait un principe d'accès général, assorti d'exceptions restreintes. Dans la présente affaire, il faut se rappeler que l'Assemblée nationale, en adoptant la *Loi sur l'accès*, a cru bon de s'assujettir elle-même à la législation. Elle affirmait alors une volonté de transparence qui transcendait les solutions retenues par d'autres législatures ou qui leur étaient recommandées.

Tel que noté précédemment, l'art. 34 est la seule disposition de la sous-section 5 qui ne concerne que les documents des députés eux-mêmes. Cette disposition soustrait deux types de documents à la divulgation : les documents du bureau du député et ceux que les services de l'Assemblée nationale produisent pour son compte, à moins que celui-ci ne juge opportun de les communiquer. La demande

access in this case involves the second category of document. We must therefore define the content of that category in order to construe and apply s. 34. The Commissioner defined that category very broadly and found that it included all documents prepared by the services of the National Assembly that are delivered to a Member. In our opinion, the Commissioner's interpretive approach was flawed. If he had applied the proper methodology, he would have excluded only certain types of documents.

The respondents oppose the approach of the Commissioner on the ground that the wording of s. 34 makes no distinction based on the nature of the document prepared for the Member, an argument which seems to be founded on the reasons of the court in *Université Laval v. Albert*, *supra*. However, the reasons of the court in that case are not conclusive, since it also wrote at p. 440:

[TRANSLATION] Given the evidence that was heard by the undersigned, they cannot conclude, like the commissioner, that the excerpts from minutes were documents that were *produced* and *used* by the *administrative services* of the university. In order for s. 34 not to be applicable in this case, it would have had to be clearly established that those documents were essential to the administrative aspect of the university — in other words, essential to the decision-making by the institutional authorities or to the action taken on those decisions; no evidence to that effect was presented in this case. [Emphasis in original.]

The analysis of the provision must necessarily take into account the legislative context, the purpose of the Act as a whole, and the purpose of the provision in question. This is necessary to avoid an error in the reasoning that supports the Commissioner's conclusion on the meaning of s. 34. This Court has often stressed the need to have regard to the overall purpose of the Act in construing it: *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 S.C.R. 27; 2747-3174 *Quebec Inc. v. Quebec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 S.C.R. 919; *R. v. Sharpe*, [2001] 1 S.C.R. 45, 2001 SCC 2. In *Rizzo Shoes*, Iacobucci J. interpreted the expression "terminate the employment of an employee" to include employees whose termination resulted from the bankruptcy of their employer, having regard to the purposes of the Act. He rejected

de divulgation vise ici la deuxième catégorie de documents. Il faut donc définir le contenu de cette catégorie pour interpréter et appliquer l'art. 34. Le Commissaire a donné une portée très générale à cette catégorie en y incluant tous les documents préparés par les services de l'Assemblée nationale qui sont communiqués au député. À notre avis, la démarche interprétative du Commissaire était fautive. Une interprétation correcte l'aurait amené à n'exclure que certains types de documents.

Les intimés contestent cette approche au motif que le libellé de l'art. 34 ne fait pas de distinction fondée sur la nature du document préparé pour le député, argument qui semble s'appuyer sur les motifs du tribunal dans *Université Laval c. Albert*, précité. Pourtant, les motifs du tribunal dans cette affaire ne sont pas concluants puisqu'il y est écrit aussi à la p. 440 :

Avec la preuve entendue par les soussignés, ceux-ci ne peuvent conclure, comme la commissaire, que les documents, en l'occurrence les extraits de procès-verbaux, étaient des documents *produits* et *utilisés* par *l'appareil administratif* de l'université. Pour que l'article 34 ne puisse recevoir application en l'instance, il eût fallu établir clairement que ces documents constituaient un élément essentiel de la fonction administrative de l'université, c'est-à-dire pour la prise de décisions par les instances officielles de l'institution ou pour assurer le suivi desdites décisions; aucune preuve ne fut apportée, en la présente cause, dans ce sens. [En italique dans l'original.]

L'analyse de la disposition doit nécessairement tenir compte du contexte législatif, de l'objet de la loi dans son ensemble et de l'objet de la disposition précisément visée. Ceci fait partie de l'obligation du Commissaire de ne pas commettre d'erreur dans le raisonnement suivi pour déterminer le sens à donner à l'art. 34. Notre Cour a souvent souligné la nécessité d'interpréter la loi en tenant compte de son objectif général : *Rizzo & Rizzo Shoes Ltd. (Re)*, [1998] 1 R.C.S. 27; 2747-3174 *Québec Inc. c. Québec (Régie des permis d'alcool)*, [1996] 3 R.C.S. 919; *R. c. Sharpe*, [2001] 1 R.C.S. 45, 2001 CSC 2. Dans *Rizzo Shoes*, le juge Iacobucci interprète les mots « licencier un employé », vu les objectifs de la loi, comme englobant les employés mis à pied à la suite d'une faillite. Il rejette ainsi

the interpretation of the Court of Appeal, which had concluded that the ordinary meaning of the words used restricted the application of the statutory provision to those employees who had in fact been dismissed. Although he acknowledged that “[a]t first blush, bankruptcy does not fit comfortably into this interpretation” (para. 20), he concluded that this analysis was incomplete. Iacobucci J. referred, rather, to the principles of interpretation and to the *Interpretation Act*, R.S.O. 1980, c. 219, now R.S.O. 1990, c. I.11, and concluded that the Court of Appeal had not paid sufficient attention to the overall scheme of the Act, its object, and the true intention of the legislature (para. 23). As Iacobucci J. said in *Southam*, *supra*, at para. 59, the standard of reasonableness *simpliciter* is closely akin to the standard that should be applied in reviewing findings of fact by trial judges. E. A. Driedger notes in his work entitled *Construction of Statutes* (2nd ed. 1983), at p. 87, that the interpretation of an Act cannot be based simply on its wording:

