

Michael A. Dagg *Appellant*

v.

The Minister of Finance *Respondent*

and

The Privacy Commissioner of Canada and the Public Service Alliance of Canada *Interveners*

INDEXED AS: DAGG v. CANADA (MINISTER OF FINANCE)

File No.: 24786.

1997: January 22; 1997: June 26.

Present: Lamer C.J. and La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci and Major JJ.

ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF APPEAL

Access to information — Privacy — Personal information — Request made for sign-in logs of government department — Personal identifying features deleted from information — Whether information should be disclosed — Whether part of information can be withheld because “personal information” — Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2, 4, 19(1), (2), 21(1)(b), 25, 31, 41, 48, 49, 54 — Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 3(i), (j), 8(2)(m).

The appellant filed a request with the Department of Finance for copies of logs with the names, identification numbers and signatures of employees entering and leaving the workplace on weekends. These logs were kept by security personnel for safety and security reasons but not for the purpose of verifying overtime claims. The appellant intended to present this information to the union anticipating that the union would find it helpful in the collective bargaining process and that the union would as a consequence be disposed to retain his services. The respondent disclosed the relevant logs but deleted the employees' names, identification numbers and signatures on the ground that this information constituted personal information and was thus exempted from disclosure. The appellant unsuccessfully sought a review by the Minister of this decision and filed a com-

Michael A. Dagg *Appellant*

c.

Le ministre des Finances *Intimé*

et

Le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada et l'Alliance de la fonction publique du Canada *Intervenants*

RÉPERTORIÉ: DAGG c. CANADA (MINISTRE DES FINANCES)

N° du greffe: 24786.

1997: 22 janvier; 1997: 26 juin.

Présents: Le juge en chef Lamer et les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Sopinka, Gonthier, Cory, McLachlin, Iacobucci et Major.

EN APPEL DE LA COUR D'APPEL FÉDÉRALE

Accès à l'information — Protection de la vie privée — Renseignements personnels — Demande de feuilles de présences d'un ministère gouvernemental — Éléments d'identification personnelle supprimés des renseignements remis — Les renseignements devraient-ils être communiqués? — Peut-on refuser de communiquer une partie des renseignements pour le motif qu'il s'agit de «renseignements personnels»? — Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2, 4, 19(1), (2), 21(1)(b), 25, 31, 41, 48, 49, 54 — Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2, 3i), j), 8(2)m).

L'appelant a déposé auprès du ministère des Finances une requête visant à obtenir des copies des feuilles indiquant les nom et numéro d'identification que les employés qui étaient entrés au travail, pendant certaines fins de semaine, avaient signées à leur arrivée et à leur départ. Ces feuilles de présences étaient tenues à des fins de sécurité par le personnel de sécurité, et non pas dans le but de vérifier des demandes de rémunération d'heures supplémentaires. L'appelant comptait soumettre ces renseignements au syndicat dans l'espoir que celui-ci les jugerait utiles dans le processus de négociation collective et qu'il serait, par conséquent, disposé à retenir ses services. L'intimé a communiqué les feuilles pertinentes, après y avoir cependant supprimé les nom, numéro d'identification et signature des employés, pour le motif que ces renseignements étaient des renseigne-

plaint with the Information Commissioner, arguing that deleted information should be disclosed by virtue of exceptions related to personal information in the *Privacy Act*. The Federal Court, Trial Division, on a review of the Minister's decision, found the information not to be personal but this decision was reversed on appeal. At issue here is whether the information in the logs constitutes "personal information" within the meaning of s. 3 of the *Privacy Act* and whether the Minister failed to exercise his discretion properly in refusing to disclose the requested information pursuant to s. 19(2)(c) of the *Access to Information Act* and s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*.

Held (La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and Major JJ. dissenting): The appeal should be allowed.

Per Lamer C.J. and Sopinka, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ.: Agreement was expressed with La Forest J.'s approach to interpreting the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, particularly that they must be interpreted together. La Forest J.'s general approach to the interpretation of s. 3 "personal information" (j) of the *Privacy Act* (hereinafter s. 3(j)) was also agreed with.

The number of hours spent at the workplace is information that is "related to" the position or function of the individual in that it permits a general assessment to be made of the amount of work required for a particular employee's position or function. For the same reason, the requested information is related to the "responsibilities of the position held by the individual" and falls under the specific exception set out at s. 3(j)(iii) of the *Privacy Act*. The information provides a general indication of the extent of the responsibilities inherent in the position. There is neither a subjective aspect nor an element of evaluation contained in a record of an individual's presence at the workplace beyond normal working hours. Rather, that record discloses information generic to the position itself.

ments personnels qui étaient ainsi exemptés de communication. L'appelant a demandé en vain au Ministre de réviser cette décision et a déposé une plainte auprès du Commissaire à l'information, en faisant valoir que les renseignements supprimés devaient être communiqués en vertu des exceptions relatives aux renseignements personnels, prévues dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Lors de la révision de la décision du Ministre, la Section de première instance de la Cour fédérale a conclu qu'il ne s'agissait pas de renseignements personnels, mais cette décision a été infirmée en appel. Il s'agit ici de savoir si les renseignements contenus dans les feuilles de présences sont des «renseignements personnels» au sens de l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et si le Ministre a omis d'exercer régulièrement son pouvoir discrétionnaire en refusant de communiquer les renseignements demandés conformément à l'al. 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* et au sous-al. 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Arrêt (les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et Major sont dissidents): Le pourvoi est accueilli.

Le juge en chef Lamer et les juges Sopinka, Cory, McLachlin et Iacobucci: Il y a accord avec la façon dont le juge La Forest aborde l'interprétation de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en particulier avec son affirmation qu'elles doivent être interprétées ensemble. Il y a également accord avec la façon générale dont le juge La Forest aborde l'interprétation de l'al. 3 «renseignements personnels» j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* (ci-après l'al. 3j)).

Le nombre d'heures passées au travail est un renseignement «portant sur» le poste ou les fonctions de l'intéressé, en ce qu'il permet de se faire une idée générale de la quantité de travail requise relativement au poste ou aux fonctions d'un employé donné. Pour la même raison, les renseignements demandés portent sur «les attributions [du] poste [du cadre ou de l'employé]» et relèvent de l'exception particulière prévue au sous-al. 3j)(iii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ces renseignements donnent une indication générale de l'étendue des attributions du poste. Il n'y a aucun aspect subjectif ni aucun élément d'évaluation dans une feuille de présences d'une personne au lieu de travail en dehors des heures normales de travail. Cette feuille donne plutôt des renseignements génériques sur le poste lui-même.

Per La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and Major JJ. (dissenting): The *Access to Information Act* and *Privacy Act* have equal status and must be given equal effect. The courts must have regard to the purposes of both in considering whether a government record constitutes "personal information". Both recognize that, in so far as it is encompassed by the definition of "personal information" in s. 3 of the *Privacy Act*, privacy is paramount over access.

The overarching purpose of access to information legislation is to facilitate democracy by helping to ensure that citizens have the information required to participate meaningfully in the democratic process and that politicians and bureaucrats remain accountable to the citizenry. While the *Access to Information Act* recognizes a broad right of access to any record under the control of the government, the overarching purposes of the Act must be considered in determining whether an exemption to that general right should be granted. The purpose of the *Privacy Act* is to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and to provide individuals with a right of access to that information.

The definition of "personal information" in s. 3 of the *Privacy Act* — "information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing" — indicates that the general opening words are intended to be the primary source of interpretation. The subsequent enumeration merely identifies examples of the type of subject matter encompassed by the general definition. The language is deliberately broad and entirely consistent with the great pains that have been taken to safeguard individual liberty. Its intent is to capture any information about a specific person, subject only to specific exceptions.

In the present case, the information requested by the appellant revealed the times during which employees of the Department of Finance attended their workplace on weekends over a period of one month. It is patently apparent that this constitutes "information about an identifiable individual" within the meaning of s. 3. It thus *prima facie* constitutes "personal information" under s. 3 of the *Privacy Act*.

Les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et Major (dissidents): La *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont égales entre elles et doivent être mises à exécution également. Les tribunaux doivent tenir compte des objets des deux lois pour décider si les renseignements contenus dans un document de l'administration fédérale sont des «renseignements personnels». Les deux lois reconnaissent que, dans la mesure où il est visé par la définition de «renseignements personnels», contenue à l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le droit à la vie privée l'emporte sur le droit d'accès à l'information.

La loi en matière d'accès à l'information a pour objet général de favoriser la démocratie en aidant à garantir que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population. Bien que la *Loi sur l'accès à l'information* reconnaisse un droit d'accès général aux documents des institutions fédérales, il faut tenir compte de l'objectif général de cette loi pour déterminer s'il y a lieu de reconnaître une exception à ce droit général. L'objectif de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est de protéger les renseignements personnels relevant des institutions fédérales et d'assurer le droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent.

La définition de «renseignements personnels» donnée à l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* — «[l]es renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment» — indique que la disposition liminaire générale doit servir de principale source d'interprétation. L'énumération subséquente ne fait que donner des exemples du genre de sujets visés par la définition générale. La formulation est délibérément large et illustre tout à fait les efforts considérables qui ont été déployés pour protéger l'identité des individus. Elle est destinée à viser tout renseignement sur une personne donnée, sous la seule réserve d'exceptions précises.

En l'espèce, les renseignements demandés par l'appellant révélaient les heures pendant lesquelles des employés du ministère des Finances se trouvaient à leur lieu de travail pendant la fin de semaine au cours d'une période d'un mois. Il appert manifestement que ce sont des «renseignements [...] concernant un individu identifiable» au sens de l'art. 3. Ce sont donc, à première vue, des «renseignements personnels» au sens de l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Although it is not strictly necessary to so find, it is relevant that employees of the respondent would have a reasonable expectation that the information in the sign-in logs would not be revealed to the general public. A reasonable person would not expect strangers to have access to detailed, systematic knowledge of an individual's location during non-working hours, even if that location is his or her workplace.

Once it is determined that a record falls within the opening words of the definition of "personal information" in s. 3 of the *Privacy Act*, it is not necessary to consider whether it is also encompassed by one of the specific, non-exhaustive examples set out in paras. (a) to (i). It should be noted, nevertheless, that the records requested by the appellant in this case clearly fall within para. (i), which states that "personal information" includes "the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual or where the disclosure of the name itself would reveal information about the individual". In this case, the appellant did not request only the names of the employees. He also wanted access to the times of their arrivals and departures. The time entries thus constitute "other personal information" within the meaning of the first part of para. (i).

It is also clear that disclosure of the names themselves, i.e., without the time entries or signatures, would disclose information about the individual within the meaning of the second part of para. (i). In his access request, the appellant asked for copies of the logs signed by employees on specific days. Even if the Minister disclosed only the names of the employees listed on those logs, the disclosure would reveal that certain identifiable persons attended their workplace on those days.

Section 48 of the *Access to Information Act* places the onus on the government to show that it is authorized to refuse to disclose a record. The Act makes no distinction between the determination as to whether a record is *prima facie* personal information and whether it is encompassed by one of the exceptions. Even where it has been shown that the record is *prima facie* personal information, the government retains the burden of establishing that a record does not fall within one of the exceptions set out in s. 3.

Bien qu'il ne soit pas strictement nécessaire de le conclure, il est pertinent de mentionner que les employés de l'intimé s'attendaient raisonnablement à ce que l'information contenue dans les feuilles de présences ne soit pas communiquée au grand public. Une personne raisonnable ne s'attendrait pas à ce que des étrangers aient accès systématiquement à des renseignements détaillés concernant l'endroit où se trouve une personne en dehors des heures de travail, même si cet endroit est son lieu de travail.

Une fois qu'il a été jugé qu'un document relève de la disposition liminaire de la définition de l'expression «renseignements personnels», figurant à l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il n'est pas nécessaire d'examiner s'il correspond aussi à l'un des exemples précis, mais non exhaustifs, donnés aux al. a) à i). Il y a lieu de noter, toutefois, que les renseignements demandés par l'appellant en l'espèce sont nettement visés par l'al. i) qui stipule que l'expression «renseignements personnels» concernant un particulier vise notamment «son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d'autres renseignements personnels le concernant ou lorsque la seule divulgation du nom révélerait des renseignements à son sujet». En l'espèce, l'appellant n'a pas seulement demandé le nom des employés en question. Il voulait aussi connaître leurs heures d'arrivée et de départ. Les heures d'arrivée et de départ constituent ainsi «d'autres renseignements personnels» au sens de la première partie de l'al. i).

Il est également clair que la divulgation des noms mêmes, c.-à-d. sans les heures d'arrivée et de départ ou les signatures, révélerait des renseignements au sujet des individus concernés, au sens de la deuxième partie de l'al. i). Dans sa demande d'accès à des renseignements, l'appellant a demandé une copie des feuilles signées par des employés à certaines dates. Même si le Ministre ne divulguait que le nom des employés inscrits sur ces feuilles, cette divulgation révélerait que certaines personnes identifiables se trouvaient à leur lieu de travail ces jours-là.

L'article 48 de la *Loi sur l'accès à l'information* impose à l'administration fédérale l'obligation d'établir le bien-fondé de son refus de communiquer un dossier. Cette loi n'établit aucune distinction entre le point de savoir si un document contient des renseignements personnels à première vue, et celui de savoir s'il est visé par l'une des exceptions. Même dans le cas où on a démontré qu'un document contient des renseignements personnels à première vue, il incombe toujours à l'administration fédérale d'établir que ce document ne relève pas de l'une des exceptions prévues à l'art. 3.

The section 3 personal information provision exempts information attaching to positions but not information relating to specific individuals. Information relating to the position is thus not “personal information”, even though it may incidentally reveal something about named persons. Conversely, information relating primarily to individuals themselves or to the manner in which they choose to perform the tasks assigned to them is “personal information”. Generally speaking, information relating to the position, function or responsibilities of an individual will consist of the kind of information disclosed in a job description.

The information requested in the present case is not information about the nature of a particular position. While it may give the appellant a rough, overall picture of weekend work patterns, it provides no specific, accurate information about any specific employee’s duties, functions or hours of work. Rather, it reveals information about the activities of a specific individual which may or may not be work-related. Even if the logs can be said to record an employee’s overtime hours accurately, such information is “personal information”. The specific hours worked by individual employees reveal nothing about either the nature or quantity of their work.

The names on the sign-in logs do not constitute a “document prepared by . . . individual[s] in the course of employment”. First, these logs are not prepared by the employees who sign them; they are the responsibility of security officers. Second, they are not made “in the course of employment” and have nothing to do with the responsibilities of their positions.

A *de novo* review of the decision of the head of the institution, under s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*, that the public interest in disclosure clearly outweighed any invasion of privacy is not mandated by s. 2 of the *Access to Information Act* which provides that decisions on disclosure should be reviewed independently of government. The reviewing court, under s. 49 of that Act, is to determine whether the refusal to disclose by the head of a government institution was authorized. If the information does not fall within one of the exceptions to a general right of access, the head of the institution is not “authorized” to refuse disclosure, and the court may order that the record be released pursuant to s. 49. In making this determination, the reviewing court may substitute its opinion for that of the head of the govern-

La disposition relative aux renseignements personnels, contenue à l’art. 3, exclut les renseignements relatifs aux postes, mais non ceux concernant telle ou telle personne. Les renseignements relatifs au poste ne sont donc pas des «renseignements personnels», bien qu’ils puissent incidemment révéler quelque chose au sujet des personnes nommées. Par contre, les renseignements qui concernent principalement des personnes elles-mêmes ou la manière dont elles choisissent d’accomplir les tâches qui leur sont confiées sont des «renseignements personnels». En général, les renseignements concernant le poste, les fonctions ou les attributions d’une personne sont du genre de ceux qu’on trouve dans la description de travail.

Les renseignements demandés en l’espèce ne concernent pas la nature d’un poste en particulier. Bien qu’ils puissent donner à l’appelant un vague aperçu des tendances de travail en fin de semaine, ils ne donnent aucune information exacte ou précise sur les attributions, fonctions ou heures de travail d’un employé en particulier. Ils révèlent plutôt les activités d’une personne donnée, qui peuvent être ou ne pas être liées à son travail. Même si on peut dire que les feuilles en question font état avec exactitude des heures supplémentaires effectuées par un employé, ces renseignements sont des «renseignements personnels». Les heures effectuées par des employés ne révèlent rien sur la nature ou le volume de leur travail.

Les noms figurant sur les feuilles de présences ne constituent pas un «document [que des individus ont] établi au cours de [leur] emploi». Premièrement, ces feuilles ne sont pas «établies» par les employés qui les signent; elles relèvent de la responsabilité d’agents de sécurité. Deuxièmement, elles ne sont pas établies «au cours de [l’]emploi» et n’ont rien à voir avec les attributions des postes des employés.

Une révision *de novo* de la décision du responsable de l’institution, prise en vertu du sous-al. 8(2)(m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et suivant laquelle les raisons d’intérêt public justifiant la communication l’emportaient clairement sur toute atteinte à la vie privée, n’est pas exigée par l’art. 2 de la *Loi sur l’accès à l’information*, qui prévoit que les décisions quant à la communication sont susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. Aux termes de l’art. 49 de cette loi, la cour qui procède à la révision doit déterminer si le responsable de l’institution fédérale qui a refusé communication d’un document était autorisé à la refuser. Si les renseignements demandés ne relèvent pas de l’une des exceptions au droit général d’accès, le responsable de l’institution fédérale concer-

ment institution. The situation changes, however, once it is determined that the head of the institution is authorized to refuse disclosure. Section 49 of the *Access to Information Act*, then, only permits the court to overturn the decision of the head of the institution where that person is “not authorized” to withhold a record. Where the requested record constitutes personal information, the head of the institution is authorized to refuse and the *de novo* review power set out in s. 49 is exhausted.

The head of a government institution, under s. 19(2) of the *Access to Information Act*, has a discretion to disclose personal information in certain circumstances. A decision is not immune from judicial oversight merely because it is discretionary. Abuse of discretion may be alleged but where the discretion has been exercised in good faith, and, where required, in accordance with principles of natural justice, and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere.

The Minister properly examined the evidence and carefully weighed the competing policy interests. He was entitled to make the conclusion that the public interest did not outweigh the privacy interest. For this Court to overturn this decision would not only amount to a substitution of its view of the matter for his but also do considerable violence to the purpose of the legislation. The Minister’s failure to give extensive, detailed reasons for his decision did not work any unfairness upon the appellant.

The head of a government institution, pursuant to s. 48 of the *Access to Information Act*, has the burden of establishing that he or she is “authorized to refuse” to disclose a requested record. The Minister satisfied this burden when he showed that the information in the sign-in logs constituted “personal information”. Once that fact is established, the Minister’s decision to refuse to disclose pursuant to s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* may only be reviewed on the basis that it constituted an abuse of discretion. The Minister did not have a “burden” to show that his decision was correct because that decision is not reviewable by a court on the correctness standard. The Minister weighed the conflicting interests

née n’est pas autorisé à en refuser la communication, et la cour peut en ordonner la communication conformément à l’art. 49. Dans cette décision, la cour qui procède à la révision peut substituer son opinion à celle du responsable de l’institution fédérale concernée. La situation est cependant différente une fois qu’on a jugé que le responsable de l’institution fédérale est autorisé à refuser la communication. Il s’ensuit que l’art. 49 de la *Loi sur l’accès à l’information* n’autorise la cour à écarter la décision du responsable de l’institution fédérale que dans le cas où celui-ci n’est pas autorisé à refuser la communication d’un document. Dans les cas où le document demandé contient des renseignements personnels, le responsable de l’institution fédérale est autorisé à en refuser la communication, et le pouvoir de révision *de novo*, énoncé à l’art. 49, est épuisé.

Aux termes du par. 19(2) de la *Loi sur l’accès à l’information*, le responsable d’une institution fédérale a le pouvoir discrétionnaire de divulguer des renseignements personnels dans certains cas. Une décision n’échappe pas à la surveillance des tribunaux simplement parce qu’elle est fondée sur un pouvoir discrétionnaire. On peut alléguer qu’il y a eu abus du pouvoir discrétionnaire, mais lorsque ce pouvoir a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s’est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l’objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

Le Ministre a bien examiné la preuve et soigneusement soupesé les intérêts de principe qui s’opposaient. Il était en droit de conclure que les raisons d’intérêt public ne l’emportaient pas sur le droit à la vie privée. Si notre Cour écartait cette décision, cela reviendrait non seulement à substituer sa perception de l’affaire à celle que le Ministre en avait, mais aussi à porter gravement atteinte à l’objet de la loi en cause. L’omission du Ministre d’exposer des motifs complets et détaillés à l’appui de sa décision n’a causé aucune iniquité à l’appellant.

Conformément à l’art. 48 de la *Loi sur l’accès à l’information*, il incombe au responsable d’une institution fédérale d’établir «le bien-fondé du refus» de communiquer un document demandé. Le Ministre s’est acquitté de cette obligation en démontrant que les feuilles de présences constituaient des «renseignements personnels». Une fois cela établi, la décision du Ministre de refuser de communiquer en application du sous-al. 8(2)(m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne peut être susceptible de révision que pour le motif qu’elle constitue un abus de pouvoir discrétionnaire. Il n’«incombe» pas au Ministre de démontrer que sa décision était correcte, parce que sa décision ne peut pas

at stake. The fact that he stated that the appellant failed to demonstrate that the public interest should override the privacy rights of the employees named in the sign-in logs was therefore irrelevant.

Cases Cited

By Cory J.

Considered: *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551; *Rubin v. Clerk of Privy Council (Can.)* (1993), 62 F.T.R. 287.

By La Forest (dissenting)

R. v. Morgentaler, [1993] 3 S.C.R. 463; *St. Peter's Evangelical Lutheran Church, Ottawa v. City of Ottawa*, [1982] 2 S.C.R. 616; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Secretary of State for External Affairs)*, [1990] 1 F.C. 395; *Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration* (1986), 5 F.T.R. 287; *Bland v. National Capital Commission*, [1991] 3 F.C. 325; *Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*, [1989] 1 F.C. 265; *R. v. Dymont*, [1988] 2 S.C.R. 417; *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145; *R. v. Hebert*, [1990] 2 S.C.R. 151; *R. v. Broyles*, [1991] 3 S.C.R. 595; *R. v. Duarte*, [1990] 1 S.C.R. 30; *R. v. Osolin*, [1993] 4 S.C.R. 595; *Schwartz v. Canada*, [1996] 1 S.C.R. 254; *Order M-35 (Re Corporation of the Township of Osprey*, September 4, 1992), [1992] O.I.P.C. No. 119 (QL); *Order P-718 (Re Ontario Science Centre*, July 6 1994), [1994] O.I.P.C. No. 211 (QL); *Order M-438 (Re Town of Amherstburg Police Services Board*, December 30, 1994), [1994] O.I.P.C. No. 434 (QL); *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967); *R. v. Wong*, [1990] 3 S.C.R. 36; *R. v. Wise*, [1992] 1 S.C.R. 527; *R. v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281; *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 1 F.C. 268; *Sutherland v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1994] 3 F.C. 527; *Terry v. Canada (Minister of National Defence)* (1994), 86 F.T.R. 266; *MacKenzie v. Canada (Minister of National Health and Welfare)* (1994), 88 F.T.R. 52; *Thorne v. Newfoundland and Labrador Hydro Electric Corp.* (1993), 109 Nfld. & P.E.I.R. 233; *Rubin v. Clerk of the Privy Council (Can.)* (1993), 62 F.T.R. 287; *Orth v. Macdonald Dettwiler & Associates Ltd.* (1986), 16 C.C.E.L. 41; *Canada (Information Commissioner) v. Canadian Radio-television and Tele-*

faire l'objet d'un examen judiciaire selon la norme de la décision correcte. Le Ministre a soupesé les intérêts qui s'opposaient en l'espèce. Il est donc sans importance qu'il ait dit que l'appellant n'avait pas démontré que l'intérêt public devrait l'emporter sur les droits à la vie privée des employés inscrits sur les feuilles de présences.

Jurisprudence

Citée par le juge Cory

Arrêts examinés: *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551; *Rubin c. Greffier du Conseil privé (Can.)* (1993), 62 F.T.R. 287.

