

Privacy Commissioner of Canada *Appellant*

v.

Blood Tribe Department of Health *Respondent*

and

Attorney General of Canada, Federation of Law Societies of Canada, Information Commissioner of Canada, New Brunswick Office of the Ombudsman, Information and Privacy Commissioner of British Columbia, Information and Privacy Commissioner of Ontario, Advocates' Society, Canadian Bar Association and Information and Privacy Commissioner of Alberta *Interveners*

INDEXED AS: CANADA (PRIVACY COMMISSIONER) v. BLOOD TRIBE DEPARTMENT OF HEALTH

Neutral citation: 2008 SCC 44.

File No.: 31755.

2008: February 21; 2008: July 17.

Present: McLachlin C.J. and Binnie, Deschamps, Fish, Abella, Charron and Rothstein JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Privacy — Investigations of complaints — Powers of Privacy Commissioner — Production of documents — Solicitor-client privilege — Dismissed employee filing complaint with Commissioner and seeking access to her personal employment information — Employer claiming solicitor-client privilege over some documents — Whether Commissioner can compel production of privileged documents — Personal Information Protection and Electronic Documents Act, S.C. 2000, c. 5, s. 12.

Commissaire à la protection de la vie privée du Canada *Appelant*

c.

Blood Tribe Department of Health *Intimé*

et

Procureur général du Canada, Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada, Commissaire à l'information du Canada, Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, Information and Privacy Commissioner of British Columbia, Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario, Advocates' Society, Association du Barreau canadien et Information and Privacy Commissioner of Alberta *Intervenants*

RÉPERTORIÉ : CANADA (COMMISSAIRE À LA PROTECTION DE LA VIE PRIVÉE) c. BLOOD TRIBE DEPARTMENT OF HEALTH

Référence neutre : 2008 CSC 44.

N° du greffe : 31755.

2008 : 21 février; 2008 : 17 juillet.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Binnie, Deschamps, Fish, Abella, Charron et Rothstein.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Protection des renseignements personnels — Enquêtes relatives aux plaintes — Pouvoirs du Commissaire à la protection de la vie privée — Production de documents — Privilège du secret professionnel de l'avocat — Plainte au Commissaire à la protection de la vie privée par une employée congédiée cherchant à obtenir l'accès aux renseignements personnels relatifs à son emploi — Employeur revendiquant le secret professionnel de l'avocat à l'égard de certains documents — Le commissaire peut-il exiger la production de documents protégés par le secret professionnel de l'avocat? — Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, L.C. 2000, ch. 5, art. 12.

Following her dismissal, an employee asked to have access to her personal employment information because she suspected that the employer had improperly collected inaccurate information and used it to discredit her before its board. The employer denied the request, and the employee filed a complaint with the Privacy Commissioner seeking access to her personal file. The Commissioner requested the records from the employer in broad terms. All records were provided except for those over which the employer claimed solicitor-client privilege. The Commissioner then ordered production of the privileged documents pursuant to s. 12 of the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (“*PIPEDA*”), which confers the powers to compel the production of any records “in the same manner and to the same extent as a superior court of record” and to “receive and accept any evidence and other information . . . whether or not it is or would be admissible in a court of law”. The employer applied for judicial review of the Commissioner’s decision. The reviewing judge determined the Commissioner was empowered to compel production of documents over which solicitor-client privilege was claimed in order to effectively complete her statutory investigative role. The Federal Court of Appeal set aside the decision of the reviewing judge and vacated the Commissioner’s order for production of records.

Held: The appeal should be dismissed.

Solicitor-client privilege is fundamental to the proper functioning of our legal system. The complex of rules and procedures is such that, realistically speaking, it cannot be navigated without a lawyer’s expert advice. However, experience shows that people who have a legal problem will often not make a clean breast of the facts to a lawyer without an assurance of confidentiality “as close to absolute as possible”. Without that assurance, access to justice and the quality of justice in this country would be severely compromised. It is in the public interest that the free flow of legal advice be encouraged. [9]

When the appropriate principles of statutory interpretation are applied to the general language of *PIPEDA*, the right of the individual or organization that is the target of the complaint to keep solicitor-client confidences confidential must prevail. The Commissioner

Après son congédiement, une employée a demandé d’avoir accès aux renseignements personnels relatifs à son emploi parce qu’elle soupçonnait l’employeur d’avoir irrégulièrement recueilli des renseignements inexacts et de les avoir utilisés pour la discréditer auprès de son conseil d’administration. L’employeur a refusé de lui communiquer ces renseignements et l’employée a déposé une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée en vue d’avoir accès à son dossier personnel. Le commissaire a demandé le dossier à l’employeur en termes généraux. Tout le dossier a été fourni sauf les documents à l’égard desquels l’employeur invoquait le privilège du secret professionnel de l’avocat. Le commissaire a alors ordonné la production des documents protégés en se fondant sur l’art. 12 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* (« *LPRPDE* ») qui confère au commissaire le pouvoir d’obliger une personne à produire tout document « de la même façon et dans la même mesure qu’une cour supérieure d’archives », et de « recevoir les éléments de preuve ou les renseignements [. . .] qu’il estime indiqués, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux ». L’employeur a demandé le contrôle judiciaire de la décision du commissaire. Le juge chargé du contrôle judiciaire a décidé que le commissaire avait le pouvoir d’exiger la production de documents à l’égard desquels le secret professionnel de l’avocat est revendiqué afin d’exercer efficacement les fonctions que lui impose la loi en matière d’examen des plaintes. La Cour d’appel fédérale a annulé la décision du juge chargé du contrôle judiciaire et a cassé l’ordonnance du commissaire relative à la production des documents.

Arrêt : Le pourvoi est rejeté.

Le secret professionnel de l’avocat est essentiel au bon fonctionnement du système de justice. Étant donné la complexité des règles de droit et de procédure, il est impossible, de manière réaliste, de s’y retrouver sans les conseils d’un avocat. Toutefois, nous savons par expérience que les personnes aux prises avec un problème juridique se refuseront souvent à dévoiler la totalité des faits à un avocat s’ils n’ont pas une garantie de confidentialité « aussi absolue que possible ». Sans cette garantie, l’accès à la justice et la qualité de la justice dans notre pays seraient sérieusement compromis. Il est dans l’intérêt public que la libre circulation des conseils juridiques soit favorisée. [9]

Si l’on applique aux termes généraux utilisés dans la *LPRPDE* les principes appropriés d’interprétation des lois, le droit de la personne ou de l’organisation visée par la plainte de préserver la confidentialité des communications protégées par le secret professionnel de

is an officer of Parliament vested with administrative functions of great importance, but she does not, for the purpose of reviewing solicitor-client confidences, occupy the same position of independence and authority as a court. It is well established that general words of a statutory grant of authority to an office holder, including words as broad as those contained in s. 12 *PIPEDA*, do not confer a right to access solicitor-client documents, even for the limited purpose of determining whether the privilege is properly claimed. That role is reserved for the courts. Express words are necessary to permit a statutory official to “pierce” the privilege. Such clear and explicit language does not appear in *PIPEDA*. [1-2]

An adjudication of a claim of privilege by the Commissioner, who is an administrative investigator not an adjudicator, would be an infringement of the privilege. Client confidence is the underlying basis for the solicitor-client privilege, and infringement must be assessed through the eyes of the client. To a client, compelled disclosure to an administrative officer, even if not disclosed further, would constitute an infringement of the confidentiality. The objection is all the more serious where, as here, there is a possibility of the privileged information being made public or used against the person entitled to the privilege. Furthermore, in pursuit of its mandate, the administrative officer may become adverse in interest to the party whose documents it wants to access. Not only may it take the resisting party to court but it may decide to share compelled information with prosecutorial authorities without court order or the consent of the party from whom the information was compelled. [20-21] [23]

Here, the only reason the Commissioner gave for compelling the production and inspection of the documents in this case is that the employer indicated that such documents existed. She does not claim any necessity arising from the circumstances of this particular inquiry. The Commissioner is therefore demanding routine access to such documents in any case she investigates where solicitor-client privilege is invoked. In the Commissioner’s view, piercing the privilege would become the norm rather than the exception in the course of her everyday work. Even courts will decline to review solicitor-client documents to adjudicate the existence of privilege unless evidence or argument establishes

l’avocat doit l’emporter. La commissaire est un agent du Parlement chargée de fonctions administratives très importantes mais, s’agissant de l’examen des communications protégées par le secret professionnel de l’avocat, elle n’est pas dans la même situation d’indépendance et d’autorité qu’un tribunal judiciaire. Il est bien établi qu’une disposition législative conférant des pouvoirs au titulaire d’une fonction, dans des termes aussi généraux que ceux employés à l’art. 12 *LPRPDE*, ne confère pas un droit d’accès aux documents visés par le secret professionnel de l’avocat, même à seule fin de déterminer si le secret professionnel est invoqué à bon droit. Ce rôle est réservé aux tribunaux judiciaires. Des termes exprès sont nécessaires pour permettre au titulaire d’une fonction créée par la loi de passer outre au privilège. La *LPRPDE* ne comporte pas de telles dispositions claires et explicites. [1-2]

Une décision sur la revendication du privilège de la part de la commissaire, qui est un enquêteur administratif et non une autorité décisionnelle, constituerait une violation du privilège. La confiance du client est le fondement du privilège du secret professionnel de l’avocat, dont la violation doit être évaluée du point de vue du client. Pour un client, la communication, sous la contrainte, de renseignements confidentiels à un fonctionnaire, même si les renseignements ne sont divulgués à personne d’autre, constituerait une violation de la confidentialité. L’objection est d’autant plus sérieuse lorsqu’il existe comme en l’espèce une possibilité que les renseignements visés par le privilège soient rendus publics ou soient utilisés contre la personne qui a droit au privilège. En outre, dans l’exercice de son mandat, le fonctionnaire peut avoir des intérêts opposés à ceux de la personne qui possède les documents auxquels il veut obtenir l’accès. Non seulement peut-il faire traduire en justice la personne récalcitrante, mais il peut décider de communiquer les renseignements obtenus par la contrainte aux autorités chargées des poursuites, sans ordonnance judiciaire ou sans le consentement de la personne qui a été obligée de les fournir. [20-21] [23]

En l’espèce, la seule raison donnée par la commissaire pour contraindre la production et l’inspection des documents était que l’employeur avait fait savoir que les documents en question existaient. Elle n’invoque aucune nécessité découlant des circonstances de cet examen en particulier. La commissaire réclame donc l’accès systématique à de tels documents chaque fois que le privilège du secret professionnel de l’avocat est invoqué dans le cadre d’un examen. De l’avis de la commissaire, la levée du privilège deviendrait la norme et non l’exception dans son travail quotidien. Même les tribunaux refusent d’examiner des documents protégés par le secret professionnel de l’avocat pour statuer

the necessity of doing so to fairly decide the issue. [17]

The Commissioner has not made out a case that routine access to solicitor-client confidences is necessary to achieve the ends sought by *PIPEDA*. There are other less intrusive remedies. Firstly, she may, at any point in her investigation, refer a question of solicitor-client privilege to the Federal Court under s. 18.3(1) of the *Federal Courts Act*. Secondly, within the framework of *PIPEDA* itself, the Commissioner has the right to report an impasse over privilege in her s. 13 report and, with the agreement of the complainant, bring an application to the Federal Court for relief under s. 15. The court is empowered, if it thinks it necessary, to review the contested material and determine whether the solicitor-client privilege has been properly claimed. This procedure permits verification while preserving the privilege as much as possible. [31] [33-34]

Cases Cited

Referred to: *Pritchard v. Ontario (Human Rights Commission)*, [2004] 1 S.C.R. 809, 2004 SCC 31; *R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445, 2001 SCC 14; *Lavallee, Rackel & Heintz v. Canada (Attorney General)*, [2002] 3 S.C.R. 209, 2002 SCC 61; *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143; *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821; *Descôteaux v. Mierzwinski*, [1982] 1 S.C.R. 860; *R. v. Gruenke*, [1991] 3 S.C.R. 263; *Smith v. Jones*, [1999] 1 S.C.R. 455; *Foster Wheeler Power Co. v. Société intermunicipale de gestion et d'élimination des déchets (SIGED) inc.*, [2004] 1 S.C.R. 456, 2004 SCC 18; *Blank v. Canada (Minister of Justice)*, [2006] 2 S.C.R. 319, 2006 SCC 39; *Goodis v. Ontario (Ministry of Correctional Services)*, [2006] 2 S.C.R. 32, 2006 SCC 31; *Celanese Canada Inc. v. Murray Demolition Corp.*, [2006] 2 S.C.R. 189, 2006 SCC 36; *Juman v. Doucette*, [2008] 1 S.C.R. 157, 2008 SCC 8; *R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565; *Englander v. TELUS Communications Inc.*, [2005] 2 F.C.R. 572, 2004 FCA 387; *Ansell Canada Inc. v. Ions World Corp.* (1998), 28 C.P.C. (4th) 60; *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2006] 1 S.C.R. 441, 2006 SCC 13; *Pocklington Foods Inc. v. Alberta (Provincial Treasurer)*, [1993] 5 W.W.R. 710; *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 S.C.R. 867, 2001 SCC 56; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Environment)* (2000), 187 D.L.R. (4th) 127;

sur l'existence du privilège, à moins que des éléments de preuve ou des arguments démontrent la nécessité de le faire pour trancher la question en toute justice. [17]

