

**Information Commissioner of
Canada** *Appellant*

v.

**Commissioner of the Royal Canadian
Mounted Police** *Respondent*

and

Privacy Commissioner of Canada *Intervener*

**INDEXED AS: CANADA (INFORMATION
COMMISSIONER) v. CANADA (COMMISSIONER
OF THE ROYAL CANADIAN MOUNTED POLICE)**

Neutral citation: 2003 SCC 8.

File No.: 28601.

2002: October 29; 2003: March 6.

Present: McLachlin C.J. and Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel and Deschamps J.J.

**ON APPEAL FROM THE FEDERAL COURT OF
APPEAL**

Access to information — Privacy — Personal information — Exception — Position or functions of individual — Request made for information concerning four members of RCMP under Access to Information Act — Whether requested information constitutes “personal information” as defined in s. 3 of Privacy Act — If so, whether information should be disclosed because it falls within “position or functions of the individual” exception — Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1, s. 19(1) — Privacy Act, R.S.C. 1985, c. P-21, s. 3 “personal information” (b), “personal information” (j).

An individual requested certain information from the RCMP pertaining to four of its officers. The RCMP refused to disclose the information on the grounds that the records contained “personal information”, as defined by s. 3 of the *Privacy Act*, and therefore were exempt from disclosure pursuant to s. 19(1) of the

**Commissaire à l’information du
Canada** *Appelant*

c.

**Commissaire de la Gendarmerie royale du
Canada** *Intimé*

et

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

**RÉPERTORIÉ : CANADA (COMMISSAIRE À
L’INFORMATION) c. CANADA (COMMISSAIRE
DE LA GENDARMERIE ROYALE DU CANADA)**

Référence neutre : 2003 CSC 8.

N° du greffe : 28601.

2002 : 29 octobre; 2003 : 6 mars.

Présents : La juge en chef McLachlin et les juges Gonthier, Iacobucci, Major, Bastarache, Binnie, Arbour, LeBel et Deschamps.

EN APPEL DE LA COUR D’APPEL FÉDÉRALE

Accès à l’information — Droit au respect de la vie privée — Renseignements personnels — Exception — Poste ou fonctions d’un individu — Demande de renseignements au sujet de quatre agents de la GRC présentée en vertu de la Loi sur l’accès à l’information — Les renseignements demandés constituent-ils des « renseignements personnels » au sens de l’art. 3 de la Loi sur la protection des renseignements personnels? — Dans l’affirmative, ces renseignements doivent-ils être communiqués par application de l’exception relative au « poste ou fonctions d’un individu »? — Loi sur l’accès à l’information, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 19(1) — Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 3 « renseignements personnels » b), « renseignements personnels » j).

Une personne demande certains renseignements à la GRC concernant quatre de ses agents. La GRC refuse de communiquer les documents demandés parce qu’ils contiennent des « renseignements personnels » visés à l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qu’ils échappent de ce fait à la communication par

Access to Information Act. A complaint was made to the Information Commissioner, who undertook an investigation. During that investigation, the RCMP informed the Information Commissioner that it would release the current postings and positions of the four serving RCMP members and the last posting and position of the one retired RCMP member. However, the RCMP maintained its position that the remaining information was “personal information” and thus exempt from the disclosure requirements. The Information Commissioner found that the information relating to the previous RCMP postings of the four officers, as well as certain other job-related information contained in the relevant records, did not constitute “personal information”. He recommended that the RCMP disclose the list of the officers’ historical postings, their status and date; the list of ranks and the dates they achieved those ranks; their years of service; and their anniversary date of service. The RCMP indicated that it would not follow the Information Commissioner’s recommendation. The Information Commissioner applied to the Federal Court, Trial Division, for an order directing the RCMP to disclose the records or portions thereof which do not qualify for exemption from disclosure under s. 19(1) of the *Access to Information Act*. The Trial Division held that only information related to a public servant’s current position or a former public servant’s last position needed to be released. The Federal Court of Appeal upheld that decision.

Held: The appeal should be allowed.

The RCMP Commissioner should be ordered to disclose the list of the RCMP members’ historical postings, their status and date; the list of ranks and the dates they achieved those ranks; their years of service; and their anniversary dates of service. These are all elements that relate to the general characteristics associated with the position or functions of an RCMP member. They do not reveal anything about their competence or divulge any personal opinion given outside the course of employment — rather, they provide information relevant to understanding the functions they perform.

In this case, application of the functional and pragmatic approach indicates that deference to the RCMP Commissioner would be unjustified and his decision ought to be reviewed on a standard of correctness. The information sought regarding the four RCMP members is “information about an identifiable individual”, and therefore “personal information” within the meaning of s. 3 of

application du par. 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. Une plainte est déposée auprès du Commissaire à l'information, qui entreprend une enquête. Au cours de cette enquête, la GRC informe le Commissaire à l'information qu'il communiquera les affectations et postes actuels des quatre membres de la GRC en service actif ainsi que le dernier poste et la dernière affectation de l'agent à la retraite. Cependant, la GRC maintient sa position selon laquelle les autres renseignements sont des « renseignements personnels » et échappent donc aux exigences de communication. Le Commissaire à l'information conclut que les renseignements se rapportant aux anciennes affectations des quatre agents de la GRC, ainsi que certains autres renseignements liés à l'emploi contenus dans les documents pertinents ne sont pas des « renseignements personnels ». Il recommande donc que la GRC communique la liste des affectations antérieures des agents, leur statut et les dates y afférentes; la liste de leurs grades et les dates auxquelles ils les ont obtenus; leurs années de service; et la date anniversaire de leur entrée en service. La GRC déclare qu'elle ne suivra pas la recommandation du Commissaire à l'information. Le Commissaire à l'information demande à la Cour fédérale, section de première instance, d'ordonner à la GRC de communiquer les documents ou les parties de documents qui n'échappent pas à la communication par application du par. 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. La Section de première instance conclut que seuls les renseignements relatifs au poste qu'un fonctionnaire occupe au moment de la demande ou au dernier poste qu'un ancien fonctionnaire a occupé doivent être communiqués. La Cour d'appel fédérale confirme cette décision.

Arrêt : Le pourvoi est accueilli.

Il faut ordonner au commissaire de la GRC de communiquer la liste des affectations antérieures des membres de la GRC, leur statut et les dates y afférentes; la liste de leurs grades et les dates auxquelles ils les ont obtenus; leurs années de service; et la date anniversaire de leur entrée en service. Ce sont tous des éléments portant sur les caractéristiques générales rattachées au poste ou aux fonctions d'un agent de la GRC. Ils ne révèlent rien sur leur compétence et ni aucune opinion personnelle qu'ils auraient exprimée autrement qu'au cours de leur emploi — ils donnent plutôt des renseignements pertinents pour comprendre les fonctions qu'ils exercent.

En l'espèce, l'application de l'approche pragmatique et fonctionnelle révèle qu'il serait injustifié de faire preuve de retenue à l'égard du commissaire de la GRC et la Cour devrait contrôler sa décision selon la norme de la décision correcte. Les renseignements demandés concernant les quatre membres de la GRC constituent des renseignements « concernant un individu identifiable »

the *Privacy Act*. There is also no doubt that the requested information relates to employment history and falls within the scope of s. 3 “personal information” (b). The information requested is exactly the type of information that a reasonable person in a working environment would likely characterize as employment history. However, the information falls under the exemption provided in s. 3 “personal information” (j) of the *Privacy Act*. Section 3(j) is retroactive in nature and there is no reason to impose a time restriction on its scope. The list of examples provided in s. 3(j) is not exhaustive and certainly does not limit the application of the introductory paragraph to the current position held by an employee or to the last position occupied by an employee now retired. Nevertheless, s. 3(j) does have a specified scope, as the information must be related to the position or functions held by a federal employee. This will exclude information relating, for example, to the competence and characteristics of the employee. Section 3(j) should apply only when the information requested is sufficiently related to the general characteristics associated with the positions or functions held by an officer or employee of a federal institution. It is both artificial and unhelpful to attempt to distinguish between “information about the person” and “information about the position or functions”. Section 3(j) applies when the information — which is always linked to the individual — is directly related to the general characteristics associated with the position or functions held by an employee, without the objective or subjective nature of that information being determinative.

Cases Cited

Applied: *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403; **referred to:** *U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982; *Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748; *Macdonell v. Quebec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 S.C.R. 661, 2002 SCC 71; *3430901 Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry)*, [2002] 1 F.C. 421, 2001 FCA 254; *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, 2002 SCC 53; *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551.

et, partant, des « renseignements personnels » au sens de l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. De plus, il ne fait aucun doute que les renseignements demandés sont relatifs aux antécédents professionnels et relèvent de l'al. b) de la définition des « renseignements personnels » énoncée à l'art. 3. Les renseignements demandés correspondent exactement au genre de renseignements qu'une personne raisonnable dans un milieu de travail qualifierait vraisemblablement d'« antécédents professionnels ». Toutefois, ils sont visés par l'exception prévue à l'al. j) de la définition des « renseignements personnels » énoncée à l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. L'alinéa 3j) a un caractère rétroactif et il n'existe aucune raison d'en restreindre la portée temporelle. La liste d'exemples figurant à l'al. 3j) n'est pas exhaustive et ne limite certainement pas l'application de la disposition introductive au poste actuel d'un employé ou au dernier poste d'un employé maintenant à la retraite. L'alinéa 3j) a néanmoins une portée déterminée, car les renseignements doivent porter sur le poste ou les fonctions d'un employé de l'administration fédérale. Sont exclus les renseignements qui touchent notamment la compétence et les caractéristiques de l'employé. L'alinéa 3j) ne doit s'appliquer que lorsque les renseignements demandés ont un lien suffisant avec les caractéristiques générales rattachées au poste ou aux fonctions d'un cadre ou employé d'une institution fédérale. Il est à la fois artificiel et vain d'essayer de faire une distinction entre les renseignements « concernant un individu » et les renseignements « portant sur son poste ou ses fonctions ». L'alinéa 3j) s'applique lorsque les renseignements — toujours liés à un individu — portent directement sur les caractéristiques générales rattachées au poste ou aux fonctions d'un employé, sans que la nature objective ou subjective de ces renseignements soit déterminante.