Citée par le juge La Forest (dissident)

R. c. Morgentaler, [1993] 3 R.C.S. 463; *Église luthérienne évangélique St. Peter d'Ottawa c. Ville d'Ottawa*, [1982] 2 R.C.S. 616; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Secrétaire d'État aux Affaires extérieures)*, [1990] 1 C.F. 395; *Commissaire à l'information c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1986), 5 F.T.R. 287; *Bland c. Commission de la capitale nationale*, [1991] 3 C.F. 325; *Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)*, [1989] 1 C.F. 265; *R. c. Dymont*, [1988] 2 R.C.S. 417; *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145; *R. c. Hebert*, [1990] 2 R.C.S. 151; *R. c. Broyles*, [1991] 3 R.C.S. 595; *R. c. Duarte*, [1990] 1 R.C.S. 30; *R. c. Osolin*, [1993] 4 R.C.S. 595; *Schwartz c. Canada*, [1996] 1 R.C.S. 254; *Order M-35 (Re Corporation of the Township of Osprey*, 4 septembre 1992), [1992] O.I.P.C. n° 119 (QL); *Order P-718 (Re Ontario Science Centre*, 6 juillet 1994), [1994] O.I.P.C. n° 211 (QL); *Order M-438 (Re Town of Amherstburg Police Services Board*, 30 décembre 1994), [1994] O.I.P.C. n° 434 (QL); *Katz c. United States*, 389 U.S. 347 (1967); *R. c. Wong*, [1990] 3 R.C.S. 36; *R. c. Wise*, [1992] 1 R.C.S. 527; *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281; *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1996] 1 C.F. 268; *Sutherland c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1994] 3 C.F. 527; *Terry c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1994), 86 F.T.R. 266; *MacKenzie c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)* (1994), 88 F.T.R. 52; *Thorne c. Newfoundland and Labrador Hydro Electric Corp.* (1993), 109 Nfld. & P.E.I.R. 233; *Rubin c. Greffier du Conseil privé (Can.)* (1993), 62 F.T.R. 287; *Orth c. Macdonald Dettwiler & Associates Ltd.* (1986), 16 C.C.E.L. 41; *Canada (Commissaire à l'information) c. Conseil de la*

communications Commission, [1986] 3 F.C. 413; *McHugh v. Union Bank of Canada*, [1913] A.C. 299; *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen, on the relation of Brice Andrews*, [1953] 2 S.C.R. 95; *Boulis v. Minister of Manpower and Immigration*, [1974] S.C.R. 875; *Vancouver (City of) v. Simpson*, [1977] 1 S.C.R. 71; *Isinger v. Buckland (Rural Municipality No. 491)* (1986), 48 Sask. R. 207; *Re Michelin Tires Manufacturing (Canada) Ltd.* (1975), 13 N.S.R. 587; *Grand Council of the Crees (of Quebec) v. Canada (Minister of External Affairs and International Trade)*, [1996] F.C.J. No. 903 (Q.L.); *Kelly v. Canada (Solicitor General)* (1992), 53 F.T.R. 147; *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. v. Flamand*, [1987] 2 S.C.R. 219; *Canadian Arsenals Ltd. v. Canadian Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393; *Macdonald v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 665; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684.

Statutes and Regulations Cited

Access to Information Act, R.S.C., 1985, c. A-1, ss. 2, 4, 13, 19(1), (2), 21(1)(b), 25, 31, 41, 48, 49, 53(2), 54.
Canadian Charter of Rights and Freedoms, ss. 8, 24(2).
Freedom of Information Act, R.S.N. 1990, c. F-25, s. 10(2)(a).
Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.O. 1990, c. F.31.
Interpretation Act, R.S.C., 1985, c. I-21, ss. 11, 12.
Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act, R.S.O. 1990, c. M.56.
Privacy Act, R.S.C., 1985, c. P-21, ss. 2, 3 “personal information” (i), (j), 8(2)(m).

Authors Cited

Birkinshaw, Patrick. *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1988.
 Canada. Report of the Task Force established jointly by the Department of Communications/Department of Justice. *Privacy and Computers*. Ottawa: Information Canada, 1972.
 Canadian Bar Association. Special Committee on Freedom of Information. *Freedom of Information in Canada: A Model Bill*. Ottawa: The Association, 1979.

radiodiffusion et des télécommunications canadiennes, [1986] 3 C.F. 413; *McHugh c. Union Bank of Canada*, [1913] A.C. 299; *Smith & Rhuland Ltd. c. The Queen, on the relation of Brice Andrews*, [1953] 2 R.C.S. 95; *Boulis c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875; *Vancouver (Ville de) c. Simpson*, [1977] 1 R.C.S. 71; *Isinger c. Buckland (Rural Municipality No. 491)* (1986), 48 Sask. R. 207; *Re Michelin Tires Manufacturing (Canada) Ltd.* (1975), 13 N.S.R. 587; *Grand Conseil des Cris (du Québec) c. Canada (Ministre des Affaires extérieures et du Commerce international)*, [1996] A.C.F. n° 903 (QL); *Kelly c. Canada (Solliciteur général)* (1992), 53 F.T.R. 147; *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2; *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219; *Les Arsenaux Canadiens Ltée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393; *Macdonald c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665; *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684.

Lois et règlements cités

Charte canadienne des droits et libertés, art. 8, 24(2).
Freedom of Information Act, R.S.N. 1990, ch. F-25, art. 10(2)a).
Loi d'interprétation, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 11, 12.
Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. (1985), ch. A-1, art. 2, 4 [mod. L.C. 1992, ch. 1, art. 144 (ann. VII, art. 1) 13, 19(1), (2), 21(1)(b), 25, 31, 41, 48, 49, 53(2), 54].
Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, ch. F.31.
Loi sur l'accès à l'information municipale et la protection de la vie privée, L.R.O. 1990, ch. M.56.
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. (1985), ch. P-21, art. 2, 3 «renseignements personnels» i), j), 8(2)m).

Doctrine citée

Association du Barreau canadien. Comité spécial sur la liberté d'information. *La liberté d'information au Canada: un projet de loi type*. Ottawa: L'Association, 1979.
 Birkinshaw, Patrick. *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal*. London: Weidenfeld and Nicolson, 1988.
 Canada. Rapport du groupe d'étude établi conjointement par le ministère des Communications et le ministère de la Justice. *L'ordinateur et la vie privée*. Ottawa: Information Canada, 1972.

Feinberg, Joel. "Autonomy, Sovereignty, and Privacy: Moral Ideals in the Constitution?" (1982), 58 *Notre Dame L. Rev.* 445.

Fried, Charles. "Privacy" (1968), 77 *Yale L.J.* 475. *House of Commons Debates*, vol. XVI, 1st sess., 32nd Parl., at p. 18853.

Jones, David Phillip and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1994.

Leadbeater J. Alan. "How Much Privacy for Public Officials?" In *Hide and Seek — Current Issues in Freedom of Information and Privacy Law*. Institute of Continuing Legal Education, Canadian Bar Association (Ontario), March 25, 1994, Tab 2.

Mullan, David J. "Access to Information and Rule-Making", in John D. McCamus, ed., *Freedom of Information: Canadian Perspectives*, at p. 54. Toronto: Butterworths, 1981.

Onyshko, Tom. "The Federal Court and the *Access to Information Act*" (1993), 22 *Man. L.J.* 73.

Plamenatz, John. *Democracy and Illusion*. London: Longman, 1973.

Rowat, Donald C. "How Much Administrative Secrecy?" (1965), 31 *Can. J. of Econ. and Pol. Sci.* 479.

Westin, Alan F. *Privacy and Freedom*. New York: Atheneum, 1970.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [1995] 3 F.C. 199, 124 D.L.R. (4th) 553, 181 N.R. 139, allowing an appeal from a judgment of Cullen J. (1993), 70 F.T.R. 54, 22 Admin. L.R. (2d) 171. Appeal allowed, La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier and Major JJ. dissenting.

Alan Riddell and Sean Gaudet, for the appellant.

Graham Garton, Q.C., and *Anne M. Turley*, for the respondent.

Denis J. Power, Q.C., and *Holly Harris*, for the intervener the Privacy Commissioner of Canada.

Andrew Raven and David Yazbeck, for the intervener the Public Service Alliance of Canada.

Débats de la Chambre des communes, vol. XVI, 1^{re} sess., 32^e lég., à la p. 18853.

Feinberg, Joel. «Autonomy, Sovereignty, and Privacy: Moral Ideals in the Constitution?» (1982), 58 *Notre Dame L. Rev.* 445.

Fried, Charles. «Privacy» (1968), 77 *Yale L.J.* 475.

Jones, David Phillip and Anne S. de Villars. *Principles of Administrative Law*, 2nd ed. Scarborough, Ont.: Carswell, 1994.

Leadbeater, J. Alan. "How Much Privacy for Public Officials?" Dans *Hide and Seek — Current Issues in Freedom of Information and Privacy Law*. Institute of Continuing Legal Education, Association du Barreau canadien (Ontario), le 25 mars, 1994, Tab 2.

Mullan, David J. «Access to Information and Rule-Making», in John D. McCamus, ed., *Freedom of Information: Canadian Perspectives*, at p. 54. Toronto: Butterworths, 1981.

Onyshko, Tom. «The Federal Court and the *Access to Information Act*» (1993), 22 *R.D. Man.* 73.

Plamenatz, John. *Democracy and Illusion*. London: Longman, 1973.

Rowat, Donald C. «How Much Administrative Secrecy?» (1965), 31 *Can. J. of Econ. and Pol. Sci.* 479.

Westin, Alan F. *Privacy and Freedom*. New York: Atheneum, 1970.

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [1995] 3 C.F. 199, 124 D.L.R. (4th) 553, 181 N.R. 139, qui a accueilli un appel contre un jugement du juge Cullen (1993), 70 F.T.R. 54, 22 Admin. L.R. (2d) 171. Pourvoi accueilli, les juges La Forest, L'Heureux-Dubé, Gonthier et Major sont dissidents.

Alan Riddell et Sean Gaudet, pour l'appelant.

Graham Garton, c.r., et *Anne M. Turley*, pour l'intimé.

Denis J. Power, c.r., et *Holly Harris*, pour l'intervenant le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada.

Andrew Raven et David Yazbeck, pour l'intervenante l'Alliance de la fonction publique du Canada.

The judgment of Lamer C.J. and Sopinka, Cory, McLachlin and Iacobucci JJ. was delivered by

Version française du jugement du juge en chef Lamer et des juges Sopinka, Cory, McLachlin et Iacobucci rendu par

¹ CORY J. — I have read the careful and extensive reasons of Justice La Forest. I agree with his approach to the interpretation of the *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1, and the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21, particularly that they must be interpreted and read together. I also agree that the names on the sign-in logs are “personal information” for the purposes of s. 3 of the *Privacy Act*. However, I arrive at a different conclusion with respect to the application of s. 3 “personal information” (j) (hereinafter s. 3(j)) of that Act.

LE JUGE CORY — Ayant pris connaissance des motifs minutieux et approfondis du juge La Forest, je suis d’accord avec sa façon d’aborder l’interprétation de la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21, en particulier lorsqu’il affirme que ces deux lois doivent être interprétées ensemble. Je conviens aussi que les noms figurant sur les feuilles de présences constituent des «renseignements personnels» aux fins de l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Je parviens cependant à une autre conclusion quant à l’application de l’al. 3 «renseignements personnels» j) (ci-après l’al. 3j)) de cette loi.

² Subsection 3(j) of the *Privacy Act* provides that:

L’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* prévoit que:

... for the purposes of sections 7, 8 and 26 and section 19 of the *Access to Information Act*, [“personal information”] does not include

... pour l’application des articles 7, 8 et 26, et de l’article 19 de la *Loi sur l’accès à l’information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant:

(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment:

...
(iii) the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual,

...
(iii) la classification, l’éventail des salaires et les attributions de son poste,

(iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment. . . .

(iv) son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu’il a établi au cours de son emploi, . . .

³ I agree with La Forest J. that the names on the sign-in logs do not fall under s. 3(j)(iv) of the *Privacy Act*. It would be difficult to conclude that the sign-in logs were “prepared by” the employees, as that expression is commonly understood.

Je conviens avec le juge La Forest que les noms figurant sur les feuilles de présences ne relèvent pas du sous-al. 3j)(iv) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, car il serait difficile de conclure que ces feuilles ont été «établies par» les employés, selon le sens courant de cette expression.

⁴ However, I am of the view that both the opening words of s. 3(j) and the specific provisions of

J’estime cependant que la disposition liminaire de l’al. 3j) et les dispositions particulières du sous-

s. 3(j)(iii) of the *Privacy Act* are sufficiently broad to encompass the information sought by the appellant.

La Forest J. holds, at para. 94, that the purpose of s. 3(j) and s. 3(j)(iii) of the *Privacy Act* is:

... to exempt only information attaching to positions and not that which relates to specific individuals. Information relating to the position is thus not “personal information”, even though it may incidentally reveal something about named persons. Conversely, information relating primarily to individuals themselves or to the manner in which they choose to perform the tasks assigned to them is “personal information”. [Emphasis in original.]

I agree. Moreover, I agree with La Forest J. that “[g]enerally speaking, information relating to the position . . . will consist of the kind of information disclosed in a job description”, such as “the terms and conditions associated with a particular position, including . . . qualifications, duties, responsibilities, hours of work and salary range” (para. 95).

However, in applying these considerations to the facts, La Forest J. concludes that the information requested by the appellant is not information about the nature of a particular position. It is on this point that I must differ.

The number of hours spent at the workplace is generally information “that relates to” the position or function of the individual, and thus falls under the opening words of s. 3(j). It is no doubt true that employees may sometimes be present at their workplace for reasons unrelated to their employment. Nevertheless, I am prepared to infer that, as a general rule, employees do not stay late into the evening or come to their place of employment on the weekend unless their work requires it. Ordinarily the workplace cannot be mistaken for either an entertainment centre or the setting for a party. The sign-in logs therefore provide information which would at the very least permit a general assessment to be made of the amount of work which is

al. 3j)(iii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont suffisamment générales pour viser les renseignements demandés par l’appelant.

Le juge La Forest conclut, au par. 94, que l’al. 3j) et le sous-al. 3j)(iii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*

... ont pour objet d’exempter seulement les renseignements relatifs aux postes et non ceux concernant telle ou telle personne. Les renseignements relatifs au poste ne sont donc pas des «renseignements personnels», bien qu’ils puissent incidemment révéler quelque chose au sujet des personnes nommées. Par contre, les renseignements qui concernent principalement des personnes elles-mêmes ou la manière dont elles choisissent d’accomplir les tâches qui leur sont confiées sont des «renseignements personnels». [Souligné dans l’original.]

Je suis d’accord. En outre, je conviens avec le juge La Forest qu’«[e]n général, les renseignements concernant le poste [. . .] sont du genre de ceux qu’on trouve dans la description de travail», telles que «les conditions liées au poste, dont les qualités requises, les attributions, les responsabilités, les heures de travail et l’échelle de traitement» (par. 95).

Toutefois, en appliquant ces considérations aux faits, il conclut que les renseignements demandés par l’appelant ne sont pas des renseignements concernant la nature d’un poste donné. C’est sur ce point que je diverge d’avis.

Le nombre d’heures passées au travail est généralement un renseignement «portant sur» le poste ou les fonctions de l’intéressé, et relève donc de la disposition liminaire de l’al. 3j). Il est sûrement vrai que des employés peuvent parfois se trouver au travail pour des raisons qui n’ont rien à voir avec leur emploi. Néanmoins, je suis prêt à déduire qu’en règle générale les employés ne restent au travail tard dans la soirée ou ni ne s’y rendent pendant la fin de semaine que si leur emploi l’exige. Normalement, on ne saurait considérer le lieu de travail comme un centre de divertissement ou comme un endroit où on fait la fête. Les feuilles de présences fournissent donc des renseignements qui permettraient, à tout le moins, de se faire une idée

5

6

7

8

required for an employee's particular position or function.

générale de la quantité de travail requise relativement au poste ou aux fonctions d'un employé donné.

⁹ For the same reason, the information in the sign-in logs is related to "the . . . responsibilities of the position held by the individual" and falls under the specific exception set out at s. 3(j)(iii) of the *Privacy Act*. Although this information may not disclose anything about the nature of the responsibilities of the position, it does provide a general indication of the extent of those responsibilities. Generally, the more work demanded of the employee, the longer will be the hours of work required to complete it in order to fulfil the "responsibilities of the position held by the individual". Nothing in s. 3(j)(iii) of the Act indicates that the information must refer to "responsibilities" in a qualitative, as opposed to quantitative, sense.

Pour la même raison, les renseignements consignés sur les feuilles de présences portent sur «les attributions [du poste [du cadre ou de l'employé]» et relèvent de l'exception particulière du sous-al. 3j)(iii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Quoiqu'il se puisse que ces renseignements ne révèlent rien au sujet de la nature des attributions du poste, ils donnent une indication générale de leur étendue. En général, plus le volume de travail exigé de l'employé est grand, plus il doit passer d'heures au travail pour s'acquitter des «attributions de son poste». Rien au sous-al. 3j)(iii) de la Loi n'indique que les renseignements doivent concerner les «attributions» au sens qualitatif plutôt que quantitatif.

¹⁰ The reasons of the Federal Court in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551 (T.D.) (hereinafter "*Information Commissioner*") and *Rubin v. Clerk of Privy Council (Can.)* (1993), 62 F.T.R. 287 (hereinafter "*Rubin*") are in my view distinguishable.

Selon moi, une distinction peut être faite d'avec les motifs de jugement de la Cour fédérale dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551 (1^{re} inst.) (ci-après «*Commissaire à l'information*»), et dans *Rubin c. Greffier du Conseil privé (Can.)* (1993), 62 F.T.R. 287 (ci-après «*Rubin*»).

¹¹ In *Information Commissioner*, Jerome A.C.J. held that certain opinions expressed about the training, personality, experience or competence of individual employees did not fall under any of the exemptions set out at s. 3(j) of the *Privacy Act*. In construing these specific exceptions, it was observed that, apart from s. 3(j)(v) (the individual's own views or opinions given in the course of employment), each of them are examples of "matters of objective fact" (pp. 557-58). According to Jerome A.C.J., at p. 558:

Dans *Commissaire à l'information*, le juge en chef adjoint Jerome a conclu que certaines opinions exprimées au sujet de la formation, de la personnalité, de l'expérience ou de la compétence de certains employés ne relevaient pas des exceptions prévues à l'al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En interprétant ces exceptions particulières, il fait observer que, outre le sous-al. 3j)(v) (les idées et opinions personnelles exprimées par une personne au cours de son emploi), chacune constitue un exemple qui «repose sur des faits objectifs» (p. 558). Selon le juge en chef adjoint Jerome, à la p. 558:

There is no indication that qualitative evaluations of an employee's performance were ever intended to be made public. Indeed, it would be most unjust if the details of an employee's job performance were considered public information simply because that person is in the employ of the government.

Rien n'indique qu'on ait eu l'intention de rendre publiques les évaluations qualitatives du rendement d'un employé. En effet, il serait tout à fait injuste que les détails de la prestation de travail de l'employé soient considérés comme des renseignements publics pour la simple raison que la personne est une employée de l'État.

In my view, there is neither a subjective aspect nor an element of evaluation contained in a record of an individual's presence at the workplace beyond normal working hours. Rather, that record discloses information generic to the position itself.

In *Rubin*, it was held that, although the salary range attaching to a position fell under s. 3(j)(iii) of the *Privacy Act*, the actual salary earned by the employee filling the position did not. However, unlike the information contained in the sign-in sheets, the actual salary which a person receives does not reveal anything inherent about the position. On the contrary, it is information that relates to the individual employee.

My conclusion that the names on the sign-in logs fall within the opening words of s. 3(j) of the *Privacy Act* and, alternatively, within s. 3(j)(iii) of the Act, is sufficient to dispose of this appeal. It follows that the information must be disclosed.

There remain two additional matters which I would like to mention. First, there might be another acceptable manner of resolving the dispute which would go further in protecting the privacy and security of the individuals. Perhaps this could be achieved by setting out the hours worked and indicating which of the employees appearing on the sign-in sheets were members of the bargaining unit, without revealing their names. That solution might satisfy all concerned. Yet, in the absence of submissions on such a proposed solution, it would be unfair and improper to consider it in this appeal.

Second, in light of the conclusion that the information must be disclosed, it is not necessary for me to consider whether the Minister erred in his exercise of the discretion conferred upon him pursuant to s. 19(2) of the *Access to Information Act* and s. 8 of the *Privacy Act*. In general, I agree with La Forest J.'s conclusion that a Minister's discretionary decision under s. 8(2)(m)(i) is not to be reviewed on a *de novo* standard of review. Perhaps

À mon avis, il n'y a aucun aspect subjectif ni aucun élément d'évaluation dans une feuille de présences d'une personne au lieu de travail en dehors des heures normales de travail. Cette feuille donne plutôt des renseignements génériques sur le poste lui-même.

Dans *Rubin*, il a été jugé que, bien que l'échelle de traitement d'un poste relève du sous-al. 3j)(iii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ce n'est pas le cas du salaire réel touché par l'employé qui occupe le poste en question. Cependant, à l'opposé des renseignements consignés sur les feuilles de présences, le salaire réel d'une personne ne révèle rien qui soit propre à son poste. Au contraire, ces renseignements concernent l'employé lui-même.

Ma conclusion que les noms figurant sur les feuilles de présences relèvent de la disposition liminaire de l'al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou, subsidiairement, du sous-al. 3j)(iii) de cette loi, suffit pour trancher le pourvoi. Il s'ensuit que les renseignements en question doivent être communiqués.

Il reste deux autres questions que j'aimerais mentionner. Premièrement, il pourrait y avoir une autre façon acceptable de résoudre le litige, qui protégerait davantage la vie privée et la sécurité des particuliers. Cela pourrait peut-être consister à énoncer les heures de travail effectuées et à indiquer quels employés inscrits sur les feuilles de présences faisaient partie de l'unité de négociation, sans pour autant révéler leurs noms. Cette solution pourrait satisfaire tous les intéressés. Mais faute d'observations sur un tel projet de solution, il serait injuste et inapproprié de l'examiner en l'es-
pèce.

Deuxièmement, compte tenu de la conclusion que les renseignements doivent être communiqués, il n'est pas nécessaire que j'examine si le Ministre a commis une erreur en exerçant le pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré en vertu du par. 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information* et de l'art. 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En général, je souscris à la conclusion du juge La Forest qu'une décision discrétionnaire du

12

13

14

15

16

it will suffice to observe that the Minister is not obliged to consider whether it is in the public interest to disclose personal information. However in the face of a demand for disclosure, he is required to exercise that discretion by at least considering the matter. If he refuses or neglects to do so, the Minister is declining jurisdiction which is granted to him alone.

17 Furthermore, it could be determined that the Minister committed an error in principle resulting in a loss of jurisdiction when he stated:

I do not believe that you have demonstrated that if there were any public interest that it clearly overrides the individual's right to privacy. [Emphasis added.]

18 From this, it appears that the Minister of Finance placed upon the appellant the burden of demonstrating that the public interest in disclosure clearly outweighed any privacy interest. Yet, s. 8 of the *Privacy Act* does not mention any burden of proof. It simply provides that the Minister must be satisfied that the public interest in disclosure clearly outweighs privacy. The quoted words from the Minister's ruling could lead to the conclusion that he abused the discretion conferred upon him. If this had been the conclusion reached, I would have referred the matter back to the Minister for consideration without the imposition of the onus on the appellant.

19 In the result, I would allow the appeal, with costs.

The reasons of *La Forest*, *L'Heureux-Dubé*, *Gonthier* and *Major JJ.* were delivered by

20 LA FOREST J. (dissenting) — This appeal involves a conflict between access to information and privacy rights under federal legislation. For the first time, this Court has the opportunity to consider an application pursuant to s. 41 of the *Access to Information Act*, R.S.C., 1985, c. A-1, to review

Ministre, fondée sur le sous-al. 8(2)m(i), ne doit pas être examinée selon une norme de révision *de novo*. Il suffit peut-être de faire remarquer que le Ministre n'est pas tenu d'examiner s'il est dans l'intérêt public de divulguer des renseignements personnels. Toutefois, lorsqu'une demande de divulgation lui est faite, il doit exercer ce pouvoir discrétionnaire au moins en examinant l'affaire. S'il refuse ou omet de le faire, le Ministre se trouve à refuser d'exercer la compétence dont lui seul est investi.

De plus, il serait possible de décider que le Ministre a commis une erreur de principe qui lui a fait perdre compétence, lorsqu'il a affirmé:

[TRADUCTION] Je ne pense pas que vous ayez démontré que, s'il y avait un intérêt public en jeu, il l'emporte clairement sur le droit du particulier à la protection de sa vie privée. [Je souligne.]