La commissaire n'a pas établi que l'accès systématique aux communications protégées par le secret professionnel de l'avocat est nécessaire à la réalisation des objectifs de la *LPRPDE*. Il existe des mesures moins attentatoires. Premièrement, elle peut, en tout temps pendant son examen, renvoyer à la Cour fédérale une question relative au privilège du secret professionnel de l'avocat, aux termes du par. 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*. Deuxièmement, dans le cadre de la *LPRPDE* elle-même, la commissaire a le droit de signaler, dans le rapport qu'elle dresse suivant l'art. 13, les situations d'impasse relative au privilège et, avec le consentement du plaignant, d'exercer un recours devant la Cour fédérale sur le fondement de l'art. 15. La cour a le pouvoir, si elle l'estime nécessaire, d'examiner les documents en cause et de déterminer si le privilège du secret professionnel de l'avocat a été revendiqué à bon droit. Ce recours permet la vérification tout en préservant autant que possible le privilège. [31] [33-34]

Jurisprudence

Arrêts mentionnés : *Pritchard c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [2004] 1 R.C.S. 809, 2004 CSC 31; *R. c. McClure*, [2001] 1 R.C.S. 445, 2001 CSC 14; *Lavallee, Rackel & Heintz c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 209, 2002 CSC 61; *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143; *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821; *Descôteaux c. Mierzwinski*, [1982] 1 R.C.S. 860; *R. c. Gruenke*, [1991] 3 R.C.S. 263; *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455; *Société d'énergie Foster Wheeler ltée c. Société intermunicipale de gestion et d'élimination des déchets (SIGED) inc.*, [2004] 1 R.C.S. 456, 2004 CSC 18; *Blank c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2006] 2 R.C.S. 319, 2006 CSC 39; *Goodis c. Ontario (Ministère des Services correctionnels)*, [2006] 2 R.C.S. 32, 2006 CSC 31; *Celanese Canada Inc. c. Murray Demolition Corp.*, [2006] 2 R.C.S. 189, 2006 CSC 36; *Juman c. Doucette*, [2008] 1 R.C.S. 157, 2008 CSC 8; *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565; *Englander c. TELUS Communications Inc.*, [2005] 2 R.C.F. 572, 2004 CAF 387; *Ansell Canada Inc. c. Ions World Corp.* (1998), 28 C.P.C. (4th) 60; *Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, [2006] 1 R.C.S. 441, 2006 CSC 13; *Pocklington Foods Inc. c. Alberta (Provincial Treasurer)*, [1993] 5 W.W.R. 710; *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 R.C.S. 867, 2001 CSC 56; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [2000] A.C.F.

Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner), [2005] 4 F.C.R. 673, 2005 FCA 199.

Statutes and Regulations Cited

Canadian Human Rights Act, R.S.C. 1985, c. H-6, s. 50.
Canadian Security Intelligence Service Act, R.S.C. 1985, c. C-23, s. 50.
Employment Equity Act, S.C. 1995, c. 44, s. 29.
Federal Courts Act, R.S.C. 1985, c. F-7, s. 18.3(1).
Interpretation Act, R.S.C. 1985, c. I-21, s. 31(2).
Lobbyists Registration Act, R.S.C. 1985, c. 44 (4th Suppl.), s. 10.4.
Personal Information Protection and Electronic Documents Act, S.C. 2000, c. 5, ss. 4(1)(a), (b), 7(1)(b), 9(3), 11 to 16, 17(1), (2), 20(1), (3), (4), (5), Sch. I, clause 4.9.
Privacy Act, R.S.C. 1985, c. P-21, s. 34(2).
Privacy Act, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Sch. II, s. 34(2).
Public Service Employment Act, S.C. 2003, c. 22, s. 99.

Authors Cited

Côté, Pierre-André. *The Interpretation of Legislation in Canada*, 2nd ed. Cowansville: Yvon Blais, 1991.
 Lawson, Ian B. *Privacy and Free Enterprise: The Legal Protection of Personal Information in the Private Sector*, 2nd ed. rev. by Bill Jeffery. Ottawa: Public Interest Advocacy Centre, 1997.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont.: Butterworths, 2002.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal (Sharlow, Pelletier and Malone J.J.A.), [2007] 2 F.C.R. 561, 274 D.L.R. (4th) 665, 354 N.R. 302, 61 Admin. L.R. (4th) 1, 53 C.P.R. (4th) 273, [2006] F.C.J. No. 1544 (QL), 2006 CarswellNat 3294, 2006 FCA 334, reversing a judgment of Mosley J., [2005] 4 F.C.R. 34, 265 F.T.R. 276, 40 C.P.R. (4th) 7, 133 C.R.R. (2d) 124, [2005] F.C.J. No. 406 (QL), 2005 CarswellNat 612, 2005 FC 328. Appeal dismissed.

Steven Welchner and Patricia Kosseim, for the appellants.

n° 480 (QL); *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, [2005] 4 R.C.F. 673, 2005 CAF 199.

Lois et règlements cités

Loi canadienne sur les droits de la personne, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 50.
Loi d'interprétation, L.R.C. 1985, ch. I-21, art. 31(2).
Loi sur l'emploi dans la fonction publique, L.C. 2003, ch. 22, art. 99.
Loi sur l'enregistrement des lobbyistes, L.R.C. 1985, ch. 44 (4^e suppl.), art. 10.4.
Loi sur l'équité en matière d'emploi, L.C. 1995, ch. 44, art. 29.
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 34(2).
Loi sur la protection des renseignements personnels, S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, ann. II, art. 34(2).
Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, L.C. 2000, ch. 5, art. 4(1)a), b), 7(1)b), 9(3), 11 à 16, 17(1), (2), 20(1), (3), (4), (5), ann. I, art. 4.9.
Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité, L.R.C. 1985, ch. C-23, art. 50.
Loi sur les Cours fédérales, L.R.C. 1985, ch. F-7, art. 18.3(1).

Doctrine citée

Côté, Pierre-André. *Interprétation des lois*, 2^e éd. Cowansville : Yvon Blais, 1990.
 Lawson, Ian B. *Privacy and Free Enterprise : The Legal Protection of Personal Information in the Private Sector*, 2nd ed. rev. by Bill Jeffery. Ottawa : Public Interest Advocacy Centre, 1997.
 Sullivan, Ruth. *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes*, 4th ed. Markham, Ont. : Butterworths, 2002.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale (les juges Sharlow, Pelletier et Malone), [2007] 2 R.C.F. 561, 274 D.L.R. (4th) 665, 354 N.R. 302, 61 Admin. L.R. (4th) 1, 53 C.P.R. (4th) 273, [2006] A.C.F. n° 1544 (QL), 2006 CarswellNat 4539, 2006 CAF 334, qui a rejeté une décision du juge Mosley, [2005] 4 R.C.F. 34, 265 F.T.R. 276, 40 C.P.R. (4th) 7, 133 C.R.R. (2d) 124, [2005] A.C.F. n° 406 (QL), 2005 CarswellNat 2285, 2005 CF 328. Pourvoi rejeté.

Steven Welchner et Patricia Kosseim, pour l'appelant.

Eugene Creighton, Q.C., Gary Befus and Ken McLeod, for the respondent.

Christopher Rupar, for the intervener the Attorney General of Canada.

Bruce T. MacIntosh, Q.C., Angus Gibbon and Garner A. Groome, for the intervener the Federation of Law Societies of Canada.

Marlys Edwardh, Daniel Brunet and Diane Therrien, for the intervener the Information Commissioner of Canada.

Christian Whalen, for the intervener the New Brunswick Office of the Ombudsman.

Susan E. Ross, for the intervener the Information and Privacy Commissioner of British Columbia.

William S. Challis and Stephen McCammon, for the intervener the Information and Privacy Commissioner of Ontario.

Benjamin Zarnett and Julie Rosenthal, for the intervener the Advocates' Society.

Mahmud Jamal and Craig Lockwood, for the intervener the Canadian Bar Association.

Ritu Khullar and Vanessa Cosco, for the intervener the Information and Privacy Commissioner of Alberta.

The judgment of the Court was delivered by

[1] BINNIE J. — This appeal requires the Court to resolve a conflict between, on the one hand, the Privacy Commissioner's statutory power to have access to personal information about a complainant for the purpose of ensuring compliance with the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act*, S.C. 2000, c. 5 ("PIPEDA"), and, on the other hand, the right of the target of the complaint (in this case a former employer of the complainant) to keep solicitor-client confidences confidential. In my view, when the appropriate principles of statutory interpretation are applied to the general language of PIPEDA, the right of the individual or organization that is the target of the

Eugene Creighton, c.r., Gary Befus et Ken McLeod, pour l'intimé.

Christopher Rupar, pour l'intervenant le procureur général du Canada.

Bruce T. MacIntosh, c.r., Angus Gibbon et Garner A. Groome, pour l'intervenante la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada.

Marlys Edwardh, Daniel Brunet et Diane Therrien, pour l'intervenant le Commissaire à l'information du Canada.

Christian Whalen, pour l'intervenant le Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick.

Susan E. Ross, pour l'intervenant Information and Privacy Commissioner of British Columbia.

William S. Challis et Stephen McCammon, pour l'intervenant le Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario.

Benjamin Zarnett et Julie Rosenthal, pour l'intervenante Advocates' Society.

Mahmud Jamal et Craig Lockwood, pour l'intervenante l'Association du Barreau canadien.

Ritu Khullar et Vanessa Cosco, pour l'intervenant Information and Privacy Commissioner of Alberta.

Version française du jugement de la Cour rendu par

[1] LE JUGE BINNIE — Dans le présent pourvoi, la Cour est appelée à résoudre un conflit entre, d'une part, le pouvoir que la loi accorde au Commissaire à la protection de la vie privée d'avoir accès aux renseignements personnels au sujet d'un plaignant afin de veiller au respect de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques*, L.C. 2000, ch. 5 (« LPRPDE »), et, d'autre part, le droit de la personne visée par la plainte (en l'espèce, un ancien employeur de la plaignante) de préserver la confidentialité des communications protégées par le secret professionnel de l'avocat. À mon avis, si l'on applique aux termes généraux utilisés dans la LPRPDE les principes

complaint to keep solicitor-client confidences confidential must prevail.

[2] Section 12 *PIPEDA* gives the Privacy Commissioner express statutory authority to compel a person to produce any records that the Commissioner considers necessary to investigate a complaint “in the same manner and to the same extent as a superior court of record” and to “receive and accept any evidence and other information . . . whether or not it is or would be admissible in a court of law”. She therefore argues that, as is the case with a court, she may review documents for which solicitor-client privilege is claimed to determine whether the claim is justified. I do not agree. The Privacy Commissioner is an officer of Parliament vested with administrative functions of great importance, but she does not, for the purpose of reviewing solicitor-client confidences, occupy the same position of independence and authority as a court. It is well established that general words of a statutory grant of authority to an office holder such as an ombudsperson or a regulator, including words as broad as those contained in s. 12 *PIPEDA*, do not confer a right to access solicitor-client documents, even for the limited purpose of determining whether the privilege is properly claimed. That role is reserved for the courts. Express words are necessary to permit a regulator or other statutory official to “pierce” the privilege. Such clear and explicit language does not appear in *PIPEDA*. This was the view of the Federal Court of Appeal and I agree with it. I would dismiss the appeal.

I. Facts

[3] Annette Soup was dismissed from her employment with the Blood Tribe Department of Health,

appropriés d’interprétation des lois, le droit de la personne ou de l’organisation visée par la plainte de préserver la confidentialité des communications protégées par le secret professionnel de l’avocat doit l’emporter.