Jurisprudence

Arrêt appliqué : *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403; **arrêts mentionnés :** *U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982; *Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748; *Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 R.C.S. 661, 2002 CSC 71; *3430901 Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, [2002] 1 C.F. 421, 2001 CAF 254; *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, 2002 CSC 53; *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551.

Statutes and Regulations Cited

Access to Information Act, R.S.C. 1985, c. A-1, ss. 2(1), 4(1), 19, 41, 42, 48, 49.
Privacy Act, R.S.C. 1985, c. P-21, ss. 2, 3 “personal information” (b), “personal information” (j), 8(2)(m)(i).

Authors Cited

Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn.: West Publishing Co., 1990, “relate”.
 Reid, Hubert. *Dictionnaire de droit québécois et canadien avec table des abréviations et lexique anglais-français*, 2^e éd. Montréal: Wilson & Lafleur, 2001, “relatif”.

APPEAL from a judgment of the Federal Court of Appeal, [2001] 3 F.C. 70, 199 D.L.R. (4th) 309, 267 N.R. 163, 29 Admin. L.R. (3d) 193, 11 C.P.R. (4th) 336, [2001] F.C.J. No. 344 (QL), 2001 FCA 56, dismissing the appellant's appeal from a decision of the Trial Division (1999), 179 F.T.R. 75, 29 Admin. L.R. (3d) 177, [1999] F.C.J. No. 1860 (QL). Appeal allowed.

Clayton Ruby and Daniel Brunet, for the appellant.

Brian J. Saunders and Christopher Rupar, for the respondent.

Dougald E. Brown and Steven Welchner, for the intervenor.

The judgment of the Court was delivered by

GONTHIER J. — This case concerns the application and interaction of the *Access to Information Act*, R.S.C. 1985, c. A-1 (the “*Access Act*”), and the *Privacy Act*, R.S.C. 1985, c. P-21, as they relate to a request for information pertaining to four members of the Royal Canadian Mounted Police (“RCMP”). More precisely, the question is whether the requested information relates to the position or functions of the individuals, and is therefore excluded from the ambit of s. 19(1) of the *Access Act*.

Lois et règlements cités

Loi sur l'accès à l'information, L.R.C. 1985, ch. A-1, art. 2(1), 4(1) [mod. 1992, ch. 1, art. 144 (ann. VII, n^o 1)], 19, 41, 42, 48, 49.
Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21, art. 2, 3 « renseignements personnels » b), « renseignements personnels » j), 8(2)m(i).

Doctrine citée

Black's Law Dictionary, 6th ed. St. Paul, Minn. : West Publishing Co., 1990, « relate ».
 Reid, Hubert. *Dictionnaire de droit québécois et canadien avec table des abréviations et lexique anglais-français*, 2^e éd. Montréal : Wilson & Lafleur, 2001, « relatif ».

POURVOI contre un arrêt de la Cour d'appel fédérale, [2001] 3 C.F. 70, 199 D.L.R. (4th) 309, 267 N.R. 163, 29 Admin. L.R. (3d) 193, 11 C.P.R. (4th) 336, [2001] A.C.F. n^o 344 (QL), 2001 CAF 56, qui a rejeté l'appel interjeté par l'appelant à l'encontre de la décision de la Section de première instance (1999), 179 F.T.R. 75, 29 Admin. L.R. (3d) 177, [1999] A.C.F. n^o 1860 (QL). Pourvoi accueilli.

Clayton Ruby et Daniel Brunet, pour l'appelant.

Brian J. Saunders et Christopher Rupar, pour l'intimé.

Dougald E. Brown et Steven Welchner, pour l'intervenant.

Version française du jugement de la Cour rendu par

LE JUGE GONTHIER — Le présent pourvoi concerne l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*, L.R.C. 1985, ch. A-1, et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, L.R.C. 1985, ch. P-21, et leur interaction dans le cadre d'une demande de renseignements touchant quatre membres de la Gendarmerie royale du Canada (la « GRC »). Il s'agit plus précisément de déterminer si les renseignements demandés portent sur le poste ou les fonctions des personnes visées et sont de ce fait exclus du champ d'application du par. 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

I. Factual Background

2 On June 4, 1998, Gordon Ronalds requested from the RCMP the following information regarding four RCMP members:

List of communities of postings, including dates, occupied by the following Royal Canadian Mounted Police officers:

- (1) Cst/Acting Corporal Robert Shedden, Wells Detachment, BC;
- (2) S/Sgt Kenneth Craig, NCO, Quesnel Detachment, BC;
- (3) Corporal Bob Zimmerman, Quesnel Detachment, BC; and
- (4) S/Sgt Larry Ronald Wendell, Advisory NCO North Division, Williams Lake.

Copies of all public complaints filed against each of the above individuals; and

Name and address for service of member or former member who served as NCO IC/Royal Canadian Mounted Police detachment Baddeck, Nova Scotia in August 1986.

3 Mr. Ronalds sought this information in connection with litigation against the officers. The RCMP refused to disclose the information on the grounds that the records contained "personal information", as defined by s. 3 of the *Privacy Act*, and therefore were exempt from disclosure pursuant to s. 19(1) of the *Access Act*.

4 Upon receipt of written notice of this decision, Mr. Ronalds made a complaint to the Information Commissioner. The RCMP was duly notified of the complaint and the intention of the Office of the Information Commissioner to undertake an investigation. During the course of that investigation, the RCMP Commissioner informed the Information Commissioner that he would release the current postings and positions of the four serving RCMP members and the last posting and position of the one retired RCMP member. However, the RCMP maintained its position that the remaining

I. Les faits

Le 4 juin 1998, Gordon Ronalds demande à la GRC de lui fournir les renseignements suivants au sujet de quatre de ses membres :

[TRADUCTION] La liste des collectivités auxquelles les agents de la Gendarmerie royale du Canada ci-après désignés ont été affectés, y compris les dates des affectations :

- (1) le gendarme caporal intérimaire Robert Shedden, détachement de Wells (C.-B.);
- (2) le sergent d'état-major Kenneth Craig, sous-officier, détachement de Quesnel (C.-B.);
- (3) le caporal Bob Zimmerman, détachement de Quesnel (C.-B.);
- (4) le sergent d'état-major Larry Ronald Wendell, sous-officier conseiller, division du Nord, Williams Lake.

Des copies de toutes les plaintes du public déposées contre chacun des individus susmentionnés;

Le nom et l'adresse, aux fins de signification, du membre, actuel ou ancien, qui a agi à titre de sous-officier responsable/détachement de Baddeck (Nouvelle-Écosse) de la Gendarmerie royale du Canada au mois d'août 1986.

Monsieur Ronalds demande ces renseignements en rapport avec un litige l'opposant à ces agents. La GRC refuse de communiquer les documents demandés parce qu'ils contiennent des « renseignements personnels » visés à l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qu'ils échappent de ce fait à la communication par application du par. 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Dès réception de l'avis écrit de cette décision, M. Ronalds dépose une plainte auprès du Commissaire à l'information. La GRC est dûment informée de la plainte et de l'intention du Commissariat à l'information d'entreprendre une enquête. Au cours de cette enquête, le commissaire de la GRC informe le Commissaire à l'information qu'il communiquera les affectations et postes actuels des quatre membres de la GRC en service actif ainsi que le dernier poste et la dernière affectation de l'agent à la retraite. Cependant, la GRC maintient sa position selon laquelle les autres renseignements sont des

information was “personal information” and thus exempt from the disclosure requirements.

On January 21, 1999, the Information Commissioner found that the information relating to the previous RCMP postings of the four officers, as well as certain other job-related information contained in the relevant records, did not constitute “personal information”. He recommended that the RCMP disclose:

- a) the list of historical postings, their status and date;
- b) the list of ranks and the dates they achieved those ranks;
- c) their years of service; and
- d) their anniversary date of service.

On February 12, 1999, the RCMP indicated that it would not follow the Information Commissioner’s recommendation.

On April 9, 1999, the Information Commissioner applied to the Federal Court, Trial Division, with the consent of Mr. Ronalds, for a review of the RCMP Commissioner’s decision to refuse disclosure. The applicant sought an order directing the RCMP to disclose to Mr. Ronalds the records or portions thereof which do not qualify for exemption from disclosure under s. 19(1) of the *Access Act*. The Trial Division held that only information related to a public servant’s current position or a former public servant’s last position needed to be released. The Federal Court of Appeal dismissed the appeal.

II. Applicable Legislation

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

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

« renseignements personnels » et échappent donc aux exigences de communication.

Le 21 janvier 1999, le Commissaire à l’information conclut que les renseignements se rapportant aux anciennes affectations des quatre agents de la GRC, ainsi que certains autres renseignements liés à l’emploi contenus dans les documents pertinents, ne sont pas des « renseignements personnels ». Il recommande que la GRC communique :

- a) la liste de leurs affectations antérieures, leur statut et les dates y afférentes;
- b) la liste de leurs grades et les dates auxquelles ils les ont obtenus;
- c) leurs années de service;
- d) la date anniversaire de leur entrée en service.

Le 12 février 1999, la GRC déclare qu’elle ne suivra pas la recommandation du Commissaire à l’information.

Le 9 avril 1999, le Commissaire à l’information présente à la Cour fédérale, Section de première instance, avec le consentement de M. Ronalds, une demande de contrôle de la décision du commissaire de la GRC de refuser la communication. Il demande à la cour d’ordonner à la GRC de communiquer à M. Ronalds les documents ou les parties de documents qui n’échappent pas à la communication par application du par. 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information*. La Section de première instance conclut que seuls les renseignements relatifs au poste qu’un fonctionnaire occupe au moment de la demande ou au dernier poste qu’un ancien fonctionnaire a occupé doivent être communiqués. La Cour d’appel fédérale rejette l’appel.

II. Les dispositions législatives applicables

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

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

5

6

7

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.

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.

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*.

(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;
- (b) the information is publicly available; or
- (c) the disclosure is in accordance with section 8 of the *Privacy Act*.