Today there is only one principle or approach, namely, the words of an Act are to be read in their entire context and in their grammatical and ordinary sense harmoniously with the scheme of the Act, the object of the Act, and the intention of Parliament.

The plain meaning of the words will not be of much value if the court considers it without regard to the context of the statutory provision and the purposes of the Act.

68

The justification for and importance of this approach were discussed at length by L’Heureux-Dubé J. in a concurring opinion in *2747-3174 Québec Inc.*, *supra*. She focussed on the problems associated with the old rule about the plain meaning of the words, explaining that this rule obscured the fact (at para. 154)

that the so-called “plain meaning” is based on a set of underlying assumptions that are concealed in legal reasoning. In reality, the “plain meaning” can be nothing but the result of an implicit process of legal interpretation. [Emphasis deleted.]

In her analysis, L’Heureux-Dubé J. quoted at para. 155 a scathing excerpt from M. Zander, *The Law-Making Process* (4th ed. 1994), at p. 126:

l’interprétation de la Cour d’appel qui avait conclu que le sens ordinaire des mots utilisés limitait l’application de la disposition législative aux seuls employés qui avaient effectivement été licenciés. Bien qu’il reconnaisse que, « [à] première vue, la faillite ne semble pas cadrer très bien avec cette interprétation » (par. 20), il conclut que cette analyse reste incomplète. Le juge Iacobucci se réfère plutôt aux principes d’interprétation et à la *Loi d’interprétation*, L.R.O. 1980, ch. 219, maintenant L.R.O. 1990, ch. I.11, pour conclure que la Cour d’appel n’avait pas porté une attention suffisante à l’économie générale de la loi, à son objet et à l’intention véritable du législateur (par. 23). Or, comme le mentionne le juge Iacobucci dans *Southam*, précité, par. 59, la norme de la décision raisonnable se rapproche de la norme applicable au contrôle des conclusions de fait des juges de première instance. E. A. Driedger souligne dans son ouvrage intitulé *Construction of Statutes* (2^e éd. 1983), p. 87, que l’interprétation de la loi ne peut pas reposer simplement sur son libellé :

[TRADUCTION] Aujourd’hui il n’y a qu’un seul principe ou solution : il faut lire les termes d’une loi dans leur contexte global en suivant le sens ordinaire et grammatical qui s’harmonise avec l’esprit de la loi, l’objet de la loi et l’intention du législateur.

Le sens ordinaire des mots n’a donc pas une très grande valeur si la cour l’examine sans tenir compte du contexte de la disposition législative et des objets de la loi.

La justification de cette approche et son importance sont discutées à fond par le juge L’Heureux-Dubé dans une opinion concurrente dans *2747-3174 Québec Inc.*, précité. Le juge fait surtout ressortir les problèmes associés à l’ancienne règle relative au sens ordinaire des mots lorsqu’elle explique que cette règle obscurcit le fait (au par. 154)

que le soi-disant « sens ordinaire » est fondé sur un ensemble de prémisses sous-jacentes qui se trouvent dissimulées dans le raisonnement juridique. En réalité, le « sens ordinaire » ne peut être autre chose que le résultat d’un processus implicite d’interprétation juridique. [Soulignement omis.]

Dans son analyse, le juge L’Heureux-Dubé cite au par. 155 un passage cinglant de M. Zander, *The Law-Making Process* (4^e éd. 1994), p. 126 :

The literal *interpretation* in a particular case may in fact be the best and wisest of the various alternatives, but the literal *approach* is always wrong because it amounts to an abdication of responsibility by the judge. Instead of decisions being based on reason and principle, the literalist bases his decision on one meaning arbitrarily preferred. [Emphasis in original.]

The conclusion must therefore be that it is essential in all cases to consider the purpose of the Act and the overall legislative objective. In *Sharpe*, *supra*, McLachlin C.J. refused to adopt an interpretation of s. 163.1(1)(a) that would have required that she include things in the definition of the intended material caught by the law that would not have served the legislative objective (para. 43).

In this case, the same reasoning must be applied in analysing the expression “document produced for that member”. Interpreting s. 34 without examining the legislative context and the specific purpose of the exception set out in that section is an error. As in *Sharpe*, failing to refer to the legislative objective creates a risk of catching things within the scope of the provision that should not be included, because including them does nothing to achieve the legislature’s intended objective. It is also very clear that disregarding the legislature’s overall intention contradicts s. 41 of the *Interpretation Act*, R.S.Q., c. I-16, as in *Rizzo Shoes*, *supra*. As noted earlier, the error made by the Commissioner creates an inconsistency between the objective of the *Access Act*, which he ignored, and its actual content. This confirms that his interpretation is unreasonable. The effect of the Commissioner’s interpretation is that the legislature enacted an incoherent statute, giving generous access to government information on one hand, and denying access, even in respect of matters relating to the day-to-day management of public funds by the legislative body, composed of the Members, on the other.