[2] L’article 12 *LPRPDE* confère expressément au Commissaire à la protection de la vie privée le pouvoir d’obliger une personne à produire les documents qu’il juge nécessaires pour examiner une plainte dont il est saisi, « de la même façon et dans la même mesure qu’une cour supérieure d’archives », et de « recevoir les éléments de preuve ou les renseignements [. . .] qu’il estime indiqués, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux ». La commissaire soutient de ce fait qu’elle peut, à l’instar d’un tribunal judiciaire, examiner des documents à l’égard desquels le privilège du secret professionnel de l’avocat est revendiqué pour déterminer si la revendication est justifiée. Je ne suis pas d’accord. La Commissaire à la protection de la vie privée est un agent du Parlement chargée de fonctions administratives très importantes mais, s’agissant de l’examen des communications protégées par le secret professionnel de l’avocat, elle n’est pas dans la même situation d’indépendance et d’autorité qu’un tribunal judiciaire. Il est bien établi qu’une disposition législative conférant des pouvoirs au titulaire d’une fonction comme celle de protecteur du citoyen ou à une autorité de réglementation, dans des termes aussi généraux que ceux employés à l’art. 12 *LPRPDE*, ne confère pas un droit d’accès aux documents visés par le secret professionnel de l’avocat, même à seule fin de déterminer si le secret professionnel est invoqué à bon droit. Ce rôle est réservé aux tribunaux judiciaires. Des termes exprès sont nécessaires pour permettre à une autorité de réglementation ou à tout autre titulaire d’une fonction créée par la loi de passer outre au privilège. La *LPRPDE* ne comporte pas de telles dispositions claires et explicites. C’est le point de vue exprimé par la Cour d’appel fédérale, auquel je souscris. Je suis donc d’avis de rejeter le pourvoi.

I. Faits

[3] Annette Soup a été congédiée par le Blood Tribe Department of Health au printemps 2002.

in the spring of 2002. At the time of dismissal, the employer sought legal advice from its solicitors. Ms. Soup's employment file thus included the correspondence between the employer and its solicitors. There is no suggestion that this consultation was in any way improper in purpose or in content.

[4] Following her dismissal, Ms. Soup asked to have access to her personnel file because she suspected that the employer had improperly collected inaccurate information and used that information to discredit her before its board. The employer denied Ms. Soup's request for access without giving reasons. Ms. Soup then filed a complaint with the Privacy Commissioner seeking access to her personal employment information. The Privacy Commissioner requested Ms. Soup's employment records. The employer provided some documents but withheld what it described as a "bundle of letters" from its solicitors over which a claim of solicitor-client privilege was advanced, relying on s. 9(3)(a) *PIPEDA*, which provides:

9. . . .

(3) Despite the note that accompanies clause 4.9 of Schedule 1, an organization is not required to give access to personal information only if

(a) the information is protected by solicitor-client privilege;

[5] The Privacy Commissioner, through her General Counsel, responded on July 16, 2003, as follows:

In your letter you have framed the legal issue as "Is the Blood Tribe required by law to provide access to the solicitor-client privileged documents to the Office of the Privacy Commissioner?"

Our answer to that question is an unqualified yes. . . . [The Privacy Commissioner takes the position that] in order to fulfil his mandate according to his standards he must be absolutely certain that the [s.] 9(3)(a) exemption has been properly invoked. In order to be certain either

L'employeur avait consulté ses avocats à propos de ce congédiement. Le dossier d'emploi de M^{me} Soup renfermait donc la correspondance échangée entre l'employeur et ses avocats. Rien n'indique que cette correspondance comportait quoi que ce soit d'irrégulier par son objet ou son contenu.

[4] Après son congédiement, M^{me} Soup a demandé d'avoir accès à son dossier personnel parce qu'elle soupçonnait l'employeur d'avoir irrégulièrement recueilli des renseignements inexacts et de les avoir utilisés pour la discréditer auprès de son conseil d'administration. L'employeur a refusé de lui communiquer ces renseignements, sans fournir de motifs. Madame Soup a alors déposé une plainte auprès du Commissaire à la protection de la vie privée en vue d'avoir accès aux renseignements personnels relatifs à son emploi. Le Commissaire à la protection de la vie privée a demandé les documents relatifs à l'emploi de M^{me} Soup. L'employeur en a fourni un certain nombre, mais il a refusé de communiquer ce qu'il a décrit comme [TRADUCTION] « une liasse de lettres » provenant de ses avocats, à l'égard desquelles il invoquait le privilège du secret professionnel de l'avocat en se fondant sur l'al. 9(3)a) *LPRPDE*, ainsi libellé :

9. . . .

(3) Malgré la note afférente à l'article 4.9 de l'annexe 1, l'organisation n'est pas tenue de communiquer à l'intéressé des renseignements personnels dans les cas suivants seulement :

a) les renseignements sont protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client;

[5] Le 16 juillet 2003, le Commissaire à la protection de la vie privée, par l'entremise de son avocat général, a répondu comme suit :

[TRADUCTION] Dans votre lettre, vous avez formulé la question de droit de la façon suivante : « La tribu des Blood est-elle légalement tenue de communiquer au Commissariat à la protection de la vie privée les documents visés par le secret professionnel de l'avocat? »

Nous répondons à cette question par un oui sans réserve. [. . .] [Le Commissaire à la protection de la vie privée estime que] pour remplir sa mission conformément à ses critères, il doit être absolument certain que l'exception prévue à l'al. 9(3)a) a été invoquée à bon

the Commissioner or his delegate *must* be provided with access to the documents in question. [Emphasis in original.]

The Privacy Commissioner then ordered production of the privileged documents pursuant to s. 12(1)(a) and (c) *PIPEDA*. The employer brought an application for judicial review to challenge the legality of the Privacy Commissioner's order. The application for judicial review was dismissed by the motions judge, but the Federal Court of Appeal allowed the appeal, set aside the decision of the Federal Court and vacated the Privacy Commissioner's order for production of solicitor-client records.

II. Relevant Statutory Information

[6] See Appendix.

III. Judicial History

A. *Federal Court*, [2005] 4 F.C.R. 34, 2005 FC 328

[7] Mosley J. noted that, pursuant to s. 12(1)(c) *PIPEDA*, the Privacy Commissioner may receive and accept any evidence and other information “whether or not it is or would be admissible in a court of law”. He found that this language suggested that Parliament did not intend the Privacy Commissioner's investigations to be fettered by questions of privilege. The judge drew an analogy with the *Privacy Act*, S.C. 1980-81-82-83, c. 111, Sch. II (now R.S.C. 1985, c. P-21), in which courts have determined that the Privacy Commissioner is given the authority to review information to decide whether an exemption for reasons of national security has been properly claimed. Mosley J. observed that “this is an indication of Parliament's confidence in the [Privacy] Commissioner's ability to protect sensitive information” (para. 55). The Privacy Commissioner is given extraordinary powers to allow her to conduct investigations effectively and these powers can be exercised “in the same manner and to the same extent as a superior court of record” (s. 12(1)(a)). Mosley J. noted that a superior court has the power to compel production

droit. Pour s'en assurer, le commissaire ou son délégué *doit* avoir accès aux documents en question. [Souligné dans l'original.]

Le Commissaire à la protection de la vie privée a ensuite ordonné, aux termes des al. 12(1)(a) et (c) *LPRPDE*, la production des documents auxquels le privilège s'applique. L'employeur a présenté une demande de contrôle judiciaire afin de contester la légalité de cette ordonnance. Le juge des requêtes a rejeté la demande de contrôle judiciaire, mais la Cour d'appel fédérale a accueilli l'appel, a annulé la décision de la Cour fédérale et a cassé l'ordonnance du Commissaire à la protection de la vie privée relative à la production des documents visés par le secret professionnel de l'avocat.

II. Dispositions législatives pertinentes

[6] Voir l'annexe.

III. Historique judiciaire

A. *Cour fédérale*, [2005] 4 R.C.F. 34, 2005 CF 328

[7] Le juge Mosley a relevé que selon l'al. 12(1)(c) *LPRPDE*, le Commissaire à la protection de la vie privée a le pouvoir de recevoir des éléments de preuve ou des renseignements « indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux ». Ces mots donnaient à penser, selon lui, que le législateur n'a pas voulu que l'examen des plaintes par le commissaire soit entravé par des questions de privilège. Le juge a fait une analogie avec la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, S.C. 1980-81-82-83, ch. 111, ann. II (maintenant L.R.C. 1985, ch. P-21), qui, selon les tribunaux, confère au Commissaire à la protection de la vie privée le pouvoir d'examiner des renseignements pour déterminer si une exemption fondée sur la sécurité nationale est invoquée à bon droit. Le juge Mosley y a vu « le signe de la confiance du législateur dans la capacité du commissaire de protéger les renseignements sensibles » (par. 55). Le Commissaire à la protection de la vie privée est investi de pouvoirs extraordinaires qui lui permettent de procéder efficacement à l'examen des plaintes, pouvoirs qu'il peut exercer « de la même façon et dans la

of documents to assess claims of solicitor-client privilege. Further, “[h]ad Parliament intended to prevent the Commissioner from verifying claims of privilege, it could have specifically excluded this power, as it has done under several other Acts” (para. 57).

B. *Federal Court of Appeal (Sharlow, Pelletier and Malone J.J.A.)*, [2007] 2 F.C.R. 561, 2006 FCA 334

[8] Malone J.A., writing for the court, noted the Privacy Commissioner’s request of the employer’s records was framed “in very broad terms” (para. 7). In his view, a statutory abrogation of solicitor-client privilege requires clear and express language: *Pritchard v. Ontario (Human Rights Commission)*, [2004] 1 S.C.R. 809, 2004 SCC 31. Moreover, “[o]n the present record, there have been no facts alleged that demonstrate why the privileged documents are in any way necessary to the Commissioner’s investigation” (para. 18). Malone J.A. further noted that s. 20(5) *PIPEDA* states that the Privacy Commissioner may disclose information relating to the commission of an offence to an attorney general. Although s. 12(1)(a) *PIPEDA* gives the Privacy Commissioner similar powers to a superior court, it did not constitute a grant of the jurisdiction of a superior court, but merely allowed the Privacy Commissioner to issue subpoenas and orders that have the force of law for matters otherwise within her investigative jurisdiction. In his view, at para. 29, “[I]anguage that allows a tribunal to compel evidence in the same manner and to the same extent as a superior court . . . does not extend the jurisdiction of a tribunal or commission” into matters of solicitor-client privilege.

même mesure qu’une cour supérieure d’archives » (al. 12(1)a)). Une cour supérieure, a ajouté le juge Mosley, a le pouvoir d’exiger la production de documents pour étudier les revendications du privilège du secret professionnel de l’avocat. De plus, « [s]i le législateur avait voulu empêcher le commissaire d’évaluer le bien-fondé d’une revendication de privilège, il aurait pu expressément exclure ce pouvoir, comme il l’a fait dans plusieurs autres lois » (par. 57).

B. *Cour d’appel fédérale (les juges Sharlow, Pelletier et Malone)*, [2007] 2 R.C.F. 561, 2006 CAF 334

[8] Le juge Malone, s’exprimant au nom de la cour, a constaté que la demande de communication des documents de l’employeur faite par la Commissaire à la protection de la vie privée était rédigée « en des termes très généraux » (par. 7). Selon lui, l’abrogation du privilège du secret professionnel de l’avocat dans un texte législatif doit être claire et non équivoque : *Pritchard c. Ontario (Commission des droits de la personne)*, [2004] 1 R.C.S. 809, 2004 CSC 31. De plus, « [a]u vu du présent dossier, aucun fait n’a[va]it été avancé montrant pourquoi les documents confidentiels [étaient] de quelque manière nécessaires pour l’enquête du commissaire » (par. 18). Le paragraphe 20(5) *LPRPDE*, a ajouté le juge Malone, permet au Commissaire à la protection de la vie privée de faire part au procureur général des renseignements qu’il détient à l’égard de la perpétration d’infractions. Bien que l’al. 12(1)a) *LPRPDE* confère au commissaire des pouvoirs semblables à ceux d’une cour supérieure, il ne lui attribue pas pour autant la compétence d’une cour supérieure. Il l’autorise simplement à décerner des citations et à rendre des ordonnances ayant force de loi à l’égard de questions qui relèvent par ailleurs de son pouvoir d’enquête. Pour le juge Malone, au par. 29, « [d]es mots qui confèrent à un tribunal administratif le pouvoir de contraindre des témoins à déposer, de la même façon et dans la même mesure qu’une cour supérieure [. . .] ne sauraient élargir la compétence de ce tribunal administratif ou d’une commission » à des questions touchant le secret professionnel de l’avocat.

IV. Analysis

[9] Solicitor-client privilege is fundamental to the proper functioning of our legal system. The complex of rules and procedures is such that, realistically speaking, it cannot be navigated without a lawyer's expert advice. It is said that anyone who represents himself or herself has a fool for a client, yet a lawyer's advice is only as good as the factual information the client provides. Experience shows that people who have a legal problem will often not make a clean breast of the facts to a lawyer without an assurance of confidentiality "as close to absolute as possible":

[S]olicitor-client privilege must be as close to absolute as possible to ensure public confidence and retain relevance. As such, it will only yield in certain clearly defined circumstances, and does not involve a balancing of interests on a case-by-case basis.

(*R. v. McClure*, [2001] 1 S.C.R. 445, 2001 SCC 14, at para. 35, quoted with approval in *Lavallee, Rackel & Heintz v. Canada (Attorney General)*, [2002] 3 S.C.R. 209, 2002 SCC 61, at para. 36.)

It is in the public interest that this free flow of legal advice be encouraged. Without it, access to justice and the quality of justice in this country would be severely compromised. The privilege belongs to the client not the lawyer. In *Andrews v. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 S.C.R. 143, at p. 188, McIntyre J. affirmed yet again that the Court will not permit a solicitor to disclose a client's confidence.