42. (1) The Information Commissioner may

(a) apply to the Court, within the time limits prescribed by section 41, for a review of any refusal to disclose a record requested under this Act or a part thereof in respect of which an investigation has been carried out by the Information Commissioner, if the Commissioner has the consent of the person who requested access to the record;

(b) appear before the Court on behalf of any person who has applied for a review under section 41; or

(c) with leave of the Court, appear as a party to any review applied for under section 41 or 44.

(2) Where the Information Commissioner makes an application under paragraph (1)(a) for a review of a refusal to disclose a record requested under this Act or a part thereof, the person who requested access to the record may appear as a party to the review.

susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif.

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

- a) les citoyens canadiens;
- b) les résidents permanents au sens de la *Loi sur l'immigration*.

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*.

(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) le public y a accès;
- c) la communication est conforme à l'article 8 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

42. (1) Le Commissaire à l'information a qualité pour :

a) exercer lui-même, à l'issue de son enquête et dans les délais prévus à l'article 41, le recours en révision pour refus de communication totale ou partielle d'un document, avec le consentement de la personne qui avait demandé le document;

b) comparaître devant la Cour au nom de la personne qui a exercé un recours devant la Cour en vertu de l'article 41;

c) comparaître, avec l'autorisation de la Cour, comme partie à une instance engagée en vertu des articles 41 ou 44.

(2) Dans le cas prévu à l'alinéa (1)a), la personne qui a demandé communication du document en cause peut comparaître comme partie à l'instance.

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

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.

Privacy Act, R.S.C. 1985, c. P-21

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.

“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,

(b) information relating to the education or the medical, criminal or employment history of the individual or information relating to financial transactions in which the individual has been involved,

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,

48. Dans les procédures découlant des recours prévus aux articles 41 ou 42, la charge d'établir le bien-fondé du refus de communication totale ou partielle d'un document incombe à l'institution fédérale concernée.

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.

Loi sur la protection des renseignements personnels, L.R.C. 1985, ch. P-21

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'expression « renseignements personnels » est définie comme suit à l'art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

3. . . .

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

b) les renseignements relatifs à son éducation, à son dossier médical, à son casier judiciaire, à ses antécédents professionnels ou à des opérations financières auxquelles il a participé;

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) 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,

8. (1) . . .

(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, . . .

III. Judicial History

A. *Federal Court of Canada, Trial Division* (1999), 179 F.T.R. 75

8

Cullen J. began by emphasizing the fact that determining the scope of s. 3 “personal information” (*j*) (hereinafter s. 3(*j*)) requires the court to take into account the purposes of both the *Access Act* and the *Privacy Act*. After careful consideration and balancing of the respective interests protected by each enactment, Cullen J. held that the general nature of s. 3(*j*) is not retrospective. The fact that public servants abandon certain privacy rights upon taking up their positions cannot result in a wholesale surrender of all rights to privacy in respect of employment history; were s. 3(*j*) given a retrospective bearing, “there would be little left to contemplate in private and little meaning to the protection of employment history” (para. 24) given by s. 3 “personal information” (*b*) (hereinafter s. 3(*b*)). Cullen J. therefore concluded that paras. (*j*)(i) to (iii) of s. 3 apply only to a public

- (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;

8. (1) . . .

(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, . . .

III. L’historique des procédures judiciaires

A. *Cour fédérale du Canada, Section de première instance*, [1999] A.C.F. n° 1860 (QL)

Le juge Cullen souligne tout d’abord que, pour déterminer la portée de l’al. *j*) de la définition de « renseignements personnels » énoncée à l’art. 3 (ci-après « l’al. 3*j*) », la cour doit prendre en considération l’objet de la *Loi sur l’accès à l’information* et celui de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Après avoir soupesé minutieusement les droits protégés par chacune de ces lois, le juge Cullen déclare que la nature générale de l’al. 3*j*) n’est pas rétroactive. Si les fonctionnaires renoncent à certains de leurs droits à la protection des renseignements personnels lors de leur entrée en fonction, ils ne peuvent de ce fait renoncer globalement à tous leurs droits au respect de leur vie privée en ce qui concerne leurs antécédents professionnels; si on attribuait un effet rétroactif à l’al. 3*j*), « il ne resterait que peu de matières privées et peu de sens à la protection des antécédents professionnels » (par.

servant's current position or to the position last held by a former public servant.

Cullen J. also found that the respondent did not consider whether the information might properly have been disclosed under s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*, and that the respondent thereby failed in its exercise of the discretion it is required to exercise under s. 19(2) of the *Access Act*. Cullen J. therefore ordered the respondent to consider whether the information ought to be released in accordance with s. 8(2)(m)(i) of the *Privacy Act*.

B. *Federal Court of Appeal*, [2001] 3 F.C. 70, 2001 FCA 56

Létourneau J.A., for the court, held that s. 3(j) should be construed in a way that does not allow for the disclosure of an individual's "employment history". Owing to the fact that individual privacy is a fundamental right which has attracted constitutional protection, it would be improper to give s. 3(j) such breadth as to empty the definition of "personal information" of its contents with respect to "employment history". However, Létourneau J.A. ultimately held that s. 3(j) does authorize the release of information about an individual's position, whether current or past; neither the purpose nor the wording of s. 3(j) or s. 3(j)(i) requires an interpretation that would restrict their application to current positions. In his view, "[t]he very fact of employment, past or present, can be revealed and, indeed, is essential to a citizen in determining whether his request for disclosure is addressed to the appropriate authority and is worth pursuing" (para. 21).

24) conférée par l'al. b) de la définition de « renseignements personnels » énoncée à l'art. 3 (ci-après « l'al. 3b »). Le juge Cullen conclut donc que les sous-al. 3j)(i) à (iii) s'appliquent uniquement au poste occupé par un fonctionnaire au moment de la demande ou au dernier poste occupé par un ancien fonctionnaire.

Le juge Cullen conclut également que l'intimé a omis de décider si les renseignements auraient pu être communiqués à bon droit en vertu du sous-al. 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et donc d'exercer le pouvoir discrétionnaire qu'il devait exercer en vertu du par. 19(2) de la *Loi sur l'accès à l'information*. En conséquence, le juge Cullen ordonne à l'intimé de déterminer si les renseignements devaient être communiqués conformément au sous-al. 8(2)m(i) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

B. *Cour d'appel fédérale*, [2001] 3 C.F. 70, 2001 CAF 56

Le juge Létourneau conclut, au nom de la cour, que l'al. 3j) doit être interprété de façon à ne pas permettre la communication des « antécédents professionnels » d'un individu. Étant donné que le droit à la vie privée est un droit fondamental qui bénéficie d'une protection constitutionnelle, il ne conviendrait pas de donner à l'al. 3j) une portée telle qu'elle viderait la définition de « renseignements personnels » de son contenu en ce qui concerne les « antécédents professionnels ». Toutefois, le juge Létourneau statue finalement que l'al. 3j) autorise la communication de renseignements relatifs au poste qu'un individu occupe au moment de la demande ou qu'il a occupé antérieurement; ni l'objet ni le libellé de l'al. 3j) ou du sous-al. 3j)(i) n'exige une interprétation qui restreindrait leur application aux postes occupés par leur titulaire au moment de la demande. À son avis, « [I]e fait même qu'un individu exerce ou exerçait un emploi peut être révélé et, de fait, cela est essentiel pour un citoyen lorsqu'il s'agit de déterminer si sa demande de communication est adressée à l'autorité compétente et s'il vaut la peine de la poursuivre » (par. 21).

11 However, Létourneau J.A. did emphasize at para. 22 that “a request about a named individual’s position, especially in respect of the past positions held, has to be specific as to time, scope and place. It cannot be a fishing expedition about all or numerous positions occupied by an individual . . . over the span of his [or her] employment”. Therefore, a citizen could properly ask whether John Doe worked for the Department of Justice in 1994, what position he held, what the duties and responsibilities of that position were, and where he exercised his function. He could not, however, request information about John Doe’s positions in the government between 1980 and 1994.

12 Applying these principles to the request in the present case, Létourneau J.A. concluded that the demand, when assessed in its totality and in relation to its primary focus, was for specific individuals’ employment histories, and not information about a current or a specific past position. The Federal Court of Appeal thus dismissed the appeal with costs to the respondent.

IV. Issues

13 There are two issues to be decided in this appeal:

1. Does the information that the appellant has requested constitute “personal information” as defined in s. 3 of the *Privacy Act*?
2. If so, does the information fall within the exception set out in s. 3(j) of the *Privacy Act*?

V. Analysis

A. *Standard of Review*

14 Before analysing the decision of the RCMP Commissioner, it is necessary to determine the appropriate standard of review. The central inquiry in determining the standard of review concerns

Toutefois, le juge Létourneau souligne, au par. 22, qu’une « demande se rapportant au poste d’un individu désigné, et en particulier aux postes que celui-ci a occupés par le passé, doit préciser la période, l’étendue et le lieu du poste en cause. On ne saurait chercher à l’aveuglette à connaître tous les postes ou les nombreux postes qu’un individu a occupés [. . .] au cours de sa période d’emploi ». En conséquence, un citoyen pourrait demander à bon droit si M. Untel a travaillé au ministère de la Justice en 1994, quel poste il occupait, quelles étaient les attributions de son poste et à quel endroit il exerçait ses fonctions. Cependant, il ne pourrait pas demander des renseignements au sujet des postes que M. Untel a occupés au gouvernement de 1980 à 1994.

Appliquant ces principes aux faits de l’espèce, le juge Létourneau conclut que la demande, lorsqu’elle est appréciée dans son ensemble et par rapport à son objectif primordial, se rapporte aux antécédents professionnels d’individus précis, plutôt qu’à un poste précis, actuel ou antérieur. La Cour d’appel fédérale rejette donc l’appel avec dépens en faveur de l’intimé.

IV. Les questions en litige

Deux questions se posent en l’espèce :

1. Les renseignements que l’appelant a demandés constituent-ils des « renseignements personnels » visés à l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?
2. Dans l’affirmative, ces renseignements relèvent-ils de l’exception prévue à l’al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*?