Cela permet de constater que le ministre des Finances a imposé à l'appellant l'obligation de démontrer que l'intérêt public dans la communication de documents l'emporte clairement sur tout droit à la vie privée. Or, l'art. 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne fait état d'aucune charge de preuve. Il prévoit simplement que le Ministre doit être convaincu que l'intérêt public dans la communication de documents l'emporte nettement sur la vie privée. L'extrait susmentionné de la décision du Ministre pourrait amener à conclure qu'il a abusé du pouvoir discrétionnaire qui lui est conféré. Si cette conclusion avait été tirée, j'aurais renvoyé l'affaire au Ministre pour qu'il l'examine sans imposer la charge de la preuve à l'appellant.

En définitive, j'accueillerais le pourvoi, avec dépens.

Version française des motifs des juges *La Forest*, *L'Heureux-Dubé*, *Gonthier* et *Major* rendus par

LE JUGE LA FOREST (dissident) — Le présent pourvoi résulte d'un conflit entre le droit d'accès à l'information et le droit à la protection des renseignements personnels, conférés par des lois fédérales. C'est la première fois que la Cour est appelée à se prononcer sur un recours, fondé sur

a decision as to whether certain information under the control of the Government of Canada should be disclosed. Specifically, the appellant challenges the decision of the respondent Minister of Finance to refuse to disclose portions of departmental sign-in logs on the basis that they constitute “personal information” within the meaning of s. 3 of the *Privacy Act*, R.S.C., 1985, c. P-21.

Factual Background

On October 16, 1990, the appellant, Dagg, a professional access to information consultant, filed a request with the Department of Finance for copies of logs signed by employees entering and leaving the workplace on weekends during the month of September, 1990. On November 6, 1990, the respondent Minister disclosed the relevant logs to the appellant. The Minister had, however, deleted the employees’ names, identification numbers and signatures. In his letter accompanying the disclosed logs, the Minister explained that this information constituted personal information and was thus exempted from disclosure in accordance with s. 19(1) of the *Access to Information Act*.

On November 29, 1990, the appellant filed a complaint with the Information Commissioner pursuant to s. 31 of the *Access to Information Act*. On March 18, 1991, he wrote to the Minister seeking a review of his earlier decision. He argued that the names of the employees which had been deleted from the record should be disclosed by virtue of s. 3 “personal information” (j) (hereinafter s. 3(j)) or s. 8(2)(m) of the *Privacy Act*. The Minister confirmed his decision by way of a letter dated July 3, 1991. In his report of September 4, 1991, the Information Commissioner concluded that the appellant had not been deprived of a right under the *Access to Information Act* and indicated that he was unable to support his complaint.

l’art. 41 de la *Loi sur l’accès à l’information*, L.R.C. (1985), ch. A-1, en révision d’une décision quant à savoir s’il y a lieu de communiquer certains renseignements qui relèvent de l’administration fédérale. Plus précisément, l’appelant conteste la décision de l’intimé le ministre des Finances de refuser de lui communiquer des parties des feuilles de présences de son ministère, pour le motif qu’elles contiennent des «renseignements personnels» au sens de l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. (1985), ch. P-21.

Les faits

Le 16 octobre 1990, l’appelant Dagg, un consultant en accès à l’information, a déposé auprès du ministère des Finances une requête visant à obtenir des copies des feuilles de présences que les employés qui étaient entrés au travail, pendant les fins de semaine du mois de septembre 1990, avaient signées à leur arrivée et à leur départ. Le 6 novembre 1990, le ministre intimé a communiqué à l’appelant les feuilles demandées, après y avoir cependant supprimé les nom, numéro d’identification et signature des employés concernés. Dans sa lettre jointe aux feuilles communiquées, le Ministre a expliqué que ces renseignements étaient des renseignements personnels qui étaient ainsi exemptés de communication conformément au par. 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*.

Le 29 novembre 1990, l’appelant a déposé une plainte auprès du Commissaire à l’information conformément à l’art. 31 de la *Loi sur l’accès à l’information*. Le 18 mars 1991, il a écrit au Ministre pour lui demander de réviser sa décision antérieure. Il prétendait que les noms des employés qui avaient été supprimés du dossier devraient être communiqués en vertu des al. 3 «renseignements personnels» j) (ci-après l’al. 3j)) ou 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le Ministre a confirmé sa décision par lettre en date du 3 juillet 1991. Dans son compte rendu daté du 4 septembre 1991, le Commissaire à l’information a conclu que l’appelant n’avait pas été privé d’un droit en vertu de la *Loi sur l’accès à l’information*, et il a indiqué qu’il était incapable d’appuyer sa plainte.

21

22

23 The appellant applied to the Federal Court, Trial Division, for a review of the Minister's decision pursuant to s. 41 of the *Access to Information Act*. The evidence of R. Langille, the Department's Director of Security Services, revealed that the sign-in logs recorded the names, identification numbers and signatures of the individuals entering the Department, as well as their location in the building and the times of their arrival and departure. According to Langille, the primary purpose of the sign-in logs was to locate personnel in case of fire. He also stated that they had been used to assist in investigations of theft and vandalism, though they were not kept for that purpose. On occasion, he testified, logs had been shown to managers in order to verify that an employee was present in the building at a particular time. As far as Langille was aware, however, the logs were not used to verify overtime claims.

24 In his own evidence, the appellant stated that he sought the information as part of a marketing initiative. He wanted to determine whether union members were working overtime on weekends without claiming compensation. He intended to present this information to the union anticipating that it would find it helpful in the collective bargaining process and thereby be disposed to retain his services. He also hoped to obtain a legal precedent on the release of names that would force government departments to adopt a consistent response to such requests.

25 On November 8, 1993, Cullen J. held that the names were not personal information and should be released. The respondent appealed to the Federal Court of Appeal. In a unanimous decision dated April 21, 1995, the court allowed the appeal.

Applicable Legislation

26 Before proceeding further, it will be useful to set out the relevant provisions of the *Access to Infor-*

L'appelant a demandé à la Cour fédérale, Section de première instance, de réviser la décision du Ministre, conformément à l'art. 41 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le directeur des services de sécurité du Ministère, R. Langille, a témoigné que les feuilles de présences indiquent les nom, numéro d'identification et signature des personnes qui entrent dans les locaux du Ministère, l'endroit où ils se trouvent dans l'immeuble, ainsi que l'heure de leur arrivée et celle de leur départ. Selon Langille, ces feuilles de présences visent principalement à permettre de savoir où se trouvent les membres du personnel en cas d'incendie. Il a également affirmé qu'on s'en était servi pour faciliter des enquêtes sur des vols et du vandalisme, même si elles n'étaient pas tenues à cette fin. Il a ajouté qu'il était arrivé que des feuilles de présences soient présentées à des gestionnaires pour vérifier si un employé se trouvait dans l'immeuble à un moment donné. À sa connaissance, toutefois, les feuilles de présences ne servaient pas à vérifier des demandes de rémunération d'heures supplémentaires.

Selon ses propres dires, l'appelant a demandé les renseignements en question dans le but de promouvoir ses services. Il cherchait à savoir si des syndiqués faisaient des heures supplémentaires durant les fins de semaine sans demander de rémunération pour ce travail supplémentaire. Il comptait soumettre ces renseignements au syndicat dans l'espoir que celui-ci les jugerait utiles dans le processus de négociation collective et qu'il serait de ce fait disposé à retenir ses services. Il espérait aussi obtenir un précédent jurisprudentiel en matière de divulgation de noms, qui forcerait les ministères gouvernementaux à répondre uniformément à de telles demandes.

Le 8 novembre 1993, le juge Cullen a conclu que les noms en question n'étaient pas des renseignements personnels et devraient être communiqués. Le 21 avril 1995, la Cour d'appel fédérale a accueilli, à l'unanimité, l'appel de l'intimé.

Les dispositions législatives applicables

Avant d'aller plus loin, il sera utile d'énoncer les dispositions pertinentes de la *Loi sur l'accès à l'in-*

mation Act and the *Privacy Act*. Section 2 of each Act sets out the statute's purpose:

Access to Information Act

2. (1) The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada to provide a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public, that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific and that decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

Privacy Act

2. The purpose of this Act is to extend the present laws of Canada that protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution and that provide individuals with a right of access to that information.

Section 4 of the *Access to Information Act* sets out the basic right to government-held information:

4. (1) Subject to this Act, but notwithstanding any other Act of Parliament, every person who is

(a) a Canadian citizen, or

(b) a permanent resident within the meaning of the *Immigration Act*,

has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution.

This right to government information is limited by a number of exemptions set out in the *Access to Information Act* beginning at s. 13. Of relevance here is s. 19(1), the personal information exemption, which states:

19. (1) Subject to subsection (2), the head of a government institution shall refuse to disclose any record requested under this Act that contains personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act*.

formation et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Les objectifs respectifs de ces lois sont définis à leur deuxième article:

Loi sur l'accès à l'information

2. (1) La présente loi a pour objet d'élargir l'accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées et les décisions quant à la communication étant susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

Loi sur la protection des renseignements personnels

2. La présente loi a pour objet de compléter la législation canadienne en matière de protection des renseignements personnels relevant des institutions fédérales et de droit d'accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent.

L'article 4 de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce le droit fondamental d'accès aux renseignements détenus par l'administration fédérale:

4. (1) Sous réserve des autres dispositions de la présente loi mais nonobstant toute autre loi fédérale, ont droit à l'accès aux documents des institutions fédérales et peuvent se les faire communiquer sur demande:

a) les citoyens canadiens;

b) les résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration*.

Ce droit aux renseignements qui relèvent de l'administration fédérale est limité par un certain nombre d'exemptions prévues aux art. 13 et suivants de la *Loi sur l'accès à l'information*. Est pertinent ici le par. 19(1) qui établit l'exemption des renseignements personnels:

19. (1) Sous réserve du paragraphe (2), le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant les renseignements personnels visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

27

28

29 “Personal information” is defined by s. 3 of the *Privacy Act*. It reads:

3. . . .

“personal information” means information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing,

(i) the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual or where the disclosure of the name itself would reveal information about the individual,

but, for the purposes of sections 7, 8 and 26 and section 19 of the *Access to Information Act*, does not include

(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,

(i) the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution,

(ii) the title, business address and telephone number of the individual,

(iii) the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual,

(iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment, and

(v) the personal opinions or views of the individual given in the course of employment. . . .

30 Even if a record constitutes “personal information” under this definition, however, s. 19(2) of the *Access to Information Act* provides the head of a government institution with a residual discretion to release the information under the following circumstances:

19. . . .

(2) The head of a government institution may disclose any record requested under this Act that contains personal information if

(a) the individual to whom it relates consents to the disclosure;

L’expression «renseignements personnels» est définie à l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui se lit ainsi:

3. . . .

«renseignements personnels» Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment:

i) son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d’autres renseignements personnels le concernant ou lorsque la seule divulgation du nom révélerait des renseignements à son sujet;

toutefois, il demeure entendu que, pour l’application des articles 7, 8 et 26, et de l’article 19 de la *Loi sur l’accès à l’information*, les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant:

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment:

(i) le fait même qu’il est ou a été employé par l’institution,

(ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail,

(iii) la classification, l’éventail des salaires et les attributions de son poste,

(iv) son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu’il a établi au cours de son emploi,

(v) les idées et opinions personnelles qu’il a exprimées au cours de son emploi; . . .

Cependant, même si un document renferme des «renseignements personnels» au sens de cette définition, le par. 19(2) de la *Loi sur l’accès à l’information* investit le responsable d’une institution fédérale du pouvoir discrétionnaire résiduel de les communiquer dans les cas suivants:

19. . . .

(2) Le responsable d’une institution fédérale peut donner communication de documents contenant des renseignements personnels dans les cas où:

a) l’individu qu’ils concernent y consent;

(b) the information is publicly available; or

(c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

Section 8 of the *Privacy Act*, in relevant part, states:

8. . . .

(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed

(m) for any purpose where, in the opinion of the head of the institution,

(i) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure. . . .

The Information Commissioner is appointed under s. 54 of the *Access to Information Act* by the Governor in Council after approval by resolution of the Senate and House of Commons. He has the responsibility of receiving and investigating complaints under the Act including from those who have been denied access to a record or part of a record.

Section 41 of the *Access to Information Act* provides for the review of a decision to refuse access to a record. It states:

41. Any person who has been refused access to a record requested under this Act or a part thereof may, if a complaint has been made to the Information Commissioner in respect of the refusal, apply to the Court for a review of the matter within forty-five days after the time the results of an investigation of the complaint by the Information Commissioner are reported to the complainant under subsection 37(2) or within such further time as the Court may, either before or after the expiration of those forty-five days, fix or allow.

Section 48 of the Act sets out the burden of proof to be employed by a reviewing court:

48. In any proceedings before the Court arising from an application under section 41 or 42, the burden of

b) le public y a accès;

c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La partie pertinente de l'art. 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* se lit ainsi:

8. . . .

(2) Sous réserve d'autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée dans les cas suivants:

m) communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution:

(i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée, . . .

Le Commissaire à l'information est nommé par le gouverneur en conseil conformément à l'art. 54 de la *Loi sur l'accès à l'information*, après approbation par résolution du Sénat et de la Chambre des communes. Il est chargé de recevoir et d'instruire les plaintes déposées en vertu de cette même loi, notamment celles émanant de personnes qui se sont vu refuser l'accès à un document ou à une partie d'un document.

L'article 41 de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit la révision d'une décision de refuser la communication d'un document:

41. La personne qui s'est vu refuser communication totale ou partielle d'un document demandé en vertu de la présente loi et qui a déposé ou fait déposer une plainte à ce sujet devant le Commissaire à l'information peut, dans un délai de quarante-cinq jours suivant le compte rendu du Commissaire prévu au paragraphe 37(2), exercer un recours en révision de la décision de refus devant la Cour. La Cour peut, avant ou après l'expiration du délai, le proroger ou en autoriser la prorogation.

L'article 48 de la Loi énonce la charge de preuve que doit assumer la cour qui procède à la révision:

48. Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41 ou 42, la charge d'établir le bien-fondé

31

32

33

34

establishing that the head of a government institution is authorized to refuse to disclose a record requested under this Act or a part thereof shall be on the government institution concerned.

du refus de communication totale ou partielle d'un document incombe à l'institution fédérale concernée.

35 Finally, s. 49 sets out the powers of the reviewing court to order disclosure of government information:

Enfin, l'art. 49 énonce le pouvoir qu'a la cour qui procède à la révision d'ordonner la communication de renseignements qui relèvent de l'administration fédérale:

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

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

Judicial History

L'historique des procédures judiciaires

Federal Court, Trial Division (1993), 70 F.T.R. 54

Cour fédérale, Section de première instance (1993), 70 F.T.R. 54

36 Cullen J. held that the question whether a record is "personal information" is to be determined according to whether its predominant characteristic is personal or professional. In his view, the information in the sign-in logs, even if potentially usable to ascertain personal information about the individuals thereon, is nonetheless predominantly of a professional and non-personal nature. Taken as a whole, he concluded, they indicate how many individuals are working overtime for the Department.

Le juge Cullen a conclu que, pour savoir si les renseignements contenus dans un document sont des «renseignements personnels», il faut se demander si leur caractéristique prédominante est de nature personnelle ou professionnelle. À son avis, les renseignements figurant sur les feuilles de présences sont surtout de nature professionnelle et non de nature personnelle, même s'il était possible de s'en servir pour vérifier des renseignements personnels au sujet des personnes qui y sont nommées. Dans l'ensemble, a-t-il conclu, ces feuilles indiquent combien de personnes font des heures supplémentaires pour le Ministère.

37 Cullen J. found that the broad definition of "personal information" proposed by the respondent would mean that virtually all government information would be exempt from disclosure. Such an interpretation, he held, deviates from Parliament's intention that most information emanating from government should be disclosed.

Le juge Cullen a statué que la définition large des «renseignements personnels» proposée par l'intimé signifierait que presque tous les renseignements qui relèvent de l'administration fédérale seraient exemptés de communication. Pareille interprétation, selon lui, dérogerait à l'intention du législateur que la plupart des renseignements émanant de l'État soient communiqués.

Cullen J. also held that the sign-in logs did not fall within s. 3(i) of the *Privacy Act*. Because the identification numbers and signatures had been excised from the logs, he determined, the names did not “appear” with other personal information. He concluded, moreover, at p. 58, that the names themselves did not disclose any “other personal information” as defined in s. 3(i).

Having determined that the names on the sign-in logs were not personal information, Cullen J. found it unnecessary to determine whether they fell within the exemption provided in s. 3(j) of the *Privacy Act* or whether the public interest override in s. 8(2)(m) militated in favour of disclosure.

Federal Court of Appeal, [1995] 3 F.C. 199

On appeal to the Federal Court of Appeal, Isaac C.J., for the court, held that Cullen J. erred by giving the *Access to Information Act* pre-eminence over the *Privacy Act*. In his view, the statutes are complementary and must be construed harmoniously with one another. He also found that Cullen J. erred in using the so-called “predominant characteristic test” to determine whether the names in the sign-in logs constituted personal information. The plain language of s. 3 of the *Privacy Act*, he held, states simply that “personal information” is information about an identifiable individual that is recorded in any form.

Isaac C.J. then determined that s. 3 “personal information” (i) (hereinafter s. 3(i)) of the *Privacy Act* also applied to the sign-in logs. He held so, first, because the names appeared in the logs together with identification numbers and signatures of the individuals concerned, and secondly, because the names, in and of themselves, would

Le juge Cullen a également décidé que les feuilles de présences ne relevaient pas de l’al. 3i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Parce que les numéros d’identification et les signatures avaient été supprimés de ces feuilles, a-t-il conclu, les noms y figurant n’étaient pas «mentionnés» avec d’autres renseignements personnels. Il a statué, en outre, à la p. 58, que les noms mêmes ne révélaient aucun «autr[e] renseignements[en]t] personne[l]» visé à l’al. 3i).

Ayant conclu que les noms figurant sur les feuilles de présences ne constituaient pas des renseignements personnels, le juge Cullen a estimé qu’il était inutile d’examiner s’ils relevaient de l’exemption prévue à l’al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, ou si la primauté des raisons d’intérêt public visées à l’al. 8(2)m) militait en faveur de leur communication.

Cour d’appel fédérale, [1995] 3 C.F. 199

Lors de l’appel interjeté devant la Cour d’appel fédérale, le juge en chef Isaac a conclu, au nom de la cour, que le juge Cullen avait fait erreur en donnant à la *Loi sur l’accès à l’information* préséance sur la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Selon lui, ces lois sont complémentaires et doivent être interprétées de façon harmonieuse. Il a aussi décidé que le juge Cullen avait commis une erreur en recourant au soi-disant «critère de la caractéristique prédominante» pour juger si les noms figurant sur les feuilles de présences constituaient des renseignements personnels. Il a jugé que, selon le texte clair de l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, l’expression «renseignements personnels» s’entend tout simplement des renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable.

Le juge en chef Isaac a ensuite statué que l’al. 3i) («renseignements personnels» (ci-après l’al. 3i)) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s’appliquait également aux feuilles de présences, en premier lieu, parce que les noms y étaient mentionnés avec le numéro d’identification et la signature des personnes concernées

38

39

40

41

disclose the individuals' whereabouts at specified times.

42 Isaac C.J. next considered whether the sign-in logs fell within the exceptions set out in s. 3(j) of the *Privacy Act*. In his view, the information revealed in the logs was not related to the employees' positions or functions. There was no evidence, he held, that this information indicated the employees' working hours. He also dismissed the appellant's arguments that the logs disclosed information about the employees' overtime responsibilities and that the logs are documents prepared in the course of employment.

43 Finally, Isaac C.J. addressed the argument that the Minister exercised his discretion improperly in declining to disclose the information pursuant to s. 8(2)(m) of the *Privacy Act*. In rejecting the appellant's contention that there was a public interest in the disclosure of the information, he noted that the sign-in logs did not indicate whether the employees were working or whether they were working overtime and, if so, the number of hours they worked. He concluded, therefore, that the disclosure of the names would not produce the result desired by the appellant.

Issues

44 There are three issues to be decided in this appeal:

1. Do the names on the sign-in logs constitute "personal information" as defined in s. 3 of the *Privacy Act*?
2. Do the names on the logs fall within the exception set out in s. 3(j) of the *Privacy Act*?
3. Did the Minister exercise his discretion properly in refusing to disclose the names on the

et, en second lieu, parce que ces noms révélaient en soi où se trouvaient ces personnes à certains moments précis.

Le juge en chef Isaac a ensuite examiné si les feuilles de présences étaient visées par les exceptions prévues à l'al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. À son avis, les renseignements qui se dégageaient de ces feuilles ne portaient pas sur le poste ni sur les fonctions des employés en question. Rien ne prouvait, a-t-il conclu, qu'ils indiquaient les heures de travail de ces employés. Il a également rejeté l'argument de l'appelant voulant que les feuilles de présences renseignent sur les obligations des employés en matière d'heures supplémentaires, et que ce soient des documents établis au cours de leur emploi.

Enfin, le juge en chef Isaac a abordé l'argument voulant que le Ministre ait exercé son pouvoir discrétionnaire irrégulièrement en refusant de communiquer les renseignements conformément à l'al. 8(2)m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En rejetant l'argument de l'appelant selon lequel la communication des renseignements était justifiée par des raisons d'intérêt public, il a fait remarquer que les feuilles de présences n'indiquaient pas si les employés travaillaient ou s'ils faisaient des heures supplémentaires, ni, dans l'affirmative, le nombre d'heures pendant lesquelles ils avaient travaillé. Il a donc conclu que la communication des noms ne donnerait pas le résultat souhaité par l'appelant.

Les questions en litige

Trois questions litigieuses se posent en l'espèce:

1. Les noms figurant sur les feuilles de présences constituent-ils des «renseignements personnels» au sens de l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?
2. Les noms figurant sur ces feuilles relèvent-ils de l'exception prévue à l'al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?
3. Le Ministre a-t-il exercé régulièrement son pouvoir discrétionnaire en refusant de communi-

sign-in sheets pursuant to s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*?

Analysis

General Interpretive Principles: Access to Information v. Privacy

This appeal involves a clash between two competing legislative policies — access to information and privacy. For obvious reasons, the appellant and respondent have opposing views as to which of these policies should prevail in this case. It should also come as no surprise that the litigants have markedly different conceptions of the statutes that embody those policies. Recognizing the conflicting nature of governmental disclosure and individual privacy, Parliament attempted to mediate this discord by weaving the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* into a seamless code. In my opinion, it has done so successfully and elegantly. While the two statutes do not efface the contradiction between the competing interests — no legislation possibly could — they do set out a coherent and principled mechanism for determining which value should be paramount in a given case.

The appellant contends that the personal information exemption in the *Access to Information Act* should be construed narrowly so as to favour full disclosure. The Act, he points out, provides that members of the public have a “right of access” to government information (ss. 2, 4) and that exceptions to this right should be “limited and specific” (s. 2). He argues, in effect, that where there is any ambiguity as to whether a record constitutes personal information, the right to disclosure should prevail over the right of privacy.

quer les noms figurant sur les feuilles de présences, conformément au sous-al. 8(2)(m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

Analyse

Principes généraux d'interprétation: accès à l'information versus protection des renseignements personnels

Il est question, en l'espèce, d'un conflit entre deux principes opposés consacrés par la loi — l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels. Pour des raisons manifestes, l'appelant et l'intimé ont des opinions divergentes sur la question de savoir lequel de ces principes devrait l'emporter dans la présente affaire. On ne devrait pas non plus s'étonner que les parties aient des perceptions sensiblement différentes des lois qui renferment ces principes. Reconnaisant la nature contradictoire de la communication par l'État et du droit de l'individu à la vie privée, le législateur s'est efforcé de remédier à ce problème en fondant en un code homogène la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. J'estime qu'il y est parvenu de façon élégante. Bien que les deux lois n'éliminent pas la contradiction entre les deux droits opposés — aucune loi ne pourrait y parvenir — elles établissent un moyen cohérent et rationnel de déterminer laquelle des deux valeurs devrait l'emporter dans un cas donné.

45

L'appelant soutient qu'il y a lieu d'interpréter de façon restrictive l'exemption des renseignements personnels prévue par la *Loi sur l'accès à l'information*, de façon à favoriser la communication intégrale. Cette loi, souligne-t-il, prévoit que le public a un «droit d'accès» aux renseignements qui relèvent de l'administration fédérale (art. 2 et 4) et que les exceptions à ce droit devraient être «précises et limitées» (art. 2). En fait, il soutient qu'en cas d'ambiguïté quant à savoir si un document renferme des renseignements personnels, le droit à la communication devrait l'emporter sur le droit à la vie privée.