[10] At the time the employer in this case consulted its lawyer, litigation may or may not have been in contemplation. It does not matter. While the solicitor-client privilege may have started life as a rule of evidence, it is now unquestionably a rule of substance applicable to all interactions between a client and his or her lawyer when the lawyer is engaged in providing legal advice or otherwise acting as a lawyer rather than as a business

IV. Analyse

[9] Le secret professionnel de l'avocat est essentiel au bon fonctionnement du système de justice. Étant donné la complexité des règles de droit et de procédure, il est impossible, de manière réaliste, de s'y retrouver sans les conseils d'un avocat. On dit que celui qui se défend lui-même a un imbécile pour client, mais la valeur des conseils d'un avocat est fonction de la qualité des renseignements factuels que lui fournit son client. Nous savons par expérience que les personnes aux prises avec un problème juridique se refuseront souvent à dévoiler la totalité des faits à un avocat s'ils n'ont pas une garantie de confidentialité « aussi absolu[e] que possible » :

... le secret professionnel de l'avocat doit être aussi absolu que possible pour assurer la confiance du public et demeurer pertinent. Par conséquent, il ne cède le pas que dans certaines circonstances bien définies et ne nécessite pas une évaluation des intérêts dans chaque cas.

(*R. c. McClure*, [2001] 1 R.C.S. 445, 2001 CSC 14, par. 35, cité et approuvé dans *Lavallee, Rackel & Heintz c. Canada (Procureur général)*, [2002] 3 R.C.S. 209, 2002 CSC 61, par. 36.)

Il est dans l'intérêt public que la libre circulation des conseils juridiques soit favorisée. Autrement, l'accès à la justice et la qualité de la justice dans notre pays seraient sérieusement compromis. Le privilège du secret professionnel appartient au client et non à l'avocat. Dans *Andrews c. Law Society of British Columbia*, [1989] 1 R.C.S. 143, p. 188, le juge McIntyre a affirmé une fois de plus que la Cour n'autorisera pas un avocat à divulguer des renseignements confidentiels donnés par un client.

[10] Dans la présente affaire, la possibilité que l'employeur ait ou non envisagé un procès au moment où il a consulté son avocat n'a aucune importance. Bien que le privilège du secret professionnel de l'avocat ait d'abord été considéré comme une règle de preuve, il constitue sans aucun doute maintenant une règle de fond applicable à toutes les communications entre un client et son avocat lorsque ce dernier donne des conseils juridiques ou

counsellor or in some other non-legal capacity: *Solosky v. The Queen*, [1980] 1 S.C.R. 821, at p. 837; *Descôteaux v. Mierzwinski*, [1982] 1 S.C.R. 860, at pp. 885-87; *R. v. Gruenke*, [1991] 3 S.C.R. 263; *Smith v. Jones*, [1999] 1 S.C.R. 455; *Foster Wheeler Power Co. v. Société intermunicipale de gestion et d'élimination des déchets (SIGED) inc.*, [2004] 1 S.C.R. 456, 2004 SCC 18, at paras. 40-47; *McClure*, at paras. 23-27; *Blank v. Canada (Minister of Justice)*, [2006] 2 S.C.R. 319, 2006 SCC 39, at para. 26; *Goodis v. Ontario (Ministry of Correctional Services)*, [2006] 2 S.C.R. 32, 2006 SCC 31; *Celanese Canada Inc. v. Murray Demolition Corp.*, [2006] 2 S.C.R. 189, 2006 SCC 36; *Juman v. Doucette*, [2008] 1 S.C.R. 157, 2008 SCC 8. A rare exception, which has no application here, is that no privilege attaches to communications criminal in themselves or intended to further criminal purposes: *Descôteaux*, at p. 881; *R. v. Campbell*, [1999] 1 S.C.R. 565. The extremely limited nature of the exception emphasizes, rather than dilutes, the paramountcy of the general rule whereby solicitor-client privilege is created and maintained “as close to absolute as possible to ensure public confidence and retain relevance” (*McClure*, at para. 35).

[11] To give effect to this fundamental policy of the law, our Court has held that legislative language that may (if broadly construed) allow incursions on solicitor-client privilege must be interpreted restrictively. The privilege cannot be abrogated by inference. Open-textured language governing production of documents will be read *not* to include solicitor-client documents: *Lavallee*, at para. 18; *Pritchard*, at para. 33. This case falls squarely within that principle.

A. *The PIPEDA Complaints Procedure*

[12] *PIPEDA* makes specific reference to “personal information that . . . is about an employee

agit, d’une autre manière, en qualité d’avocat et non en qualité de conseiller d’entreprise ou à un autre titre que celui de spécialiste du droit : *Solosky c. La Reine*, [1980] 1 R.C.S. 821, p. 837; *Descôteaux c. Mierzwinski*, [1982] 1 R.C.S. 860, p. 885-887; *R. c. Gruenke*, [1991] 3 R.C.S. 263; *Smith c. Jones*, [1999] 1 R.C.S. 455; *Société d’énergie Foster Wheeler ltée c. Société intermunicipale de gestion et d’élimination des déchets (SIGED) inc.*, [2004] 1 R.C.S. 456, 2004 CSC 18, par. 40-47; *McClure*, par. 23-27; *Blank c. Canada (Ministre de la Justice)*, [2006] 2 R.C.S. 319, 2006 CSC 39, par. 26; *Goodis c. Ontario (Ministère des Services correctionnels)*, [2006] 2 R.C.S. 32, 2006 CSC 31; *Celanese Canada Inc. c. Murray Demolition Corp.*, [2006] 2 R.C.S. 189, 2006 CSC 36; *Juman c. Doucette*, [2008] 1 R.C.S. 157, 2008 CSC 8. Il existe une rare exception, qui ne s’applique pas en l’espèce : aucun privilège ne protège les communications criminelles en elles-mêmes ou qui tendraient à réaliser une fin criminelle (voir *Descôteaux*, p. 881; *R. c. Campbell*, [1999] 1 R.C.S. 565). La nature extrêmement restreinte de cette exception fait ressortir, plutôt que l’atténuer, la suprématie de la règle générale selon laquelle le privilège du secret professionnel de l’avocat est établi et préservé de façon « aussi absolu[e] que possible pour assurer la confiance du public et demeurer pertinent » (*McClure*, par. 35).

[11] Pour donner effet à ce principe de droit fondamental, notre Cour a statué que les dispositions législatives susceptibles (si elles sont interprétées de façon large) d’autoriser des atteintes au privilège du secret professionnel de l’avocat doivent être interprétées de manière restrictive. Le privilège ne peut être supprimé par inférence. On considérera ainsi qu’une disposition d’acceptation large régissant la production de documents *ne vise pas* les documents protégés par le secret professionnel de l’avocat : *Lavallee*, par. 18; *Pritchard*, par. 33. Ce principe s’applique parfaitement à la présente affaire.

A. *La procédure d’examen des plaintes de la LPRPDE*

[12] La *LPRPDE* s’applique aux « renseignements personnels [. . .] qui concernent un de ses employés

of [an] organization . . . that the organization collects, uses or discloses in connection with the operation of a federal work, undertaking or business” (*PIPEDA*, s. 4(1)(b)). If an individual believes that such a business or organization has breached *PIPEDA* by denying a proper request for access to his or her own personal information, that individual has the right to file a written complaint under s. 11(1). Once a complaint is filed, s. 12 *PIPEDA* requires the Privacy Commissioner to investigate its merits. Following her investigation, the Privacy Commissioner prepares a report containing findings and recommendations (s. 13). The report must be prepared within one year after the day on which the complaint was filed. Even where the Privacy Commissioner finds that an organization has improperly refused access to personal information, she has no authority to order an organization such as the respondent to provide it. She makes findings and recommendations. The complainant then has the option of seeking a remedy in the courts (s. 14), which alone can order an organization such as the respondent to provide the complainant with access to his or her personal information: *Englander v. TELUS Communications Inc.*, [2005] 2 F.C.R. 572, 2004 FCA 387. Section 15 permits the Privacy Commissioner to apply to the Federal Court in relation to any matter described in s. 14, with the consent of the complainant and within the time limit set out in that section. At that point, if not before, the Privacy Commissioner is in an adversarial relationship with the business or organization being complained about.

B. *The Need for Independent Verification*

[13] Individuals are often unaware of the nature and extent of information about themselves being collected and stored by numerous private organizations, including employers. Some of this information may be quite inaccurate.

Not only is information circulated from unknown or out-of-date sources, but it is mixed and matched with other information purportedly relating to the same individuals. Digitalized attributes of one consumer

[d’une organisation] et [que celle-ci] recueille, utilise ou communique dans le cadre d’une entreprise fédérale » (*LPRPDE*, al. 4(1)b)). La personne qui croit qu’une telle entreprise ou organisation a violé la *LPRPDE* en refusant de lui communiquer les renseignements personnels la concernant peut déposer une plainte en vertu du par. 11(1). Une fois la plainte déposée, le Commissaire à la protection de la vie privée est tenu, selon l’art. 12 *LPRPDE*, de procéder à son examen. À la suite de cet examen et dans l’année suivant la date du dépôt de la plainte, le commissaire dresse un rapport où il présente ses conclusions et recommandations (art. 13). Même dans les cas où il conclut qu’une organisation comme celle de l’intimée a irrégulièrement refusé la communication de renseignements personnels, le commissaire n’a pas le pouvoir de lui en ordonner la communication. Il présente ses conclusions et recommandations. Il est alors loisible au plaignant d’exercer un recours devant les tribunaux (art. 14), seuls habilités à ordonner à une organisation telle que l’intimé de communiquer au plaignant les renseignements qui le concernent : *Englander c. TELUS Communications Inc.*, [2005] 2 R.C.F. 572, 2004 CAF 387. L’article 15 autorise le Commissaire à la protection de la vie privée à présenter lui-même une demande à la Cour fédérale relativement à toute question visée à l’art. 14, avec le consentement du plaignant et dans le délai prévu à ce dernier article. À ce stade, si ce n’est avant, le commissaire se trouve dans un rapport antagoniste avec l’entreprise ou l’organisation faisant l’objet de la plainte.

B. *La nécessité d’une vérification indépendante*

[13] Bien des gens ne sont pas au courant de la nature et de la portée des renseignements personnels à leur sujet recueillis et conservés par diverses organisations privées, dont les employeurs. Certains de ces renseignements peuvent être tout à fait inexacts.

[TRADUCTION] Non seulement les renseignements proviennent de sources inconnues ou périmées, mais ils sont combinés et appariés avec d’autres renseignements censés concerner les mêmes individus. Les données

may be mixed and matched with those of others who subjectively appear to belong to the same category of socioeconomic behaviour. Few data “subjects” ever see the information being held and exchanged under their names; fewer still are able to correct this information or have it withdrawn from circulation.

(I. B. Lawson, *Privacy and Free Enterprise* (2nd ed. 1997), at p. 32)

Accordingly, Parliament recognized that a corollary to the protection of privacy is the right of individuals to access information about themselves held by others in order to verify its accuracy.

[14] *PIPEDA* itself provides in Sch. I, at clause 4.9, of its statement of principles that

[u]pon request, an individual shall be informed of the existence, use, and disclosure of his or her personal information and shall be given access to that information. An individual shall be able to challenge the accuracy and completeness of the information and have it amended as appropriate.

[15] The Privacy Commissioner argues that

this case is about calling the private sector to account for its claims of privilege over documents containing personal information of others. Whether their claims turn out to be completely right, honestly equivocal, overly broad, inadvertently wrong, or intentionally misleading, they must be independently verified in order to give proper meaning to the fundamental right of access to one’s personal information. [Transcript, at p. 2]

I agree. However, the question raised by the appeal is whether the proper forum for this independent verification in the first instance is the court or the Privacy Commissioner herself.

numérisées concernant un consommateur peuvent être combinées et appariées avec celles concernant d’autres consommateurs qui, subjectivement, semblent appartenir à la même catégorie de comportement socio-économique. Peu de « sujets » voient jamais les renseignements les concernant qui sont détenus et échangés de façon nominative; un plus petit nombre encore est en mesure de faire corriger ces renseignements ou d’en faire cesser la diffusion.

(I. B. Lawson, *Privacy and Free Enterprise* (2^e éd. 1997), p. 32)

Le législateur a, pour cette raison, reconnu aux individus, en corollaire à la protection de la vie privée, le droit d’avoir accès, pour en vérifier l’exactitude, aux renseignements les concernant qui sont détenus par d’autres personnes.

[14] L’article 4.9 de l’énoncé des principes à l’annexe I de la *LPRPDE* elle-même prévoit ce qui suit :

Une organisation doit informer toute personne qui en fait la demande de l’existence de renseignements personnels qui la concernent, de l’usage qui en est fait et du fait qu’ils ont été communiqués à des tiers, et lui permettre de les consulter. Il sera aussi possible de contester l’exactitude et l’intégralité des renseignements et d’y faire apporter les corrections appropriées.