V. Analyse

A. *La norme de contrôle*

Avant d’analyser la décision du commissaire de la GRC, il faut déterminer la norme de contrôle applicable. La détermination de la norme de contrôle applicable est centrée sur l’intention du

the intention of the legislature, the discerning of which requires the Court to apply the functional and pragmatic approach (*U.E.S., Local 298 v. Bibeault*, [1988] 2 S.C.R. 1048; *Pezim v. British Columbia (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 S.C.R. 557; and *Pushpanathan v. Canada (Minister of Citizenship and Immigration)*, [1998] 1 S.C.R. 982). This approach — the appropriateness of which has been repeatedly affirmed by this Court — requires the court to take four factors into account: the presence or absence of a privative clause or statutory right of appeal; the expertise of the tribunal relative to that of the reviewing judge; the purpose of the legislation; and the nature of the question before the tribunal.

Applying this approach to the case at hand, it must be noted at the outset that the *Access Act* does not contain a privative clause. Rather, s. 41 provides a process by which a person who has been refused access to a record may apply to the Federal Court for a review of that decision. Section 42 provides a mechanism by which the Information Commissioner may apply to the court, with the consent of the applicant, for a review of that decision, and s. 49 provides that the Federal Court may order the head of the institution to disclose the record requested, “if it determines that the head of the institution is not authorized to refuse to disclose the record or part thereof” (emphasis added). It also is noteworthy that s. 2(1) indicates that it is a purpose of the *Access Act* to ensure that “decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government”. The absence of a privative clause is not determinative by itself (*Canada (Director of Investigation and Research) v. Southam Inc.*, [1997] 1 S.C.R. 748). However, that factor, in conjunction with the explicit provision for the court to review refusals, and the importance ascribed by the *Access Act* to independent review, are indicative of a Parliamentary intention that the court have broad powers of review.

législateur et, pour établir cette intention, la Cour doit appliquer la méthode pragmatique et fonctionnelle (*U.E.S., Local 298 c. Bibeault*, [1988] 2 R.C.S. 1048; *Pezim c. Colombie-Britannique (Superintendent of Brokers)*, [1994] 2 R.C.S. 557; *Pushpanathan c. Canada (Ministre de la Citoyenneté et de l'Immigration)*, [1998] 1 R.C.S. 982). Cette méthode, que la Cour a confirmée à maintes reprises, exige l'examen de quatre facteurs : l'existence ou l'absence d'une clause privative ou d'un droit d'appel prévu par la loi; l'expertise du tribunal en comparaison de celle du juge siégeant en révision; l'objet de la loi; et la nature de la question soumise au tribunal.

Si l'on applique cette méthode en l'espèce, il faut souligner d'emblée que la *Loi sur l'accès à l'information* ne contient pas de clause privative. Au contraire, l'article 41 prévoit une procédure par laquelle une personne qui s'est vu refuser communication d'un document peut exercer un recours en révision devant la Cour fédérale pour contester ce refus. L'article 42 établit un mécanisme permettant au Commissaire à l'information d'exercer un recours en révision du refus, avec le consentement de l'auteur de la demande, et l'art. 49 autorise la Cour fédérale à ordonner au responsable de l'institution de communiquer le document demandé, « 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 » (je souligne). Il convient également de noter que, selon son par. 2(1), la *Loi sur l'accès à l'information* a notamment pour objet de garantir que « les décisions quant à la communication [soient] susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif ». L'absence d'une clause privative n'est pas déterminante en soi (*Canada (Directeur des enquêtes et recherches) c. Southam Inc.*, [1997] 1 R.C.S. 748). Toutefois, ce facteur, en présence d'une disposition permettant expressément à la cour de contrôler les refus et compte tenu de l'importance que la *Loi sur l'accès à l'information* accorde à un recours indépendant, laisse croire que le législateur avait l'intention de conférer de vastes pouvoirs de contrôle à la cour.

16 Also indicative of the appropriate standard of review is the fact that the finding under review is the Commissioner of the RCMP's interpretation of the *Access Act* and the *Privacy Act*. Relative to a reviewing judge, the Commissioner has no expertise in statutory interpretation. This fact further invites the application of broad powers of review.

17 The purpose of the *Access Act* is set out in s. 2(1) in the following terms:

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.

In my opinion, this purpose is advanced by adopting a less deferential standard of review. Under the federal scheme, those responsible for answering access to information requests are agents of a government institution. This is unlike the situation under many provincial access to information statutes, where information requests are reviewed by an administrative tribunal independent from the executive (*Macdonell v. Quebec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 S.C.R. 661, 2002 SCC 71). A less deferential standard of review thus advances the stated objective that decisions on the disclosure of government information be reviewed independently of government. Further, those charged with responding to requests under the federal *Access Act* might be inclined to interpret the exceptions to information disclosure in a liberal manner so as to favour their institution (*3430901 Canada Inc. v. Canada (Minister of Industry)*, [2002] 1 F.C. 421, 2001 FCA 254, at para. 30). As such, the exercise of broad powers of review would also advance the stated purpose of providing a right of access to information in records under the control of a government institution in accordance with the

Un autre élément joue dans le choix de la norme de contrôle applicable, soit le fait que la demande de contrôle porte sur l'interprétation de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* par le commissaire de la GRC. Le commissaire n'a aucune expertise en matière d'interprétation législative en comparaison de celle du juge siégeant en révision. Il s'agit là d'un autre élément en faveur de l'application de larges pouvoirs de contrôle.

Le paragraphe 2(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* énonce l'objet de la loi dans les termes suivants :

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.

Selon moi, l'adoption d'une norme de contrôle qui commande une moins grande retenue sert cet objectif. Sous le régime fédéral, les personnes chargées de répondre aux demandes de renseignements sont des représentants de l'institution fédérale en cause. Cette situation diffère donc de celle créée par de nombreuses lois provinciales sur l'accès à l'information qui prévoient l'examen des demandes de renseignements par un tribunal administratif indépendant du pouvoir exécutif (*Macdonell c. Québec (Commission d'accès à l'information)*, [2002] 3 R.C.S. 661, 2002 CSC 71). Une norme de contrôle qui comporte une moins grande retenue est donc conforme à l'objet déclaré de la loi, selon lequel les décisions quant à la communication de documents de l'administration fédérale doivent être susceptibles de recours indépendants du pouvoir exécutif. Par ailleurs, les personnes chargées de répondre aux demandes de renseignements sous le régime de la *Loi sur l'accès à l'information* pourraient être portées à interpréter les exceptions à la communication d'une manière libérale qui favorise leur institution (*3430901 Canada Inc. c. Canada (Ministre de l'Industrie)*, [2002] 1 C.F. 421, 2001 CAF 254, par. 30). À cet égard, l'exercice de pouvoirs de contrôle étendus concorderait avec

principle that necessary exceptions to the right of access should be limited and specific.

Finally, the nature of the issue before the Court also militates in favour of providing broad powers of review. The dispute requires the RCMP Commissioner to interpret s. 3(j), and in particular, the statement that personal information does not include "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 . . .". Thus, the Commissioner is called upon to interpret the *Access Act* and the *Privacy Act*, taking into account the general principles underlying them. This is a question of law that does not turn on any finding of fact. It is also a question of a highly generalized nature, owing to the fact that the *Access Act* and the *Privacy Act* determine the disclosure obligations for each of the many institutions governed by the *Access Act*. These factors further indicate that courts ought not to be restrained in reviewing the Commissioner's decisions.

Considering the factors discussed above, and particularly the nature of the issue before the RCMP Commissioner and the absence of a privative clause, I am of the view that Parliament did not intend to leave the interpretation of s. 3(j) to the RCMP Commissioner. In this context, deference to the RCMP Commissioner would be unjustified, and courts ought to review his decision on a standard of correctness. Such a conclusion is also consistent with this Court's decision in *Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403, at para. 107, where La Forest J. dissenting, but not on this point, described s. 49 of the *Access Act* as authorizing the court to substitute its opinion where the head of the government institution is not authorized to refuse disclosure:

l'objet déclaré de la loi, qui est de consacrer le principe du droit du public à la communication des documents de l'administration fédérale, les exceptions indispensables à ce droit étant précises et limitées.

Enfin, la nature de la question soulevée appelle elle aussi l'octroi de larges pouvoirs de contrôle. Le litige exige du commissaire de la GRC qu'il interprète l'al. 3j) et, en particulier, l'énoncé suivant lequel les renseignements personnels ne comprennent pas les renseignements concernant « un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale et portant sur son poste ou ses fonctions . . . ». En conséquence, le commissaire doit interpréter la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, en tenant compte des principes généraux qui les sous-tendent. Il s'agit là d'une question de droit qui ne repose sur aucune question de fait. Il s'agit aussi d'une question de nature très générale, puisque la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* établissent les obligations imposées à chacune des nombreuses institutions régies par la *Loi sur l'accès à l'information* en ce qui a trait à la communication de renseignements. Ces facteurs portent eux aussi à croire que le pouvoir de contrôle des tribunaux à l'égard des décisions du commissaire ne devrait pas être restreint.

Compte tenu des facteurs analysés ci-dessus et, en particulier, de la nature de la question dont était saisi le commissaire de la GRC et de l'absence de clause privative, j'estime que le législateur n'avait pas l'intention de laisser l'interprétation de l'al. 3j) au commissaire de la GRC. Dans ce contexte, il serait injustifié de faire preuve de retenue à l'égard du commissaire de la GRC et les tribunaux devraient contrôler sa décision selon la norme de la décision correcte. Cette conclusion concorde également avec l'arrêt *Dagg c. Canada (Ministre des Finances)*, [1997] 2 R.C.S. 403, par. 107, où le juge La Forest, dissident, mais d'accord avec la majorité sur ce point, a décrit l'art. 49 de la *Loi sur l'accès à l'information* comme autorisant la cour à substituer son opinion à celle du responsable de l'institution fédérale concernée lorsque celui-ci n'est pas autorisé à refuser la communication :

18

19

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, 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. [Emphasis in original.]

B. *General Interpretive Principles*

20

This is not the first time that this Court has been called upon to resolve a conflict between the *Access Act* and the *Privacy Act*. In *Dagg, supra*, this Court was similarly required to determine whether certain information requested was “personal information” as defined in the *Privacy Act*. More particularly, the Court had to determine whether copies of logs with the names, identification numbers and signatures of employees entering and leaving the workplace on weekends is information that “relates to the position or functions of the individual”, as defined in the exception set out in s. 3(j) of the *Privacy Act*.