46

47 This position is belied, however, by both the wording and history of the legislation. As already noted, the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* are parallel statutes, designed to work in concert to restrict the federal government's control over certain kinds of information. The *Access to Information Act* gives individuals a right of access to government information. The *Privacy Act* permits them to gain access to information about themselves held in government data banks, and limits the government's ability to collect, use and disclose personal information.

48 Both statutes regulate the disclosure of personal information to third parties. Section 4(1) of the *Access to Information Act* states that the right to government information is "[s]ubject to this Act". Section 19(1) of the Act prohibits the disclosure of a record that contains personal information "as defined in section 3 of the *Privacy Act*". Section 8 of the *Privacy Act* contains a parallel prohibition, forbidding the non-consensual release of personal information except in certain specified circumstances. Personal information is thus specifically exempted from the general rule of disclosure. Both statutes recognize that, in so far as it is encompassed by the definition of "personal information" in s. 3 of the *Privacy Act*, privacy is paramount over access.

49 This interpretation is buttressed by the legislative history of the Acts. As this Court has recently confirmed, evidence of a statute's history, including excerpts from *Hansard*, is admissible as relevant to the background and purpose of the legislation, provided, of course, that the court remains

Ce point de vue est contredit, cependant, par le texte et l'historique des lois en cause. Comme nous l'avons vu, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont deux lois parallèles, conçues pour restreindre conjointement le contrôle de l'administration fédérale sur certains types de renseignements. La *Loi sur l'accès à l'information* confère aux particuliers un droit d'accès aux renseignements qui relèvent de l'administration fédérale, alors que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* leur permet d'avoir accès aux renseignements qui les concernent et qui sont conservés dans des banques de données gouvernementales, et limite la capacité de l'administration fédérale à recueillir, à utiliser et à divulguer des renseignements personnels.

Les deux lois réglementent la divulgation de renseignements personnels à des tiers. Le paragraphe 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit que le droit aux renseignements qui relèvent de l'administration fédérale s'exerce «[s]ous réserve des autres dispositions de la présente loi». Le paragraphe 19(1) de la Loi interdit la communication de documents contenant les renseignements «visés à l'article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*». L'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* établit une interdiction analogue de communiquer, sauf dans certains cas précis, des renseignements personnels sans le consentement de la personne concernée. Les renseignements personnels sont donc expressément exemptés de l'application de la règle générale de la communication. Les deux lois reconnaissent que, dans la mesure où il est visé par la définition de «renseignements personnels», contenue à l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, le droit à la vie privée l'emporte sur le droit d'accès à l'information.

Cette interprétation est étayée par l'historique des lois en question. Comme la Cour l'a récemment confirmé, la preuve de l'historique d'une loi, qui peut être composée notamment d'extraits du *hansard*, est admissible comme étant pertinente quant au contexte et à l'objet du texte législatif,

mindful of its limited reliability and weight; see *R. v. Morgentaler*, [1993] 3 S.C.R. 463, at pp. 483-85.

The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* were originally considered together by Parliament as Bill C-43, and were enacted simultaneously as Schedules I and II to S.C. 1980-81-82-83, c. 111. In introducing the Bill for third reading, the Minister of Communications made the following comments (*House of Commons Debates*, vol. XVI, 1st sess., 32nd Parl., at p. 18853 (June 28, 1982)):

... I would like to take a few moments to discuss the relationship between access to information and privacy legislation. Combining access to information and privacy legislation in one bill has permitted the complete integration of these two complimentary [*sic*] types of legislation.

Parallel rights of access to information held by the government and parallel rights of review of decisions to refuse access have been created. At the same time, however, the principle that the right to privacy takes precedence over the general right of access has been clearly recognized. This is a principle with which I am sure all hon. members agree. Thus the term “personal information” has the same meaning in both the privacy and access to information legislation.

Also the disclosure of information under the access to information portion of the bill is determined by the principles regarding disclosure of personal information to third persons set out in the privacy portion. This approach will ensure complete consistency between the treatment of personal information under both statutes, thus avoiding the situation which has developed in some countries where competing rights to privacy and to access to government-held information have been created. [Emphasis added.]

It is clear, therefore, that Parliament did not intend access to be given preeminence over pri-

pourvu, bien entendu, que le tribunal n’oublie pas que la fiabilité et le poids de cette preuve sont limités; voir *R. c. Morgentaler*, [1993] 3 R.C.S. 463, aux pp. 483 à 485.

Au départ, la *Loi sur l’accès à l’information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* faisaient partie du projet de loi C-43 lorsqu’elles ont été examinées par le Parlement, et elles ont été adoptées simultanément à titre d’annexes I et II de S.C. 1980-81-82-83, ch. 111. Lors de la présentation du projet de loi en troisième lecture, le ministre des Communications a fait remarquer ce qui suit (*Débats de la Chambre des communes*, vol. XVI, 1^{re} sess., 32^e lég., à la p. 18853 (28 juin 1982)):

... je voudrais prendre quelques instants pour parler du rapport qui existe entre la mesure sur l’accès à l’information et les dispositions concernant la protection des renseignements personnels. En combinant les dispositions relatives à l’accès à l’information et la mesure sur la protection des renseignements personnels dans un seul bill, nous avons pu intégrer entièrement ces deux mesures complémentaires.

On a créé des droits parallèles pour l’accès aux renseignements détenus par le gouvernement et l’examen des décisions visant à refuser l’accès à l’information. Par ailleurs, le principe voulant que le droit à la protection des renseignements personnels l’emporte sur le droit général à l’accès à l’information est clairement reconnu dans le bill. C’est un principe avec lequel tous les députés sont certainement d’accord. Par conséquent, l’expression «renseignements personnels» signifie la même chose dans la loi sur la protection des renseignements personnels et dans la loi sur l’accès à l’information.

D’autre part, la partie du projet de loi concernant l’accès à l’information prévoit la divulgation de certains renseignements suivant les principes établis dans la partie concernant la protection des renseignements personnels. Cela permettra d’adopter une politique uniforme à l’égard des renseignements personnels, ce qui nous évitera de faire comme dans certains pays où il y a contradiction entre le droit à la protection des renseignements personnels et le droit d’accès à l’information gouvernementale. [Je souligne.]

Il est donc clair que le Parlement n’entendait pas conférer à l’accès à l’information primauté sur la

vacy. The appellant correctly points out that under the *Access to Information Act*, access is the general rule. It is also true that exceptions to that rule must be confined to those specifically set out in the statute and that the government has the burden of showing that information falls into one of these exceptions. It does not follow, however, that the “personal information” exemption should receive a cramped interpretation. To do so would effectively read the *Privacy Act* as subordinate to the *Access to Information Act*. As stated in s. 12 of the *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, every enactment is to be given “such fair, large and liberal construction and interpretation as best ensures the attainment of its objects”. A court may not disregard, “in an effort to give effect to what is taken to be the purpose of the statute . . . certain provisions of the Act”; see *St. Peter’s Evangelical Lutheran Church, Ottawa v. City of Ottawa*, [1982] 2 S.C.R. 616, at p. 626. The *Access to Information Act* expressly incorporates the definition of “personal information” from the *Privacy Act*. Consequently, the underlying purposes of both statutes must be given equal effect. As Isaac C.J. stated in the Court of Appeal below, at p. 217:

It is obvious that both statutes are to be read together, since section 19 of the Access Act does incorporate by reference certain provisions of the *Privacy Act*. Nevertheless, there is nothing in the language of either statute which suggests, let alone compels, the conclusion that the one is subordinate to the other. They are each on the same footing. Neither is pre-eminent. There is no doubt that they are complementary and must be construed harmoniously with each other according to well-known principles of statutory interpretation in order to give effect to the stated parliamentary intention and in order to ensure the attainment of the stated parliamentary objectives.

52

This position has been confirmed in a number of decisions of the Federal Court. In *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551 (T.D.), Jerome A.C.J. stated the following, at pp. 556-57:

protection des renseignements personnels. L’appellant souligne à juste titre que, sous le régime de la *Loi sur l’accès à l’information*, l’accès est la règle. Il est également vrai que les exceptions à cette règle doivent être limitées à celles que la Loi prévoit expressément, et qu’il incombe à l’administration fédérale de prouver que les renseignements en cause relèvent de l’une de ces exceptions. Il ne s’ensuit pas, cependant, que l’exemption des «renseignements personnels» devrait recevoir une interprétation étroite qui reviendrait à subordonner la *Loi sur la protection des renseignements personnels* à la *Loi sur l’accès à l’information*. Ainsi que le prescrit l’art. 12 de la *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, tout texte «s’interprète de la manière la plus équitable et la plus large qui soit compatible avec la réalisation de son objet». Une cour ne peut pas, «lorsqu’elle tente de donner effet à ce qu’on dit être l’objet de la Loi, [. . .] faire abstraction de certaines de ses dispositions»; voir *Église luthérienne évangélique St. Peter d’Ottawa c. Ville d’Ottawa*, [1982] 2 R.C.S. 616, à la p. 626. La *Loi sur l’accès à l’information* intègre expressément la définition de l’expression «renseignements personnels» de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En conséquence, il faut mettre à exécution également les objets qui sous-tendent ces deux lois. Comme l’affirme le juge en chef Isaac de la Cour d’appel, à la p. 217:

Il est évident que les deux lois doivent être lues ensemble, étant donné que l’article 19 de la *Loi sur l’accès à l’information* intègre par renvoi certaines dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Néanmoins, aucune disposition de l’une ou l’autre de ces lois ne donne à entendre que l’une est subordonnée à l’autre. Toutes deux ont la même importance et aucune ne doit l’emporter sur l’autre. Il est indéniable qu’elles sont complémentaires et doivent être interprétées de façon harmonieuse, conformément aux principes d’interprétation législative bien reconnus, de façon à donner effet à l’intention déclarée du Parlement et à assurer la réalisation des objectifs qu’il a énoncés.

Ce point de vue a été confirmé dans un certain nombre de décisions de la Cour fédérale. Dans *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551 (1^{re} inst.), le juge en chef adjoint Jerome dit ceci, aux pp. 556 et 557:

On the issue of which purpose is to govern interpretation in this case, I do not believe that either statute should be given pre-eminence. Clearly, what Parliament intended by the incorporation of a section of the *Privacy Act* in subsection 19(1) of the *Access to Information Act* was to ensure that the principles of both statutes would come into play in the decision whether to release personal information. In *Re Robertson and Minister of Employment and Immigration* (1987), 42 D.L.R. (4th) 552; 13 F.T.R. 120 (F.C.T.D.), I considered the purposes of both statutes in determining whether the information sought required protection from disclosure, (at pages 557 D.L.R.; 124 F.T.R.):

The two main purposes of the *Access to Information Act* and *Privacy Act* are to provide access to information under the control of a government institution and to protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves. These principles do not appear to me to require protection from disclosure for a submission made by a public body to another public body about a publicly funded programme. The issue is whether the Acts provide protection for an individual who adds to such a public submission his own personal opinion on the subject and his signature.

Similarly, in the present case, the report is the product of a publicly-funded study of a publicly-operated institution, and ought to be available to the public, unless it is protected by one of the specific exemptions in the *Access to Information Act*. The intent of subsection 19(1), and its incorporation of section 3 of the *Privacy Act*, is clearly to protect the privacy or identity of individuals who may be mentioned in otherwise releasable material. I note that the definition of personal information is deliberately broad. It is entirely consistent with the great pains that have been taken to safeguard individual identity.

Similarly, Dubé J. noted in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Secretary of State for External Affairs)*, [1990] 1 F.C. 395 (T.D.), that the objects of the two acts should be read together. He concluded, at p. 401, that the joint objective of the acts was “that information shall be provided to the public, except personal information relating to individuals”.

Pour déterminer quel objet doit régir l’interprétation de cette affaire, je ne crois pas qu’il faille accorder pré-séance à l’une des deux lois. Il est clair qu’en insérant un article de la *Loi sur les renseignements personnels* dans le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*, le Parlement avait l’intention que les principes des deux lois entrent en jeu dans la décision de divulguer des renseignements personnels. Dans la décision *Re Robertson et Ministre de l’Emploi et de l’Immigration* (1987), 42 D.L.R. (4th) 552; 13 F.T.R. 120 (C.F. 1^{re} inst.), j’ai tenu compte de l’objet des deux lois pour déterminer si les renseignements demandés devaient être protégés (aux pages 557 D.L.R.; 124 F.T.R.):

Les deux buts principaux de la *Loi sur l’accès à l’information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont d’élargir l’accès aux documents de l’administration fédérale et de protéger la vie privée des individus eu égard aux renseignements personnels qui les concernent. Il ne m’apparaît pas que ces principes exigent que l’on refuse la communication d’une opinion présentée par un organisme public à un autre organisme public au sujet d’un programme de financement public. La question qui se pose est de savoir si les susdites lois s’appliquent à une personne qui ajoute à l’opinion de l’organisme public sa propre opinion sur le sujet et sa signature.

De même, en l’espèce le rapport provient d’une étude, subventionnée par l’État, menée dans une institution dirigée par l’État, et le public doit pouvoir en obtenir communication à moins que le rapport ne soit visé par l’une des exceptions précises prévues dans la *Loi sur l’accès à l’information*. L’objectif du paragraphe 19(1), dans lequel se retrouve l’article 3 de la *Loi sur les renseignements personnels*, est clairement de protéger la vie privée ou l’identité des individus dont le nom peut être mentionné dans des documents qui peuvent par ailleurs être communiqués. Je constate que la définition de l’expression renseignements personnels est délibérément large. Elle illustre tout à fait les efforts considérables qui ont été déployés pour protéger l’identité des individus.

De même, dans *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Secrétaire d’État aux Affaires extérieures)*, [1990] 1 C.F. 395 (1^{re} inst.), le juge Dubé note que les objets des deux lois devraient être interprétés ensemble. Il conclut, à la p. 401, que les deux lois, interprétées de façon conjointe, «prévoient la communication des renseignements au public à l’exception des renseignements personnels concernant les individus».

53

Admittedly, there are *dicta* in some decisions implying that access should, in some circumstances, be favoured over privacy. In *Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration* (1986), 5 F.T.R. 287, Jerome A.C.J., in contradistinction to his later comments in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, *supra*, relied solely on the *Access to Information Act's* purpose clause in concluding that doubt ought to be resolved in favour of disclosure. In that case, however, it was not contested that the information requested constituted "personal information" under s. 8 of the *Privacy Act*. Rather, the dispute was whether the head of a government institution may refuse to disclose personal information pursuant to s. 19(2) of the *Access to Information Act* if the individual to whom the information relates consents to the disclosure.

Certes, il y a, dans quelques décisions, des opinions incidentes qui portent à croire que l'accès à l'information devrait, dans certains cas, être préféré à la protection de la vie privée. Dans *Commissaire à l'information c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration* (1986), 5 F.T.R. 287, le juge en chef adjoint Jerome, à la différence des observations qu'il a formulées par la suite dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, précité, s'est fondé exclusivement sur la disposition exposant l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* pour conclure qu'en cas de doute il fallait opter pour la communication. Dans cette affaire, cependant, on ne contestait pas que les renseignements demandés étaient des «renseignements personnels» au sens de l'art. 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il s'agissait plutôt de savoir si le responsable d'une institution fédérale peut refuser de communiquer des renseignements personnels conformément au par. 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*, si la personne visée par ces renseignements consent à leur communication.

54

Similarly, in *Bland v. National Capital Commission*, [1991] 3 F.C. 325 (T.D.), at p. 335, Muldoon J. referred to Heald J.A.'s comments in *Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*, [1989] 1 F.C. 265, at p. 274, where he stated that the exemptions to the general right of access must be interpreted "strictly". As in *Information Commissioner v. Minister of Employment and Immigration*, *supra*, however, Muldoon J.'s comments were made in the context of deciding whether the head of the National Capital Commission exercised her discretion properly in refusing to release the requested information pursuant to s. 19(2) of the *Access to Information Act*. The *Rubin* case, moreover, did not even involve the issue of personal information. In that decision, the dispute was whether the Canada Mortgage and Housing Corporation could refuse to disclose certain records containing accounts of consultations or deliberations

De même, dans *Bland c. Commission de la capitale nationale*, [1991] 3 C.F. 325 (1^{re} inst.), à la p. 335, le juge Muldoon a cité les observations du juge Heald de la Cour d'appel dans *Rubin c. Canada (Société canadienne d'hypothèques et de logement)*, [1989] 1 C.F. 265, à la p. 274, à savoir que les exceptions au droit général d'accès devaient faire l'objet d'une interprétation «stricte». Comme dans l'affaire *Commissaire à l'information c. Ministre de l'Emploi et de l'Immigration*, précitée, les observations du juge Muldoon portaient cependant sur la question de savoir si la responsable de la Commission de la capitale nationale avait exercé régulièrement son pouvoir discrétionnaire en refusant de communiquer les renseignements demandés conformément au par. 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. De plus, il n'était même pas question de renseignements personnels dans l'affaire *Rubin*; il s'agissait de savoir si la Société canadienne d'hypothèques et de logement pouvait, conformément à l'al. 21(1)b) de la *Loi sur l'accès à l'information*, refuser de communiquer certains documents renfermant des comptes rendus

involving Crown employees pursuant to s. 21(1)(b) of the *Access to Information Act*.

In summary, it is clear that the *Access to Information Act* and *Privacy Act* have equal status, and that courts must have regard to the purposes of both statutes in considering whether a government record constitutes “personal information”. Some commentators have suggested that this “parallel” interpretive model permits judges too much discretion and has led to inconsistency and contradiction in the jurisprudence. See, for example, Tom Onyshko, “The Federal Court and the *Access to Information Act*” (1993), 22 *Man. L.J.* 73, at p. 106. It is suggested that the two statutes should be considered conceptually distinct and that the right to access should be the paramount consideration under the access legislation.

As I have indicated, however, this interpretation flies in the face of the language, structure and history of the legislation. I do not believe, moreover, that the parallel interpretation model is inherently contradictory or necessarily leads to inconsistent results. The *Access to Information Act* clearly provides that “personal information” is not to be disclosed except in certain specified circumstances. Of course, the determination of what constitutes “personal information” will involve a balancing of competing values. Such a balancing process, where mandated by legislation, cannot be avoided simply because it might be easier to apply a clear, bright-line rule that favours one interest over another. By employing the considerations set out in the *Privacy Act*, courts are perfectly capable of developing a jurisprudence that achieves consistency in principle.

That being said, I cannot agree with the respondent that, the words of the “personal information” exemption being clear and unambiguous, the task of statutory interpretation does not arise in this case. The determination of what constitutes “personal information” is an interpretive exercise; an exercise that will inevitably require a consideration

de consultations ou délibérations où sont concernés des employés de l’État.

Somme toute, il est clair que la *Loi sur l’accès à l’information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* sont égales entre elles et que les tribunaux doivent tenir compte des objets des deux lois pour décider si les renseignements contenus dans un document de l’administration fédérale sont des «renseignements personnels». Certains auteurs ont affirmé que ce modèle d’interprétation «parallèle» accorde trop de latitude aux juges et a mené à l’incohérence et à la contradiction dans la jurisprudence. Voir, par exemple, Tom Onyshko, «The Federal Court and the *Access to Information Act*» (1993), 22 *R.D. Man.* 73, à la p. 106. Il y est dit qu’il y a lieu de considérer que les deux lois sont distinctes sur le plan conceptuel et que le droit d’accès doit être la préoccupation première sous le régime de la loi en matière d’accès à l’information.

Comme je l’ai indiqué, cependant, cette interprétation est contraire au texte, à la structure et à l’historique de ces lois. De plus, je ne crois pas que le modèle d’interprétation parallèle soit fondamentalement contradictoire ou qu’il entraîne nécessairement des résultats incohérents. La *Loi sur l’accès à l’information* prévoit clairement que les «renseignements personnels» ne doivent être communiqués que dans certains cas précis. Bien entendu, pour déterminer ce qui constitue des «renseignements personnels», il faut pondérer des valeurs opposées. Lorsqu’un tel processus de pondération est prescrit par la loi, on ne saurait s’y dérober pour la simple raison qu’il pourrait être plus facile d’appliquer une règle claire et nette qui favorise un droit aux dépens de l’autre. En recourant aux considérations énoncées dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, les tribunaux sont parfaitement en mesure d’établir une jurisprudence cohérente en principe.

Cela dit, je ne puis convenir avec l’intimé que, puisque la formulation de l’exemption des «renseignements personnels» est claire et dénuée d’ambiguïté, la question de l’interprétation du texte ne se pose pas en l’espèce. La détermination de ce qui constitue des «renseignements personnels» est un exercice d’interprétation qui requiert inéluctable-

55

56

57

of the competing values of access and privacy. I will next consider the meaning of “personal information” with these values in mind.

Do the Names on the Sign-in Logs Constitute “Personal Information”?

58 Before attempting to determine whether the sign-in logs requested by the appellant in this case constitute “personal information” within the meaning of s. 3 of the *Privacy Act*, it will be helpful to consider the purposes of the Acts in somewhat greater detail.

59 As earlier set out, s. 2(1) of the *Access to Information Act* describes its purpose, *inter alia*, as providing “a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the principles that government information should be available to the public”. The idea that members of the public should have an enforceable right to gain access to government-held information, however, is relatively novel. The practice of government secrecy has deep historical roots in the British parliamentary tradition; see Patrick Birkinshaw, *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal* (1988), at pp. 61-84.

60 As society has become more complex, governments have developed increasingly elaborate bureaucratic structures to deal with social problems. The more governmental power becomes diffused through administrative agencies, however, the less traditional forms of political accountability, such as elections and the principle of ministerial responsibility, are able to ensure that citizens retain effective control over those that govern them; see David J. Mullan, “Access to Information and Rule-Making”, in John D. McCamus, ed., *Freedom of Information: Canadian Perspectives* (1981), at p. 54.

61 The overarching purpose of access to information legislation, then, is to facilitate democracy. It does so in two related ways. It helps to ensure first,

ment la prise en considération des valeurs opposées de l'accès à l'information et de la protection de la vie privée. Je vais examiner le sens de l'expression «renseignements personnels» compte tenu de ces valeurs.

Les noms figurant sur les feuilles de présences sont-ils des «renseignements personnels»?

Avant de tenter de déterminer si les feuilles de présences demandées par l'appelant, en l'espèce, sont des «renseignements personnels» au sens de l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il sera utile d'analyser plus en détail les objectifs des deux lois.

Comme nous l'avons vu, selon le par. 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*, cette loi a notamment pour objet de donner «accès aux documents de l'administration fédérale en consacrant le principe du droit du public à leur communication». L'idée que le public devrait avoir un droit opposable d'accès aux renseignements détenus par l'administration fédérale est, cependant, relativement nouvelle. La pratique du secret gouvernemental a de profondes racines dans la tradition parlementaire britannique; voir Patrick Birkinshaw, *Freedom of Information: The Law, the Practice and the Ideal* (1988), aux pp. 61 à 84.

À mesure que la société est devenue plus complexe, les gouvernements ont mis en place des structures bureaucratiques de plus en plus élaborées pour régler les problèmes sociaux. Cependant, plus le pouvoir gouvernemental est dispersé dans des organismes administratifs, moins les formes traditionnelles de responsabilité politique, tels les élections et le principe de la responsabilité ministérielle, sont aptes à garantir que les citoyens conservent un contrôle efficace sur ceux qui les gouvernent; voir David J. Mullan, «Access to Information and Rule-Making», dans John D. McCamus, dir., *Freedom of Information: Canadian Perspectives* (1981), à la p. 54.

La loi en matière d'accès à l'information a donc pour objet général de favoriser la démocratie, ce qu'elle fait de deux manières connexes. Elle aide à

that citizens have the information required to participate meaningfully in the democratic process, and secondly, that politicians and bureaucrats remain accountable to the citizenry. As Professor Donald C. Rowat explains in his classic article, "How Much Administrative Secrecy?" (1965), 31 *Can. J. of Econ. and Pol. Sci.* 479, at p. 480:

Parliament and the public cannot hope to call the Government to account without an adequate knowledge of what is going on; nor can they hope to participate in the decision-making process and contribute their talents to the formation of policy and legislation if that process is hidden from view.

See also: Canadian Bar Association, *Freedom of Information in Canada: A Model Bill* (1979), at p. 6.