[15] La Commissaire à la protection de la vie privée soutient que

[TRADUCTION] dans la présente affaire, il s’agit d’obliger le secteur privé à justifier ses revendications de privilège à l’égard de documents comportant des renseignements personnels concernant d’autres personnes. Que ces revendications s’avèrent parfaitement fondées, honnêtement équivoques, trop générales, mal fondées par inadvertance ou délibérément trompeuses, elles doivent être soumises à une vérification indépendante si l’on veut donner son sens véritable au droit fondamental d’une personne d’avoir accès aux renseignements personnels la concernant. [Transcription, p. 2]

Je suis d’accord. Toutefois, la question soulevée dans ce pourvoi est de savoir si cette vérification indépendante doit être confiée, en premier lieu, au tribunal judiciaire ou à la Commissaire à la protection de la vie privée elle-même.

C. *The Sweeping Nature of the Privacy Commissioner's Argument*

[16] It is undisputed that the employer in this case properly asserted by affidavit its solicitor-client privilege. At that stage there was “a presumption of fact, albeit a rebuttable one, to the effect that all communications between client and lawyer and the information they shared would be considered *prima facie* confidential in nature” (*Foster Wheeler*, at para. 42). There was no cross-examination on the employer’s affidavit. There was no basis in fact put forward by the Privacy Commissioner to show that the privilege was not properly claimed. As to the complainant, her concern was about what the employer *did*, not about the legal advice (if any) upon which the employer did it.

[17] The only reason the Privacy Commissioner gave for compelling the production and inspection of the documents in this case is that the employer indicated that such documents existed. She does not claim any necessity arising from the circumstances of this particular inquiry. The Privacy Commissioner is therefore demanding routine access to such documents in any case she investigates where solicitor-client privilege is invoked. Even courts will decline to review solicitor-client documents to adjudicate the existence of privilege unless evidence or argument establishes the necessity of doing so to fairly decide the issue: see e.g. *Ansell Canada Inc. v. Ions World Corp.* (1998), 28 C.P.C. (4th) 60 (Ont. Ct. (Gen. Div.)), at para. 20. In the Privacy Commissioner’s view, however, piercing the privilege would become the norm rather than the exception in the course of her everyday work.

D. *The Privacy Commissioner's Argument Rests on a False Analogy Between It and the Court*

[18] It is common ground that *PIPEDA* does not expressly grant to the Privacy Commissioner the

C. *Le caractère généralisateur de l'argument de la Commissaire à la protection de la vie privée*

[16] Nul ne conteste qu'en l'espèce, l'employeur a à juste titre invoqué dans un affidavit le privilège du secret professionnel de l'avocat. À cette étape, il y avait « une présomption de fait, réfragable toutefois, selon laquelle l'ensemble des communications entre le client et l'avocat et des informations seraient considérées *prima facie* de nature confidentielle » (*Foster Wheeler*, par. 42). Il n'y a pas eu de contre-interrogatoire au sujet de l'affidavit de l'employeur. La Commissaire à la protection de la vie privée n'a invoqué aucun fait tendant à démontrer que le privilège n'a pas été valablement revendiqué. Quant à la plaignante, c'est ce que l'employeur *avait fait* qui l'intéressait, et non les conseils juridiques sur lesquels il avait pu se fonder pour le faire.

[17] La seule raison donnée en l'espèce par la Commissaire à la protection de la vie privée pour contraindre la production et l'inspection des documents était que l'employeur avait fait savoir que les documents en question existaient. La commissaire n'invoque aucune nécessité découlant des circonstances de cet examen en particulier. Elle réclame donc l'accès systématique à de tels documents chaque fois que le privilège du secret professionnel de l'avocat est invoqué dans le cadre d'un examen. Même les tribunaux refusent d'examiner des documents protégés par le secret professionnel de l'avocat pour statuer sur l'existence du privilège, à moins que des éléments de preuve ou des arguments démontrent la nécessité de le faire pour trancher la question en toute justice : voir par exemple *Ansell Canada Inc. c. Ions World Corp.* (1998), 28 C.P.C. (4th) 60 (C. Ont. (Div. gén.)), par. 20. Or, de l'avis de la Commissaire à la protection de la vie privée, la levée du privilège deviendrait la norme et non l'exception dans son travail quotidien.

D. *L'argument de la Commissaire à la protection de la vie privée repose sur une fausse analogie entre elle-même et le tribunal judiciaire*

[18] Les parties s'entendent pour dire que la *LPRPDE* ne confère pas *expressément* au

power to review documents in respect of which solicitor-client privilege is claimed — either to verify the privilege claim, or for any other purpose. The question is thus whether the legislation *implicitly* grants that power.

[19] In support of her position, the Privacy Commissioner stresses the independence of her office from the parties and refers to the grant of some court-like powers under s. 12 *PIPEDA*. She argues that acknowledging a power to review claims to privilege would be consistent with Parliament's objective of creating an inexpensive and expeditious process: "Just as courts must verify claims of privilege to ensure the integrity and proper functioning of the justice system", she argues, "the [Privacy] Commissioner must verify claims of solicitor-client privilege to ensure the integrity and proper functioning of the legislative scheme protecting fundamental privacy rights" (A.F., at para. 38).

[20] The Privacy Commissioner is an officer of Parliament who carries out "impartial, independent and non-partisan investigations": *H.J. Heinz Co. of Canada Ltd. v. Canada (Attorney General)*, [2006] 1 S.C.R. 441, 2006 SCC 13, at para. 33. She is an administrative investigator not an adjudicator. Yet she argues that a "common sense approach would recognize that the requisite *express* legislative authority need not exist in language as *specific* and *explicit* as the Court of Appeal would require, nor be assessed in total isolation from the overall legislative scheme and context" (A.F., at para. 64 (emphasis in original)). In her view, s. 12(1)(a) could hardly be broader, as it grants the Privacy Commissioner the same powers as a superior court of record. A superior court of record has the power to compel the production of, and to inspect, documents over which privilege is claimed. Accordingly, she argues, the Privacy Commissioner is vested with a similar authority in relation to documents

Commissaire à la protection de la vie privée le pouvoir d'examiner des documents à l'égard desquels le privilège du secret professionnel de l'avocat est revendiqué — soit pour vérifier le bien-fondé de la revendication du privilège, soit pour toute autre fin. La question est donc de savoir si la loi lui confère *implicitement* ce pouvoir.

[19] À l'appui de sa position, la Commissaire à la protection de la vie privée insiste sur l'indépendance de sa charge par rapport aux parties et sur le fait que l'art. 12 *LPRPDE* lui confère certains pouvoirs semblables à ceux d'un tribunal judiciaire. Elle soutient que la reconnaissance d'un pouvoir d'examen des revendications d'un privilège s'accorderait avec l'objectif du législateur, qui a voulu créer un mécanisme peu coûteux et expéditif : [TRADUCTION] « Tout comme les tribunaux judiciaires sont tenus de vérifier les revendications d'un privilège pour s'assurer de l'intégrité et du bon fonctionnement du système de justice », plaide-t-elle, « la commissaire doit vérifier les revendications du privilège du secret professionnel de l'avocat pour s'assurer de l'intégrité et du bon fonctionnement du régime législatif visant la protection de droits fondamentaux en matière de vie privée » (m.a., par. 38).

[20] La Commissaire à la protection de la vie privée est un agent du Parlement chargé d'effectuer des « enquêtes impartiales, indépendantes et objectives » : *Cie H.J. Heinz du Canada ltée c. Canada (Procureur général)*, [2006] 1 R.C.S. 441, 2006 CSC 13, par. 33. C'est un enquêteur administratif et non une autorité décisionnelle. Elle soutient pourtant qu'une [TRADUCTION] « approche conforme au bon sens ferait reconnaître que le pouvoir *exprès* conféré par la loi qui lui est nécessaire n'a pas à être formulé de façon aussi *spécifique* et *explicite* que ce qu'exige la Cour d'appel, ni à être évalué tout à fait isolément de l'ensemble du régime ou du contexte législatif » (m.a., par. 64 (en italique dans l'original)). À son avis, l'al. 12(1)a pourrait difficilement avoir une portée plus large, puisqu'il accorde à la commissaire les mêmes pouvoirs que ceux d'une cour supérieure d'archives. Une telle cour peut contraindre la production de documents à l'égard desquels le privilège est invoqué et les examiner. La

over which solicitor-client privilege is claimed. The Information Commissioner, intervening in support of the Privacy Commissioner, points out that “verification of the privilege is the very object of the [Privacy] Commissioner’s statutory ombudsperson function and not merely a preliminary step to determine the record’s use for another purpose” (I.F., at para. 21).

[21] I do not accept the validity of the analogy between the Privacy Commissioner and a court in this respect. The Privacy Commissioner is a stranger to the privilege. She argues that because of her independence from the parties her adjudication of a claim of privilege would not be an infringement of the privilege. I do not agree. Client confidence is the underlying basis for the privilege, and infringement must be assessed through the eyes of the client. To a client, compelled disclosure to an administrative officer, even if not disclosed further, would constitute an infringement of the confidentiality. The objection is all the more serious where (as here) there is a possibility of the privileged information being made public or used against the person entitled to the privilege: *Lavallee*, at para. 44; *Goodis*, at para. 21; *Pocklington Foods Inc. v. Alberta (Provincial Treasurer)*, [1993] 5 W.W.R. 710 (Alta. C.A.). While s. 12 gives the Privacy Commissioner some court-like procedural powers, she is not a court of law. The words of s. 12(1)(a) confer a power to compel production of

any records and things that the Commissioner considers necessary to investigate the complaint, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

This amounts to a general production provision. In *Pritchard*, the Court dismissed a similar argument

Commissaire à la protection de la vie privée soutient donc être investie d’un pouvoir analogue à l’égard des documents au sujet desquels est invoqué le privilège du secret professionnel de l’avocat. Le Commissaire à l’information, intervenant à l’appui de la Commissaire à la protection de la vie privée, signale que [TRADUCTION] « la vérification du privilège est l’objet même de la fonction de protecteur du citoyen confiée par la loi au Commissaire [à la protection de la vie privée], et non une simple étape préliminaire pour déterminer l’utilisation du dossier pour une autre fin » (m.i., par. 21).

[21] Je n’accepte pas la validité de cette analogie entre la Commissaire à la protection de la vie privée et un tribunal judiciaire à cet égard. Le privilège ne concerne aucunement la Commissaire à la protection de la vie privée. Cette dernière prétend que, puisqu’elle est indépendante des parties, une décision de sa part sur la revendication du privilège ne constituerait pas une violation du privilège. Je ne suis pas de cet avis. La confiance du client est le fondement du privilège, dont la violation doit être évaluée du point de vue du client. Pour un client, la communication, sous la contrainte, de renseignements confidentiels à un fonctionnaire, même si les renseignements ne sont divulgués à personne d’autre, constituerait une violation de la confidentialité. L’objection est d’autant plus sérieuse lorsqu’il existe (comme en l’espèce) une possibilité que les renseignements visés par le privilège soient rendus publics ou soient utilisés contre la personne qui a droit au privilège : *Lavallee*, par. 44; *Goodis*, par. 21; *Pocklington Foods Inc. c. Alberta (Provincial Treasurer)*, [1993] 5 W.W.R. 710 (C.A. Alb.). Même si l’art. 12 lui donne des pouvoirs de procédure similaires à ceux d’un tribunal judiciaire, la Commissaire à la protection de la vie privée n’est pas un tribunal judiciaire. Le libellé de l’al. 12(1)a) lui confère le pouvoir de contraindre des témoins à produire

les documents ou pièces qu’il juge nécessaires pour examiner la plainte dont il est saisi, de la même façon et dans la même mesure qu’une cour supérieure d’archives;

Il s’agit d’une disposition de nature générale relative à la production de documents. Dans *Pritchard*,

concerning s. 10 of the Ontario *Judicial Review Procedure Act*. We held that a general production provision that does not specifically indicate that the production must include records for which solicitor-client privilege is claimed is insufficient to compel the production of such records (*Pritchard*, at para. 35). On the other branch of her argument, the Privacy Commissioner points out that s. 12(1)(c) permits her in the course of exercising her powers of investigation to

(c) receive and accept any evidence and other information, whether on oath, by affidavit or otherwise, that the Commissioner sees fit, whether or not it is or would be admissible in a court of law;

The authority to *receive* a broad range of evidence cannot be read to empower the Privacy Commissioner to *compel production* of solicitor-client records from an unwilling respondent. The language of s. 12 is simply incapable of carrying the Privacy Commissioner to her desired conclusion.

[22] In any event, a court's power to review a privileged document in order to determine a disputed claim for privilege does not flow from its power to compel production. Rather, the court's power to review a document in such circumstances derives from its power to adjudicate disputed claims over legal rights. The Privacy Commissioner has no such power.