21

The majority of the Court agreed with La Forest J., when he provided a detailed description of the interpretive principles applicable in a case of conflict between those two statutes. I will not repeat that analysis. However, I wish to recall the main principles that must guide courts in their application of the two enactments. First, it is clear that the *Privacy Act* and the *Access Act* have to be read jointly and that neither takes precedence over the other. The statement in s. 2 of the *Access Act* that exceptions to access should be “limited and specific” does not create a presumption in favour of access. Section 2 provides simply that the exceptions to access are

Il est clair que, 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. 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. [Souligné dans l’original.]

B. *Principes généraux d’interprétation*

Ce n’est pas la première fois que la Cour est appelée à résoudre un conflit entre la *Loi sur l’accès à l’information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Dans *Dagg*, précité, la Cour devait, comme en l’espèce, déterminer si certains renseignements demandés constituaient des « renseignements personnels » au sens de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. La Cour devait, plus précisément, décider si des copies des feuilles sur lesquelles figuraient le nom, le numéro d’identification et la signature des employés qui étaient entrés au travail certaines fins de semaine constituent des renseignements « portant sur le poste ou les fonctions » d’un individu, au sens de l’exception établie par l’al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

La majorité de la Cour a souscrit à la description détaillée que le juge La Forest donne des principes d’interprétation applicables lorsque ces deux lois sont en conflit. Je ne les analyserai pas à nouveau. Je souhaite néanmoins rappeler les principes fondamentaux qui doivent guider les tribunaux dans leur application de ces deux textes législatifs. Premièrement, il est clair que la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur l’accès à l’information* doivent être lues ensemble et qu’aucune ne doit l’emporter sur l’autre. L’article 2 de la *Loi sur l’accès à l’information* prévoit que les exceptions au droit d’accès doivent être « précises et

limited and that it is incumbent on the federal institution to establish that the information falls within one of the exceptions (see also s. 48 of the *Access Act*).

Further, I note that s. 4(1) of the *Access Act* states that the right to government information is “[s]ubject to this Act”. Section 19(1) of the *Access Act* expressly prohibits the disclosure of a record that contains personal information “as defined in section 3 of the *Privacy Act*”. Thus, s. 19(1) excludes “personal information”, as defined in the *Privacy Act*, from the general access rule. The *Access Act* and the *Privacy Act* are a seamless code with complementary provisions that can and should be interpreted harmoniously.

C. *Does the Requested Document Contain “Personal Information”?*

The *Access Act* provides a general right to access, subject to certain exceptions, such as that in s. 19(1), which prohibits the disclosure of a record that contains personal information “as defined in section 3 of the *Privacy Act*”. As its name indicates, the *Privacy Act* protects the privacy of individuals with respect to personal information about themselves held by government institutions. By defining “personal information” as “information about an identifiable individual that is recorded in any form including . . .”, Parliament defined this concept broadly. In *Dagg, supra*, La Forest J. commented on the definition of “personal information” at paras. 68-69:

On a plain reading, this definition is undeniably expansive. Notably, it expressly states that the list of specific

limitées », mais il n’établit pas pour autant de présomption en faveur de la communication. L’article 2 précise simplement que les exceptions au droit d’accès sont limitées et qu’il incombe à l’institution fédérale d’établir que les renseignements demandés sont protégés par l’une des exceptions prévues (voir aussi l’art. 48 de la *Loi sur l’accès à l’information*).

En outre, je note que le par. 4(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* confère le droit d’accès aux documents de l’administration fédérale « [s]ous réserve des autres dispositions de la présente loi ». Le paragraphe 19(1) de la *Loi sur l’accès à l’information* interdit expressément la communication d’un document contenant des renseignements personnels « visés à l’article 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ». Par conséquent, le par. 19(1) soustrait les « renseignements personnels », tels qu’ils sont définis dans la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, à la règle générale en matière d’accès. La *Loi sur l’accès à l’information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* forment un code homogène dont les dispositions complémentaires peuvent et doivent être interprétées de façon harmonieuse.

C. *Le document demandé contient-il des « renseignements personnels »?*

La *Loi sur l’accès à l’information* crée un droit d’accès général, sous réserve de certaines exceptions, telle celle établie au par. 19(1), qui interdit la communication d’un document contenant des « renseignements personnels visés à l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* ». Comme son nom l’indique, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* protège les renseignements personnels relevant des institutions fédérales. En définissant les « renseignements personnels » comme « les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, notamment . . . », le législateur a défini ce concept en termes larges. Dans *Dagg*, précité, le juge La Forest a commenté la définition des « renseignements personnels » dans les termes suivants, aux par. 68-69 :

Selon son sens clair, cette définition est indéniablement large. En particulier, elle précise que la liste des

22

23

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.

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. [Emphasis in original.]

24

It seems fairly clear that the information sought regarding the four RCMP members is “information about an identifiable individual”, and therefore “personal information” within the meaning of s. 3. Indeed, this much was apparently agreed to by the parties. Generally, once it is determined that the information requested 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). However, considering that the dispute in this case concerns the relationship between “employment history” (which is protected as an example of “personal information” in s. 3(b)) and the exception to “personal information” set out in s. 3(j), it is essential to determine the meaning of “employment history”. I will then go on to consider whether the information in dispute is related to employment history.

25

In my view, there is no reason to limit the scope of the expression “employment history” to particular aspects of employment or to modify its usual meaning. Parliament referred broadly to “employment

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.

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. [Souligné dans l’original.]

Il semble assez clair que les renseignements demandés concernant les quatre membres de la GRC constituent des renseignements « concernant un individu identifiable » et, partant, des « renseignements personnels » au sens de l’art. 3. En fait, les parties ont apparemment convenu, à tout le moins, que tel est le cas. Règle générale, lorsqu’il est établi que les renseignements demandés sont visés par la disposition liminaire de la définition de l’expression « renseignements personnels » énoncée à l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, il n’est pas nécessaire de se demander s’ils correspondent également à l’un des exemples non exhaustifs donnés expressément aux al. a) à i). Toutefois, étant donné que le litige en l’espèce porte sur le lien entre les « antécédents professionnels » (protégés puisque mentionnés comme un exemple de renseignements personnels à l’al. 3b)) et l’exception aux renseignements personnels établie à l’al. 3j), il est essentiel de déterminer quelle est la signification de l’expression « antécédents professionnels ». J’examinerai ensuite la question de savoir si les renseignements litigieux sont relatifs aux antécédents professionnels.

Selon moi, aucun motif ne justifie de limiter la portée de l’expression « antécédents professionnels » à des aspects particuliers de l’emploi, ni d’en modifier le sens usuel. Le législateur a

history” and did not qualify that expression. There is no evidence of an intent to limit its meaning. Further, the wording of s. 3(b) suggests that it has a broad scope. Indeed, the provision does not state that personal information includes “employment history” itself. Rather, it stipulates that it includes “information relating to . . . employment history” (emphasis added). *Black's Law Dictionary* (6th ed. 1990) defines the word “relate” at p. 1288 as “to bring into association with or connection with”. The wording of the French version of s. 3(b) is equally general: “Les renseignements, quels que soient leur forme et leur support, concernant un individu identifiable, . . . relatifs à . . . ses antécédents professionnels . . .” (emphasis added). The *Dictionnaire de droit québécois et canadien* (2nd ed. 2001) defines “relatif” at p. 477 as “[q]ui concerne, qui se rapporte à”. Considering the wording of the provision, it would seem that the personal information referred to is that relating to employment history. In the absence of clear legislative intent to the contrary, the ordinary meaning of the legislative provision must prevail. The ordinary meaning of “employment history” includes not only the list of positions previously held, places of employment, tasks performed and so on, but also, for example, any personal evaluations an employee might have received during his career. Such a broad definition is also consistent with the meaning generally given to that expression in the workplace.

This definition of “employment history” is consistent with the objectives of the *Privacy Act*. Indeed, that statute has as its aim the protection of information relating to individual identity (as is necessary in a democratic country such as ours), subject to specific exceptions. Recently, in *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, [2002] 2 S.C.R. 773, 2002 SCC 53, I wrote extensively on the importance of the right to privacy, characterizing the *Privacy Act* as quasi-constitutional. Parliament set out s. 3 of the *Privacy Act* in very broad language, and it is not for this Court to limit the scope of that section. This point was

mentionné les « antécédents professionnels » en termes généraux, sans qualifier cette expression. Il n'existe aucune preuve selon laquelle il aurait eu l'intention d'en restreindre la signification. De plus, le libellé de l'al. 3b) laisse entendre que cette disposition a une portée étendue. En effet, elle ne dit pas que les « renseignements personnels » s'entendent notamment des « antécédents professionnels » d'une personne, mais plutôt des « renseignements relatifs [. . .] à ses antécédents professionnels » (je souligne). Voici comment le *Dictionnaire de droit québécois et canadien* (2^e éd. 2001) définit le terme « relatif », à la p. 477 : « Qui concerne, qui se rapporte à ». La version anglaise de l'al. 3b) est tout aussi générale : « information about an identifiable individual that is recorded in any form [. . .] relating to [. . .] employment history » (je souligne). Selon le *Black's Law Dictionary* (6^e éd. 1990), p. 1288, le mot « relate » signifie « to bring into association with or connection with ». Compte tenu du libellé de cette disposition, il semblerait que les renseignements personnels visés sont ceux relatifs aux antécédents professionnels. En l'absence d'une intention claire du législateur qu'il en soit autrement, le sens ordinaire de la disposition législative doit prévaloir. Le sens ordinaire de l'expression « antécédents professionnels » englobe non seulement la liste des postes occupés précédemment, le lieu de travail, les tâches exécutées, etc., mais aussi, par exemple, toutes les évaluations personnelles d'un employé effectuées au cours de sa carrière. Une définition aussi large est aussi compatible avec la signification habituellement attribuée à cette expression en milieu de travail.