In our opinion, a narrow interpretation of the exceptions that is consistent with its underlying objective could not reasonably have led to the conclusion that s. 34 applied to the document requested since that document is essentially an accounting

[TRADUCTION] Il est possible que, dans un cas donné, l’*interprétation* littérale soit la meilleure et la plus sage des solutions, mais l’*approche* littérale est toujours mauvaise parce qu’elle équivaut à l’abdication par le juge de ses responsabilités. Au lieu de fonder leurs décisions sur la raison et sur des principes, les partisans de l’approche littérale basent leurs décisions sur un sens choisi arbitrairement. [En italique dans l’original.]

Il faut alors retenir qu’il est essentiel, dans tous les cas, de tenir compte de l’objet de la loi et de l’objectif législatif général. Dans *Sharpe*, précité, le juge en chef McLachlin a refusé d’adopter une interprétation de l’al. 163.1(1)a qui l’aurait amenée à inclure dans la définition du matériel visé des choses dont l’inclusion ne servirait aucunement la réalisation de l’objectif législatif (par. 43).

Dans la présente instance, il faut appliquer le même raisonnement à l’analyse de l’expression « pour le compte de ce membre ». C’est une erreur d’interpréter l’art. 34 sans se référer au contexte législatif et à l’objet spécifique de l’exception visée par cet article. Comme dans *Sharpe*, le défaut de se référer à l’objectif législatif fait courir le risque d’inclure dans la portée de l’article des choses qui ne devraient pas s’y trouver parce que leur inclusion n’avance en rien la réalisation de l’intention du législateur. Il est aussi bien clair que le fait de ne pas tenir compte de l’intention générale du législateur contredit l’art. 41 de la *Loi d’interprétation*, L.R.Q., ch. I-16, comme dans *Rizzo Shoes*, précité. Cette erreur du Commissaire crée, comme nous l’avons noté, une incompatibilité entre l’objectif, qu’il néglige, et le contenu réel de la *Loi sur l’accès*, ce qui confirme son caractère déraisonnable. Selon l’interprétation du Commissaire, le législateur aurait adopté une législation incohérente, accordant d’une main un accès généreux à l’information gouvernementale, pour, de l’autre, la refuser même à l’égard de matières concernant la gestion courante des fonds publics par le corps législatif que forment les députés.

À notre avis, une interprétation restrictive des exceptions, conforme à l’objectif qui les anime, ne pouvait raisonnablement mener à la conclusion que l’art. 34 visait le document demandé puisqu’il s’agit essentiellement d’un état comptable préparé pour le

69

70

71

statement prepared for the accounting service. The other sections in subdivision 5 list the categories of documents that are exempt from disclosure at the discretion of the Conseil exécutif or of a public body acting as an entity; it seems to us that s. 34 must confer the same power on Members of the National Assembly acting individually. Although the other provisions of subdivision 5 do not provide an exhaustive list of cases where s. 34 applies, they nonetheless provide important guidance as to the types of information and documents caught by that provision. Even though it can be argued that s. 34 might possibly apply to cases other than those specifically mentioned in subdivision 5, the scope of that provision is not so broad that it would extend to the accounting statements in question. This is entirely consistent with the conclusion reached by the Commissioner himself, given that he accepted the testimony of Gilles Dumont, a computer and administrative systems analyst in the National Assembly's financial resources management branch. In the Commissioner's opinion (at p. 225), Mr. Dumont's testimony confirmed that

[TRANSLATION] payment of amounts owing to the people thus employed is made at the Member's request. The Member must first fill out the proper form and send it to the National Assembly's accounting department. Before authorizing payment, the employee assigned to that job verifies that the total payroll that was made available to the Member has not been exhausted.

We would also add on this point that it was not shown that the information requested could have any impact on the independence of the Member in performing his duties. While the Commissioner did not discuss this point, we agree with the comments made by Chamberland J.A. on the issue.

When s. 34 protects documents, it is for a specific purpose: the independence of a Member in performing his or her duties. Moreover, ss. 3 and 9 clearly state that the purpose of the *Access Act* is to allow public access to a portion of the documents kept by public bodies, including the National Assembly. That objective, the transparency of government

service de la comptabilité. Les autres articles de la sous-section 5 font l'énumération des catégories de documents qui sont soustraits à la divulgation à la discrétion du Conseil exécutif ou d'un organisme public agissant en tant qu'organisme collectif; il nous semble que l'art. 34 doit accorder un pouvoir semblable aux membres de l'Assemblée nationale agissant sur une base individuelle. Bien que les autres articles de la sous-section 5 n'établissent pas de liste exhaustive des cas d'application de l'art. 34, ils n'en donnent pas moins des indications importantes sur le type d'information et de documents que cette disposition vise. Même si l'on peut soutenir que l'art. 34 pourrait éventuellement s'appliquer à d'autres cas que ceux que mentionne spécifiquement la sous-section 5, celui-ci n'a pas une portée assez vaste pour inclure les états comptables en cause. Cette conclusion est tout à fait conforme à celle du Commissaire lui-même, dans la mesure où il accepte le témoignage de M. Gilles Dumont, analyste en procédés informatiques et administratifs à la Direction de la gestion des ressources financières de l'Assemblée nationale. Selon le Commissaire (à la p. 225), le témoignage de M. Dumont confirme que

le paiement des sommes dues aux personnes ainsi engagées est effectué à la demande du député. Ce dernier doit préalablement compléter le formulaire approprié et le transmettre au Service de la comptabilité de l'Assemblée nationale. Avant d'autoriser le paiement, le fonctionnaire affecté à cette tâche s'assure que la masse salariale mise à la disposition du député n'est pas épuisée.