E. *The Privacy Commissioner May Be Adversarial in Interest*

[23] A major distinction between the Privacy Commissioner and a court, for present purposes, is that in pursuit of her mandate the Privacy Commissioner may become adverse in interest to the party whose documents she wants to access. This is not true of a court. Not only may she take the resisting employer to court but she may decide

la Cour a rejeté un argument semblable à propos de l'art. 10 de la *Loi sur la procédure de révision judiciaire* de l'Ontario. Nous avons conclu qu'une disposition générale relative à la production de documents qui ne précise pas clairement qu'elle s'applique aux documents à l'égard desquels est invoqué le privilège du secret professionnel de l'avocat n'est pas suffisante pour contraindre le détenteur de ces documents à les produire (*Pritchard*, par. 35). La Commissaire à la protection de la vie privée signale d'autre part que l'al. 12(1)c) lui permet de faire ce qui suit, dans l'exercice de ses pouvoirs d'examen :

c) de recevoir les éléments de preuve ou les renseignements — fournis notamment par déclaration verbale ou écrite sous serment — qu'[elle] estime indiqués, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux;

Le pouvoir de *recevoir* des éléments de preuve de toutes sortes ne saurait être interprété comme autorisant la Commissaire à la protection de la vie privée à *contraindre* une personne à produire contre son gré des documents visés par le secret professionnel de l'avocat. Le texte de l'art. 12 ne justifie tout simplement pas la conclusion que la Commissaire à la protection de la vie privée voudrait en tirer.

[22] Quoi qu'il en soit, le pouvoir d'un tribunal judiciaire d'examiner un document privilégié en vue de statuer sur la revendication contestée du privilège ne découle pas de son pouvoir d'exiger la production de documents, mais de celui de statuer sur des demandes portant sur des droits. La Commissaire à la protection de la vie privée ne dispose pas de ce pouvoir.

E. *La Commissaire à la protection de la vie privée peut avoir des intérêts opposés*

[23] Une distinction importante entre la Commissaire à la protection de la vie privée et un tribunal judiciaire, dans le contexte qui nous occupe, tient au fait que dans l'exercice de son mandat, la commissaire peut avoir des intérêts opposés à ceux de l'organisation qui possède les documents auxquels la commissaire veut obtenir

to share compelled information with prosecutorial authorities without court order or the consent of the party from whom the information was compelled. Although the general rule is non-disclosure, s. 20(5) *PIPEDA* provides for such an exception:

20. . . .

(5) The Commissioner may disclose to the Attorney General of Canada or of a province, as the case may be, information relating to the commission of an offence against any law of Canada or a province on the part of an officer or employee of an organization if, in the Commissioner's opinion, there is evidence of an offence.

It is true, as mentioned earlier, that at common law privilege does not attach to communications criminal in themselves or intended to further a criminal purpose, but the wording of s. 20(5) (“information relating to the commission of an offence”) is much broader than the narrow common law exception, and would authorize disclosure to a prosecutor of much that the common law would regard as solicitor-client confidences.

[24] To meet the s. 20(5) objection, the Privacy Commissioner is obliged to resort to an argument that in my opinion contradicts the position she takes on s. 12 which (she says) should be read *broadly* to include documents over which solicitor-client privilege is claimed. On the other hand, she says, s. 20(5) should be read *narrowly* to exclude solicitor-client confidence because its wording “is not clearly and unambiguously intended to authorize the Commissioner to disclose privileged documents to the Attorney General” (A.F., at para. 48). However, such a distinction between ss. 12 and 20(5) cannot be made because both sections use words of the same level of generality and there is no persuasive reason to

l'accès. Il n'en va pas ainsi d'un tribunal judiciaire. Non seulement la commissaire peut-elle faire traduire en justice l'employeur récalcitrant, mais elle peut décider de communiquer les renseignements obtenus par la contrainte aux autorités chargées des poursuites, sans ordonnance judiciaire et sans le consentement de la personne qui a été obligée de les fournir. Bien que la non-divulgaration soit la règle, le par. 20(5) *LPRPDE* prévoit une telle exception :

20. . . .

(5) Dans les cas où, à son avis, il existe des éléments de preuve touchant la perpétration d'infractions au droit fédéral ou provincial par un cadre ou employé d'une organisation, le commissaire peut faire part au procureur général du Canada ou d'une province, selon le cas, des renseignements qu'il détient à cet égard.

Il est vrai, comme nous l'avons vu, que la common law écarte le privilège dans le cas de communications criminelles en elles-mêmes ou qui tendraient à réaliser une fin criminelle, mais la formulation du par. 20(5) (« éléments de preuve touchant la perpétration d'infractions ») est beaucoup plus large que l'exception restreinte prévue par la common law, et elle autoriserait la divulgation au ministère public d'une bonne partie des communications qui, selon la common law, sont visées par le secret professionnel de l'avocat.

[24] Pour réfuter l'objection fondée sur le par. 20(5), la Commissaire à la protection de la vie privée doit recourir à un argument contredisant à mon avis sa position concernant l'art. 12, qui devrait (selon elle) faire l'objet d'une interprétation *large* de façon à inclure les documents à l'égard desquels est revendiqué le privilège du secret professionnel liant l'avocat à son client. Par ailleurs, elle fait en effet valoir que le par. 20(5) doit faire l'objet d'une interprétation *stricte*, de façon à exclure les communications protégées par le secret professionnel liant l'avocat à son client, parce que son libellé [TRADUCTION] « ne vise pas clairement et sans équivoque à autoriser la commissaire à communiquer au procureur général des documents auxquels s'attache le privilège »

apply a contradictory approach to their interpretations.

[25] Interestingly, the argument made by the Privacy Commissioner in support of reading down s. 20(5) is essentially the same as the argument the respondent makes in respect of a narrow reading of s. 12, namely, that clear and unambiguous statutory language is required to overcome solicitor-client privilege. Of course, if, as the employer contends, s. 12 does not grant the Privacy Commissioner access to solicitor-client documents in the first place, there is no need to read down s. 20(5) to forestall the onward transmission of such confidence to the Crown prosecutors.

[26] It is the very generality of the language of s. 12, which does *not* advert to issues raised by solicitor-client privilege, that shows the importance of *Pritchard's* prohibition against abrogation by inference. A search of Parliament's use of the expression "in the same manner and to the same extent" as a court reveals that there are about 14 other federal statutes with substantially identical wording to s. 12(1) *PIPEDA*, including the *Public Service Employment Act*, S.C. 2003, c. 22, s. 99; the *Lobbyists Registration Act*, R.S.C. 1985, c. 44 (4th Supp.), s. 10.4; the *Employment Equity Act*, S.C. 1995, c. 44, s. 29; the *Canadian Security Intelligence Service Act*, R.S.C. 1985, c. C-23, s. 50; and the *Canadian Human Rights Act*, R.S.C. 1985, c. H-6, s. 50. Looking at these provisions in their different statutory contexts shows that it certainly cannot be said that in all these instances Parliament intended to abrogate solicitor-client privilege. As the intervener Attorney General of Canada concedes in his factum:

(m.a., par. 48). Or, on ne peut faire une telle distinction entre l'art. 12 et le par. 20(5) parce que ces deux dispositions sont rédigées en termes tout aussi généraux et qu'aucune raison convaincante ne justifie qu'on les interprète suivant des principes opposés.

[25] L'argument invoqué par la Commissaire à la protection de la vie privée en faveur d'une interprétation restrictive du par. 20(5) est essentiellement le même, il est intéressant de le noter, que celui invoqué par l'intimé en faveur d'une interprétation stricte de l'art. 12 — à savoir qu'il faut une disposition législative formulée en termes clairs et non équivoques pour écarter le privilège du secret professionnel de l'avocat. Bien sûr, si, comme l'employeur le prétend, l'art. 12 ne permet pas à la Commissaire à la protection de la vie privée d'avoir accès à des documents protégés par le secret professionnel de l'avocat, il n'est pas nécessaire d'atténuer la portée du par. 20(5) pour empêcher la communication de tels documents aux avocats du ministère public.

[26] C'est justement le caractère général du texte de l'art. 12, où il n'est fait *aucune* mention des questions que soulève le privilège du secret professionnel de l'avocat, qui montre l'importance de la règle, énoncée dans l'arrêt *Pritchard*, selon laquelle le privilège ne peut être supprimé par inférence. Une recherche sur l'emploi de l'expression « de la même façon et dans la même mesure » qu'un tribunal judiciaire révèle que le législateur a utilisé un libellé essentiellement identique (ou équivalent) à celui du par. 12(1) *LPRPDE* dans environ 14 autres lois fédérales, dont la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique*, L.C. 2003, ch. 22, art. 99, la *Loi sur l'enregistrement des lobbyistes*, L.R.C. 1985, ch. 44 (4^e suppl.), art. 10.4, la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, L.C. 1995, ch. 44, art. 29 (« au même titre »), la *Loi sur le Service canadien du renseignement de sécurité*, L.R.C. 1985, ch. C-23, art. 50, et la *Loi canadienne sur les droits de la personne*, L.R.C. 1985, ch. H-6, art. 50 (« au même titre »). L'examen de ces dispositions dans le contexte législatif qui leur est propre montre que le législateur n'a certainement pas voulu supprimer dans tous ces cas le privilège du secret professionnel de l'avocat. Comme l'admet dans son mémoire le procureur général du Canada, intervenant en l'espèce :

... Parliament must be mindful of the importance of that privilege in the administration of justice. Consequently, if Parliament seeks to abrogate solicitor-client privilege it must do so in clear, precise and unequivocal language. Any ambiguity in the language of the legislation at issue must be resolved in favour of protecting the privilege and against any abrogation of the privilege. [para. 1]

Therefore, the Attorney General of Canada submits, “[t]he ordinary and grammatical meaning of the words used in s. 12(1) of *PIPEDA* taken in their full and proper context, do not support the conclusion of the Commissioner” (para. 2). I agree.

F. *The Privacy Commissioner Argues by Analogy With Her Powers Under the Privacy Act*

[27] The Privacy Commissioner criticizes the Court of Appeal’s decision in this case for introducing “unfounded discrepancies between the Commissioner’s powers of investigation under the *Privacy Act* and *PIPEDA*, contrary to . . . the plain language of these *Acts*” (A.F., at para. 120). She invokes the “principle of interpretation that presumes a harmony, coherence, and consistency between statutes dealing with the same subject matter”: *R. v. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 S.C.R. 867, 2001 SCC 56, at para. 52; R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4th ed. 2002), at pp. 327-28; P.-A. Côté, *The Interpretation of Legislation in Canada* (2nd ed. 1991), at pp. 288-89. She argues that Parliament could not have intended that the Commissioner’s virtually identical powers of investigation be contradictory as between these constituent pieces of legislation.

[28] However, the powers of the Privacy Commissioner under *PIPEDA* and the *Privacy Act* are not the same. For present purposes, as observed by the Federal Court of Appeal, it is sufficient to note that *PIPEDA* does not contain explicit language granting access to confidences such as is

[TRADUCTION] . . . le législateur doit être attentif à l’importance de ce privilège dans l’administration de la justice. Par conséquent, si le législateur a l’intention de supprimer le privilège du secret professionnel de l’avocat, il doit le faire en termes clairs, précis et non équivoques. La moindre ambiguïté dans la rédaction de la loi en cause doit être résolue en faveur de la protection du privilège et contre son abolition. [par. 1]

Le procureur général du Canada fait donc valoir que [TRADUCTION] « [l]e sens ordinaire et grammatical des termes utilisés au par. 12(1) de la *LPRPDE*, compte tenu de tout le contexte qui leur est propre, n’appuie pas la conclusion de la commissaire » (par. 2). Je suis d’accord.

F. *La Commissaire à la protection de la vie privée fait une analogie avec les pouvoirs que lui confère la Loi sur la protection des renseignements personnels*

[27] La Commissaire à la protection de la vie privée reproche à la Cour d’appel, dans sa décision dans la présente affaire, d’introduire des [TRADUCTION] « différences non justifiées entre les pouvoirs d’enquête conférés au commissaire par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *LPRPDE*, contrairement au sens ordinaire des mots employés dans ces lois » (m.a., par. 120). Elle invoque le « principe d’interprétation qui présume l’harmonie, la cohérence et l’uniformité entre les lois traitant du même sujet » : *R. c. Ulybel Enterprises Ltd.*, [2001] 2 R.C.S. 867, 2001 CSC 56, par. 52; R. Sullivan, *Sullivan and Driedger on the Construction of Statutes* (4^e éd. 2002), p. 327-328; P.-A. Côté, *Interprétation des lois* (2^e éd. 1990), p. 323-324. Elle fait valoir que le législateur ne pouvait avoir l’intention de conférer au commissaire, dans ces deux textes législatifs, des pouvoirs d’enquête pratiquement identiques qui seraient contradictoires.