Cette définition de l'expression « antécédents professionnels » est en accord avec les objectifs de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En effet, cette loi a pour objet de protéger les renseignements relatifs à l'identité d'une personne (ce qui est essentiel dans un pays démocratique comme le nôtre), sous réserve d'exceptions précises. Récemment, dans *Lavigne c. Canada (Commissariat aux langues officielles)*, [2002] 2 R.C.S. 773, 2002 CSC 53, j'ai insisté sur l'importance du droit à la protection de la vie privée, en qualifiant la *Loi sur la protection des renseignements personnels* de loi quasi constitutionnelle. Le législateur a énoncé

recognized by this Court in *Dagg, supra*, at paras. 68 and 69. In the case at bar, there is no doubt that the requested information relates to “employment history” within the meaning of s. 3(b) of the *Privacy Act*. Indeed, the information requested — a chronological list of the members’ postings, their years of service, and their anniversary dates of service — is exactly the type of information that a reasonable person in a working environment would likely characterize as “employment history”. In fact, the parties agree to such a characterization. As such, the information falls within the scope of s. 3(b).

D. *Is the Requested Information Excluded from the Definition of “Personal Information” by Virtue of Section 3(j) of the Privacy Act?*

27

The appellant submits that even if the information he requested is *prima facie* “personal information”, it falls under 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

l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en termes très généraux et il n’appartient pas à la Cour d’en limiter la portée. La Cour l’a reconnu dans *Dagg*, précité, par. 68-69. En l’espèce, il ne fait aucun doute que les renseignements demandés sont relatifs aux « antécédents professionnels » au sens de l’al. 3b) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. En effet, les renseignements demandés — une liste chronologique des affectations des membres de la GRC, leurs années de service et la date anniversaire de leur entrée en service — correspondent exactement au genre de renseignements qu’une personne raisonnable dans un milieu de travail qualifierait vraisemblablement d’« antécédents professionnels ». En fait, les parties sont d’accord pour les qualifier ainsi. Ces renseignements sont donc visés par l’al. 3b).

D. *Les renseignements demandés sont-ils exclus de la définition des « renseignements personnels » par application de l’al. 3j) de la Loi sur la protection des renseignements personnels?*

L’appelant soutient que même si les renseignements qu’il a demandés constituent à première vue des « renseignements personnels », ils sont visés par l’exception prévue à l’al. 3j) de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Voici cette disposition :

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

Specifically, the appellant contends that the information requested pertains to the RCMP members' positions, and therefore falls within the general opening words of para. (j) which, according to him, is not limited to current employment. In his view, this subsection is retroactive in its application to information that relates to the past positions or functions of a federal officer or employee.

1. The Retroactive Nature of Section 3(j)

Cullen J. declined to extend the scope of s. 3(j) to past postings of the RCMP members. According to him, if this section were to be given a retrospective bearing, "there would be little left to contemplate in private and little meaning to the protection of employment history given by s. 3(b)" (para. 24).

With respect, I see no reason to impose a time restriction on the scope of s. 3(j). First, the wording itself makes reference to "information about an individual who is or was an officer or employee of a government institution . . ." (emphasis added). It therefore invokes a certain retroactivity. As well, s. 3(j)(i) mentions expressly that personal information does not include "the fact that the individual is or was an officer or employee of the government institution" (emphasis added). Furthermore, I note that the examples given in this section are not exhaustive and do not reduce the general scope of the introductory phrase. Parliament has clearly expressed its intention that the introductory phrase keep its wide and general meaning by providing only non-exhaustive examples. It uses the expression "including" or "*notamment*" in the French version. I had the opportunity in *Lavigne, supra*, to express the following comments regarding the meaning of that expression in the context of the application of the *Privacy Act*, at para. 53:

Parliament made it plain that s. 22(1)(b) retains its broad and general meaning by providing a non-exhaustive list of examples. It uses the word "*notamment*", in the French version, to make it plain that the

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

L'appelant soutient plus précisément que les renseignements demandés touchent les postes des membres de la GRC et qu'ils sont par conséquent visés par la disposition introductive de l'al. j) qui, selon lui, ne se limite pas au poste actuel. À son avis, cet alinéa s'applique rétroactivement aux renseignements relatifs aux fonctions ou postes antérieurs d'un cadre ou employé de l'administration fédérale.

1. Le caractère rétroactif de l'al. 3j)

Le juge Cullen a refusé d'étendre la portée de l'al. 3j) aux affectations antérieures des membres de la GRC. Il estimait que, si on attribuait un effet rétroactif à cet alinéa, « il ne resterait que peu de matières privées et peu de sens à la protection des antécédents professionnels conférée par l'alinéa 3b) » (par. 24).

Avec égards, je ne vois pas pourquoi il faudrait restreindre la portée temporelle de l'al. 3j). Premièrement, le libellé même de cette disposition renvoie aux renseignements concernant « un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale . . . » (je souligne). Il emporte donc une certaine rétroactivité. De même, le sous-al. 3j)(i) mentionne expressément que les renseignements personnels ne comprennent pas ceux concernant « le fait même qu'[un individu] est ou a été employé par l'institution » (je souligne). Rappelons en outre que les exemples énumérés dans ce paragraphe ne sont pas exhaustifs et ne restreignent pas la portée générale de la disposition introductive. Le législateur a clairement exprimé son intention que la disposition introductive conserve son sens large et général en ne donnant que des exemples non exhaustifs. Il a utilisé les termes « notamment », ou « *including* » dans la version anglaise. Dans *Lavigne*, précité, par. 53, j'ai eu l'occasion de faire les remarques suivantes sur la signification de cette expression dans le contexte de l'application de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* :

Le législateur prend soin de préciser que l'al. 22(1)(b) conserve son sens large et général par l'énumération non limitative d'exemples. Il utilise le mot « notamment » afin de préciser que les exemples donnés ne sont

28

29

examples given are listed only for clarification, and do not operate to restrict the general scope of the introductory phrase. The English version of the provision is also plain. Parliament introduces the list of examples with the expression “without restricting the generality of the foregoing”. This Court has had occasion in the past to examine the interpretation of the expression “without restricting the generality of the foregoing” in similar circumstances: in *Dagg, supra*, at para. 68, La Forest J. analyzed s. 3 of the *Privacy Act*, the wording of which resembles the wording of s. 22(1)(b) of that 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.

Thus, the list of examples provided in s. 3(j) is not exhaustive, and certainly does not limit the application of the introductory paragraph to the current position held by an employee or to the last position occupied by an employee now retired. The purpose of s. 3(j) is to ensure that the state and its agents are held accountable to the general public. Given the lack of any indication that Parliament intended to incorporate such a limitation into the legislation, the fact that a public servant has been promoted or has retired should not affect the extent to which she or he is held accountable for past conduct.

30

Finally, I note that some might be tempted to view use of the word “position” in the singular in s. 3(j) as an indication of Parliamentary intent to limit the scope of s. 3(j) to the position currently held by an employee. Like Cullen J., I am of the opinion that this word should be understood as including the plural. It would be absurd for instance that a person requesting information could only obtain information about a single position where a federal

énumérés qu’à titre indicatif et n’ont pas pour effet de limiter la portée générale de la phrase introductive. La version anglaise de cette disposition est aussi explicite. Le législateur introduit l’énumération d’exemples par l’expression « *without restricting the generality of the foregoing* ». Notre Cour a déjà eu à examiner l’interprétation du mot « notamment » dans des circonstances similaires. En effet, dans l’affaire *Dagg*, précitée, par. 68, le juge La Forest a analysé l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* dont la phraseologie ressemble à celle de l’al. 22(1)b) de cette même loi :

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 phraseologie 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.

Ainsi, la liste d’exemples figurant à l’al. 3j) n’est pas exhaustive et ne limite certainement pas l’application de la disposition introductive au poste actuel d’un employé ou au dernier poste d’un employé maintenant à la retraite. L’alinéa 3j) a pour objet de garantir que l’État et ses représentants répondront de leurs actes devant l’ensemble de la population. Compte tenu de l’absence de toute indication selon laquelle le législateur avait l’intention d’inclure pareille restriction dans la loi, le fait qu’un fonctionnaire a reçu une promotion ou a pris sa retraite ne devrait pas avoir d’incidence sur l’étendue de son obligation de rendre compte de sa conduite passée.

Enfin, je reconnais que certains pourraient être tentés de considérer l’utilisation du terme « poste » au singulier à l’al. 3j) comme une indication de l’intention du législateur de limiter la portée de l’al. 3j) au poste actuel d’un employé. À l’instar du juge Cullen, je crois que ce terme doit être interprété comme comprenant le pluriel. Il serait absurde, par exemple, qu’une personne qui demande des renseignements ne puisse obtenir des renseignements qu’à

employee holds two positions simultaneously. There is nothing to justify an interpretation that would lead to such a result. Thus, the word "position" as it appears in s. 3(j) should be read as applicable to multiple positions. Information that would have been available at the time that the individual held a certain position or exercised certain functions remains available subsequent to that individual's promotion or retirement.

The Federal Court of Appeal agreed that s. 3(j) applies equally to past and current positions. However, the court added that a request about a named individual's position, especially in respect of past positions held, has to be specific as to time, scope and place. Létourneau J.A. explained that it cannot be a "fishing expedition" about all or numerous positions occupied by an individual over the span of his or her employment, because this would empty the meaning of s. 3(b), which prevents access to "employment history".

With respect, I view this interpretation as unnecessarily restrictive and without sufficient legal foundation. The Court of Appeal's approach fails to recognize that it is the nature of the information itself that is relevant — not the purpose or nature of the request. The *Privacy Act* defines "personal information" without regard to the intention of the person requesting the information. Similarly, s. 4(1) of the *Access Act* provides that every Canadian citizen and permanent resident "has a right to and shall, on request, be given access to any record under the control of a government institution". This right is not qualified; the *Access Act* does not confer on the heads of government institutions the power to take into account the identity of the applicant or the purposes underlying a request. In short, it is not open to the RCMP Commissioner to refuse disclosure on the grounds that disclosing the information, in this instance, will not promote accountability; the *Access Act* makes this information equally available to each member of the public because it is thought that the availability of such information, as a

l'égard d'un seul poste dans le cas où un employé de l'administration fédérale occupe deux postes simultanément. Rien ne justifie une interprétation qui mènerait à ce résultat. Par conséquent, le terme « poste » figurant à l'al. 3j) doit être interprété comme applicable à plusieurs postes. Les renseignements qui auraient été accessibles au moment où la personne occupait un poste donné ou exerçait certaines fonctions demeurent accessibles après qu'elle a été promue ou qu'elle a pris sa retraite.