Access laws operate on the premise that politically relevant information should be distributed as widely as reasonably possible. Political philosopher John Plamenatz explains in *Democracy and Illusion* (1973), at pp. 178-79:

There are not two stores of politically relevant information, a larger one *shared* by the professionals, the whole-time leaders and persuaders, and a much smaller one *shared* by ordinary citizens. No leader or persuader possesses more than a small part of the information that must be available in the community if government is to be effective and responsible; and the same is true of the ordinary citizen. What matters, if there is to be responsible government, is that this mass of information should be so distributed among professionals and ordinary citizens that competitors for power, influence and popular support are exposed to relevant and searching criticism. [Emphasis in original.]

Rights to state-held information are designed to improve the workings of government; to make it more effective, responsive and accountable. Consequently, while the *Access to Information Act* recognizes a broad right of access to "any record under the control of a government institution"

garantir, en premier lieu, que les citoyens possèdent l'information nécessaire pour participer utilement au processus démocratique, et, en second lieu, que les politiciens et bureaucrates demeurent comptables envers l'ensemble de la population. Comme l'explique le professeur Donald C. Rowat dans son article classique, intitulé «How Much Administrative Secrecy?» (1965), 31 *Can. J. of Econ. and Pol. Sci.* 479, à la p. 480:

[TRADUCTION] Ni le Parlement ni le public ne sauraient espérer demander au gouvernement de rendre compte s'ils n'ont pas une connaissance suffisante de ce qui se passe; ils ne peuvent pas non plus espérer prendre part au processus décisionnel ni contribuer à l'établissement des politiques générales et des lois si ce processus est tenu secret.

Voir aussi Association du Barreau canadien, *La liberté d'information au Canada: un projet de loi type* (1979), à la p. 6.

Les lois sur l'accès à l'information présupposent que les renseignements pertinents sur le plan politique devraient faire l'objet d'une diffusion aussi large que raisonnablement possible. Le politologue John Plamenatz explique dans *Democracy and Illusion* (1973), aux pp. 178 et 179:

[TRADUCTION] Il y a deux masses de renseignements pertinents sur le plan politique, la plus importante étant *partagée* par les professionnels, c'est-à-dire les leaders et les conseillers à plein temps, et l'autre, beaucoup plus modeste, *partagée* par les citoyens ordinaires. Aucun leader ou conseiller n'a en sa possession plus qu'une petite fraction des renseignements dont la collectivité doit disposer pour que le gouvernement soit efficace et responsable, et il en est de même du citoyen ordinaire. Ce qui compte, pour garantir la responsabilité gouvernementale, c'est que cette masse de renseignements soit distribuée entre les professionnels et les citoyens ordinaires de telle sorte que ceux qui se disputent le pouvoir, l'influence et le soutien populaire soient exposés à la critique pertinente et rigoureuse. [En italique dans l'original.]

Les droits aux renseignements détenus par l'État visent à améliorer les rouages du gouvernement, de manière à le rendre plus efficace, plus réceptif et plus responsable. En conséquence, bien que la *Loi sur l'accès à l'information* reconnaisse un droit d'accès général aux «documents des institu-

62

63

(s. 4(1)), it is important to have regard to the overarching purposes of the Act in determining whether an exemption to that general right should be granted.

⁶⁴ The purpose of the *Privacy Act*, as set out in s. 2 of the Act, is twofold. First, it is to “protect the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by a government institution”; and second, to “provide individuals with a right of access to that information”. This appeal is, of course, concerned with the first of these purposes.

⁶⁵ The protection of privacy is a fundamental value in modern, democratic states; see Alan F. Westin, *Privacy and Freedom* (1970), at pp. 349-50. An expression of an individual’s unique personality or personhood, privacy is grounded on physical and moral autonomy — the freedom to engage in one’s own thoughts, actions and decisions; see *R. v. Dymnt*, [1988] 2 S.C.R. 417, at p. 427, *per La Forest J.*; see also Joel Feinberg, “Autonomy, Sovereignty, and Privacy: Moral Ideals in the Constitution?” (1982), 58 *Notre Dame L. Rev.* 445.

⁶⁶ Privacy is also recognized in Canada as worthy of constitutional protection, at least in so far as it is encompassed by the right to be free from unreasonable searches and seizures under s. 8 of the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*; see *Hunter v. Southam Inc.*, [1984] 2 S.C.R. 145. Certain privacy interests may also inhere in the s. 7 right to life, liberty and security of the person; see *R. v. Hebert*, [1990] 2 S.C.R. 151, and *R. v. Broyles*, [1991] 3 S.C.R. 595.

⁶⁷ Privacy is a broad and somewhat evanescent concept, however. It is thus necessary to describe the particular privacy interests protected by the *Privacy Act* with greater precision. In *Dymnt*, I referred to *Privacy and Computers*, the Report of the Task Force established jointly by the Department of Communications/Department of Justice (1972), especially at pp. 428-30. That “report classifies these claims to privacy as those involving

tions fédérales» (par. 4(1)), il importe de tenir compte de l’objectif général de cette loi pour déterminer s’il y a lieu de reconnaître une exception à ce droit général.

L’objectif de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est double, comme l’indique son art. 2. Elle vise, en premier lieu, à «[protéger] [l]es renseignements personnels relevant des institutions fédérales» et, en second lieu, à assurer le «droit d’accès des individus aux renseignements personnels qui les concernent». Le présent pourvoi a trait, bien entendu, au premier de ces objectifs.

La protection de la vie privée est une valeur fondamentale des États démocratiques modernes; voir Alan F. Westin, *Privacy and Freedom* (1970), aux pp. 349 et 350. Étant l’expression de la personnalité ou de l’identité unique d’une personne, la notion de vie privée repose sur l’autonomie physique et morale — la liberté de chacun de penser, d’agir et de décider pour lui-même; voir *R. c. Dymnt*, [1988] 2 R.C.S. 417, à la p. 427, le juge La Forest; voir aussi Joel Feinberg, «Autonomy, Sovereignty, and Privacy: Moral Ideals in the Constitution?» (1982), 58 *Notre Dame L. Rev.* 445.

La vie privée est également reconnue au Canada comme étant digne d’être protégée par la Constitution, du moins dans la mesure où elle est incluse dans le droit à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives, garanti par l’art. 8 de la *Charte canadienne des droits et libertés*; voir *Hunter c. Southam Inc.*, [1984] 2 R.C.S. 145. Certains droits à la vie privée peuvent également être inclus dans le droit à la vie, à la liberté et à la sécurité de la personne, garanti par l’art. 7; voir *R. c. Hebert*, [1990] 2 R.C.S. 151, et *R. c. Broyles*, [1991] 3 R.C.S. 595.

Cependant, la vie privée est une notion générale quelque peu évanescence. Il est donc nécessaire de décrire avec plus de précision les droits à la vie privée garantis par la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans l’arrêt *Dymnt*, j’ai évoqué le document intitulé *L’ordinateur et la vie privée*, Rapport du groupe d’étude établi conjointement par le ministère des Communications et le ministère de la Justice (1972), et, plus particulière-

territorial and spatial aspects, those related to the person, and those that arise in the information context". It is the latter type of privacy interest that is of concern in the present appeal. As I put it in *Dyment*, at pp. 429-30:

Finally, there is privacy in relation to information. This too is based on the notion of the dignity and integrity of the individual. As the Task Force put it (p. 13): "This notion of privacy derives from the assumption that all information about a person is in a fundamental way his own, for him to communicate or retain for himself as he sees fit." In modern society, especially, retention of information about oneself is extremely important. We may, for one reason or another, wish or be compelled to reveal such information, but situations abound where the reasonable expectations of the individual that the information shall remain confidential to the persons to whom, and restricted to the purposes for which it is divulged, must be protected. Governments at all levels have in recent years recognized this and have devised rules and regulations to restrict the uses of information collected by them to those for which it was obtained; see, for example, the *Privacy Act*. . . .

See also *R. v. Duarte*, [1990] 1 S.C.R. 30, at p. 46 ("privacy may be defined as the right of the individual to determine for himself when, how, and to what extent he will release personal information about himself"); *R. v. Osolin*, [1993] 4 S.C.R. 595, at pp. 613-15 (per L'Heureux-Dubé J., dissenting); Westin, *supra*, at p. 7 ("[p]rivacy is the claim of individuals . . . to determine for themselves when, how, and to what extent information about them is communicated to others"); Charles Fried, "Privacy" (1968), 77 *Yale L.J.* 475, at p. 483 ("[p]rivacy . . . is control over knowledge about oneself").

With these broad principles in mind, I will now consider whether the information requested by the appellant constitutes personal information under

ment, les pp. 428 à 430 de ce texte. Ce «rapport réparti ainsi les revendications en matière de vie privée: celles qui comportent des aspects territoriaux ou spatiaux, celles qui ont trait à la personne et celles qui sont faites dans le contexte informationnel». C'est ce dernier type de droit à la vie privée qui nous intéresse en l'espèce. Comme je l'affirme dans *Dyment*, aux pp. 429 et 430:

Enfin il y a le droit à la vie privée en matière d'information. Cet aspect aussi est fondé sur la notion de dignité et d'intégrité de la personne. Comme l'affirme le groupe d'étude (à la p. 13): «Cette conception de la vie privée découle du postulat selon lequel l'information de caractère personnel est propre à l'intéressé, qui est libre de la communiquer ou de la taire comme il l'entend.» Dans la société contemporaine tout spécialement, la conservation de renseignements à notre sujet revêt une importance accrue. Il peut arriver, pour une raison ou pour une autre, que nous voulions divulguer ces renseignements ou que nous soyons forcés de le faire, mais les cas abondent où on se doit de protéger les attentes raisonnables de l'individu que ces renseignements seront gardés confidentiellement par ceux à qui ils sont divulgués, et qu'ils ne seront utilisés que pour les fins pour lesquelles ils ont été divulgués. Tous les paliers de gouvernement ont, ces dernières années, reconnu cela et ont conçu des règles et des règlements en vue de restreindre l'utilisation des données qu'ils recueillent à celle pour laquelle ils le font; voir, par exemple, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* . . .

Voir également *R. c. Duarte*, [1990] 1 R.C.S. 30, à la p. 46 («la vie privée peut se définir comme le droit du particulier de déterminer lui-même quand, comment et dans quelle mesure il diffusera des renseignements personnels le concernant»); *R. c. Osolin*, [1993] 4 R.C.S. 595, aux pp. 613 à 615 (le juge L'Heureux-Dubé, dissidente); Westin, *op. cit.*, à la p. 7 ([TRADUCTION] «[l]a vie privée est le droit du particulier [. . .] de décider lui-même quand, comment et dans quelle mesure des renseignements le concernant seront communiqués à autrui»); Charles Fried, «Privacy» (1968), 77 *Yale L.J.* 475, à la p. 483 ([TRADUCTION] «[l]a vie privée de quelqu'un [. . .] est le contrôle de la connaissance que l'on peut avoir à son sujet»).

Gardant à l'esprit ces principes généraux, je vais maintenant examiner si les renseignements demandés par l'appellant sont des renseignements

s. 3 of the *Privacy Act*. In its opening paragraph, the provision states that “personal information” means “information about an identifiable individual that is recorded in any form including, without restricting the generality of the foregoing”. On a plain reading, this definition is undeniably expansive. Notably, it expressly states that the list of specific examples that follows the general definition is not intended to limit the scope of the former. As this Court has recently held, this phraseology indicates that the general opening words are intended to be the primary source of interpretation. The subsequent enumeration merely identifies examples of the type of subject matter encompassed by the general definition; see *Schwartz v. Canada*, [1996] 1 S.C.R. 254, at pp. 289-91. Consequently, if a government record is captured by those opening words, it does not matter that it does not fall within any of the specific examples.

personnels au sens de l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La disposition liminaire de cet article définit l’expression «renseignements personnels» comme étant «[l]es renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment». Selon son sens clair, cette définition est indéniablement large. En particulier, elle précise que la liste des exemples particuliers qui suit la définition générale n’a pas pour effet d’en limiter la portée. Comme l’a récemment jugé notre Cour, cette phraséologie indique que la disposition liminaire générale doit servir de principale source d’interprétation. L’énumération subséquente ne fait que donner des exemples du genre de sujets visés par la définition générale; voir *Schwartz c. Canada*, [1996] 1 R.C.S. 254, aux pp. 289 à 291. En conséquence, si un document de l’administration fédérale est visé par cette disposition liminaire, il importe peu qu’il ne relève d’aucun des exemples donnés.

⁶⁹ As noted by Jerome A.C.J. in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, *supra*, at p. 557, the language of this section is “deliberately broad” and “entirely consistent with the great pains that have been taken to safeguard individual identity”. Its intent seems to be to capture any information about a specific person, subject only to specific exceptions; see J. Alan Leadbeater, “How Much Privacy for Public Officials?”, speech to Canadian Bar Association (Ontario), March 25, 1994, at p. 17. Such an interpretation accords with the plain language of the statute, its legislative history and the privileged, foundational position of privacy interests in our social and legal culture.

Comme l’a souligné le juge en chef adjoint Jerome dans *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Solliciteur général)*, précité, à la p. 557, la formulation de cet article est «délibérément large» et «illustre tout à fait les efforts considérables qui ont été déployés pour protéger l’identité des individus». Elle semble destinée à viser tout renseignement sur une personne donnée, sous la seule réserve d’exceptions précises; voir J. Alan Leadbeater, «How Much Privacy for Public Officials?», allocution prononcée devant l’Association du Barreau canadien (Ontario), le 25 mars 1994, à la p. 17. Une telle interprétation s’accorde avec le texte clair de la Loi, avec son historique législatif et avec le statut privilégié et fondamental du droit à la vie privée dans notre culture sociale et juridique.

⁷⁰ In the present case, the information requested by the appellant revealed the times during which employees of the Department of Finance attended their workplace on weekends over a period of one month. It is patently apparent that this constitutes “information about an identifiable individual” within the meaning of s. 3 of the *Privacy Act*. As a result, I believe that the information *prima facie*

En l’espèce, les renseignements demandés par l’appelant révélaient les heures pendant lesquelles des employés du ministère des Finances se trouvaient à leur lieu de travail pendant la fin de semaine au cours d’une période d’un mois. Il appert manifestement que ce sont des «renseignements [. . .] concernant un individu identifiable» au sens de l’art. 3 de la *Loi sur la protection des ren-*

constitutes “personal information” under s. 3. Notably, information relating to the number of hours worked by an employee during a particular period has been held to be personal information under the Ontario *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.O. 1990, c. F.31, and the *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, R.S.O. 1990, c. M.56: *Order M-35 (Re Corporation of the Township of Osprey*, September 4, 1992), [1992] O.I.P.C. No. 119 (QL); *Order P-718 (Re Ontario Science Centre*, July 6, 1994), [1994] O.I.P.C. No. 211 (QL). Similarly, it has been held that information that would reveal the number of overtime hours worked by an identifiable individual is personal information: *Order M-438 (Re Town of Amherstburg Police Services Board*, December 30, 1994), [1994] O.I.P.C. No. 434 (QL). The general definition of “personal information” under s. 2(1) of the Ontario Acts is virtually identical to that contained in s. 3 of the federal *Privacy Act*.

Although it is not strictly necessary for my analysis, I believe that employees of the respondent would have a reasonable expectation that the information in the sign-in logs would not be revealed to the general public. The “reasonable expectation of privacy” principle is a tool used in search and seizure jurisprudence to determine whether or not a search is “reasonable” in constitutional terms; see *Hunter v. Southam Inc.*, *supra*; *Katz v. United States*, 389 U.S. 347 (1967). The principle ensures that, at a conceptual level, the dignity and autonomy interests at the heart of privacy rights are only compromised when there is a compelling state interest for doing so.

In my view, a reasonable person would not expect strangers to have access to detailed, systematic knowledge of an individual’s location during non-working hours, even if that location is his or

seignements personnels. Par conséquent, je crois que ce sont, à première vue, des «renseignements personnels» au sens de l’art. 3. En particulier, il a été jugé que les renseignements concernant le nombre d’heures effectuées par un employé pendant une période donnée étaient des renseignements personnels au sens de la *Loi sur l’accès à l’information et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. F.31, et de la *Loi sur l’accès à l’information municipale et la protection de la vie privée*, L.R.O. 1990, ch. M.56, de l’Ontario: *Order M-35 (Re Corporation of the Township of Osprey*, 4 septembre 1992), [1992] O.I.P.C. n° 119 (QL); *Order P-718 (Re Ontario Science Centre*, 6 juillet 1994), [1994] O.I.P.C. n° 211 (QL). De même, il a été jugé que les renseignements qui révéleraient le nombre d’heures supplémentaires effectuées par un individu identifiable étaient des renseignements personnels: *Order M-438 (Re Town of Amherstburg Police Services Board*, 30 décembre 1994), [1994] O.I.P.C. n° 434 (QL). La définition générale de l’expression «renseignements personnels» au par. 2(1) des deux lois ontariennes est quasi identique à celle figurant à l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* du Canada.

Bien que ce ne soit pas strictement nécessaire pour effectuer mon analyse, je crois que les employés de l’intimé s’attendaient raisonnablement à ce que l’information contenue dans les feuilles de présences ne soit pas communiquée au grand public. Le principe de «l’attente raisonnable en matière de vie privée» est un outil utilisé, dans la jurisprudence en matière de fouilles, perquisitions et saisies, pour décider si une fouille ou perquisition est «raisonnable» au sens de la Constitution; voir *Hunter c. Southam Inc.*, précité; *Katz c. United States*, 389 U.S. 347 (1967). Ce principe garantit que, sur le plan conceptuel, le droit à la dignité et à l’autonomie qui est au cœur du droit à la vie privée, ne puisse être compromis que si l’État a sérieusement intérêt à le faire.

À mon avis, une personne raisonnable ne s’attendrait pas à ce que des étrangers aient accès systématiquement à des renseignements détaillés concernant l’endroit où se trouve une personne en

her workplace. The motions judge, at p. 60, concluded that “revealing the masses of individuals entering and leaving a government premise [*sic*] for a certain time frame is hardly the stuff of revealing personal information”. There are numerous reasons, however, why individuals may not wish members of the general public to have access to records of their comings and goings from work during non-office hours. Consider the case of an employee, physically abused by her spouse, who is permitted by management to work after normal working hours in order to avoid detection and harassment. Would this individual consider the disclosure of her sign-in logs to be innocuous? See *Leadbeater, supra*, at p. 18. To take a less foreboding example, is it fair to expect that the sign-in logs of government employees who regularly work after hours could be made available to corporations with an interest in targeting such persons for marketing certain products or services?

dehors des heures de travail, même si cet endroit est son lieu de travail. Le juge des requêtes a conclu, à la p. 60, que «le fait de révéler le nombre de personnes qui entrent dans un immeuble public et qui en sortent pendant un certain temps n'est guère assimilable au fait de révéler des renseignements personnels». Il y a, cependant, de nombreuses raisons pour lesquelles il se peut que des particuliers ne veuillent pas que le public ait accès au registre de leurs entrées au lieu de travail et de leurs sorties de cet endroit en dehors des heures d'ouverture. Prenons le cas d'un employé, victime de sévices corporels de la part de son conjoint, qui est autorisé par ses supérieurs à travailler après les heures normales de travail afin d'éviter d'être découvert et harcelé. Cette personne jugerait-elle inoffensive la communication de ses feuilles de présences? Voir *Leadbeater, loc. cit.*, à la p. 18. Pour citer un exemple moins sinistre, est-il juste de s'attendre à ce que les feuilles de présences d'employés de l'État qui travaillent régulièrement après les heures d'ouverture soient mises à la disposition de personnes morales qui ont intérêt à les cibler pour commercialiser certains produits ou services?

73

In the *Charter* context, this Court has recognized that individuals have a right to be free from various forms of state surveillance. In *Duarte, supra*, the Court determined that the electronic taping of private communications by state authorities violated the privacy interests protected by s. 8 of the *Charter*. In *R. v. Wong*, [1990] 3 S.C.R. 36, it held that the videotaping of events in a private hotel room also ran afoul of the s. 8 right against unreasonable search and seizure. And in *R. v. Wise*, [1992] 1 S.C.R. 527, the Court concluded that a person's reasonable expectation of privacy extended to protection from unrecorded, electronic surveillance of a person's physical movements. In that case, the Court held that the accused's s. 8 rights were violated by the placement of a crude electronic tracking device in his car, though the majority concluded that the search was only “minimally intrusive” for the purposes of determining

Dans le contexte de la *Charte*, notre Cour a reconnu que les particuliers ont droit à la protection contre toute forme de surveillance par l'État. Dans *Duarte*, précité, la Cour a conclu que l'enregistrement électronique de communications privées par les autorités étatiques portait atteinte au droit à la vie privée garanti par l'art. 8 de la *Charte*. Dans *R. c. Wong*, [1990] 3 R.C.S. 36, il a été jugé que l'enregistrement magnétoscopique d'activités se déroulant dans une chambre d'hôtel privée allait également à l'encontre du droit, garanti par l'art. 8, à la protection contre les fouilles, perquisitions et saisies abusives. Et dans *R. c. Wise*, [1992] 1 R.C.S. 527, la Cour a conclu que l'attente raisonnable d'une personne en matière de vie privée s'étendait à la protection contre la surveillance électronique sans enregistrement de ses déplacements. Dans cette affaire, la Cour a conclu que les droits que l'accusé tenait de l'art. 8 ont été violés par l'installation dans sa voiture d'un dispositif rudimentaire de surveillance électronique, bien que les juges majoritaires aient conclu que cette fouille ne constituait qu'une «intrusion

whether the evidence obtained should be excluded pursuant to s. 24(2) of the *Charter*.

It must be remembered, however, that in the criminal law context, the countervailing state interest in surveillance may be very strong. In *Wise*, for example, the targeted individual was a prime suspect in a series of murders. The state interest in disclosing the information in the present case, if any, is certainly far less compelling than the interest at stake in *Wise*. Of course, the recording of a person's presence at his or her workplace may be less intrusive than the kind of state-controlled electronic surveillance at issue in cases like *Wise*, *Duarte* and *Wong*. Nevertheless, as I noted in my dissent in *Wise*, at p. 557, "[a]n individual has a reasonable expectation of privacy not only in the communications he makes, but in his movements as well".

In determining whether an individual has a reasonable expectation of privacy in a particular piece of information, it is important to have regard to the purpose for which the information was divulged; see *Dyment*, *supra*, at pp. 429-30, *per* La Forest J.; *R. v. Plant*, [1993] 3 S.C.R. 281, at pp. 292-93. Generally speaking, when individuals disclose information about themselves they do so for specific reasons. Sometimes, information is revealed in order to receive a service or advantage. At other times, persons will release information because the law requires them to do so. In either case, they do not expect that the information will be broadcast publicly or released to third parties without their consent. As I stated in *Dyment*, *supra*, at pp. 429-30, "situations abound where the reasonable expectations of the individual that the information shall remain confidential to the persons to whom, and restricted to the purposes for which it is divulged, must be protected".

In the present case, the information on the sign-in logs was collected in order to determine who was in the building in the case of a fire or other

[...] minimale» aux fins de déterminer si la preuve obtenue devait être écartée conformément au par. 24(2) de la *Charte*.

Il faut cependant se rappeler que, dans le contexte du droit criminel, l'intérêt qu'a l'État dans la surveillance peut être très grand. Dans *Wise*, par exemple, l'individu ciblé était le principal suspect d'une série de meurtres. En l'espèce, l'intérêt, s'il en est, qu'a l'État dans la communication des renseignements est certainement beaucoup moins impérieux que celui qui était en cause dans *Wise*. Il va sans dire que la consignation de la présence d'une personne à son travail peut être moins envahissante que le genre de surveillance électronique contrôlée par l'État dont il est question dans des affaires comme *Wise*, *Duarte* et *Wong*. Néanmoins, comme je l'ai fait observer dans mon opinion dissidente dans l'arrêt *Wise*, à la p. 557, «[c]hacun s'attend raisonnablement au respect de sa vie privée, non seulement dans ses communications, mais aussi dans ses déplacements».