Nous ajoutons ici qu'il n'a pas été démontré que la divulgation des renseignements demandés pouvait avoir un impact sur l'indépendance du député dans l'exécution de ses fonctions. Le Commissaire n'a pas discuté ce point; nous sommes d'accord, pour notre part, avec les commentaires du juge Chamberland sur la question.

La protection des documents que prévoit l'art. 34 sert une fin spécifique, l'indépendance du député dans l'exécution de ses fonctions. Par ailleurs, les art. 3 et 9 énoncent clairement que la *Loi sur l'accès* vise à permettre un accès public à une partie de la documentation des organismes publics, y compris l'Assemblée nationale. Cet objectif de transparence

administrative bodies, was recently reaffirmed by the Quebec Court of Appeal in a case in which it even pointed out the quasi-constitutional nature of this Act. In *Conseil de la magistrature du Québec v. Commission d'accès à l'information*, [2000] R.J.Q. 638, the court stated at para. 47:

[TRANSLATION] This issue involves a conflict between two important principles. The first is the right to information, which is one of the cornerstones of our democratic system. Unless there is a clear exception, justified by the preservation of a higher interest (for instance, privacy), every citizen must have access to documents kept by a public body. Henceforth, the government and its agencies may no longer shelter behind administrative silence, or privilege, either to refuse to disclose even sensitive information, or to avoid accountability for their decisions. There must be great transparency in the administration of public affairs; this is the guarantee of the democratic exercise of the individual's rights. The 1982 access to information legislation represents a remarkable step forward in this respect, in its effort to achieve transparency in the management of public affairs.

See also Y. Duplessis and J. Héту, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels* (loose-leaf), vol. 2, ch. I, at p. 10 103.

Because it disregards the legislative context and in particular the purpose of the *Access Act*, the Commissioner's interpretation of s. 34 is unreasonable. In 2747-3174 *Québec Inc.*, *supra*, L'Heureux-Dubé J. clearly stated, at para. 150, that the rules of statutory construction are an essential part of the judicial process:

While imprecision in the substantive law may potentially affect a certain segment of our society, vagueness in legal methodology has effects that pervade the entire judicial system in its broadest sense and are accordingly felt by society as a whole.

In our view, legal interpretation is one of those areas of the law in respect of which the judiciary must be extremely vigilant and fully perform its normative function (para. 151). Iacobucci J. confirmed this in *Rizzo Shoes*, *supra*, at para. 27, when

de l'administration publique a d'ailleurs été réaffirmé récemment par la Cour d'appel du Québec dans un arrêt où elle signale même la valeur quasi constitutionnelle de cette loi. Dans *Conseil de la magistrature du Québec c. Commission d'accès à l'information*, [2000] R.J.Q. 638, la cour dit au par. 47 :

Cette question met en opposition deux grands principes. Le premier est celui du droit à l'information, qui est une des bases de notre système démocratique. Tout citoyen, sauf exception caractérisée et motivée par la préservation d'un intérêt supérieur (dont, par exemple, le respect de la vie privée), doit pouvoir avoir accès aux documents détenus par un organisme public. Le gouvernement et ses organismes ne peuvent plus désormais se réfugier derrière le silence administratif ou le droit au secret pour, d'une part, refuser de dévoiler des informations mêmes sensibles et, d'autre part, éviter de subir l'imputabilité de leurs décisions. L'administration de la chose publique doit avoir une grande transparence, garantie, pour le citoyen, de l'exercice démocratique de ses droits. La loi sur l'accès à l'information de 1982 représente à cet égard un remarquable pas en avant dans la recherche de la transparence de la gestion et de l'administration publique.

Voir aussi Y. Duplessis et J. Héту, *L'accès à l'information et la protection des renseignements personnels* (feuilles mobiles), vol. 2, ch. I, p. 10 103.

Parce qu'elle ne tient pas compte du contexte législatif et particulièrement de l'objectif de la *Loi sur l'accès*, l'interprétation que fait le Commissaire de l'art. 34 est déraisonnable. Dans 2747-3174 *Québec Inc.*, précité, le juge L'Heureux-Dubé explique bien, au par. 150, que les règles d'interprétation législative sont une partie essentielle du processus judiciaire :

Alors que l'imprécision d'un droit substantif peut, potentiellement, toucher un certain segment de notre société, le caractère flou de la méthodologie en droit emporte des effets qui s'infiltrent dans toute la composante judiciaire au sens large, et ceux-ci touchent donc l'ensemble de la société.