La Cour d'appel fédérale était d'accord pour dire que l'al. 3j) s'applique tant aux postes antérieurs qu'au poste actuel. La cour a néanmoins ajouté qu'une demande de renseignements se rapportant au poste d'un individu déterminé, plus particulièrement aux postes qu'il a occupés antérieurement, doit préciser la période, l'étendue et le lieu du poste en cause. Le juge Létourneau de la Cour d'appel a expliqué qu'on ne saurait « chercher à l'aveuglette » à connaître tous les postes ou les nombreux postes qu'un individu a occupés au cours de sa période d'emploi, parce qu'on viderait ainsi de son sens l'al. 3b), qui interdit l'accès aux « antécédents professionnels ».

À mon humble avis, cette interprétation est inutilement restrictive et n'est pas fondée en droit. Le raisonnement de la Cour d'appel ne reconnaît pas que c'est la nature des renseignements mêmes qui est pertinente, et non l'objet ou la nature de la demande. La *Loi sur la protection des renseignements personnels* définit l'expression « renseignements personnels » sans égard à l'intention de l'auteur de la demande de renseignements. De même, le par. 4(1) de la *Loi sur l'accès à l'information* reconnaît que tous les citoyens canadiens et résidents permanents « ont droit à l'accès aux documents relevant d'une institution fédérale et peuvent se les faire communiquer sur demande ». Ce droit n'est assorti d'aucune réserve; la *Loi sur l'accès à l'information* ne confère pas aux responsables des institutions fédérales le pouvoir de prendre en compte l'identité de l'auteur de la demande ni le but qu'il vise. Bref, le commissaire de la GRC n'est pas autorisé à refuser de communiquer des renseignements parce que leur divulgation, en l'occurrence, ne favorisera en rien l'exécution de l'obligation de rendre compte; la *Loi*

31

32

general matter, is necessary to ensure the accountability of the state and to promote the capacity of the citizenry to participate in decision-making processes. The interpretation suggested by the Court of Appeal leads to the curious result that whether requested information related to past positions held by a federal employee is considered to be "personal information" will depend on the precision with which the request is made. Take for instance the situation where an individual wants to know if Mr. X was an employee between 1990 and 1996 and formulates a request in broad terms. If we apply the test suggested by the Court of Appeal, the request will likely be refused. However, if another individual wants the same information about Mr. X, and divides his request into three separate requests spread out over several months, he will likely succeed in obtaining the information. The Court of Appeal recognized at para. 22 the difficulties of applying such a test:

Therefore, for example, a citizen could properly ask whether John Doe worked for the Department of Justice in 1994, what position he held at that time, the duties and responsibilities of that position and where he exercised his functions. But he could not, without being properly opposed paragraph 3(b), request information about John Doe's positions in the government between 1980 and 1994. Of course, between these two clear extremes there is a wide variety of requests about a named individual's position which may be more or less specific and which would have to be addressed on their own merits in order to determine whether they fall into the principle of non disclosure or the exception. [Emphasis added.]

33

In my opinion, it is impossible to justify an approach that results in two people requesting the same information from the same federal institution obtaining different responses. Such an interpretation leads to an inequitable result and is incompatible with the objectives of the *Privacy Act*. The *Privacy Act* defines "personal information" in a permanent

sur l'accès à l'information accordé à tout membre du public un accès égal à ces renseignements parce que la possibilité d'en obtenir la communication est considérée nécessaire en règle générale pour obliger l'État à rendre compte de ses actes et permettre aux citoyens de participer davantage aux processus décisionnels. L'interprétation proposée par la Cour d'appel produit un effet insolite : c'est la précision dont fait preuve l'auteur de la demande qui détermine si les renseignements demandés relativement aux postes occupés antérieurement par un employé de l'administration fédérale sont considérés ou non comme des « renseignements personnels ». Supposons par exemple qu'une personne veuille savoir si M. Untel était un employé entre 1990 et 1996 et présente une demande de renseignements formulée en termes larges. Si l'on applique le test proposé par la Cour d'appel, elle se verra vraisemblablement opposer un refus. Par contre, si une autre personne désire obtenir les mêmes renseignements concernant M. Untel et divise sa demande en trois demandes de renseignements distinctes échelonnées sur plusieurs mois, il est probable qu'elle réussira à les obtenir. La Cour d'appel a reconnu, au par. 22, que l'application d'un tel test soulève des difficultés :

Par conséquent, un citoyen pourrait par exemple demander à bon droit si M. Untel a travaillé au ministère de la Justice en 1994, quel poste il occupait à ce moment-là, quelles étaient les attributions du poste et à quel endroit les fonctions étaient exercées. Cependant, il ne pourrait pas, sans qu'on lui oppose avec raison l'exception prévue à l'alinéa 3b), demander des renseignements au sujet des postes que M. Untel a occupés au sein du gouvernement de 1980 à 1994. Bien sûr, entre ces deux extrêmes, il y a une vaste gamme de demandes se rapportant au poste occupé par un individu désigné qui peuvent être plus ou moins précises et qu'il faudrait apprécier selon les faits qui leur sont propres afin de déterminer si elles sont visées par le principe de la non-communication ou par l'exception. [Je souligne.]

À mon avis, une approche permettant que deux personnes demandant les mêmes renseignements à la même institution fédérale reçoivent une réponse différente ne peut se justifier. Pareille interprétation mène à un résultat inequitable et est incompatible avec les objectifs de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Celle-ci définit les

manner. A particular class of information either is or is not personal information. The purpose or motive of the request is wholly irrelevant. The strategy used by the person filing a request cannot modify the nature of the requested information.

By way of explanation of his approach, Létourneau J.A. for the Court of Appeal stated that he did not want to adopt an interpretation “which, in the end, will or is likely to empty the definition of ‘personal information’ of its contents with respect to ‘employment history’” (para. 20). While this is a valid concern, an interpretation of s. 3(j) that includes past positions without regard to the formulation of the request does not empty the definition of “employment history”. Section 3(j) applies only to an “individual who is or was an officer or employee of a government institution”, and only for the purposes of ss. 7, 8 and 26 and s. 19 of the *Access Act*. In contrast, s. 3(b) is of general application. Parliament has therefore chosen to give less protection to the privacy of federal employees when the information requested relates to their position or functions. It follows that if a federal institution has in its possession the employment history of an individual who has never worked for the federal government, that information remains confidential, whereas federal employees will see the information relating to their position and functions released. Section 3(b) therefore has a wider scope, as it applies to every “identifiable individual”, and not just individuals who are or were officers or employees of a government institution.

Further, only information relating to the position or functions of the concerned federal employee or falling within one of the examples given is excluded from the definition of “personal information”. A considerable amount of information that qualifies as “employment history” remains inaccessible, such as the evaluations and performance reviews of a

« renseignements personnels » de façon permanente. Ou bien les renseignements appartenant à une catégorie sont des renseignements personnels, ou bien ils n'en sont pas. Le but ou le motif de la demande de renseignements ne sont absolument pas pertinents. La stratégie utilisée par la personne qui dépose la demande de renseignements ne peut modifier la nature des renseignements demandés.

Pour expliquer sa démarche, le juge Létourneau au nom de la Cour d'appel affirme ne pas avoir voulu retenir une interprétation qui « en fin de compte aura pour effet ou est susceptible d'avoir pour effet de vider la définition de “renseignements personnels” de son contenu en ce qui concerne les “antécédents professionnels” » (par. 20). Cette préoccupation est légitime, mais une interprétation de l'al. 3j) qui inclut les postes antérieurs sans égard à la formulation de la demande de renseignements ne vide pas de son contenu la définition des « antécédents professionnels ». L'alinéa 3j) ne s'applique qu'à « un cadre ou employé, actuel ou ancien, d'une institution fédérale » et uniquement pour l'application des art. 7, 8 et 26, et de l'art. 19 de la *Loi sur l'accès à l'information*. Par contre, l'al. 3b) est une disposition d'application générale. Le législateur a donc choisi de ne pas protéger autant la vie privée des fonctionnaires de l'administration fédérale lorsque les renseignements demandés portent sur leur poste ou leurs fonctions. En conséquence, si une institution fédérale a en sa possession les antécédents professionnels d'une personne qui n'a jamais travaillé pour l'administration fédérale, ces renseignements demeurent confidentiels, alors que les renseignements portant sur le poste et les fonctions des employés de l'administration fédérale seront communiqués. L'alinéa 3b) a donc une portée plus large, car il s'applique à tout « individu identifiable », plutôt qu'exclusivement aux cadres et employés actuels ou anciens d'une institution fédérale.

Par ailleurs, seuls les renseignements portant sur le poste ou les fonctions de l'employé visé de l'administration fédérale ou correspondant à l'un des exemples donnés sont exclus de la définition des « renseignements personnels ». De très nombreux renseignements pouvant être considérés comme des « antécédents professionnels » demeurent

34

35

federal employee, and notes taken during an interview. Indeed, those evaluations are not information about an officer or employee of a government institution that relates to the position or functions of the individual, but are linked instead to the competence of the employee to fulfil his task. Clearly, there are aspects of employment history that are not related to functions or past positions. Therefore, to accept that s. 3(j) authorizes the communication of information that relates to both current and past positions and functions of federal officers and employees, without regard to the formulation of the request, does not empty the definition of "employment history" of meaning.

2. The Applicable Test for Section 3(j) of the Privacy Act

36

The appellant submits that this Court has developed a test for the application of s. 3(j) that distinguishes between subjective and objective information. He explains that test in the following terms:

Any subjective or evaluative information about a public official's employment history will fall within paragraph 3(b). However, where the information requested is objective or factual in nature, the Court in *Dagg* found that the information falls within the exception set out in paragraph 3(j) and, hence, does not qualify for exemption under subsection 19(1) of the *Access to Information Act*. [Emphasis added.]