Pour déterminer si un particulier a une attente raisonnable en matière de vie privée relativement à un renseignement donné, il est important de tenir compte du but dans lequel ce renseignement a été divulgué; voir *Dyment*, précité, aux pp. 429 et 430, le juge La Forest; *R. c. Plant*, [1993] 3 R.C.S. 281, aux pp. 292 et 293. En général, lorsqu'une personne divulgue des renseignements la concernant, elle le fait pour des raisons précises. Dans certains cas, on le fait pour recevoir un service ou bénéficier d'un avantage. Dans d'autres cas, on le fait parce qu'on est légalement tenu de le faire. Dans aucun de ces cas ne s'attend-on à ce que les renseignements divulgués soient rendus publics ou communiqués à des tiers sans qu'on y consente. Comme je l'ai fait remarquer dans *Dyment*, précité, aux pp. 429 et 430, «les cas abondent où on se doit de protéger les attentes raisonnables de l'individu que ces renseignements seront gardés confidentiellement par ceux à qui ils sont divulgués, et qu'ils ne seront utilisés que pour les fins pour lesquelles ils ont été divulgués».

En l'espèce, les renseignements consignés sur les feuilles de présences ont été recueillis afin de déterminer qui se trouvait dans l'immeuble si

74

75

76

emergency. Although the logs were occasionally used for other purposes, there is no evidence that they were ever used to verify overtime claims. More important, it is clear that the persons signing the logs would not have expected that they might be released to the general public. At the very least, employees of the Department should be entitled to expect that the information in the logs would be retained by their employer to be used by it for legitimate business purposes.

77 As earlier stated, once it is determined that a record falls within the opening words of the definition of “personal information” in s. 3 of the *Privacy Act*, it is not necessary to consider whether it is also encompassed by one of the specific, non-exhaustive examples set out in paras. (a) to (i). I note, nevertheless, that the records requested by the appellant in this case clearly fall within para. (i). That provision states that “personal information” includes:

(i) the name of the individual where it appears with other personal information relating to the individual or where the disclosure of the name itself would reveal information about the individual. . . .

78 The Court of Appeal found that the names on the sign-in sheets are encompassed by the first part of para. (i); i.e., they “appea[r] with other personal information relating to the individual”, namely, the signatures and identification numbers of the person making the entry. It also concluded that the disclosure of the name itself would reveal information about the individual as set out in the second branch of the provision.

79 The appellant avers that the names do not fall within the first part of para. (i) because he did not request the disclosure of their accompanying identification numbers and signatures. The respondent contends, in contrast, that the s. 4(1) of the *Access to Information Act* does not grant a right of access

jamais un incendie ou une autre situation d’urgence survenait. Bien que ces feuilles aient parfois servi à d’autres fins, il n’y a aucune preuve qu’elles aient jamais servi à vérifier des demandes de rémunération d’heures supplémentaires. Qui plus est, il est évident que les personnes qui les ont signées ne se seraient pas attendues à ce qu’elles puissent être communiquées au grand public. À tout le moins, les employés du Ministère devraient avoir le droit de s’attendre à ce que leur employeur n’utilise les renseignements inscrits sur ces feuilles qu’aux seules fins légitimes de ses opérations.

Comme nous l’avons vu, une fois qu’il a été jugé qu’un document relève de la disposition liminaire de la définition de l’expression «renseignements personnels», figurant à l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il n’est pas nécessaire d’examiner s’il correspond aussi à l’un des exemples précis, mais non exhaustifs, donnés aux al. a) à i). Je note, toutefois, que les renseignements demandés par l’appelant en l’espèce sont nettement visés par l’al. i). Aux termes de cet alinéa, l’expression «renseignements personnels» concernant un particulier vise notamment:

i) son nom lorsque celui-ci est mentionné avec d’autres renseignements personnels le concernant ou lorsque la seule divulgation du nom révélerait des renseignements à son sujet; . . .

La Cour d’appel a jugé que le nom des personnes figurant sur les feuilles de présences est visé par la première partie de l’al. i), en ce sens qu’il est «mentionné avec d’autres renseignements personnels le[s] concernant», à savoir la signature et le numéro d’identification des personnes qui y consignent leur présence. Elle a également conclu que la seule divulgation du nom révélerait des renseignements au sujet de la personne en cause, tel que prévu dans la seconde partie de cette disposition.

L’appelant affirme que les noms ne relèvent pas de la première partie de l’al. i), parce qu’il n’a pas demandé la divulgation des numéros d’identification et des signatures qui les accompagnent. L’intimé soutient, en revanche, que le par. 4(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* confère un droit

to a discrete piece of information, but rather to a record, a term defined in s. 3 of that statute. The inquiry as to whether a name should be disclosed, he asserts, must consider the whole of the document in which the personal information appears, not merely a truncated version of it.

The respondent's submission on this point is unconvincing. While it is true that Act speaks of access to a "record", I do not believe this should be interpreted as meaning only an entire physical document. Under any practical, contextualized definition, "record" would refer to a particular piece of information under the control of a government institution, regardless of whether that piece is located within a larger "document". If the physical nature of the document is such that non-personal information appears together with personal information, it generally should be possible to disclose only the non-personal portion of the document. As the Minister's actions demonstrate, it was possible in the instant case simply to excise the identification numbers and signatures from the sign-in logs. Indeed, s. 25 of the *Access to Information Act* requires the Minister to disclose any portion of a record that does not contain information that he is authorized to withhold, so long as the portion can reasonably be severed from any part that does contain such information.

While the Court of Appeal thus erred in concluding that the fact that names on the sign-in logs appeared with the signatures and identification numbers rendered the names "personal information", this does not end the matter. The appellant did not request only the names of the employees. He also wanted access to the times of their arrivals and departures. It was this information that the appellant believed would help him determine whether union members were working overtime in violation of their collective agreement. For the reasons set out in my analysis of the general definition of "personal information", the time entries made in the sign-in logs thus constitute "other per-

d'accès non pas à un renseignement spécifique, mais à un document, terme défini à l'art. 3 de cette loi. Pour décider s'il y a lieu de divulguer un nom, il faut, soutient-il, prendre en considération la totalité, et non simplement une version tronquée, du document où figure le renseignement personnel en question.

L'argument de l'intimé sur ce point n'est pas convaincant. Bien qu'il soit vrai que la Loi parle d'accès à un «document», je ne crois pas que cela devrait s'entendre uniquement d'un document matériel en entier. Dans n'importe quelle définition pratique et contextuelle, «document» s'entendrait d'un renseignement donné qui relève d'une institution fédérale, peu importe qu'il figure dans un «document» plus gros. Si la nature matérielle du document est telle que des renseignements non personnels y côtoient des renseignements personnels, il devrait être généralement possible de n'en divulguer que les éléments non personnels. Comme le montrent les actes du Ministre, il était possible, en l'espèce, de simplement supprimer des feuilles de présences les numéros d'identification et les signatures. En fait, l'art. 25 de la *Loi sur l'accès à l'information* oblige le Ministre à communiquer toute partie d'un document, qui ne renferme pas des renseignements qu'il peut refuser de communiquer, dans la mesure où il est raisonnablement possible de la séparer de toute autre partie qui renferme de tels renseignements.

Bien que la Cour d'appel ait ainsi commis une erreur en concluant que les noms inscrits sur les feuilles de présences étaient des «renseignements personnels» du fait qu'ils y figuraient avec les signatures et les numéros d'identification, cela ne règle pas la question. L'appelant n'a pas seulement demandé le nom des employés en question. Il voulait aussi connaître leurs heures d'arrivée et de départ, des renseignements qui, croyait-il, l'aideraient à déterminer si des employés syndiqués faisaient des heures supplémentaires en violation de leur convention collective. Pour les raisons énoncées dans mon analyse de la définition générale de «renseignements personnels», les heures d'arrivée et de départ consignées sur les feuilles de présences constituent «d'autres renseignements per-

80

81

sonal information” within the meaning of the *Privacy Act*.

82 As noted above, the Court of Appeal also held that disclosing the names on the sign-in logs would itself reveal information about the individual in contravention of the second branch of the test set out in para. (i). Isaac C.J. explained, at pp. 223-24:

The names in the sign-in logs would certainly disclose that those individuals were on specific premises, on particular days and between specified times. In other words, they were information about the whereabouts of the individuals concerned at specific times. . . . I have no doubt that this information is personal and relates to identifiable individuals.

From a purely technical standpoint, this analysis is misleading. The Court of Appeal seems to have considered the disclosure of the names together with the times of ingress and egress recorded in the logs. The second branch of para. (i) refers, however, to the “disclosure of the name itself”. The passage quoted above, therefore, is more properly characterized as relating to the first branch of para. (i).

83 The proper question to be asked in relation to the second branch is whether the disclosure of the names themselves, i.e., without the time entries or signatures, would disclose information about the individual. On a plain reading, it is obvious that it would. In his access to information request, the appellant asked for copies of the logs signed by employees on specific days. Even if the Minister disclosed only the names of the employees listed on those logs, the disclosure would reveal that certain identifiable persons attended their workplace on those days. The disclosure of the names would thus “reveal information about the individual” within the meaning of the second part of para. (i).

84 The appellant argues, however, that this provision should be so read as to require that the disclo-

sonnels» au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Comme je l’ai déjà noté, la Cour d’appel a également conclu que la divulgation même des noms figurant sur les feuilles de présences révélerait des renseignements au sujet des personnes concernées, en violation du second volet du critère établi à l’al. i). C’est ce qu’explique le juge en chef Isaac, aux pp. 223 et 224:

Il est bien certain que les noms figurant aux registres de signature indiqueraient que ces personnes se trouvaient à un endroit précis, à une date précise et à certaines heures précises. En d’autres termes, il s’agissait de renseignements au sujet des allées et venues des individus concernés à certains moments précis. [. . .] Je n’ai aucun doute sur le fait qu’il s’agit de renseignements personnels et qu’ils concernent des individus identifiables.

Sur le plan strictement formel, cette analyse est fallacieuse. La Cour d’appel semble avoir considéré la divulgation des noms avec les heures d’arrivée et de départ consignées sur les feuilles de présences. La seconde partie de l’al. i) parle, cependant, de la «seule divulgation du nom». Le passage précité se rapporte donc plutôt à la première partie de cet alinéa.

La question qu’il convient de se poser relativement à la seconde partie est de savoir si la seule divulgation des noms, c’est-à-dire sans les heures d’arrivée et de départ ni les signatures, révélerait des renseignements au sujet des personnes concernées. Pareille éventualité ressort des termes mêmes de la disposition en question. Dans sa demande d’accès à des renseignements, l’appelant a demandé une copie des feuilles signées par des employés à certaines dates. Même si le Ministre ne divulguait que le nom des employés inscrits sur ces feuilles, cette divulgation révélerait que certaines personnes identifiables se trouvaient à leur lieu de travail ces jours-là. La divulgation des noms «révélerait [donc] des renseignements [au] sujet [de ces personnes]», au sens de la seconde partie de l’al. i).

L’appelant soutient toutefois que cette disposition devrait être interprétée de façon à exiger que

sure of the name itself reveal personal information about the individual. In his view, a literal interpretation of para. (i) fails to recognize that the disclosure of a document will always reveal some information about the individual by connecting him or her with other information contained in the document. Such an interpretation, he states, would prohibit any disclosure where the name revealed any information whatsoever about the individual. In the result, names on documents would invariably constitute “personal information”.

I cannot accept this submission. Paragraph (i) clearly states that a record is personal information if the disclosure of the name itself would reveal information about the individual. It simply does not require this information to be “personal”. Notably, the first part of para. (i) does refer to “personal” information that appears with the name of the individual. It is highly unlikely that the drafters of this provision would have inadvertently omitted to include the word “personal” in the second part of para. (i) when they included it in the first.

In any event, it is apparent that the disclosure of the names themselves would reveal “personal” information. As I have discussed, even if the time entries were not included in the disclosure, the names would reveal that certain employees attended their workplace on particular days. This constitutes “information about an identifiable individual” within the meaning of s. 3 of the *Privacy Act*. Indeed, each of the examples set out in paras. (a) to (i) is simply that — an example of information about identifiable individuals that is typically kept in government records.

Underlying the appellant’s objection to this straightforward interpretation of para. (i) is the notion that the inclusion of records containing the names of individuals would prevent the disclosure of an unjustifiably broad array of government documents. As will be discussed later, however,

la seule divulgation du nom révèle des renseignements personnels au sujet de la personne concernée. À son avis, une interprétation littérale de l’al. i) ne reconnaît pas que la communication d’un document révèle toujours des renseignements au sujet de la personne concernée en la liant à d’autres renseignements contenus dans ce document. Pareille interprétation, dit-il, interdirait toute communication lorsque le nom révélerait des renseignements quelconques au sujet de la personne concernée. En fin de compte, les noms figurant dans les documents constitueraient immanquablement des «renseignements personnels».

Je ne puis retenir cet argument. L’alinéa i) prévoit clairement qu’un document contient des renseignements personnels si la seule divulgation du nom révélerait des renseignements au sujet de la personne concernée. Il n’exige pas que ces renseignements soient «personnels». En particulier, la première partie de l’al. i) mentionne effectivement les renseignements «personnels» qui figurent avec le nom de la personne en cause. Il est très improbable que les rédacteurs de l’al. i) aient, par inadvertance, omis d’y inclure le mot «personnels» dans la seconde partie, alors qu’ils l’ont fait dans la première.

Quoi qu’il en soit, il appert que la seule divulgation des noms révélerait des renseignements «personnels». Comme nous l’avons vu, même si les heures d’arrivée et de départ n’étaient pas communiquées, les noms révéleraient que certains employés se trouvaient à leur lieu de travail à certaines dates. Cela constitue des «renseignements [. . .] concernant un individu identifiable», au sens de l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En fait, chacun des exemples cités aux al. a) à i) est simplement un exemple de renseignements concernant des individus identifiables, qui sont habituellement consignés dans les documents de l’administration fédérale.

L’objection de l’appelant à cette interprétation simple de l’al. i) repose sur l’idée que l’inclusion de documents renfermant les noms de personnes empêcherait la communication d’un éventail excessivement large de documents de l’administration fédérale. Comme nous le verrons plus loin,

85

86

87

s. 3(j)(iv) of the *Privacy Act* specifically exempts “the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment” from the definition of “personal information”. There is no danger, therefore, that the names of government officials will be kept secret merely because they are contained on documents prepared by those individuals in the course of employment.

Is the Requested Information Excluded from the Definition of “Personal Information”?

88 The appellant submits that, even if the information he requested is *prima facie* “personal information”, it falls into the exemption provided in s. 3(j) of the *Privacy Act*. That provision states:

3. . . .
“personal information”

. . . does not include

(j) information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual including,

(i) the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution,

(ii) the title, business address and telephone number of the individual,

(iii) the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual,

(iv) the name of the individual on a document prepared by the individual in the course of employment, and

(v) the personal opinions or views of the individual given in the course of employment. . . .

Specifically, the appellant contends that the sign-in logs are captured by the general opening words of para. (j) as well as the specific examples set out in subparas. (iii) and (iv).

89 Before dealing with the merits of these submissions, it is necessary to consider a procedural question. In the Court of Appeal, Isaac C.J. held that once it is determined that a record is *prima facie*

cependant, le sous-al. 3j)(iv) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exclut expressément de la définition des «renseignements personnels» «[le] nom [d’un individu] lorsque celui-ci figure sur un document qu’il a établi au cours de son emploi». Il n’y a donc aucun risque que les noms de fonctionnaires soient tenus secrets du seul fait qu’ils figurent dans des documents qu’ils ont établis au cours de leur emploi.

Les renseignements demandés sont-ils exclus de la définition de «renseignements personnels»?

L’appelant fait valoir que, même si les renseignements qu’il a demandés constituent des «renseignements personnels» à première vue, ils relèvent de l’exception prévue à l’al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, qui se lit ainsi:

3. . . .
«renseignements personnels» . . .

. . . ne comprennent pas les renseignements concernant:

j) un cadre ou employé, actuel ou ancien, d’une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions, notamment:

(i) le fait même qu’il est ou a été employé par l’institution,

(ii) son titre et les adresse et numéro de téléphone de son lieu de travail,

(iii) la classification, l’éventail des salaires et les attributions de son poste,

(iv) son nom lorsque celui-ci figure sur un document qu’il a établi au cours de son emploi,

(v) les idées et opinions personnelles qu’il a exprimées au cours de son emploi; . . .

Plus particulièrement, l’appelant soutient que les feuilles de présences sont visées par la disposition liminaire de l’al. j) ainsi que par les exemples particuliers des sous-al. (iii) et (iv).

Avant d’examiner le bien-fondé de ces arguments, il est nécessaire d’examiner une question de procédure. En Cour d’appel, le juge en chef Isaac a jugé que, dès qu’il est décidé que les renseigne-

personal information, the onus of establishing that one of the exceptions applies lies with the person making the access request. Similar conclusions were reached in *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, [1996] 1 F.C. 268 (T.D.), at p. 283; *Sutherland v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, [1994] 3 F.C. 527 (T.D.), at p. 539; *Terry v. Canada (Minister of National Defence)* (1994), 86 F.T.R. 266, at p. 269; and *MacKenzie v. Canada (Minister of National Health and Welfare)* (1994), 88 F.T.R. 52, at pp. 55-56.

Section 48 of the *Access to Information Act*, however, places the onus on the government to show that it is authorized to refuse to disclose a record. The Act makes no distinction between the determination as to whether a record is *prima facie* personal information and whether it is encompassed by one of the exceptions. As a result, it is clear that even where it has been shown that the record is *prima facie* personal information, the government retains the burden of establishing that a record does not fall within one of the exceptions set out in s. 3(j).

That being said, it remains to determine whether the Minister has discharged his onus of showing that the information does not fall into one of the exemptions. Reading the opening clause of para. (j) in conjunction with subpara. (iii), it is apparent that information about government employees that relates to their position and function, including the responsibilities of their position, does not constitute "personal information". The appellant and his supporting interveners contend that information about hours of work relates to employees' position or function. Such information, they assert, reveals that it is a requirement of their positions that they work overtime or on weekends.

In considering this issue, it is helpful to characterize the precise nature of the information requested. The sign-in logs reveal the presence of

ments contenus dans un document sont des renseignements personnels à première vue, il incombe à la personne qui en demande communication de prouver qu'il y a application de l'une des exceptions. Des conclusions similaires ont été tirées dans *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, [1996] 1 C.F. 268 (1^{re} inst.), à la p. 283, *Sutherland c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, [1994] 3 C.F. 527 (1^{re} inst.), à la p. 539, *Terry c. Canada (Ministre de la Défense nationale)* (1994), 86 F.T.R. 266, à la p. 269, et *MacKenzie c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)* (1994), 88 F.T.R. 52, aux pp. 55 et 56.

Cependant, l'art. 48 de la *Loi sur l'accès à l'information* impose à l'administration fédérale l'obligation d'établir le bien-fondé de son refus de communiquer un dossier. Cette loi n'établit aucune distinction entre le point de savoir si un document contient des renseignements personnels à première vue, et celui de savoir s'il est visé par l'une des exceptions. En conséquence, il est clair que, même dans le cas où on a démontré qu'un document contient des renseignements personnels à première vue, il incombe toujours à l'administration fédérale d'établir que ce document ne relève pas de l'une des exceptions prévues à l'al. 3j).

Cela dit, il reste à examiner si le Ministre s'est acquitté de la charge qui lui incombe de démontrer que les renseignements demandés ne relèvent pas de l'une des exceptions. Si on lit la disposition liminaire de l'al. j) conjointement avec le sous-al. (iii), il appert que les renseignements concernant des employés de l'État et portant sur leur poste et leurs fonctions, y compris les attributions de leur poste, ne constituent pas des «renseignements personnels». L'appelant et l'intervenante qui est venue l'appuyer prétendent que l'information concernant les heures de travail porte sur le poste ou les fonctions des employés en question. Pareille information, affirment-ils, révèle qu'une des conditions de leurs postes est qu'ils fassent des heures supplémentaires la fin de semaine.

En examinant cette question, il est utile de déterminer la nature précise des renseignements demandés. Les feuilles de présences révèlent la

90

91

92

certain employees during specified hours on the weekends. They do not indicate whether those employees were working during those periods or whether any work performed constituted “overtime”. At best, the logs disclose that certain individuals were likely, although not necessarily, required to work for some period during weekends. They may also indicate a probability that these persons were working overtime.

93

In my view, this information does not relate to the positions or functions of government employees, or to the responsibilities associated with their positions. In *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Secretary of State for External Affairs)*, *supra*, the court made a distinction between information relating to a position and that relating to an individual. In that case, the head of the government institution revealed the names of persons named in a list of temporary employees. The Privacy Commissioner found that the names constituted “personal information” and that the disclosure thus violated the *Privacy Act*. In an attempt to avoid compounding this error, the department refused to release information on the security level attaching to the positions that these individuals occupied. The court held, however, that the security classifications pertained to particular positions and not to the individuals who filled them. Dubé J. stated the following, at pp. 399-400:

The Commissioner argues that security classification is a condition attached to the position itself and not to the individual and, as such, it is not personal information. It is merely a minimum requirement and its inclusion on the call-up form does not indicate the level of security clearance actually held by the employee, but merely that the employee has met the minimum clearance for that position.

The Department agrees that the security classification in question is a condition attached to the position, but submits that it is personal information as well, since the names of the individuals have already been revealed.

Clearly, security classification pertains to a position and not to the individual who applied for that position or

présence de certains employés pendant certaines heures, la fin de semaine. Elles n’indiquent pas si ces employés travaillaient alors ou s’ils faisaient des «heures supplémentaires». Au mieux, elles révèlent que certains individus devaient probablement, mais non nécessairement, travailler pendant un certain temps, la fin de semaine. Elles peuvent indiquer aussi que ces personnes faisaient probablement des heures supplémentaires.

À mon avis, ces renseignements ne portent pas sur le poste ou les fonctions de certains employés de l’État, ni sur les attributions de leur poste. Dans la décision *Canada (Commissaire à l’information) c. Canada (Secrétaire d’État aux Affaires extérieures)*, précitée, la cour a établi une distinction entre les renseignements portant sur un poste et les renseignements portant sur une personne. Dans cette affaire, le responsable de l’institution fédérale avait révélé les noms de personnes figurant sur une liste d’employés temporaires. Le Commissaire à la protection de la vie privée a jugé que ces noms étaient des «renseignements personnels» et que leur divulgation allait donc à l’encontre de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Afin de ne pas aggraver cette erreur, le Ministère a refusé de divulguer des renseignements sur la cote de sécurité des postes que ces personnes occupaient. La cour a cependant jugé que les classifications de sécurité se rapportaient aux postes mêmes et non aux personnes qui les occupaient. Le juge Dubé affirme ceci, aux pp. 399 et 400:

Le Commissaire soutient que la classification de sécurité constitue une condition liée au poste et non à la personne et, à ce titre, ne constitue pas un renseignement personnel. Il s’agit simplement d’une exigence minimale et son inscription sur le formulaire de demande subséquente n’indique pas le niveau de la cote de sécurité que détient l’employé mais simplement que l’employé a satisfait à l’exigence minimale en matière de sécurité pour ce poste.

Le Ministère convient que la classification de sécurité en question constitue une condition liée au poste mais soutient qu’il s’agit également d’un renseignement personnel étant donné que les noms des personnes ont déjà été communiqués.

De toute évidence, la classification de sécurité se rattache à un poste et non à la personne qui a demandé ce

who eventually filled it. Personal information as defined in section 3 of the *Privacy Act* means information relating to an individual whether it be his race, colour, religion, personal record, opinions, etc. Nowhere does security classification fall within the heads of personal information listed under section 3 of the *Privacy Act*. Even paragraph 3(c), which deals with identifying numbers, symbols or other particulars, limits such particulars to the individual, not to the position held by the individual. Thus, in my view, security classification is not information to be withheld on the ground that it is “personal information”.

This approach is fundamentally sound and is fully consistent with the wording and objects of the legislation. The same approach, I pause to note, has been used in interpreting like language in the Newfoundland *Freedom of Information Act*, R.S.N. 1990, c. F-25, s. 10(2)(a); see *Thorne v. Newfoundland and Labrador Hydro Electric Corp.* (1993), 109 Nfld. & P.E.I.R. 233, at p. 235. Section 3(j) of the *Privacy Act* expressly exempts information about an individual that relates to their position or functions. Similarly, para. (iii) refers to “the classification, salary range and responsibilities of the position held by the individual”. The purpose of these provisions is clearly to exempt only information attaching to positions and not that which relates to specific individuals. Information relating to the position is thus not “personal information”, even though it may incidentally reveal something about named persons. Conversely, information relating primarily to individuals themselves or to the manner in which they choose to perform the tasks assigned to them is “personal information”. It has been held, for instance, that while a general report on the food service operations at a regional psychiatric centre should be released, the author’s opinions about specified individuals and their training, personality, experience or competence was “personal information” that was not exempted by s. 3(j) of the *Privacy Act*. *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, *supra*. Similarly, in *Rubin v. Clerk of the Privy Council (Can.)* (1993), 62 F.T.R. 287, the court held that while the salary range attaching to a position could be disclosed

poste ou qui l’a finalement occupé. Les renseignements personnels que définit l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* désignent les renseignements relatifs à une personne, que ce soit sa race, sa couleur, sa religion, son dossier personnel, ses opinions, etc. La classification de sécurité ne figure nulle part dans les rubriques relatives aux renseignements personnels énumérés à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Même l’alinéa 3c) qui traite des numéros, symboles ou toute autre indication identificatrice restreint ces indications à la personne et non au poste occupé par celle-ci. Donc, à mon avis, la classification de sécurité ne constitue pas un renseignement qui ne doit pas être divulgué pour le motif qu’il s’agit de «renseignements personnels».