[28] La *LPRPDE* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* confèrent pourtant des pouvoirs différents à la Commissaire à la protection de la vie privée. Dans le cas qui nous occupe, comme l’a fait remarquer la Cour d’appel fédérale, il suffit de constater que la *LPRPDE* ne contient

found in s. 34(2) of the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21:

34. . . .

(2) Notwithstanding any other Act of Parliament or any privilege under the law of evidence, the Privacy Commissioner may, during the investigation of any complaint under this Act, examine any information recorded in any form under the control of a government institution, other than a confidence of the Queen's Privy Council for Canada to which subsection 70(1) applies, and no information that the Commissioner may examine under this subsection may be withheld from the Commissioner on any grounds.

[29] The scope of the Privacy Commissioner's powers under s. 34(2) in relation to solicitor-client confidences has been the subject of divergent interpretations by the Federal Court of Appeal: see *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Minister of Environment)* (2000), 187 D.L.R. (4th) 127, at para. 11; *Canada (Attorney General) v. Canada (Information Commissioner)*, [2005] 4 F.C.R. 673, 2005 FCA 199, at paras. 25-26. Its scope is not in issue here. There is no equivalent of s. 34(2) in *PIPEDA*. The Privacy Commissioner seeks to explain its absence on the basis that s. 34(2) "was enacted solely to address issues of Crown privilege, which do not arise in the private sector" (A.F., at para. 124). The fact is, however, that solicitor-client privilege regularly arises in *both* the public and private sectors, and there is no language in *PIPEDA* comparable to s. 34(2) even to provide the Privacy Commissioner with an argument that "[n]otwithstanding . . . any privilege" she may examine privileged information in the hands of a private business or organization. The proper interpretation of s. 34(2) must await a case in which it is squarely raised. Its only relevance to the present appeal is its absence from *PIPEDA*, an absence from which we may draw an adverse inference. It is not there because Parliament either did not put its collective mind to the solicitor-client issue or because Parliament had

pas de disposition explicite permettant l'accès aux renseignements confidentiels comme celle que l'on trouve au par. 34(2) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21 :

34. . . .

(2) Nonobstant toute autre loi fédérale ou toute immunité reconnue par le droit de la preuve, le Commissaire à la protection de la vie privée a, pour les enquêtes qu'il mène en vertu de la présente loi, accès à tous les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, qui relèvent d'une institution fédérale, à l'exception des renseignements confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada auxquels s'applique le paragraphe 70(1); aucun des renseignements auxquels il a accès en vertu du présent paragraphe ne peut, pour quelque motif que ce soit, lui être refusé.

[29] La portée des pouvoirs que le par. 34(2) confère au Commissaire à la protection de la vie privée en ce qui concerne les communications protégées par le privilège du secret professionnel de l'avocat a fait l'objet d'interprétations divergentes par la Cour d'appel fédérale : voir *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Ministre de l'Environnement)*, [2000] A.C.F. n° 480 (QL), par. 11; *Canada (Procureur général) c. Canada (Commissaire à l'information)*, [2005] 4 R.C.F. 673, 2005 CAF 199, par. 25-26. La portée de ces pouvoirs n'est toutefois pas en litige en l'espèce. Il n'existe pas dans la *LPRPDE* de disposition équivalente au par. 34(2). Pour tenter d'expliquer l'absence d'une telle disposition, la Commissaire à la protection de la vie privée avance que le par. 34(2) [TRADUCTION] « a été adopté à seule fin de tenir compte du cas du secret d'intérêt public, qui ne se pose pas dans le secteur privé » (m.a., par. 124). Le fait est, toutefois, que le privilège du secret professionnel de l'avocat est régulièrement invoqué *aussi bien* dans le secteur public que dans le secteur privé, et que la *LPRPDE* ne contient pas de disposition analogue au par. 34(2) qui permettrait à la Commissaire à la protection de la vie privée ne fût-ce que de soutenir que, « [n]onobstant [. . .] toute immunité », elle peut examiner les renseignements auxquels s'attache le privilège et détenus par une entreprise ou une organisation privée. La question de l'interprétation correcte du par. 34(2) sera

no intention of giving the Privacy Commissioner the power she now claims.

G. *Reliance Is Placed on a “Contextual Reading” of Section 9(3) PIPEDA*

[30] The Information Commissioner, intervening in support of the Privacy Commissioner, contends that by “including solicitor-client privilege [in s. 9(3)] as one of the six enumerated grounds for refusing access to requested personal information, Parliament clearly indicated its intention that the Privacy Commissioner would administer and verify claims of exemption based on solicitor-client privilege *in the same manner as she administers and verifies claims based on the other five exemption grounds*” (I.F., at para. 24 (emphasis in original)). This presupposes that there is a parity of legal status and importance among the s. 9(3) grounds, which include not only solicitor-client privilege but “confidential commercial information” and information collected “without the knowledge or consent” of an individual for enumerated purposes (s. 7(1)(b)). There is no such parity of legal status and importance. Solicitor-client privilege “commands a unique status within the legal system. . . . [It] is integral to the workings of the legal system itself” (*McClure*, at para. 31; *Gruenke*, at p. 289). An argument that equates the status of solicitor-client privilege with “confidential commercial information” is simply a denial of its fundamental importance and illustrates the slippery slope on which the appellant’s position would place its future health and vitality in the regulatory context.

tranchée lorsqu’elle sera posée directement, dans le cadre d’un autre pourvoi. En l’espèce, sa pertinence tient uniquement à l’absence d’une disposition semblable dans la *LPRPDE*, absence dont nous pouvons tirer une conclusion défavorable. Si une telle disposition ne figure pas dans la *LPRPDE*, c’est soit que le législateur ne s’est pas arrêté à la question du privilège du secret professionnel de l’avocat, soit qu’il n’avait pas l’intention de conférer à la Commissaire à la protection de la vie privée le pouvoir qu’elle revendique maintenant.

G. *L’« interprétation contextuelle » du par. 9(3) LPRPDE*

[30] Le Commissaire à l’information, qui est intervenu au soutien de la Commissaire à la protection de la vie privée, fait valoir que le législateur, en [TRADUCTION] « faisant figurer le secret professionnel de l’avocat [au par. 9(3)] parmi les six motifs énumérés justifiant le refus de communiquer des renseignements personnels demandés, a clairement indiqué son intention de faire en sorte que la Commissaire à la protection de la vie privée administre et vérifie les demandes d’exemption fondées sur le privilège du secret professionnel de l’avocat *de la même manière qu’elle administre et vérifie les demandes fondées sur les cinq autres exceptions* » (m.i., par. 24 (en italique dans l’original)). Cet argument suppose l’existence d’une parité, quant au statut juridique et à l’importance, entre les différents motifs énumérés au par. 9(3) qui, outre le secret professionnel de l’avocat, comprennent les « renseignements commerciaux confidentiels » et les renseignements recueillis « à l’insu de l’intéressé et sans son consentement » pour une des fins énumérées (al. 7(1)b)). Or cette parité n’existe pas. Le privilège du secret professionnel de l’avocat « commande en soi une place exceptionnelle dans le système juridique [. . .] [il fait] partie intégrante des rouages du système juridique lui-même » (*McClure*, par. 31; *Gruenke*, p. 289). Un argument qui met le privilège du secret professionnel de l’avocat sur le même pied que les « renseignements commerciaux confidentiels » fait purement et simplement abstraction de l’importance fondamentale de ce privilège et montre comment la position de l’appelante en compromettrait la vitalité dans le contexte de la réglementation.

H. *Reliance on Section 31 of the Interpretation Act*

[31] Reference was made to s. 31(2) of the *Interpretation Act*, R.S.C. 1985, c. I-21, which provides that:

31. . . .

(2) Where power is given to a person, officer or functionary to do or enforce the doing of any act or thing, all such powers as are necessary to enable the person, officer or functionary to do or enforce the doing of the act or thing are deemed to be also given.

The *Interpretation Act* is a statute of general application. It does not address solicitor-client confidences. The reality is that all of the appellant's arguments for "implied powers" or a "purposive interpretation" of *PIPEDA* are arguments for an abrogation by inference. The Privacy Commissioner's position is that her review of solicitor-client documents is "routinely necessary" in all cases where solicitor-client privilege is claimed. However, such routine access would contradict the principles explained in *Descôteaux* over 25 years ago:

When the law gives someone the authority to do something which, in the circumstances of the case, might interfere with that [solicitor-client] confidentiality, the decision to do so and the choice of means of exercising that authority should be determined with a view to not interfering with it except to the extent absolutely necessary in order to achieve the ends sought by the enabling legislation. [Emphasis added; p. 875.]

The Privacy Commissioner has not made out a case that routine access to solicitor-client confidences is "absolutely necessary" to achieve the ends sought by *PIPEDA*. There are other less intrusive remedies, as will now be referred to.

H. *L'article 31 de la Loi d'interprétation*

[31] On a fait référence au par. 31(2) de la *Loi d'interprétation*, L.R.C. 1985, ch. I-21, ainsi rédigé :

31. . . .

(2) Le pouvoir donné à quiconque, notamment à un agent ou fonctionnaire, de prendre des mesures ou de les faire exécuter comporte les pouvoirs nécessaires à l'exercice de celui-ci.

La *Loi d'interprétation* est une loi d'application générale. Il n'y est pas question des communications protégées par le secret professionnel de l'avocat. Tous les arguments de l'appelante en faveur de « pouvoirs implicites » ou d'une « interprétation téléologique » de la *LPRPDE* sont en réalité des arguments en faveur d'une abrogation du privilège par inférence. La Commissaire à la protection de la vie privée soutient qu'il lui « faut systématiquement » examiner les documents protégés par le privilège du secret professionnel de l'avocat lorsque ce privilège est revendiqué. Toutefois, un tel accès systématique contredirait les principes énoncés il y a plus de 25 ans dans l'arrêt *Descôteaux* :

Lorsque la loi confère à quelqu'un le pouvoir de faire quelque chose qui, eu égard aux circonstances propres à l'espèce, pourrait avoir pour effet de porter atteinte à cette confidentialité [des communications entre client et avocat], la décision de le faire et le choix des modalités d'exercice de ce pouvoir doivent être déterminés en regard d'un souci de n'y porter atteinte que dans la mesure absolument nécessaire à la réalisation des fins recherchées par la loi habilitante. [Je souligne; p. 875.]

La Commissaire à la protection de la vie privée n'a pas établi que l'accès systématique aux communications protégées par le secret professionnel de l'avocat est « absolument nécessaire » à la réalisation des objectifs de la *LPRPDE*. Comme nous allons maintenant voir, il existe des mesures moins attentatoires.

I. *The Privacy Commissioner Has Alternate Effective Remedies to Have Solicitor-Client Privilege Verified*

[32] Parliament has provided the Privacy Commissioner with at least two alternative effective and expeditious means “of exercising [her] authority” to ensure that *PIPEDA* requirements are met.

[33] Firstly, as the Privacy Commissioner conceded in the hearing of the appeal, she may, at any point in her investigation, refer a question of solicitor-client privilege to the Federal Court under s. 18.3(1) of the *Federal Courts Act*, R.S.C. 1985, c. F-7, which provides that:

18.3 (1) A federal board, commission or other tribunal may at any stage of its proceedings refer any question or issue of law, of jurisdiction or of practice and procedure to the Federal Court for hearing and determination.

[34] Secondly, within the framework of *PIPEDA* itself, the Privacy Commissioner has the right to report an impasse over privilege in her s. 13 report and, with the agreement of the complainant, bring an application to the Federal Court for relief under s. 15. The court is empowered, if it thinks it necessary, to review the contested material and determine whether the solicitor-client privilege has been properly claimed. This procedure permits verification while preserving the privilege as much as possible. The requirement that the court application “be heard and determined without delay and in a summary way unless the Court considers it inappropriate to do so” (s. 17(1)) is designed to expedite access to justice for the complainant. The legislative scheme, thus interpreted, permits the objectives of *PIPEDA* to be met while preserving solicitor-client privilege “as close to absolute as possible to ensure public confidence and retain relevance” (*McClure*, at para. 35).

I. *La Commissaire à la protection de la vie privée dispose d'autres moyens efficaces pour faire vérifier les documents protégés par le secret professionnel de l'avocat*

[32] Le législateur a mis à la disposition de la Commissaire à la protection de la vie privée au moins deux autres moyens efficaces et rapides « d'exerc[er son] pouvoir » de manière à faire en sorte que les exigences de la *LPRPDE* soient respectées.

[33] Premièrement, comme la Commissaire à la protection de la vie privée l'a admis lors de l'audition du pourvoi, elle peut, en tout temps pendant son examen, renvoyer à la Cour fédérale une question relative au privilège du secret professionnel de l'avocat aux termes du par. 18.3(1) de la *Loi sur les Cours fédérales*, L.R.C. 1985, ch. F-7, dont voici le texte :

18.3 (1) Les offices fédéraux peuvent, à tout stade de leurs procédures, renvoyer devant la Cour fédérale pour audition et jugement toute question de droit, de compétence ou de pratique et procédure.