Le mode d'interprétation des lois est donc un domaine du droit dans lequel les tribunaux doivent exercer une grande vigilance et remplir pleinement leur fonction normative (par. 151). C'est ce que confirme le juge Iacobucci dans *Rizzo Shoes*, précité,

73

74

he found that the interpretation given by the Court of Appeal led to an absurd result:

According to *Côté, supra*, an interpretation can be considered absurd if it leads to ridiculous or frivolous consequences, if it is extremely unreasonable or inequitable, if it is illogical or incoherent, or if it is incompatible with other provisions or with the object of the legislative enactment Sullivan echoes these comments noting that a label of absurdity can be attached to interpretations which defeat the purpose of a statute or render some aspect of it pointless or futile [Emphasis added.]

An error in the application of the method of interpretation will not necessarily amount to an unreasonable decision. However, some errors appear to be so fundamental that they vitiate the reasonableness of the decision. They therefore justify the intervention by the superior courts to ensure that the legal rule is properly applied and that the principle of legality that governs the actions of administrative tribunals is preserved.

75 The need to interpret the Act in light of its real purpose is not simply a question of approach or of strategy. It is a duty, an essential part of the judicial process. As Zander, *supra*, observed, if the court or the administrative tribunal does not take into account the legislative purpose in its interpretation, it is acting unconsciously or arbitrarily, and that is certainly not reasonable.

76 In this case, the respondents' position regarding the exceptions to the duty to disclose cannot reasonably be defended. We strongly doubt that it is essential to a Member's ability to perform his or her role that the manner in which the Member spends the public funds made available to him or her, the use of which is subject to specific terms and conditions, be protected from disclosure.

77 In our opinion, the Commissioner's decision relating to s. 34 is unreasonable. As stated earlier, his broad interpretation of a rule providing for an exception is inconsistent with achieving the purpose of the *Access Act*. The analysis also contains an error in the characterization of the document: there was nothing in the evidence submitted to the Commissioner that justifies his interpretation on that

par. 27, lorsqu'il conclut que l'interprétation de la Cour d'appel a mené à un résultat absurde :

D'après Côté, *op. cit.*, on qualifiera d'absurde une interprétation qui mène à des conséquences ridicules ou futiles, si elle est extrêmement déraisonnable ou inéquitable, si elle est illogique ou incohérente, ou si elle est incompatible avec d'autres dispositions ou avec l'objet du texte législatif [. . .] Sullivan partage cet avis en faisant remarquer qu'on peut qualifier d'absurdes les interprétations qui vont à l'encontre de la fin d'une loi ou en rendent un aspect inutile ou futile [Nous soulignons.]

Ainsi, toute erreur dans la méthode d'interprétation n'aura pas nécessairement un caractère déraisonnable. Cependant, certaines erreurs paraissent si fondamentales qu'elles touchent à la rationalité de la décision. Elles justifient alors l'intervention des tribunaux supérieurs pour assurer l'application régulière de la règle de droit et la préservation du principe de légalité gouvernant l'action des tribunaux administratifs.

La nécessité d'interpréter la loi à la lumière de son objet véritable n'est pas simplement une question d'approche ou de stratégie. C'est un devoir, une partie essentielle du processus judiciaire. Comme le note Zander, *op. cit.*, si la cour ou le tribunal administratif ne tient pas compte de l'objectif législatif dans son interprétation, il se trouve à agir de façon inconsciente ou arbitraire, ce qui n'est certes pas raisonnable.

Dans la présente affaire, on ne peut raisonnablement défendre la position des intimés sur les exceptions à l'obligation de divulgation. Nous doutons fort qu'il soit essentiel à la fonction du député de garder le secret sur la façon dont il dépense les fonds publics qui sont mis à sa disposition et dont l'utilisation est soumise à des modalités précises.

À notre avis, la décision du Commissaire relativement à l'art. 34 est déraisonnable. Tel qu'indiqué plus haut, son interprétation large d'une règle d'exception est incompatible avec la réalisation de l'objectif de la *Loi sur l'accès*. L'analyse comporte aussi une erreur dans la caractérisation du document. En effet, rien dans la preuve soumise au Commissaire ne justifie son interprétation sur ce

point. In fact, at p. 227 of his decision, Mr. Comeau wrote:

[TRANSLATION] This does not in any way alter the fact that the documents are produced for the Member, that they are treated as confidential by some members of the staff of the Assembly who have access to them in the course of their duties, and that the Member has complete discretion in choosing his staff and the contracts for professional services that he enters into.

There is no real explanation of the connection between the document and s. 34; this explanation is required according to *Southam, supra*. The Commissioner simply said that the fact that a document is kept by the accounting department does not mean that it will not be caught by s. 34. The Commissioner did not consider whether the document can be considered to have been prepared for the Member when it must, in any event, have been prepared for the accounting service, whether or not it was delivered to the Member. We note that the French version of the *Access Act* says that the document must be produced “*pour le compte [du député]*”. This suggests that the document has a specific purpose that relates directly and specifically to the individual Member and the performance of his or her role. The English version confirms that interpretation by using the preposition “for” rather than “about”. The Commissioner added that the document is kept confidential. That is self-evident, and is the reason why the *Access Act* was enacted. The Commissioner also said that a Member is free to enter into contracts, but did not say how access to financial information would interfere with that freedom. Where the structure of and reasons for a decision are of this nature, that decision must be characterized as unreasonable within the meaning of that expression as used in judicial review.