He bases his interpretation on the following statement by Cory J. in *Dagg, supra*, at para. 12:

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.

The appellant thus submits that the RCMP Commissioner ought to disclose the information sought to the Information Commissioner, because

inaccessibles. C'est le cas notamment des examens et évaluations du rendement d'un employé de l'administration fédérale, ainsi que des notes prises pendant une entrevue. En effet, ces évaluations ne constituent pas des renseignements concernant un cadre ou employé d'une institution fédérale qui portent sur son poste ou ses fonctions, mais touchent plutôt sa compétence quant à l'accomplissement de sa tâche. Il est clair qu'il existe des aspects des antécédents professionnels qui ne portent pas sur les fonctions et postes antérieurs. Par conséquent, le fait de reconnaître que l'al. 3j) autorise la communication de renseignements portant sur les postes et fonctions non seulement actuels, mais aussi antérieurs, des cadres et employés de l'administration fédérale, sans égard à la formulation de la demande de renseignements, ne vide pas de son sens la définition des « antécédents professionnels ».

2. Le test à retenir pour l'application de l'al. 3j) de la Loi sur la protection des renseignements personnels

L'appellant soutient que la Cour a élaboré, pour l'application de l'al. 3j), un test qui fait une distinction entre les renseignements subjectifs et les renseignements objectifs. Voici comment il explique ce test :

[TRADUCTION] Tout renseignement subjectif ou comportant un élément d'évaluation concernant les antécédents professionnels d'un fonctionnaire relève de l'alinéa 3b). Toutefois, dans le cas où les renseignements demandés sont de nature objective ou factuelle, la Cour a conclu, dans *Dagg*, que ces renseignements font exception par application de l'al. 3j) et ne sont donc pas exemptés de communication en vertu du paragraphe 19(1) de la *Loi sur l'accès à l'information*. [Je souligne.]

Il fonde cette interprétation sur les propos suivants tenus par le juge Cory dans *Dagg*, précité, par. 12 :

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.

L'appellant fait donc valoir que le commissaire de la GRC était tenu de communiquer les renseignements demandés au Commissaire à l'information, parce

it is objective and factual information that relates to the RCMP members' positions or functions. I cannot agree that this is the proper basis for requiring the RCMP to disclose the information in question.

In my opinion, the appellant has mischaracterized this Court's reasons in *Dagg*. *Dagg* does not stand for the proposition that objective and factual information that relates to the position or functions of the individual is to be provided to the public, while subjective or evaluative information that relates to the position or functions of the individual is protected by the *Privacy Act*. Indeed, such an interpretation is contrary to this Court's reasons in *Dagg*. As the passage quoted above indicates, the reason that the names and identification numbers on the sign-in logs were disclosed is not because the information contained therein was objective and factual, but because the Court regarded it as "information 'that relates to' the position or function of the individual, and thus falls under the opening words of s. 3(j)" (*Dagg, supra*, at para. 8).

As I explained above, the examples mentioned in s. 3(j) are not exhaustive. However, s. 3(j) does have a specified scope, as the information must be related to the position or functions held by a federal employee. For instance, in *Canada (Information Commissioner) v. Canada (Solicitor General)*, [1988] 3 F.C. 551 (T.D.), Jerome A.C.J. held that certain opinions expressed about the training, personality, experience or competence of individual employees did not fall under s. 3(j). Such information is not a direct function of the individual's position — rather, it concerns the competence and characteristics of the employee. Section 3(j) should apply only when the information requested is sufficiently related to the general characteristics associated with the position or functions held by an officer or employee of a federal institution. As La Forest J. explained in *Dagg, supra*, at para. 95:

qu'il s'agit de renseignements de nature objective et factuelle portant sur les postes et fonctions de membres de la GRC. Je ne puis retenir sa prétention que c'est là le fondement sur lequel il faut s'appuyer pour obliger la GRC à communiquer les renseignements en cause.

À mon avis, l'appelant fait erreur en caractérisant ainsi les motifs prononcés par la Cour dans *Dagg*. Cet arrêt n'appuie pas l'hypothèse selon laquelle les renseignements portant sur le poste ou les fonctions d'un individu doivent être dévoilés au public s'ils sont de nature objective et factuelle, alors qu'ils sont protégés par la *Loi sur la protection des renseignements personnels* s'ils comportent un élément subjectif ou d'évaluation. En fait, une telle interprétation est contraire aux motifs énoncés par la Cour dans *Dagg*. Comme l'indique l'extrait cité plus haut, si les noms et numéros d'identification figurant sur les feuilles de présences ont été communiqués, ce n'est pas parce que les éléments figurant sur ces feuilles étaient de nature objective et factuelle, mais parce que la Cour a jugé qu'ils étaient un « renseignement "portant sur" le poste ou les fonctions de l'intéressé, et [qui] relève donc de la disposition liminaire de l'al. 3j » (*Dagg, précité*, par. 8).

Comme je l'ai déjà expliqué, les exemples donnés à l'al. 3j) ne sont pas exhaustifs. Cet alinéa a néanmoins une portée déterminée, car les renseignements doivent porter sur le poste ou les fonctions d'un employé de l'administration fédérale. Par exemple, dans *Canada (Commissaire à l'information) c. Canada (Solliciteur général)*, [1988] 3 C.F. 551 (1^{re} inst.), le juge en chef adjoint Jerome a statué 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 de l'al. 3j). Ces renseignements ne sont pas liés directement au poste de l'individu, mais touchent plutôt la compétence et les caractéristiques de l'employé. L'alinéa 3j) ne doit s'appliquer que lorsque les renseignements demandés ont un lien suffisant avec les caractéristiques générales rattachées au poste ou aux fonctions d'un cadre ou employé d'une institution fédérale. Le juge La Forest a donné l'explication suivante dans *Dagg, précité*, par. 95 :

37

38

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.

Obviously, a request that relates to the past or present position of a federal employee is necessarily about an individual. Given that “personal information” is defined in s. 3 of the *Privacy Act* as information “about an identifiable individual”, and given that s. 3(j) is, after all, an exception to the manner in which “personal information” generally is treated, it follows that s. 3(j) must contemplate information about an individual. In my opinion, it is both artificial and unhelpful to attempt to distinguish between “information about the person” and “information about the position or functions”. Section 3(j) applies when the information — which is always linked to an individual — is directly related to the general characteristics associated with the position or functions held by an employee, without the objective or subjective nature of that information being determinative.

39

In my opinion, (1) the list of the RCMP members’ historical postings, their status and date; (2) the list of ranks, and the dates they achieved those ranks; (3) their years of service; and (4) their anniversary dates of service, are all elements that relate to the general characteristics associated with the position or functions of an RCMP member. They do not reveal anything about their competence or divulge any personal opinion given outside the course of employment — rather, they provide information relevant to understanding the functions they perform. Put another way, the aspects of employment described above shed light on the general attributes of the position and functions of an RCMP member.

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.

De toute évidence, une demande de renseignements qui porte sur les postes actuel ou antérieurs d’un employé de l’administration fédérale concerne nécessairement l’individu. Étant donné que les « renseignements personnels » sont définis à l’art. 3 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels* comme des renseignements « concernant un individu identifiable » et que l’al. 3j) établit en définitive une exception à la manière de traiter habituellement les « renseignements personnels », l’al. 3j) doit viser des renseignements concernant un individu. Selon moi, il est à la fois artificiel et vain d’essayer de faire une distinction entre les renseignements « concernant un individu » et les renseignements « portant sur son poste ou ses fonctions ». L’alinéa 3j) s’applique lorsque les renseignements — toujours liés à un individu — portent directement sur les caractéristiques générales rattachées au poste ou aux fonctions d’un employé, sans que la nature objective ou subjective de ces renseignements soit déterminante.

J’estime que (1) la liste des affectations antérieures des membres de la GRC, leur statut et les dates y afférentes; (2) la liste de leurs grades et les dates auxquelles ils les ont obtenus; (3) leurs années de service et (4) la date anniversaire de leur entrée en service sont tous des éléments portant sur les caractéristiques générales rattachées au poste ou aux fonctions d’un membre de la GRC. Ils ne révèlent rien sur leur compétence et ni aucune opinion personnelle qu’ils auraient exprimée autrement qu’au cours de leur emploi — ils donnent plutôt des renseignements pertinents pour comprendre les fonctions qu’ils exercent. En d’autres termes, les aspects de l’emploi décrits plus haut permettent de mieux saisir les attributs généraux du poste et des fonctions d’un membre de la GRC.

VI. Conclusion

For these reasons, I would allow the appeal, set aside the judgments below, and order the RCMP Commissioner to disclose to the appellant the following information with respect to the four RCMP officers, Robert Shedden, Kenneth Craig, Bob Zimmerman and Larry Ronald Wendell:

- (1) the list of historical postings, their status and date;
- (2) the list of ranks, and the dates they achieved those ranks;
- (3) their years of service; and
- (4) their anniversary date of service.

Costs are awarded to the appellant throughout.

Appeal allowed with costs.

Solicitor for the appellant: Office of the Information Commissioner of Canada, Ottawa.

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

Solicitors for the intervener: Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.

VI. Conclusion

Pour ces motifs, je suis d'avis d'accueillir le pourvoi, d'annuler les jugements des instances inférieures et d'ordonner au Commissaire de la GRC de communiquer à l'appelant les renseignements suivants au sujet des quatre agents de la GRC, Robert Shedden, Kenneth Craig, Bob Zimmerman et Larry Ronald Wendell :

- (1) la liste de leurs affectations antérieures, leur statut et les dates y afférentes;
- (2) la liste de leurs grades et les dates auxquelles ils les ont obtenus;
- (3) leurs années de service;
- (4) la date anniversaire de leur entrée en service.

L'appelant a droit à ses dépens devant toutes les cours.

Pourvoi accueilli avec dépens.

Procureur de l'appelant : Commissariat à l'information du Canada, Ottawa.

Procureur de l'intimé : Sous-procureur général du Canada, Ottawa.

Procureurs de l'intervenant : Nelligan O'Brien Payne, Ottawa.

40

41