[34] Deuxièmement, dans le cadre de la *LPRPDE* elle-même, la Commissaire à la protection de la vie privée a le droit de signaler, dans le rapport qu'elle dresse suivant l'art. 13, les situations d'impasse relative au privilège et, avec le consentement du plaignant, d'exercer un recours devant la Cour fédérale sur le fondement de l'art. 15. La cour a le pouvoir, si elle l'estime nécessaire, d'examiner les documents en cause et de déterminer si le privilège du secret professionnel de l'avocat a été revendiqué à bon droit. Ce recours permet la vérification tout en préservant autant que possible le privilège. La disposition exigeant que le recours dont est saisi le tribunal soit « entendu et jugé sans délai et selon une procédure sommaire, à moins que la Cour ne l'estime contre-indiqué » (par. 17(1)) vise à donner au plaignant un accès rapide à la justice. Le régime législatif, ainsi interprété, permet la réalisation des objectifs de la *LPRPDE* tout en préservant le privilège du secret professionnel de l'avocat de façon « aussi absolu[e] que possible pour assurer la confiance du public et demeurer pertinent » (*McClure*, par. 35).

V. Disposition

[35] I would dismiss the appeal with costs in this Court.

APPENDIX

Personal Information Protection and Electronic Documents Act, S.C. 2000, c. 5

4. (1) This Part applies to every organization in respect of personal information that

- (a) the organization collects, uses or discloses in the course of commercial activities; or
- (b) is about an employee of the organization and that the organization collects, uses or discloses in connection with the operation of a federal work, undertaking or business.

. . . .

9. . . .

(3) Despite the note that accompanies clause 4.9 of Schedule 1, an organization is not required to give access to personal information only if

- (a) the information is protected by solicitor-client privilege;
- (b) to do so would reveal confidential commercial information;
- (c) to do so could reasonably be expected to threaten the life or security of another individual;
- (c.1) the information was collected under paragraph 7(1)(b); or
- (d) the information was generated in the course of a formal dispute resolution process.

However, in the circumstances described in paragraph (b) or (c), if giving access to the information would reveal confidential commercial information or could reasonably be expected to threaten the life or security of another individual, as the case may be, and that information is severable from the record containing any other information for which access is requested, the organization shall give the individual access after severing.

. . . .

V. Dispositif

[35] Je suis d'avis de rejeter le pourvoi avec dépens devant notre Cour.

ANNEXE

Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques, L.C. 2000, ch. 5

4. (1) La présente partie s'applique à toute organisation à l'égard des renseignements personnels :

- a) soit qu'elle recueille, utilise ou communique dans le cadre d'activités commerciales;
- b) soit qui concernent un de ses employés et qu'elle recueille, utilise ou communique dans le cadre d'une entreprise fédérale.

. . . .

9. . . .

(3) Malgré la note afférente à l'article 4.9 de l'annexe 1, l'organisation n'est pas tenue de communiquer à l'intéressé des renseignements personnels dans les cas suivants seulement :

- a) les renseignements sont protégés par le secret professionnel liant l'avocat à son client;
- b) la communication révélerait des renseignements commerciaux confidentiels;
- c) elle risquerait vraisemblablement de nuire à la vie ou la sécurité d'un autre individu;
- c.1) les renseignements ont été recueillis au titre de l'alinéa 7(1)b);
- d) les renseignements ont été fournis uniquement à l'occasion d'un règlement officiel des différends.

Toutefois, dans les cas visés aux alinéas b) ou c), si les renseignements commerciaux confidentiels ou les renseignements dont la communication risquerait vraisemblablement de nuire à la vie ou la sécurité d'un autre individu peuvent être retranchés du document en cause, l'organisation est tenue de faire la communication en retranchant ces renseignements.

. . . .

12. (1) The Commissioner shall conduct an investigation in respect of a complaint and, for that purpose, may

(a) summon and enforce the appearance of persons before the Commissioner and compel them to give oral or written evidence on oath and to produce any records and things that the Commissioner considers necessary to investigate the complaint, in the same manner and to the same extent as a superior court of record;

(b) administer oaths;

(c) receive and accept any evidence and other information, whether on oath, by affidavit or otherwise, that the Commissioner sees fit, whether or not it is or would be admissible in a court of law;

. . . .

13. (1) The Commissioner shall, within one year after the day on which a complaint is filed or is initiated by the Commissioner, prepare a report that contains

(a) the Commissioner's findings and recommendations;

(b) any settlement that was reached by the parties;

. . . .

14. (1) A complainant may, after receiving the Commissioner's report, apply to the Court for a hearing in respect of any matter in respect of which the complaint was made, or that is referred to in the Commissioner's report, and that is referred to in clause . . . of Schedule 1

. . . .

15. The Commissioner may, in respect of a complaint that the Commissioner did not initiate,

(a) apply to the Court, within the time limited by section 14, for a hearing in respect of any matter described in that section, if the Commissioner has the consent of the complainant;

(b) appear before the Court on behalf of any complainant who has applied for a hearing under section 14; or

(c) with leave of the Court, appear as a party to any hearing applied for under section 14.

12. (1) Le commissaire procède à l'examen de toute plainte et, à cette fin, a le pouvoir :

a) d'assigner et de contraindre des témoins à comparaître devant lui, à déposer verbalement ou par écrit sous la foi du serment et à produire les documents ou pièces qu'il juge nécessaires pour examiner la plainte dont il est saisi, de la même façon et dans la même mesure qu'une cour supérieure d'archives;

b) de faire prêter serment;

c) de recevoir les éléments de preuve ou les renseignements — fournis notamment par déclaration verbale ou écrite sous serment — qu'il estime indiqués, indépendamment de leur admissibilité devant les tribunaux;

. . . .

13. (1) Dans l'année suivant, selon le cas, la date du dépôt de la plainte ou celle où il en a pris l'initiative, le commissaire dresse un rapport où :

a) il présente ses conclusions et recommandations;

b) il fait état de tout règlement intervenu entre les parties;

. . . .

14. (1) Après avoir reçu le rapport du commissaire, le plaignant peut demander que la Cour entende toute question qui a fait l'objet de la plainte — ou qui est mentionnée dans le rapport — et qui est visée aux articles [. . .] de l'annexe 1

. . . .

15. S'agissant d'une plainte dont il n'a pas pris l'initiative, le commissaire a qualité pour :

a) demander lui-même, dans le délai prévu à l'article 14, l'audition de toute question visée à cet article, avec le consentement du plaignant;

b) comparaître devant la Cour au nom du plaignant qui a demandé l'audition de la question;

c) comparaître, avec l'autorisation de la Cour, comme partie à la procédure.

16. The Court may, in addition to any other remedies it may give,

- (a) order an organization to correct its practices in order to comply with sections 5 to 10;
- (b) order an organization to publish a notice of any action taken or proposed to be taken to correct its practices, whether or not ordered to correct them under paragraph (a); and
- (c) award damages to the complainant, including damages for any humiliation that the complainant has suffered.

17. (1) An application made under section 14 or 15 shall be heard and determined without delay and in a summary way unless the Court considers it inappropriate to do so.

(2) In any proceedings arising from an application made under section 14 or 15, the Court shall take every reasonable precaution, including, when appropriate, receiving representations ex parte and conducting hearings in camera, to avoid the disclosure by the Court or any person of any information or other material that the organization would be authorized to refuse to disclose if it were requested under clause 4.9 of Schedule 1.

. . .

20. (1) Subject to subsections (2) to (5), 13(3) and 19(1), the Commissioner or any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner shall not disclose any information that comes to their knowledge as a result of the performance or exercise of any of the Commissioner’s duties or powers under this Part.

. . .

(3) The Commissioner may disclose, or may authorize any person acting on behalf or under the direction of the Commissioner to disclose, information that in the Commissioner’s opinion is necessary to

- (a) conduct an investigation or audit under this Part; or
- (b) establish the grounds for findings and recommendations contained in any report under this Part.

(4) The Commissioner may disclose, or may authorize any person acting on behalf or under the direction of

16. La Cour peut, en sus de toute autre réparation qu’elle accorde :

- a) ordonner à l’organisation de revoir ses pratiques de façon à se conformer aux articles 5 à 10;
- b) lui ordonner de publier un avis énonçant les mesures prises ou envisagées pour corriger ses pratiques, que ces dernières aient ou non fait l’objet d’une ordonnance visée à l’alinéa a);
- c) accorder au plaignant des dommages-intérêts, notamment en réparation de l’humiliation subie.

17. (1) Le recours prévu aux articles 14 ou 15 est entendu et jugé sans délai et selon une procédure sommaire, à moins que la Cour ne l’estime contre-indiqué.

(2) À l’occasion des procédures relatives au recours prévu aux articles 14 ou 15, la Cour prend toutes les précautions possibles, notamment, si c’est indiqué, par la tenue d’audiences à huis clos et l’audition d’arguments en l’absence d’une partie, pour éviter que ne soient divulgués, de par son propre fait ou celui de quiconque, des renseignements qui justifient un refus de communication de renseignements personnels demandés en vertu de l’article 4.9 de l’annexe 1.

. . .

20. (1) Sous réserve des paragraphes (2) à (5), 13(3) et 19(1), le commissaire et les personnes agissant en son nom ou sous son autorité sont tenus au secret en ce qui concerne les renseignements dont ils prennent connaissance par suite de l’exercice des attributions que la présente partie confère au commissaire.

. . .

(3) Il peut communiquer — ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à communiquer — les renseignements qui, à son avis, sont nécessaires pour :

- a) examiner une plainte ou procéder à une vérification en vertu de la présente partie;
- b) motiver les conclusions et recommandations contenues dans les rapports prévus par la présente partie.

(4) Il peut également communiquer — ou autoriser les personnes agissant en son nom ou sous son autorité à

the Commissioner to disclose, information in the course of

- (a) a prosecution for an offence under section 28;
- (b) a prosecution for an offence under section 132 of the *Criminal Code* (perjury) in respect of a statement made under this Part;
- (c) a hearing before the Court under this Part; or
- (d) an appeal from a decision of the Court.

(5) The Commissioner may disclose to the Attorney General of Canada or of a province, as the case may be, information relating to the commission of an offence against any law of Canada or a province on the part of an officer or employee of an organization if, in the Commissioner's opinion, there is evidence of an offence.

Appeal dismissed with costs.

Solicitor for the appellant: Welchner Law Office, Ottawa.

Solicitors for the respondent: Walsh Wilkins Creighton, Calgary.

Solicitor for the intervener the Attorney General of Canada: Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Federation of Law Societies of Canada: MacIntosh, MacDonnell & MacDonald, New Glasgow, N.S.

Solicitor for the intervener the Information Commissioner of Canada: Information Commissioner of Canada, Ottawa.

Solicitor for the intervener the New Brunswick Office of the Ombudsman: New Brunswick Office of the Ombudsman, Fredericton.

Solicitor for the intervener the Information and Privacy Commissioner of British Columbia: Susan E. Ross, Victoria.

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

communiquer — des renseignements soit dans le cadre des procédures intentées pour l'infraction visée à l'article 28 ou pour l'infraction visée à l'article 132 du *Code criminel* (parjure) se rapportant à une déclaration faite en vertu de la présente partie, soit lors d'une audience de la Cour prévue par cette partie ou lors de l'appel de la décision rendue par celle-ci.

(5) Dans les cas où, à son avis, il existe des éléments de preuve touchant la perpétration d'infractions au droit fédéral ou provincial par un cadre ou employé d'une organisation, le commissaire peut faire part au procureur général du Canada ou d'une province, selon le cas, des renseignements qu'il détient à cet égard.

Pourvoi rejeté avec dépens.

Procureur de l'appelant : Welchner Law Office, Ottawa.

Procureurs de l'intimé : Walsh Wilkins Creighton, Calgary.

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

Procureurs de l'intervenante la Fédération des ordres professionnels de juristes du Canada : MacIntosh, MacDonnell & MacDonald, New Glasgow, N.-É.

Procureur de l'intervenant le Commissaire à l'information du Canada : Commissaire à l'information du Canada, Ottawa.

Procureur de l'intervenant le Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick : Bureau de l'Ombudsman du Nouveau-Brunswick, Fredericton.

Procureure de l'intervenant Information and Privacy Commissioner of British Columbia : Susan E. Ross, Victoria.

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

Solicitors for the intervener the Advocates' Society: Goodmans, Toronto.

Solicitors for the intervener the Canadian Bar Association: Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Solicitors for the intervener the Information and Privacy Commissioner of Alberta: Chivers Carpenter, Edmonton.

Procureurs de l'intervenante Advocates' Society : Goodmans, Toronto.

Procureurs de l'intervenante l'Association du Barreau canadien : Osler, Hoskin & Harcourt, Toronto.

Procureurs de l'intervenant Information and Privacy Commissioner of Alberta : Chivers Carpenter, Edmonton.