3. *Analysis of Sections 53, 55 and 57*

The second issue we must address is the prohibition on disclosing nominative information under s. 53, which is subject to the exceptions in s. 57. That section provides a list of information that is considered to be public:

(2) the name, title, duties, address and telephone number at work and classification, including the salary

plan. M. Comeau écrit d'ailleurs à la p. 227 de sa décision :

Ceci n'enlève rien au fait que les documents sont produits pour le compte du député, qu'ils sont traités confidentiellement par les quelques membres du personnel de l'Assemblée qui y ont accès dans le cadre de l'exercice de leurs fonctions et que le député jouit d'une entière discrétion dans le choix de son personnel et des contrats de services professionnels qu'il conclut.

On ne trouve ici aucune explication réelle du lien entre le document et l'art. 34, ce qui est aussi requis suivant l'arrêt *Southam*, précité. Le Commissaire dit simplement que ce n'est pas parce que c'est un document du service de comptabilité qu'il ne peut pas être un document visé par l'art. 34. Il ne se demande pas si le document doit être considéré comme étant préparé pour le compte du député alors qu'il doit être préparé pour le service de comptabilité de toute manière, qu'il soit communiqué ou non au député. La version française de la *Loi sur l'accès* indique pourtant que le document doit être produit « pour le compte » du député. Cela implique que le document a une finalité précise visant directement et particulièrement la personne du député et l'exécution de sa fonction. La version anglaise confirme cette interprétation en utilisant la préposition « for » et non « about ». Le Commissaire ajoute que le document est gardé confidentiellement. Cela va de soi. C'est pour cela que la *Loi sur l'accès* a été adoptée. Le Commissaire ajoute que le député est libre de contracter, mais ne dit pas en quoi l'accès aux renseignements financiers entraverait cette liberté. Une décision structurée et motivée de telle manière doit être qualifiée de déraisonnable au sens de cette expression en matière de contrôle judiciaire.

3. *Analyse des art. 53, 55 et 57*

La deuxième question qui nous intéresse est l'interdiction de la divulgation de renseignements nominatifs aux termes de l'art. 53, qui est sujette aux exceptions de l'art. 57. Cet article donne une liste de renseignements qui sont considérés publics :

2° le nom, le titre, la fonction, l'adresse et le numéro de téléphone du lieu de travail et la classification, y

scale attached to the classification, of a member of the personnel of a public body;

(3) information concerning a person as a party to a service contract entered into with a public body, and the terms and conditions of the contract;

80 It is clear that the information requested in this case will not be nominative if the Member is considered to constitute a public body. It is argued, first, that s. 1 of the *Act Respecting the National Assembly*, which provides that the National Assembly “is composed of the Members elected”, means that no distinction may be made between the Assembly and its Members. Second, it is argued, based on the conclusions of Judge Gagnon in *Sauvé*, that the Members are distinct from the institution itself. We would note, on this point, that the Commissioner did not analyse the issue himself; rather, he simply adopted the reasons of Judge Gagnon in *Sauvé*.

81 In order to dispose of the issue, we must first refer to s. 3 of the *Access Act*. That section provides that the National Assembly and every person designated by the Assembly to an office under its jurisdiction, together with the personnel under its supervision, are considered to constitute public bodies. That provision is very important because the interpretation of the *Access Act* must take into account the intention of the legislature that the Assembly be subject to the duty of transparency. In other words, the *Access Act* must be interpreted not so as to impede its purpose, but so as to ensure that its purpose is achieved.

82 Here again, two diametrically opposite positions must be analysed. The appellant submits that if the Member was not included in s. 57, it would not have been necessary to enact s. 34. If he was not considered to constitute a public body, no request for access to his documents could be made under s. 9. The respondents argue that the independence of the Members must be taken into account; they argue that if any interference with that independence had been intended, it would have been specifically set out in the Act.

83 In *Sauvé*, Judge Gagnon found that s. 1 of the *Act Respecting the National Assembly* is not

compris l'échelle de traitement rattachée à cette classification, d'un membre du personnel d'un organisme public;

3° un renseignement concernant une personne en sa qualité de partie à un contrat de services conclu avec un organisme public, ainsi que les conditions de ce contrat;

Il est donc clair que les renseignements demandés dans la présente affaire ne seront pas considérés nominatifs si le député est assimilé à un organisme public. D'une part, il est allégué que l'art. 1 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* qui prévoit que l'Assemblée « se compose des députés élus » fait qu'on ne peut distinguer l'Assemblée de ses membres. D'autre part, on fait valoir, suivant les conclusions du juge Gagnon dans *Sauvé*, que les membres sont distincts de l'institution elle-même. Nous rappellerons ici que le Commissaire n'a pas procédé à une analyse indépendante de la question, mais qu'il a simplement adopté les motifs du juge Gagnon dans *Sauvé*.

Pour trancher la question, il faut d'abord se référer à l'art. 3 de la *Loi sur l'accès*. Celui-ci dispose que l'Assemblée nationale, les personnes qu'elle désigne pour exercer une fonction en relevant et les personnes qu'elle dirige, sont assimilées à un organisme public. Cette disposition est très importante parce que l'interprétation de la *Loi sur l'accès* doit tenir compte de la volonté du législateur de soumettre l'Assemblée au devoir de transparence. En d'autres mots, la *Loi sur l'accès* ne doit pas être interprétée de manière à faire obstacle à cet objet, mais à en garantir la réalisation.