Ce point de vue est fondamentalement logique et s’accorde parfaitement avec le texte et les objets respectifs des lois en cause. La même méthode, soit dit en passant, a été utilisée pour interpréter des termes semblables dans la *Freedom of Information Act* de Terre-Neuve, R.S.N. 1990, ch. F-25, al. 10(2)a); voir *Thorne c. Newfoundland and Labrador Hydro Electric Corp.* (1993), 109 Nfld & P.E.I.R. 233, à la p. 235. L’alinéa 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* exclut expressément les renseignements concernant une personne et portant sur son poste ou ses fonctions. De même, le sous-al. (iii) mentionne «la classification, l’éventail des salaires et les attributions de son poste». Il est clair que ces dispositions ont pour objet d’exempter seulement les renseignements relatifs aux postes et non ceux concernant telle ou telle personne. Les renseignements relatifs au poste ne sont donc pas des «renseignements personnels», bien qu’ils puissent incidemment révéler quelque chose au sujet des personnes nommées. Par contre, les renseignements qui concernent principalement des personnes elles-mêmes ou la manière dont elles choisissent d’accomplir les tâches qui leur sont confiées sont des «renseignements personnels». Il a été jugé, par exemple, que si le rapport général sur la prestation des services alimentaires dans un centre psychiatrique régional devait être divulgué, l’opinion de l’auteur sur certaines personnes et leur formation, leur personnalité, leur expérience ou leur compétence étaient des «renseignements personnels» non visés par l’exception prévue à l’al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*; voir *Canada*

pursuant to s. 3(j)(iii) of the *Privacy Act*, the specific salary or per diem remuneration paid to a particular government official could not.

(*Commissaire à l'information*) c. *Canada (Solliciteur général)*, précité. De même, dans *Rubin c. Greffier du Conseil privé (Can.)* (1993), 62 F.T.R. 287, la cour a jugé que, tandis que l'échelle de traitement rattachée à un poste pouvait être divulguée conformément au sous-al. 3(j)(iii) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la rémunération quotidienne ou le salaire précis versés à un fonctionnaire donné ne pouvaient pas l'être.

95 Generally speaking, information relating to the position, function or responsibilities of an individual will consist of the kind of information disclosed in a job description. It will comprise the terms and conditions associated with a particular position, including such information as qualifications, duties, responsibilities, hours of work and salary range. (For an example of a job description, see *Orth v. Macdonald Dettwiler & Associates Ltd.* (1986), 16 C.C.E.L. 41 (B.C.C.A.), at pp. 44-46). The information requested in the present case is not information about the nature of a particular position. While it may give the appellant a rough, overall picture of weekend work patterns, it provides no specific, accurate information about any specific employee's duties, functions or hours of work. Rather, it reveals information about the activities of a specific individual which may or may not be work-related. As already noted, the sign-in logs do not reveal whether any particular employee is working overtime. In order to determine this, one would need to know whether the employee was actually working while on the premises and the number of hours he or she had worked during the week.

En général, les renseignements concernant le poste, les fonctions ou les attributions d'une personne sont du genre de ceux qu'on trouve dans la description de travail. Ils comprennent les conditions liées au poste, dont les qualités requises, les attributions, les responsabilités, les heures de travail et l'échelle de traitement. (Pour un exemple de description de travail, voir *Orth c. Macdonald Dettwiler & Associates Ltd.* (1986), 16 C.C.E.L. 41 (C.A.C.-B.), aux pp. 44 à 46). Les renseignements demandés en l'espèce ne concernent pas la nature d'un poste en particulier. Bien qu'ils puissent donner à l'appelant un vague aperçu des tendances de travail en fin de semaine, ils ne donnent aucune information exacte ou précise sur les attributions, fonctions ou heures de travail d'un employé en particulier. Ils révèlent plutôt les activités d'une personne donnée, qui peuvent être ou ne pas être liées à son travail. Comme nous l'avons vu, les feuilles de présences ne révèlent pas si un employé particulier fait des heures supplémentaires. Pour déterminer cela, il faudrait savoir si l'employé travaillait effectivement pendant qu'il se trouvait sur les lieux, et pendant combien d'heures il avait travaillé durant la semaine.

96 In any event, even if the logs can be said to record accurately an employee's overtime hours, I am of the view that information concerning when an individual works overtime is "personal information". Whether a person works overtime, and for how long, relates to how he or she performs his or her duties and not to the responsibilities and functions inherent in the position itself. An individual may work overtime for any number of different reasons, relating, for instance, to his or her productivity during normal working hours. The specific hours worked by individual employees,

En tout état de cause, même si on peut dire que les feuilles en question font état avec exactitude des heures supplémentaires effectuées par un employé, j'estime que les renseignements concernant le moment où un employé fait des heures supplémentaires sont des «renseignements personnels». La question de savoir si une personne fait des heures supplémentaires, et combien, a trait à la façon dont elle exerce ses fonctions, et non pas aux attributions ou aux fonctions liées à son poste même. Une personne peut faire des heures supplémentaires pour différentes raisons qui tiennent, par

therefore, reveal nothing about either the nature or quantity of their work. In his letter to the appellant reporting the results of the investigation of his complaint, the Information Commissioner stated the following, which I endorse:

The information to which you seek to have access in this case does not, in my view, provide any insight into the positions held by nor the functions performed by the persons whose names appear on the sign-in sheets. While it may indicate the hours during which they attended at their work premises on a given day, this is not the type of information which, in my view, Parliament intended should be publicly accessible. To conclude otherwise would mean that a public official's conditions of work — Does he or she work regular or compressed or flexible hours? What are the person's break and meal periods? Has the person received medical or other special leave? — could become matters of public record. That would go far beyond the spirit and intent of this derogation which, in my view, is to ensure that the public can conduct business with identifiable, not anonymous, public officials. The information at issue here is not at all about the nature of the work of named public officials but only about their whereabouts at a specific time. There is simply no indication that Parliament intended this derogation to be interpreted in a way which would result in public officials being subjected to a form of physical surveillance through records disclosure.

This conclusion is consistent with the purposes of the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*. As discussed above, the collective purpose of the legislation is to provide Canadians with access to information about the workings of their government without unduly infringing individual privacy. As noted by Jerome A.C.J. in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, *supra*, at p. 557, s. 3(j) of the *Privacy Act* does not exempt government employees from this general rule of privacy. The fact that persons are employed in government does not mean that their personal activities should be open to public scrutiny. By limiting the release of information about specific individuals to that which relates to their position,

exemple, à sa productivité pendant les heures normales de travail. Par conséquent, les heures effectuées par des employés ne révèlent rien sur la nature ou le volume de leur travail. Dans la lettre qu'il a adressée à l'appelant au sujet des résultats de son enquête sur la plainte que ce dernier avait déposée, le Commissaire à l'information tient les propos suivants, que j'approuve:

[TRADUCTION] Les renseignements auxquels vous demandez à avoir accès en l'espèce n'apprennent rien, à mon avis, sur les postes ou les fonctions des personnes dont le nom figure sur les feuilles de présences. Bien qu'ils puissent indiquer les heures pendant lesquelles ils étaient au travail à une date donnée, je ne pense pas que ce soit là le genre de renseignement auquel le législateur a voulu donner accès au public. Conclure le contraire signifierait que les conditions de travail d'un fonctionnaire — savoir s'il a un horaire normal, comprimé ou souple, quelles sont ses pauses-café et pauses-repas, s'il a bénéficié de congés de maladie et autres congés spéciaux — pourraient devenir notoires. Cela irait bien au-delà de l'esprit et du but de cette dérogation qui, à mon avis, est d'assurer que le public puisse traiter avec des fonctionnaires identifiables et non pas anonymes. Les renseignements dont il est question en l'espèce ne concernent nullement la nature du travail des fonctionnaires nommés, mais concernent seulement le lieu où ils se trouvaient à un moment donné. Rien n'indique que le législateur a voulu que cette exception soit interprétée de manière à ce que les fonctionnaires soient soumis à une forme de surveillance matérielle grâce à la communication de documents.

Cette conclusion est compatible avec l'objet de la *Loi sur l'accès à l'information* et celui de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Comme nous l'avons vu, ces lois ont pour objet collectif d'assurer aux Canadiens l'accès aux renseignements sur les rouages de leur gouvernement sans qu'il soit porté indûment atteinte à la vie privée de particuliers. Comme l'a fait remarquer le juge en chef adjoint Jerome dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, précité, à la p. 557, l'al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne soustrait pas les employés de l'État à l'application de cette règle générale de protection de la vie privée. Le fait que des gens soient des employés de

the Act strikes an appropriate balance between the demands of access and privacy. In this way, citizens are ensured access to knowledge about the responsibilities, functions and duties of public officials without unduly compromising their privacy.

l'État ne signifie pas que leurs activités personnelles devraient pouvoir faire l'objet d'un examen public. En limitant la divulgation de renseignements concernant certaines personnes à ceux qui portent sur leur poste, la Loi établit un juste équilibre entre les impératifs d'accès à l'information et de protection de la vie privée. De cette façon, les citoyens sont assurés de connaître les attributions, fonctions et responsabilités de fonctionnaires sans compromettre indûment leur vie privée.

98 The intervener PSAC argues, however, that there are compelling policy reasons for disclosure in this case. In its view, the disclosure of employment-related information is designed, in part, to ensure that the operation of the *Access to Information Act* and *Privacy Act* is consistent with the collective bargaining regime. The disclosure of the information requested by the appellant, it submits, would facilitate bargaining agents in exercising their rights and ensure that the public is able to determine whether public servants are appropriately compensated for their work.

L'intervenante, l'AFPC, soutient cependant qu'il y a de sérieuses raisons de principe de procéder à la divulgation en l'espèce. À son avis, la divulgation des renseignements relatifs au travail vise, en partie, à garantir que l'application de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* soit compatible avec le régime de négociation collective. La divulgation des renseignements demandés par l'appelant, dit-elle, faciliterait l'exercice des droits des agents négociateurs et garantirait que le public soit en mesure de juger si les fonctionnaires sont rémunérés convenablement pour leur travail.

99 I do not find this argument convincing. It is true that there is a general public interest in the smooth functioning of the collective bargaining process and in ensuring that employers, including those in the public sector, live up to their obligations under collective agreements. I do not believe, however, that this interest is embodied in the access to information or privacy statutes. As I have discussed, the *Access to Information Act* is concerned with securing the values of participation and accountability in the democratic process. Of course, collective bargaining plays an important role in the democratic system. However, it is in many ways an autonomous regime, with its own enabling legislation and comprehensive system of dispute resolution. This system attempts to mediate the conflict between the private interests of employers and the private, collective interests of workers. In this sense, a union's interest in obtaining helpful information from its employer is no greater than the employer's interest in obtaining like information. Conflicts regarding such information should be

Je ne juge pas cet argument convaincant. Il est vrai qu'il existe un intérêt public général à ce que le processus de négociation collective se déroule de façon harmonieuse et à ce que les employeurs, y compris ceux du secteur public, respectent les obligations qu'ils ont contractées dans des conventions collectives. Je ne crois pas, cependant, que cet intérêt soit consacré dans les lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels. Comme nous l'avons vu, la *Loi sur l'accès à l'information* vise à consacrer les valeurs de la participation et de la responsabilité dans le processus démocratique. Il va sans dire que la négociation collective joue un rôle important dans le système démocratique. Il s'agit cependant, à bien des égards, d'un régime autonome qui est doté de sa propre loi habilitante et d'un système complet de règlement des litiges. Ce système tente de régler le conflit entre les intérêts privés des employeurs et les intérêts privés et collectifs des employés. Sous ce rapport, l'intérêt qu'a un syndicat à obtenir des renseignements utiles auprès de

resolved within the confines of that system, i.e., by recourse to the usual dispute resolution methods of labour relations — negotiation, arbitration and administrative review. There is no indication that access to information legislation was intended to enable one side in this conflict to obtain information that it would not otherwise be entitled to under the collective bargaining system. It is acceptable, of course, if the legislation permits this incidentally, i.e. by permitting someone with a particular private interest to benefit because disclosure accords with the public goals of the legislation. The legislation should not be interpreted, however, with the collective bargaining system specifically in mind. In my view, the fact that disclosure of the sign-in logs in this case would be helpful to the union is not relevant to determining whether the information relates to an employee's position or functions within the meaning of s. 3(j) of the *Privacy Act*.

The appellant also argues that the names on the sign-in logs fall within the scope of s. 3(j)(iv) in that they constitute a “document prepared by . . . individual[s] in the course of employment”. This argument has little merit. Firstly, it is misleading to say that the sign-in logs are “prepared” by the employees who sign them. As disclosed in the evidence, the sign-in logs are the responsibility of the Corps of Commissionaires security officers. Secondly, the logs are not made “in the course of employment”. As noted above, the sign-in logs are designed for security purposes. Employees are required to fill them out in order to gain access to the building. They have nothing to do with the responsibilities of their positions. For the same reasons that the logs do not relate to the employees' positions, functions or responsibilities, they should not be considered to have been prepared “in the course of employment”.

l'employeur n'est pas plus grand que l'intérêt qu'a l'employeur d'obtenir des renseignements semblables. Les conflits relatifs à de tels renseignements devraient se résoudre à l'intérieur du système, c'est-à-dire au moyen des méthodes habituelles de règlement des conflits de travail — négociation, arbitrage et contrôle administratif. Rien n'indique que la loi en matière d'accès à l'information ait visé à permettre à une partie à ce conflit d'obtenir des renseignements auxquels elle n'aurait pas eu droit, par ailleurs, sous le régime de la négociation collective. Cela est évidemment acceptable si la loi le permet de façon incidente, en autorisant notamment quelqu'un qui a un intérêt particulier à en bénéficier parce que la divulgation s'accorde avec les objectifs publics de la loi. Cependant, il ne faut pas interpréter cette loi en ayant expressément à l'esprit le régime de négociation collective. À mon avis, le fait que la communication des feuilles de présences en l'espèce serait utile au syndicat n'est pas pertinent pour décider si les renseignements en question portent sur le poste ou les fonctions d'un employé, au sens de l'al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

L'appelant soutient également que les noms figurant sur les feuilles de présences relèvent du sous-al. 3j)(iv), du fait que ces feuilles représentent un «document [que des individus ont] établi au cours de [leur] emploi». Cet argument n'est guère fondé. En premier lieu, il est fallacieux de dire que les feuilles de présences sont «établies» par les employés qui les signent. Il ressort de la preuve que les feuilles de présences relèvent de la responsabilité des agents de sécurité appartenant au Corps des commissionaires. En second lieu, ces feuilles ne sont pas établies «au cours de [l']emploi». Comme nous l'avons vu, elles sont établies à des fins de sécurité. Les employés sont tenus de les remplir pour pouvoir pénétrer dans l'immeuble. Ces feuilles n'ont rien à voir avec les attributions des postes des employés. Pour les mêmes raisons que ces feuilles ne portent pas sur les postes, fonctions ou attributions des employés en question, elles ne devraient pas être considérées comme ayant été établies «au cours de [leur] emploi».

Did the Minister Exercise his Discretion Properly?

Le Ministre a-t-il exercé régulièrement son pouvoir discrétionnaire?

101 The appellant submits that the Minister failed to exercise his discretion properly in refusing to disclose the requested information pursuant to s. 19(2)(c) of the *Access to Information Act* and s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. Section 19(2)(c) of the *Access to Information Act* states that the head of a government institution may disclose a record that contains personal information if the disclosure is in accordance with s. 8 of the *Privacy Act*. Section 8, in relevant part, states:

8. . . .

(2) Subject to any other Act of Parliament, personal information under the control of a government institution may be disclosed

. . . .

(m) for any purpose where, in the opinion of the head of the institution,

(i) the public interest in disclosure clearly outweighs any invasion of privacy that could result from the disclosure. . . . [Emphasis added.]

L'appelant prétend que le Ministre n'a pas exercé régulièrement son pouvoir discrétionnaire en refusant de communiquer les renseignements demandés, conformément à l'al. 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information* et au sous-al. 8(2)m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Selon l'al. 19(2)c) de la *Loi sur l'accès à l'information*, le responsable d'une institution fédérale peut communiquer un document contenant des renseignements personnels dans le cas où la communication est conforme à l'art. 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La partie pertinente de l'art. 8 se lit ainsi:

8. . . .

(2) Sous réserve d'autres lois fédérales, la communication des renseignements personnels qui relèvent d'une institution fédérale est autorisée dans les cas suivants:

. . . .

m) communication à toute autre fin dans les cas où, de l'avis du responsable de l'institution:

(i) des raisons d'intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée, . . . [Je souligne.]

102 The appellant argues that there is no evidence that the Minister weighed the privacy interests of the employees whose names appeared on the sign-in logs against the public interest in disclosure. He asserts that if the Minister had properly exercised his discretion, he would have concluded that the public interest in disclosure clearly outweighed the minimal invasion of privacy that would have resulted.

Selon l'appelant, rien ne prouve que le Ministre a soupesé le droit à la vie privée des employés dont le nom figurait sur les feuilles de présences, en fonction des raisons d'intérêt public qui en justifiaient la divulgation. Il fait valoir que si le Ministre avait exercé régulièrement son pouvoir discrétionnaire, il aurait conclu que les raisons d'intérêt public qui justifiaient la divulgation l'emportaient nettement sur l'atteinte minimale à la vie privée qui en aurait résulté.

103 The first step in evaluating this submission is to determine the appropriate standard of review of the Minister's decision. The appellant notes that pursuant to s. 2 of the *Access to Information Act*, decisions on the disclosure of government information

La première étape de l'évaluation de cet argument consiste à décider de la norme de révision à appliquer à la décision du Ministre. L'appelant fait remarquer que, selon l'art. 2 de la *Loi sur l'accès à l'information*, les décisions en matière de commu-

“should be reviewed independently of government”. He also relies on the fact that s. 48 of that statute specifies that “the burden of establishing that the head of a government institution is authorized to refuse to disclose a record requested under this Act or a part thereof shall be on the government institution concerned”. From this, the appellant argues that the Minister’s exercise of discretion under s. 8(2)(m) of the *Privacy Act* should be strictly limited by the courts.

The determination of the appropriate standard of review of discretionary decisions under the *Access to Information Act* has been the source of considerable controversy in the Federal Court. In a number of decisions, the court has implied that discretionary decisions are to be reviewed on a correctness or *de novo* standard. In *Rubin v. Canada (Canada Mortgage and Housing Corp.)*, *supra*, the Federal Court of Appeal considered the effect of s. 21(1)(b) of the *Access to Information Act*. That provision states that the head of a government institution may refuse to disclose a record that contains “an account of consultations or deliberations” involving Crown employees or officers. The court held, at p. 273, that the exercise of this discretion was “not unfettered” and that it must be exercised in accordance with “recognized legal principles” and “in a manner which is in accord with the conferring statute”. In considering whether the minutes of the CMHC’s Board meeting from 1975 to 1988 should have been disclosed pursuant to s. 21(1)(b), the court concluded that the sheer volume of the material involved indicated that the delegate of the Corporation did not make a proper examination and determination as to whether any of the information requested came within the parameters of the provision. It was also apparent from the position taken by the General Counsel and Corporate Secretary of the CMHC, the court found, that the CMHC concluded that the records could be withheld without actually examining the material. The court rejected the holding in *Canada (Information Commissioner) v. Canadian Radio-television and Telecommunications Commission*, [1986] 3 F.C. 413 (T.D.), that once it is determined that a record falls within the class referred to in s.

unication de documents de l’administration fédérale sont «susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif». Il invoque aussi le fait que l’art. 48 de cette même loi précise que «la charge d’établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d’un document incombe à l’institution fédérale concernée». Il fait valoir, à partir de cela, que l’exercice par le Ministre du pouvoir discrétionnaire qu’il tient de l’al. 8(2)(m) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* devrait être strictement limité par les tribunaux.

La détermination de la norme de révision qu’il convient d’appliquer aux décisions discrétionnaires fondées sur la *Loi sur l’accès à l’information* est à l’origine d’une importante controverse en Cour fédérale. Dans un certains nombre de décisions, la cour a supposé que la norme de révision à appliquer aux décisions discrétionnaires est la norme de la décision correcte ou norme de révision *de novo*. Dans *Rubin c. Canada (Société canadienne d’hypothèques et de logement)*, précité, la Cour d’appel fédérale a examiné l’incidence de l’al. 21(1)(b) de la *Loi sur l’accès à l’information*. Cette disposition prévoit que le responsable d’une institution fédérale peut refuser la communication d’un document contenant «des comptes rendus de consultations ou délibérations» mettant en cause des cadres ou employés de l’État. La cour a jugé, à la p. 273, que ce pouvoir discrétionnaire «n’est pas absolu» et qu’il doit être exercé conformément aux «principes de droit reconnus» et «d’une manière compatible avec la loi habilitante». En examinant si les procès-verbaux des réunions du conseil d’administration de la SCHL de 1975 à 1988 auraient dû être communiqués conformément à l’al. 21(1)(b), la cour a conclu que le seul volume des documents en cause indiquait que la déléguée de la Société n’avait pas fait le nécessaire pour déterminer si l’un quelconque des renseignements demandés était visé par cette disposition. La cour a aussi jugé qu’il ressortait du point de vue adopté par l’avocate-conseil générale et secrétaire de la SCHL que cette dernière avait conclu qu’elle pouvait refuser la communication des documents demandés sans même les avoir examinés. La cour a rejeté la conclusion tirée dans *Canada (Commissaire à l’information) c. Conseil de la radiodiffusion et des télé-*

21(1), the right to disclosure becomes subject to the head of the government institution's discretion to disclose it. Such a conclusion, the court held, ignores the directive expressed in s. 2 of the Act that decisions respecting access to public documents are to be reviewed "independently of government". Accordingly, the court overturned the decision to withhold the records and referred the matter back to the delegate of the CMHC for re-determination.

communications canadiennes, [1986] 3 C.F. 413 (1^{re} inst.), selon laquelle, une fois qu'on a jugé qu'un document relève de la catégorie visée au par. 21(1), le droit à la communication est subordonné au pouvoir discrétionnaire de le communiquer qu'a le responsable de l'institution fédérale. La cour a jugé que pareille conclusion ne tient pas compte de la directive de l'art. 2 de la Loi, voulant que les décisions concernant l'accès aux documents publics fassent l'objet d'un «recours indépendants du pouvoir exécutif». En conséquence, la cour a écarté la décision de ne pas communiquer les documents en cause et a renvoyé l'affaire devant la déléguée de la SCHL pour qu'une nouvelle décision soit rendue.

105

The *Rubin* case was relied on by Muldoon J. in *Bland*, *supra*, where he considered the provision at issue in the instant case, s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. In *Bland*, a newspaper reporter investigating allegations of favouritism in the allocation of subsidized rents by the National Capital Commission ("NCC") was denied access to a list of the addresses and rental charges of NCC tenants on the grounds that it was "personal information". Curiously, although he held that the information related to a "discretionary benefit of a financial nature" pursuant to s. 3(l) of the *Privacy Act* and did not therefore constitute "personal information", Muldoon J. also found that even if it was, it should have been disclosed pursuant to s. 8(2)(m)(i). In coming to this conclusion, the court found, at p. 340, that the mere assertion that the public interest in disclosure did not outweigh the invasion of privacy was not sufficient as it "evinces no weighing of the factor of invasion of privacy against that of the public interest in disclosure". He went on to conclude that the tenant's privacy interest was negligible and that any invasion of it was clearly outweighed by the public interest in disclosure. See also *Rubin v. Clerk of the Privy Council (Can.)*, *supra*, at p. 291, and *MacKenzie v. Canada (Minis-*

Dans *Bland*, précité, l'arrêt *Rubin* a été invoqué par le juge Muldoon qui a examiné la disposition en cause dans la présente affaire, à savoir le sous-al. 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans l'affaire *Bland*, un journaliste enquêtant sur des allégations de favoritisme dans l'attribution de loyers subventionnés par la Commission de la capitale nationale («CCN») s'est vu refuser l'accès à une liste d'adresses et de loyers de locataires de la CCN pour le motif qu'il s'agissait là de «renseignements personnels». Chose curieuse, quoiqu'il ait jugé que les renseignements demandés portaient sur des «avantages financiers facultatifs» au sens de l'al. 3l) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et n'étaient donc pas des «renseignements personnels», le juge Muldoon a aussi conclu que, quand bien même ils le seraient, ils auraient dû être communiqués conformément au sous-al. 8(2)m(i). En parvenant à cette conclusion, la cour a jugé, à la p. 340, qu'il ne suffisait pas d'affirmer que les raisons d'intérêt public justifiant la communication ne l'emportaient pas sur l'atteinte à la vie privée, car cette affirmation «ne montre nullement qu'[on] a mis dans la balance la violation de la vie privée et l'intérêt public dans la divulgation». Le juge a ensuite conclu que le droit à la vie privée des locataires était minime et que toute atteinte à ce droit était nettement justifiée par l'intérêt public dans la divulgation. Voir également *Rubin c. Greffier du Conseil privé (Can.)*, précité,

ter of National Health and Welfare), *supra*, at p. 57.

To the extent that these decisions can be said to stand for the proposition that the Minister's decision to refuse to disclose a record pursuant to the public interest exception set out in s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* is to be reviewed on a *de novo* standard, they are clearly incorrect. It is true, of course, that s. 2(1) of the *Access to Information Act* states that "decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government". Reading the Act as a whole, however, it is clear that this exhortation does not mandate the *de novo* review of the s. 8(2)(m)(i) discretion. Section 49 of the *Access to Information Act* sets out the power of the Federal Court to order disclosure in the circumstances of the present case:

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

Section 49 directs the reviewing court to determine whether or not the head of the government institution who has refused disclosure was in fact "authorized" to do so. As I have discussed, the *Access to Information Act* provides a general right of access to government-held information, subject to certain exceptions. If the information does not fall within one of these exceptions, the head of the institution is not "authorized" to refuse disclosure, and the court may order that the record be released pursuant to s. 49 of the Act. It is clear that in making this determination, the reviewing court may substitute its opinion for that of the head of the government institution. The situation changes,

à la p. 291, et *MacKenzie c. Canada (Ministre de la Santé nationale et du Bien-être social)*, précité, à la p. 57.

Dans la mesure où on peut affirmer que ces décisions permettent de dire que la décision du Ministre de refuser de communiquer un document conformément à l'exception des raisons d'intérêt public, prévue au sous-al. 8(2)(m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, doit être examinée selon une norme de révision *de novo*, elles sont nettement erronées. Il est vrai que, aux termes du par. 2(1) la *Loi sur l'accès à l'information*, «les décisions quant à la communication [sont] susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif». Toutefois, si on envisage cette loi dans son ensemble, il est clair que cette exhortation ne prescrit pas l'examen *de novo* du pouvoir discrétionnaire visé au sous-al. 8(2)(m)(i). L'article 49 de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce le pouvoir de la Cour fédérale d'ordonner la communication d'un document dans les circonstances qui nous intéressent en l'espèce:

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

L'article 49 prescrit à la cour qui procède à la révision d'examiner si le responsable de l'institution fédérale qui a refusé communication d'un document était effectivement autorisé à la refuser. Comme nous l'avons vu, la *Loi sur l'accès à l'information* prévoit un droit général d'accès aux documents détenus par l'administration fédérale, sous réserve de certaines exceptions. Si les renseignements demandés ne relèvent pas de l'une de ces exceptions, le responsable de l'institution fédérale concernée n'est pas autorisé à en refuser la communication, et la cour peut en ordonner la communication conformément à l'art. 49 de la Loi. Il est clair que, dans cette décision, la cour qui procède à

106

107

however, once it is determined that the head of the institution is authorized to refuse disclosure. Section 19(1) of the *Access to Information Act* states that, subject to s. 19(2), the head of the institution shall refuse to disclose personal information. Section 49 of the *Access to Information Act*, then, only permits the court to overturn the decision of the head of the institution where that person is “not authorized” to withhold a record. Where, as in the present case, the requested record constitutes personal information, the head of the institution is authorized to refuse and the *de novo* review power set out in s. 49 is exhausted.

la révision peut substituer son opinion à celle du responsable de l’institution fédérale concernée. La situation est cependant différente une fois qu’on a jugé que le responsable de l’institution fédérale est autorisé à refuser la communication. Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* prévoit que, sous réserve du par. 19(2), le responsable de l’institution fédérale est tenu de refuser la communication de renseignements personnels. Il s’ensuit que l’art. 49 de la même loi n’autorise la cour à écarter la décision du responsable de l’institution fédérale que dans le cas où celui-ci n’est pas autorisé à refuser la communication d’un document. Dans les cas où, comme en l’espèce, le document demandé contient des renseignements personnels, le responsable de l’institution fédérale est autorisé à en refuser la communication, et le pouvoir de révision *de novo*, énoncé à l’art. 49, est épuisé.

108 Of course, s. 19(2) of the *Access to Information Act* provides that the head of a government institution may disclose personal information in certain circumstances. Generally speaking, the use of the word “may”, especially when it is used, as in this case, in contradistinction to the word “shall”, indicates that an administrative decision maker has the discretion, and not the duty, to exercise a statutory power; see *McHugh v. Union Bank of Canada*, [1913] A.C. 299 (P.C.); *Smith & Rhuland Ltd. v. The Queen, on the relation of Brice Andrews*, [1953] 2 S.C.R. 95; *Interpretation Act*, R.S.C., 1985, c. I-21, s. 11.

Bien entendu, le par. 19(2) de la *Loi sur l’accès à l’information* prévoit que le responsable d’une institution fédérale peut divulguer des renseignements personnels dans certains cas. En général, l’emploi du terme «peut», en particulier lorsqu’il s’oppose, comme en l’espèce, à l’expression «est tenu de», indique qu’une instance décisionnelle administrative a la faculté, et non l’obligation, d’exercer un pouvoir qu’elle tient de la loi; voir *McHugh c. Union Bank of Canada*, [1913] A.C. 299 (C.P.); *Smith & Rhuland Ltd. c. The Queen, on the relation of Brice Andrews*, [1953] 2 R.C.S. 95; *Loi d’interprétation*, L.R.C. (1985), ch. I-21, art. 11.

109 In the present case, moreover, any ambiguity regarding the use of the word “may” is removed by the language of s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*. That section, which is incorporated into s. 19(2)(c) of the *Access to Information Act*, states that personal information may be disclosed where, in the opinion of the head of the institution, the public interest in disclosure clearly outweighs the invasion of privacy that could result. It is difficult to imagine statutory language setting out a broader discretion. Courts have repeatedly held that the use of such language indicates a discretionary power; see *Boulis v. Minister of Manpower and Immigra-*

De surcroît, toute ambiguïté, en l’espèce, concernant l’emploi du terme «peut» est dissipée par le texte du sous-al. 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Cette disposition, qui est incorporée dans l’al. 19(2)c) de la *Loi sur l’accès à l’information*, prévoit que la communication de renseignements personnels est autorisée dans le cas où, de l’avis du responsable de l’institution, des raisons d’intérêt public justifieraient nettement une éventuelle violation de la vie privée. Il est difficile d’imaginer un texte législatif qui énonce un pouvoir discrétionnaire plus général. Les tribunaux ont jugé, à maintes reprises, que le

tion, [1974] S.C.R. 875; *Vancouver (City of) v. Simpson*, [1977] 1 S.C.R. 71; *Isinger v. Buckland (Rural Municipality No. 491)* (1986), 48 Sask. R. 207 (C.A.); *Re Michelin Tires Manufacturing (Canada) Ltd.* (1975), 13 N.S.R. (2d) 587 (S.C.T.D.). And in a series of decisions, the Federal Court has specifically found that the power to disclose personal information in the public interest pursuant to s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* is discretionary; see *Canadian Jewish Congress v. Canada (Minister of Employment and Immigration)*, *supra*; *Sutherland v. Canada (Minister of Indian and Northern Affairs)*, *supra*; *Terry v. Canada (Minister of National Defence)*, *supra*; *Grand Council of the Crees (of Quebec) v. Canada (Minister of External Affairs and International Trade)*, [1996] F.C.J. No. 903 (QL).

In *Kelly v. Canada (Solicitor General)* (1992), 53 F.T.R. 147, Strayer J. discussed the general approach to be taken with respect to discretionary exemptions under the *Privacy Act*. He stated, at p. 149:

It will be seen that these exemptions require two decisions by the head of an institution: first, a factual determination as to whether the material comes within the description of material potentially subject to being withheld from disclosure; and second, a discretionary decision as to whether that material should nevertheless be disclosed.

The first type of factual decision is one which, I believe, the court can review and in respect of which it can substitute its own conclusion. This is subject to the need, I believe, for a measure of deference to the decisions of those whose institutional responsibilities put them in a better position to judge the matter. . . .

The second type of decision is purely discretionary. In my view in reviewing such a decision the court should not itself attempt to exercise the discretion de novo but should look at the document in question and

recours à pareille phraséologie indique l'existence d'un pouvoir discrétionnaire; voir *Boulis c. Ministre de la Main-d'œuvre et de l'Immigration*, [1974] R.C.S. 875; *Vancouver (Ville de) c. Simpson*, [1977] 1 R.C.S. 71; *Isinger c. Buckland (Rural Municipality No. 491)* (1986), 48 Sask. R. 207 (C.A.); *Re Michelin Tires Manufacturing (Canada) Ltd.* (1975), 13 N.S.R. (2d) 587 (C.S., 1^{re} inst.). Et dans une série de décisions, la Cour fédérale a expressément conclu que le pouvoir de divulguer des renseignements personnels pour des raisons d'intérêt public en application du sous-al. 8(2)(m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* est un pouvoir discrétionnaire; voir *Congrès juif canadien c. Canada (Ministre de l'Emploi et de l'Immigration)*, précité; *Sutherland c. Canada (Ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien)*, précité; *Terry c. Canada (Ministre de la Défense nationale)*, précité; *Grand Conseil des Cris (du Québec) c. Canada (Ministre des Affaires extérieures et du Commerce international)*, [1996] A.C.F. n° 903 (QL).

Dans *Kelly c. Canada (Solliciteur général)* (1992), 53 F.T.R. 147, le juge Strayer a analysé la méthode générale à adopter à l'égard des exemptions discrétionnaires prévues à la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Il affirme, à la p. 149:

Comme on peut le voir, ces exemptions exigent que le responsable d'un établissement prenne deux décisions: 1) une décision de fait sur la question de savoir si les renseignements en question correspondent à la description de renseignements susceptibles de ne pas être divulgués; et 2) une décision discrétionnaire sur la question de savoir s'il convient néanmoins de divulguer lesdits renseignements.

Le premier type de décision est, je crois, révisable par la Cour et celle-ci peut y substituer sa propre conclusion, sous réserve, à mon avis, de la nécessité de faire preuve d'une certaine déférence envers les décisions des personnes qui, de par les responsabilités institutionnelles qu'elles assument, sont mieux placées pour juger la question. . . .

Le second type de décision est purement discrétionnaire. À mon sens, en révisant une telle décision la Cour ne devrait pas tenter elle-même d'exercer de nouveau le pouvoir discrétionnaire, mais plutôt examiner le docu-

the surrounding circumstances and simply consider whether the discretion appears to have been exercised in good faith and for some reason which is rationally connected to the purpose for which the discretion was granted.

In my view, this is the correct approach to reviewing the exercise of discretion under s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*.

111 The fact that a statutory power is discretionary does not mean, of course, that a decision made pursuant to it is immune from judicial oversight. It may always be alleged that the discretion was abused. The correct standard of review was articulated by McIntyre J. in *Maple Lodge Farms Ltd. v. Government of Canada*, [1982] 2 S.C.R. 2, at pp. 7-8:

It is . . . a clearly-established rule that the courts should not interfere with the exercise of a discretion by a statutory authority merely because the court might have exercised the discretion in a different manner had it been charged with that responsibility. Where the statutory discretion has been exercised in good faith and, where required, in accordance with the principles of natural justice, and where reliance has not been placed upon considerations irrelevant or extraneous to the statutory purpose, the courts should not interfere.

See also *Vancouver (City of) v. Simpson*, *supra*.

112 The appellant makes no allegations of bad faith, unfair procedure or consideration of irrelevant matters. Rather, he contends that the Minister failed to weigh the privacy interests of the employees named on the sign-in logs against the public interest in disclosure. It is clear, however, that the Minister did carefully weigh the competing policy interests in the present case. The appellant's request to the Minister to exercise his discretion to disclose the personal information was made in the following terms:

Disclosure of the names is in the public interest because it enables citizens to determine who is working, who authorized the work and prevents abuse of staff by over-

ment en question et les circonstances qui l'entourent et se demander simplement si le pouvoir discrétionnaire semble avoir été exercé de bonne foi et pour un motif qui se rapporte de façon logique à la raison pour laquelle il a été accordé.

J'estime qu'il s'agit de la bonne façon d'aborder la révision de l'exercice du pouvoir discrétionnaire prévu au sous-al. 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

Le fait qu'un pouvoir prévu par la loi soit discrétionnaire ne signifie pas, évidemment, qu'une décision fondée sur ce pouvoir échappe à la surveillance des tribunaux. On peut toujours alléguer qu'il y a eu abus du pouvoir discrétionnaire. La norme de contrôle à appliquer a été énoncée par le juge McIntyre dans *Maple Lodge Farms Ltd. c. Gouvernement du Canada*, [1982] 2 R.C.S. 2, aux pp. 7 et 8:

C'est [. . .] une règle bien établie que les cours ne doivent pas s'ingérer dans l'exercice qu'un organisme désigné par la loi fait d'un pouvoir discrétionnaire simplement parce que la cour aurait exercé ce pouvoir différemment si la responsabilité lui en avait incombé. Lorsque le pouvoir discrétionnaire accordé par la loi a été exercé de bonne foi et, si nécessaire, conformément aux principes de justice naturelle, si on ne s'est pas fondé sur des considérations inappropriées ou étrangères à l'objet de la loi, les cours ne devraient pas modifier la décision.

Voir aussi *Vancouver (Ville de) c. Simpson*, précité.

L'appelant n'allègue pas la mauvaise foi, l'iniquité procédurale ou la prise en compte de questions non pertinentes. Il soutient plutôt que le Ministre n'a pas soupesé le droit à la vie privée des employés inscrits sur les feuilles de présences, en fonction des raisons d'intérêt public qui justifieraient la communication des renseignements demandés. Toutefois, il est clair que le Ministre a effectivement soupesé soigneusement les intérêts de principe qui s'opposaient en l'espèce. Voici comment l'appelant lui a demandé d'exercer son pouvoir discrétionnaire de communiquer les renseignements personnels en question:

[TRADUCTION] La divulgation de ces noms est conforme à l'intérêt public puisqu'elle permet aux citoyens de savoir qui travaille, qui a autorisé le travail, et qu'elle

zealous managers and upholds the spirit of the collective agreement. Thus the names on the sign-in sheets should be disclosed.

The Minister's reply stated:

As I am sure you can appreciate, any waiver of the protection provided individuals in the *Privacy Act* must be undertaken only after very careful consideration and must be balanced against the threat to an individual's privacy. I do not believe that you have demonstrated that if there were any public interest that it clearly overrides the individual's right to privacy. [Emphasis added.]

There is no evidence, as was the case in *Rubin, supra*, that the Minister failed to examine the evidence properly. It is apparent that he considered the appellant's request for a public interest waiver in the light of the objects of the legislation and came to a determination that the public interest did not "clearly outweigh" the violation of privacy that could result from disclosure. This was a conclusion that he was entitled to make. For this Court to overturn this decision would amount to a substitution of its view of the matter for his. Such a result would do considerable violence to the purpose of the legislation and would amount to an unjustified usurpation of the Minister's statutory role.

In essence, the appellant's objection to the Minister's decision is that he did not give sufficient reasons for it. Generally speaking, however, in the absence of a specific statutory requirement, administrative decision makers have no duty to give reasons for their decisions; see *Supermarchés Jean Labrecque Inc. v. Flamand*, [1987] 2 S.C.R. 219, at p. 233; *Canadian Arsenal Ltd. v. Canadian Labour Relations Board*, [1979] 2 F.C. 393 (C.A.); *Macdonald v. The Queen*, [1977] 2 S.C.R. 665; *Northwestern Utilities Ltd. v. City of Edmonton*, [1979] 1 S.C.R. 684. While it has been suggested that the failure to give reasons, even when there is no statutory requirement to do so, may amount to a breach of the duty to be fair in certain circumstances (David P. Jones and Anne S. de Villars, *Principles of Administrative Law* (2nd ed. 1994),

empêche l'abus du personnel par des gestionnaires trop zélés, tout en assurant le respect de l'esprit de la convention collective. Il y a donc lieu de divulguer les noms figurant sur les feuilles de présences.

Ce à quoi le Ministre a répondu:

[TRADUCTION] Vous comprendrez, j'en suis certain, que toute renonciation à la protection que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* assure aux particuliers ne peut se faire qu'après mûre réflexion et doit être soupesée en fonction de la menace de violation de la vie privée d'un particulier. Je ne pense pas que vous ayez démontré que, s'il y avait un intérêt public en jeu, il l'emporte clairement sur le droit du particulier à la protection de sa vie privée. [Je souligne.]

Rien ne prouve, comme c'était le cas dans l'affaire *Rubin*, précitée, que le Ministre n'a pas bien examiné la preuve. Il appert qu'il a examiné la demande de l'appelant visant à renoncer à invoquer l'intérêt public, à la lumière des objets des lois en cause, et qu'il en est venu à décider que des raisons d'intérêt public «ne justifiaient pas nettement» une éventuelle violation de la vie privée. Il s'agit là d'une conclusion qu'il était en droit de tirer. Si notre Cour écartait cette décision, cela reviendrait à substituer sa perception de l'affaire à celle que le Ministre en avait. Pareil résultat porterait gravement atteinte à l'objet de la loi en cause et constituerait une usurpation injustifiée du rôle dont elle a investi le Ministre.

Essentiellement, l'appelant s'oppose à la décision du Ministre pour le motif qu'elle n'est pas suffisamment motivée. En général cependant, une instance décisionnelle administrative n'est pas tenue de motiver ses décisions, en l'absence d'une disposition contraire expresse de la loi; voir *Supermarchés Jean Labrecque Inc. c. Flamand*, [1987] 2 R.C.S. 219, à la p. 233; *Les Arsenaux Canadiens Ltée c. Conseil canadien des relations du travail*, [1979] 2 C.F. 393 (C.A.); *Macdonald c. La Reine*, [1977] 2 R.C.S. 665; *Northwestern Utilities Ltd. c. Ville d'Edmonton*, [1979] 1 R.C.S. 684. Bien que l'on ait affirmé que l'omission de motiver une décision, même en l'absence d'exigence légale de le faire, peut, dans certains cas, constituer un manquement à l'obligation d'équité (David P. Jones et Anne S. de Villars, *Principles of Administrative*

113

114

at p. 299), the Minister's failure to give extensive, detailed reasons for his decision did not work any unfairness upon the appellant.

115 Finally, it should be noted that in oral argument before this Court, the respondent is said to have asserted that by stating that he did "not believe that [the appellant] . . . demonstrated that if there were any public interest that it clearly overrides the individual's right to privacy", the Minister incorrectly reversed the onus set out in s. 48 of the *Access to Information Act*. That provision states that the head of a government institution has the burden of establishing that he or she is "authorized to refuse" to disclose a requested record. As I have discussed in relation to s. 49 of that Act, the Minister satisfied this burden when he showed that the information in the sign-in logs constituted "personal information". Once that fact is established, the Minister's decision to refuse to disclose pursuant to s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act* may only be reviewed on the basis that it constituted an abuse of discretion. The Minister did not have a "burden" to show that his decision was correct because that decision is not reviewable by a court on the correctness standard. Reading his statement in context, it is clear that the Minister weighed the conflicting interests at stake. The fact that he stated that the appellant failed to demonstrate that the public interest should override the privacy rights of the employees named in the sign-in logs is therefore irrelevant.

Disposition

116 From the foregoing, I have concluded that the appeal should be dismissed. It remains to consider the special provision regarding costs set out in s. 53(2) of the *Access to Information Act*. It states that "[w]here the Court is of the opinion that an application for review under section 41 or 42 has raised an important new principle in relation to this Act, the Court shall order that costs be awarded to the applicant even if the applicant has not been

Law (2^e éd. 1994), à la p. 299), l'omission du Ministre d'exposer des motifs complets et détaillés à l'appui de sa décision n'a causé aucune iniquité à l'appellant.

Enfin, il y a lieu de noter que, pendant sa plaidoirie devant notre Cour, l'intimé a, dit-on, soutenu qu'en affirmant qu'il [TRADUCTION] «ne pens[ait] pas que [l'appellant avait] démontré que, s'il y avait un intérêt public en jeu, il l'emporte clairement sur le droit du particulier à la protection de sa vie privée», le Ministre a erronément inversé la charge de preuve prescrite par l'art. 48 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Cette disposition prévoit qu'il incombe au responsable d'une institution fédérale d'établir «le bien-fondé du refus» de communiquer un document demandé. Comme nous l'avons vu au sujet de l'art. 49 de la même loi, le Ministre s'est acquitté de cette obligation en démontrant que les feuilles de présences constituaient des «renseignements personnels». Une fois cela établi, la décision du Ministre de refuser de communiquer en application du sous-al. 8(2)(m)(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ne peut être susceptible de révision que pour le motif qu'elle constitue un abus de pouvoir discrétionnaire. Il n'«incombe» pas au Ministre de démontrer que sa décision était correcte, parce que sa décision ne peut pas faire l'objet d'un examen judiciaire selon la norme de la décision correcte. Si on situe ces propos dans leur contexte, il est clair que le Ministre a soupesé les intérêts qui s'opposaient en l'espèce. Il est donc sans importance qu'il ait dit que l'appellant n'avait pas démontré que l'intérêt public devrait l'emporter sur les droits à la vie privée des employés inscrits sur les feuilles de présences.

Dispositif

J'ai conclu de ce qui précède qu'il y a lieu de rejeter le pourvoi. Il reste à examiner la disposition spéciale relative aux frais et aux dépens, contenue au par. 53(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. On y prévoit que «[d]ans les cas où elle estime que l'objet des recours visés aux articles 41 et 42 a soulevé un principe important et nouveau quant à la présente loi, la Cour accorde les frais et dépens à la personne qui a exercé le recours devant elle,

successful in the result”. Though ultimately unsuccessful, I believe that the appellant has raised a number of important and novel legal issues. Under the circumstances, it would be appropriate to award costs to the appellant from the respondent.

Accordingly, I would dismiss the appeal, but would award the appellant’s costs from the respondent.

Appeal allowed, LA FOREST, L’HEUREUX-DUBÉ, GONTHIER and MAJOR JJ. dissenting.

Solicitors for the appellant: Soloway, Wright, Ottawa.

Solicitor for the respondent: The Attorney General of Canada, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Privacy Commissioner of Canada: Nelligan, Power, Ottawa.

Solicitors for the intervener the Public Service Alliance of Canada: Raven, Jewitt & Allen, Ottawa.

même si cette personne a été déboutée de son recours». Bien qu’il n’ait pas eu gain de cause en fin de compte, je crois que l’appelant a soulevé un certain nombre de questions de droit nouvelles et importantes. Dans ces circonstances, il conviendrait d’ordonner à l’intimé de lui payer ses dépens.

En conséquence, je suis d’avis de rejeter le pourvoi, mais d’ordonner à l’intimé de payer à l’appelant ses dépens.

Pourvoi accueilli, les juges LA FOREST, L’HEUREUX-DUBÉ, GONTHIER et MAJOR sont dissidents.

Procureurs de l’appelant: Soloway, Wright, Ottawa.

Procureur de l’intimé: Le procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l’intervenant le Commissaire à la protection de la vie privée du Canada: Nelligan, Power, Ottawa.

Procureurs de l’intervenante l’Alliance de la fonction publique du Canada: Raven, Jewitt & Allen, Ottawa.