Ici encore, deux positions diamétralement opposées doivent être analysées. D'une part, l'appelant fait valoir que si le député n'était pas visé par l'art. 57, il n'aurait pas été nécessaire d'adopter l'art. 34. N'étant pas assimilé à un organisme public, aucun de ses documents ne pourrait faire l'objet d'une demande d'accès suivant l'art. 9. Les intimés, pour leur part, plaident qu'il faut tenir compte de l'indépendance des députés, ce qui les amène à conclure que toute atteinte à celle-ci aurait été prévue spécifiquement si elle avait été voulue.

Dans l'affaire *Sauvé*, le juge Gagnon écrit que l'art. 1 de la *Loi sur l'Assemblée nationale* n'est

conclusive, particularly because the *Access Act* makes no connection between the source of the funds made available to a Member and his status as a public body, and because the *Act Respecting the National Assembly* makes a distinction between the staff of a Member and the staff of the National Assembly. In his opinion, reference to the Member's independence suggests that there would have been a specific provision recognizing the status of a Member as a public body if this had been the intention of the National Assembly.

In our opinion, the reasons in *Sauvé*, *supra*, suffer from the same defect as the Commissioner's reasons with regard to s. 34, which were discussed earlier. Judge Gagnon analysed the *Access Act* literally, without considering its purpose, the justification needed for the exceptions to the principles it lays down, or what is actually required with regard to the Member's independence pursuant to s. 57. He did not refer to any rule of interpretation and did not do any contextual analysis. By adopting those reasons, the Commissioner adopted a reasoning that does not meet the requirements of the standard of reasonableness described in *Southam*, *supra*, and *Pezim*, *supra*.

Moreover, the respondents' argument does not take into account the need to ensure coherency between statutes, in this case between the *Act Respecting the National Assembly* and the *Access Act*. In *Pointe-Claire (City) v. Quebec (Labour Court)*, [1997] 1 S.C.R. 1015, Lamer C.J. said, at para. 61: "There is no doubt that the principle that statutes dealing with similar subjects must be presumed to be coherent means that interpretations favouring harmony among those statutes should prevail over discordant ones". In this case, s. 3 of the *Access Act* expressly provides that the National Assembly and its staff are considered to constitute public bodies. Section 1 of the *Act Respecting the National Assembly* provides that the Assembly is composed of its Members. An interpretation of s. 3 inconsistent with the recognition that the National Assembly is composed of its Members would be incompatible with the rule that there must be harmony among statutes. The respondents argue that the Assembly

pas déterminant, notamment parce que la *Loi sur l'accès* ne fait aucun rapport entre la provenance des fonds mis à la disposition du député et le statut d'organisme public, et parce que la *Loi sur l'Assemblée nationale* fait une distinction entre le personnel du député et celui de l'Assemblée nationale. Selon lui, la notion d'indépendance du député indique que l'assimilation du député à un organisme public aurait fait l'objet d'une disposition spécifique si telle avait été l'intention de l'Assemblée nationale.

À notre avis, les motifs dans *Sauvé*, précité, souffrent du même défaut que ceux du Commissaire relativement à l'art. 34, discuté antérieurement. Le juge Gagnon a procédé à une analyse littérale sans tenir compte de l'objet de la *Loi sur l'accès*, de la justification requise pour les exceptions aux principes qu'elle formule, ou des exigences réelles de la notion d'indépendance du député eu égard à l'art. 57. Il ne mentionne aucune règle d'interprétation et ne procède à aucune analyse contextuelle. En adoptant ces motifs, le Commissaire a adopté un raisonnement qui ne satisfait pas aux exigences de la norme de la décision raisonnable décrite dans *Southam* et *Pezim*, précités.

L'argument des intimés ne tient pas compte de la nécessité d'assurer la cohérence des lois, ici la *Loi sur l'Assemblée nationale* et la *Loi sur l'accès*. Dans *Pointe-Claire (Ville) c. Québec (Tribunal du travail)*, [1997] 1 R.C.S. 1015, le juge en chef Lamer affirme, au par. 61 : « Certes, selon le principe de la présomption de cohérence des lois qui portent sur des sujets analogues, l'interprète doit chercher l'harmonisation entre ces lois plutôt que leur contradiction ». Dans la présente affaire, l'art. 3 de la *Loi sur l'accès* prévoit de façon expresse que l'Assemblée nationale et son personnel sont assimilés à des organismes publics. L'article premier de la *Loi sur l'Assemblée nationale* stipule que l'Assemblée est constituée de ses membres. Une interprétation de l'art. 3 qui signifierait que l'Assemblée nationale n'est pas constituée de ses membres serait incompatible avec la règle d'harmonisation des lois. Les intimés prétendent qu'il ne faut pas confondre l'Assemblée et ses membres. Pourtant, cette distinction ne respecte pas le texte de l'art. 3 et l'intention claire d'inclure

84

85

must not be confused with its Members, even though that distinction is not consistent with the text of s. 3 and the clear intention that the National Assembly be included among the bodies covered by the *Access Act*. However, including the Members in this case does not diminish their independence in any way. The fact that a Member's staff is mentioned separately from the staff of the National Assembly does not appear to us to have any impact on the status of a Member. The fact that a Member has staff working exclusively for him or her facilitates the Member's work but says nothing about the Member's obligations of transparency under the *Access Act*. Nor is there any explanation showing why that distinction is essential to a Member's independence. After all, this independence appears *prima facie* to exist even if the Member does not have staff working exclusively for him or her.

86

Section 53 sets out the general rule: nominative information is confidential. The objective of that section is clearly to protect privacy. Section 55 restricts the general rule by specifying that personal information which is public is subject to access. Section 57 provides examples that are very significant regarding the type of information that is requested in this case. The legislature intended that people who are employed by a public body or who do business with a body of that nature must forego confidentiality in their dealings with the public agency. The question that must then be asked is whether the *Access Act* should be interpreted as creating an exception to the rule for people who do business with Members rather than with the National Assembly directly. Would concluding that it did be consistent with the legislative intention? Would that deprive s. 3 of its value, in practice, in light of the objective of transparency assigned to an assembly "composed of the Members elected"? This is a fundamental consideration (*Héroux v. Groupe Forage Major*, [2001] C.L.P. 317 (C.A.)).

87

The Commissioner did not really provide independent reasoning to explain his position. He simply adopted the reasoning of Judge Gagnon in

l'Assemblée nationale au nombre des organismes visés par la *Loi sur l'accès*. Inclure les députés ici ne diminue en rien leur indépendance. Le fait que le personnel du député soit mentionné séparément de celui de l'Assemblée nationale ne nous paraît avoir aucune incidence sur le statut du député. Le fait qu'un député ait du personnel à son service exclusif facilite son travail mais n'a rien à voir avec ses obligations de transparence résultant de la *Loi sur l'accès*. Il n'y a pas non plus d'explication reliant cette distinction à l'indépendance même du député qui nous semble à priori exister même si le député n'a pas de personnel à son service exclusif.

L'article 53 établit la règle générale : les renseignements nominatifs demeurent confidentiels. L'objectif poursuivi par cet article est clair : il s'agit de la protection de la vie privée. L'article 55 apporte un tempérament à la règle générale en précisant que les renseignements personnels ayant un caractère public sont soumis à la règle d'accès; l'art. 57 offre des exemples qui sont très significatifs eu égard au genre de renseignements qui sont demandés dans la présente instance. Le législateur a voulu que ceux qui sont à l'emploi d'un organisme public ou qui traitent avec un tel organisme doivent renoncer à la confidentialité de leurs rapports avec le service public. Dès lors se pose la question de savoir si l'on devrait interpréter la *Loi sur l'accès* comme créant une exception à la règle pour ceux qui traitent avec les députés plutôt qu'avec l'Assemblée nationale directement. Une telle conclusion est-elle conforme à l'intention législative? Rendra-t-elle en pratique l'art. 3 sans valeur eu égard à l'objectif de transparence d'une Assemblée « constituée de ses membres élus »? C'est là une considération fondamentale (*Héroux c. Groupe Forage Major*, [2001] C.L.P. 317 (C.A.)).

Le Commissaire n'a pas réellement fourni de raisonnement autonome pour expliquer sa position. Il a tout bonnement adopté le raisonnement du juge

Sauvé. In our opinion, the analysis and reasoning of Chamberland J.A. must be preferred in this case. Like him, we believe that s. 34 would be largely pointless if the Member was not subject to ss. 55 and 57. Like Chamberland J.A., we are of the opinion that this conclusion is supported by s. 9 of the *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels*, which provides:

[TRANSLATION] Subject to the provisions relating to access to information and to the protection of personal information, a member of the staff of a Member is bound by discretion regarding matters of which he or she has knowledge in the course of his or her duties.

The decision of the Commissioner on that issue was required to be reasonable, and it was not.

For these reasons, we would allow the appeal, with costs at all stages of the proceedings.

Appeal dismissed with costs, MAJOR, BASTARACHE, BINNIE and LEBEL JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Gowling Lafleur Henderson, Montréal.

Solicitors for the respondents: Saint-Laurent, Gagnon, Québec.

Gagnon dans *Sauvé*. À notre avis, on doit préférer ici l'analyse et le raisonnement du juge Chamberland. Nous croyons, comme lui, que l'art. 34 serait largement inutile si le député n'était pas assujéti aux art. 55 et 57. Comme le juge Chamberland, nous sommes d'avis que cette conclusion trouve une confirmation dans l'art. 9 du *Règlement sur la rémunération et les conditions de travail du personnel d'un député et sur le paiement des services professionnels* qui prévoit que :

Sous réserve des dispositions relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels, le membre du personnel d'un député est tenu à la discrétion sur ce dont il a connaissance dans l'exercice de ses fonctions.

La décision du Commissaire sur cette question devait être à tout le moins raisonnable. Elle ne l'était pas.

Pour ces motifs, nous accueillerions le pourvoi, avec dépens à toutes les étapes de la procédure.

Pourvoi rejeté avec dépens, les juges MAJOR, BASTARACHE, BINNIE et LEBEL sont dissidents.

Procureurs de l'appelant : Gowling Lafleur Henderson, Montréal.

Procureurs des intimés : Saint-Laurent, Gagnon, Québec.